

**Barcelona 14, 15 de març de 2011**

Estratègies de  
desenvolupament urbà  
a la Mediterrània

Estrategias  
de desarrollo urbano  
en el Mediterráneo

# Estrategias de Desarrollo Urbano en el Mediterráneo

## Contexto, Retos y Perspectivas



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AC	Alianza de las Ciudades
ADB	Asian Development Bank (Banco Asiático de Desarrollo)
ADM	Asociación para el Desarrollo Municipal
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AUDI	Arab Urban Development Institute (Instituto Árabe de Desarrollo Urbano)
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BM	Banco Mundial
CIDA	Canadian International Development Agency (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional)
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
DELR	Desarrollo Económico Local y Regional
DGCL	Dirección General de Gobiernos Locales
Dirham	Dirham
ECOLOC	Programa para la recuperación de las economías locales en África Occidental
EDU	Estrategia de Desarrollo Urbano
EDUS	Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible
FNVT	Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (Federación Nacional de Ciudades Tunecinas)
FUM	Foro Urbano Marruecos
GIZ	Sigla del grupo que reúne los organismos alemanes de cooperación técnica desde enero de 2011
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia alemana de cooperación técnica)
HRP	Hechos, retos y proyectos
Medcités	Red de ciudades costeras del Mediterráneo creada en Barcelona en 1991
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos
PEP	Planificación Estratégica Participativa
PGU	Programa de Gestión Urbana
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSEM	Países del Sur y del Este del Mediterráneo
RTI	Research Triangle Institute

### El futuro es urbano

En 2008, por primera vez en la historia de la humanidad, las ciudades albergaron más de la mitad de la población mundial, y esta tendencia no hará más que confirmarse con cinco millones de habitantes en zonas urbanas de aquí a 2030. Alrededor de la cuenca mediterránea el reto urbano se plantea con una intensidad particular, ya que las ciudades mediterráneas experimentan un crecimiento urbano importante respecto a los 240 millones de personas, es decir un 75%, que deberán albergar en 2020.

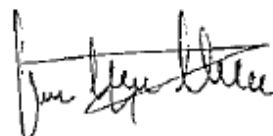
La cuestión ya no es saber cómo frenar esta urbanización, sino cómo organizarla para beneficiarnos de los frutos de su crecimiento económico. A lo largo de los años, el no planificado e inacabado desarrollo de las ciudades ha llevado a la formación de metrópolis e incluso megalópolis desprovistas de transporte público que no garantizan los servicios básicos a su población, y que se caracterizan por la expansión del medio informal y son particularmente vulnerables al cambio climático. La multiplicación de los planes de desarrollo urbano iniciados por numerosos actores no ha permitido superar las debilidades en términos de eficacia, de financiación y de gobernanza.

Las Estrategias de Desarrollo Urbano aplicadas en estas ciudades han obtenido resultados innegables, sin embargo esta conducta basada en la concertación y extensión tanto a la sociedad civil como al sector privado ha facilitado los planes de acción estratégica de calidad a medio y largo plazo. Las decisiones de los actores del desarrollo urbano, ya se trate de gobiernos locales y nacionales, actores de la sociedad civil y el mundo privado, organizaciones internacionales o agencias de desarrollo bilaterales, tendrán repercusiones sociales, económicas y medioambientales.

Estos son los elegidos y representantes de colectividades territoriales, estas agencias de desarrollo, estas redes de ciudades, estos socios capitalistas los que hoy deben aunar esfuerzos y reflexionar juntos para aportar respuestas concretas al reto de la planificación estratégica de las ciudades. Las mutaciones sociales, económicas, políticas, de una importancia sin precedente en los países de la ribera sur del Mediterráneo, nos ofrecen la oportunidad de plantear las condiciones de un desarrollo urbano duradero que beneficie a todos. El Informe sobre *las Estrategias de Desarrollo Urbano en el Mediterráneo* alimenta esta reflexión, que se profundizará en la Conferencia de Barcelona del 14 y 15 de marzo. Esta nota de síntesis espera contribuir a este debate.



Mats Karlsson  
Director del Centro de Marsella  
Para la Integración en el Mediterráneo



Joan Parpal  
Secretario General  
Red Medcities

### *Introducción*

Los países del Mediterráneo<sup>1</sup>, especialmente en las riberas sur y este<sup>2</sup>, experimentan actualmente cambios acelerados en el contexto económico, demográfico y social. En su mayoría, estos cambios ocurren en las ciudades donde se genera fundamentalmente la riqueza económica y en las que vive una población cada vez más numerosa que alcanzará tres cuartos de la población total en 2025, según las previsiones de CGLU<sup>3</sup>. Como avanzadilla de las economías, las ciudades reflejan igualmente las debilidades más importantes de los países, especialmente a nivel social y medio ambiental.

Desde hace unos diez años, los países del sur y del este del Mediterráneo (PSEM) recurren a Estrategias de Desarrollo Urbano (EDU) para afrontar estos retos y anticipar el desarrollo económico, social y espacial de sus ciudades. Las EDU compensan y a veces remedian las deficiencias de la planificación urbana tradicional obteniendo resultados distintos.

Este estudio muestra como este proceso innovador, basado en la concertación y en un amplio enfoque participativo, ha permitido a las ciudades que lo han puesto en práctica programar su desarrollo a largo plazo, y en algunos casos, emprender planes de acción a corto y medio plazo. Sin embargo, los resultados difieren y la ejecución de las estrategias, así como su implementación, depende del contexto económico, social y sobre todo institucional de cada país.

### *El contexto de la Estrategia de Desarrollo Urbano en los países del Mediterráneo*

**En los países del norte del Mediterráneo**, los actores urbanos se percataron que sus instrumentos de planificación resultaban insuficientes para afrontar los nuevos retos de la globalización y los imperativos de competitividad entre las ciudades y de una gestión necesariamente más eficaz. A partir de los años 1980-1990, la competitividad se vió fortalecida mediante políticas urbanas que dejaron atrás los modelos estándares y normativos de planificación urbana. Gracias a este avance cualitativo, las ciudades que adoptaron las estrategias de desarrollo urbano lograrán satisfacer las exigencias de ciudades competitivas tanto a nivel nacional como internacional.

**En los países del sur y del este del Mediterráneo (PSEM)**, el desarrollo de la EDU tiene como objetivo recuperar el tiempo perdido en términos de empleo, hábitat e infraestructura, y a la vez garantizar el crecimiento económico y mejorar la gobernanza urbana, en un momento en que la urbanización acelerada trae consigo desigualdades significativas en el entorno social, así como en el marco medio ambiental e institucional. Rápidamente, el principio de la “gobernanza urbana” se impone como el

---

<sup>1</sup> Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Chipre, Egipto, Francia, Grecia, Israel, Italia, Jordania, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Mónaco, Palestina, Eslovenia, España, República Árabe Siria, Túnez y Turquía

<sup>2</sup> Albania, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, República Árabe Siria, Túnez y Turquía

<sup>3</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) *Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities*, Noviembre 2010, página 109

método de gestión urbana mejor adaptado a las tendencias actuales de urbanización en los países del sur y del este del Mediterráneo.

En este marco y como resultado específico de la evolución de las Estrategias de Desarrollo Urbano, surge la “Estrategia de Desarrollo Urbano” mediante la cual, bajo la dirección de los actores locales, las ciudades podrían mejorar la calidad de vida y fomentar la igualdad de oportunidades, la competitividad, la buena gobernanza y la solvencia financiera sostenible<sup>4</sup>.

Distintos organismos internacionales han impulsado o respaldado las estrategias de desarrollo urbano, por ejemplo: el Banco Mundial, la Alianza de las Ciudades y GIZ (la medina de Alepo, ciudades en Palestina, Tirana, etc.), la AFD (Al Fayhaa, Sfax, Ramallah) o UNDP/Art Gold (Planes Municipales de Desarrollo en ciudades en la región de Tánger-Tetuán y en el noreste de Marruecos, EDU de Al Fayhaa en el Líbano) y ONU-Hábitat (Ismailia, Túnez). También existen otras iniciativas locales que no reciben ayuda internacional en ciudades de Turquía y Marruecos.

Si bien es cierto que cada experiencia es única ya que trata de la problemática local propia a cada ciudad, en general, todas las estrategias de desarrollo urbano comprenden tres grandes etapas:

- Una primera etapa de “diagnóstico” para evaluar rápidamente en qué estado se encuentra la ciudad.
- Una segunda etapa en la que se profundiza el análisis de la estructura económica local, las tendencias y los eventuales obstáculos institucionales, financieros, medio ambientales y sociales, así como las opciones estratégicas de desarrollo de la ciudad y sus correspondientes Planes de Acción.
- Una tercera etapa en relación con la ejecución del plan de acción y que incluye el modo y las fuentes de financiación de los planes de inversiones, y el acceso a (y tipo de) ayuda exterior cuando fuera necesaria, especialmente las modalidades de intervención de instituciones multilaterales o bilaterales, como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), etc.

## *Difusión de las Estrategias de Desarrollo Urbano en el mundo*

### **Las EDU que reciben apoyo de la Alianza de las Ciudades**

El Banco Mundial y ONU-Hábitat impulsaron la creación de la Alianza de las Ciudades para facilitar el desarrollo de estas estrategias y respaldar a las ciudades de países en desarrollo en dos áreas principalmente: la formulación y realización de las Estrategias de Desarrollo Urbano (EDU) y la rehabilitación de barrios de tugurios, tanto a nivel urbano como nacional, para mejorar la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020, tal y como figura en la iniciativa Ciudades sin Barrios Marginales (meta 11 de los objetivos de desarrollo del Milenio).

Durante el período 2000-2010, la Alianza de las Ciudades aprobó 149 estrategias de desarrollo urbano distribuidas como sigue:

- 28% en África al Sur del Sahara
- 26% en Asia y el Pacífico

---

4 Banco Mundial, *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*, 2000, página 64

- 11% en el Oriente Medio y Norte de África
- 9% en Europa y Asia Central
- 6% en América Latina y el Caribe

De lo que se desprende que el apoyo que puede brindar la Alianza de las Ciudades se concentra en África y Asia donde las estrategias de desarrollo urbano son todavía una práctica incipiente, mientras que se perfila un crecimiento urbano acelerado. Por consiguiente, es necesario anticipar este crecimiento, no sólo en su dimensión física sino también en términos sociales, económicos, institucionales y medio ambientales, es decir, en todas las dimensiones que constituyen el objeto de las distintas EDU. La Alianza de las Ciudades también apoya el desarrollo de la Liga de las Ciudades que reúne distintas redes de actores locales y de autoridades locales y regionales en las Filipinas. La presencia relativamente reducida de la Alianza de las Ciudades en América Latina se explica por las importantes iniciativas autónomas de varias ciudades que laboran en el marco del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).

En los países del sur y del este del Mediterráneo, la Alianza de las Ciudades ha aprobado y financiado 14 proyectos de 2000 a 2010. A éstos se suman proyectos financiados con otros recursos o con recursos propios de las ciudades.

### ***Otras estrategias de desarrollo en distintas partes del mundo***

Además de las experiencias que contaron con el apoyo de la Alianza de las Ciudades, es importante mencionar las iniciativas que otras ciudades en distintas partes del mundo han desarrollado desde los años 1980 con la ayuda de organismos internacionales o utilizando sus recursos propios. El informe de CGLU<sup>5</sup> destaca que este tipo de estrategias tienden a generalizarse a nivel mundial y que si bien adoptan metodologías similares, también reflejan las condiciones específicas de cada país o región:

- En África, donde el proceso de descentralización todavía no se ha terminado, las estrategias desempeñan un papel predominante para identificar respuestas institucionales (Sudáfrica, Mozambique, Malawi, Namibia, etc.).
- En América Latina, muchos gobiernos locales han desarrollado estrategias inclusivas basadas en la democracia local participativa (Brasil, Colombia, Argentina, México, Chile).
- En Europa (España, Italia, Francia, Reino Unido, Alemania, etc.), los planes estratégicos han permitido formular respuestas locales a largo plazo para afrontar nuevos imperativos como la competitividad, cambios en el mercado de trabajo, etc.
- En Norteamérica, la crisis financiera ha reactivado la planificación global y el desarrollo comunitario.
- Finalmente, en Asia, el cambio climático y el diálogo social ocupan un lugar predominante en los planes estratégicos (Filipinas, China, Indonesia, Corea, India, etc.).

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, página 6

### ***Evaluación cualitativa de las EDU en los países del sur y del este del Mediterráneo***

Son varios los PSEM (especialmente los actores locales) que han acogido con entusiasmo las estrategias de desarrollo urbano, ya que éstas se centran en problemas urbanos prioritarios y proponen planes de acción con presupuestos y calendarios realistas. La expresión “planificación estratégica” puede tener un significado distinto para diferentes actores:

- Una forma de definir una visión para el futuro de la ciudad.
- Una herramienta para centrarse en proyectos prioritarios de infraestructura o de otra índole.
- Una forma de crear un “lobby” urbano para iniciar proyectos estratégicos bajo jurisdicción del gobierno central.
- Una forma de involucrar a los agentes económicos y sociales en la realización de proyectos estratégicos.

Respaldadas por organismos internacionales—Alianza de las Ciudades, ONU-Hábitat, GIZ, ABD, etc.— o por redes como Medcités, las estrategias de desarrollo urbano en los países del sur y del este del Mediterráneo confirman estas actitudes, muestran similitudes y revelan ciertas diferencias.

Las estrategias de desarrollo urbano en la región fueron analizadas a través de seis fases que hemos concentrado en tres para fines de este resumen:

- Preparación del lanzamiento de la EDU y diagnóstico participativo
- Elaboración concertada y conjunta de la visión, de la estrategia y de los planes de acción
- Implementación e institucionalización de la EDU

#### **1 Preparación del lanzamiento de la EDU y diagnóstico participativo**

Generalmente, la más alta autoridad de la ciudad ejerce **el liderazgo y conduce la EDU**. Puede ser el gobernador quien representa al estado central, o el alcalde que por lo general es un cargo elegido. En Alejandría, Settat y El Jadida, el gobernador inició la estrategia de desarrollo urbano, mientras que en Túnez, Sfax I y II, Alepo, Ramallah y Amman la EDU fue dirigida por el alcalde. Es imprescindible identificar la EDU a una alta autoridad local para garantizar su éxito; ahora bien, existe el riesgo de un proceso entrecortado o más lento si la ciudad cambia de alcalde o de gobernador.

Las **estructuras de dirección** son por lo general de tipo burocrático y están compuestas mayormente por miembros de la administración; la representación del sector privado y de la sociedad civil es variable, e incluso a veces marginal. Los representantes de la institución municipal ocupan una posición importante en estas estructuras, especialmente en el comité directivo. Los comités o grupos técnicos bajo la autoridad del comité directivo proveen la competencia necesaria para llevar a cabo las distintas fases del proyecto.

El análisis de las **temáticas** abordadas en las estrategias urbanas estudiadas ha permitido constatar deficiencias significativas en las ciudades que conciernen casi sistemáticamente su desarrollo económico y social, el transporte, la estructura y los servicios urbanos, la rehabilitación de los barrios de tugurios, la gobernanza y el medio ambiente urbano, mostrando además que las ciudades de los países del sur y del este del Mediterráneo afrontan problemas económicos, sociales y espaciales semejantes.



Cuando las temáticas principales difieren, éstas revelan diferencias o particularidades interesantes. Por ejemplo, la ciudad de Izmir fue la única en optar inmediatamente por la conservación de la energía y la gestión de riesgos como temáticas centrales, adelantándose a un debate que está hoy en el centro de la actualidad.

Aún cuando el debate sobre el cambio climático figura en la agenda de todos los foros mundiales, las ciudades de los PSEM parecen adoptar una actitud sumamente tímida al respecto, lo que podría ser una indicación de las diferentes prioridades de los actores centrales (ministerios del medio ambiente) y de las autoridades locales, e incluso de los ciudadanos.

Por último, cabe mencionar los temas emergentes como son la gobernanza local y la igualdad de géneros (Tetuán 2, Tetuán 1, Settat, Al Fayhaa, Amman y El Jadida).

## 2 Elaboración concertada y conjunta de la visión, de la estrategia y de los planes de acción

El análisis de las debilidades, amenazas, fuerzas y oportunidades (DAFO) se realiza antes de formular la visión y la estrategia, y de elaborar los planes de acción. Por lo general, las distintas partes interesadas llevaron a cabo cuidadosamente el análisis DAFO, pero en ocasiones fue demasiado exhaustivo y resultó difícil establecer prioridades.

Las **visiones** que expresan las condiciones ideales en que quisiera vivir una comunidad y que son teóricamente el resultado de una concertación entre todas las partes interesadas no recibieron la misma atención en todas las ciudades. La visión de ciudades como Sfax, Al Fayhaa y Tetuán 2 figura explícitamente en sus estrategias de desarrollo urbano, mientras que sólo aparece de manera implícita en el caso de Túnez. En la mayoría de las ciudades, los actores públicos y privados no se apropian realmente estas visiones para poder crear un lobby urbano que facilite una sólida participación del sector privado en la implantación de los planes de acción de la EDU.

El examen de las **estrategias** formuladas confirma las observaciones al respecto en el informe de la Alianza de las Ciudades de 2009: algunas estrategias de desarrollo urbano no son realmente estratégicas y a menudo no establecen prioridades<sup>6</sup>. Con frecuencia los ejes estratégicos propuestos continúan siendo muy generales ya que las ciudades ceden a la tentación de ser demasiado exhaustivas, excepto el proyecto de rehabilitación de la medina de Alepo que planteaba objetivos realistas y realizables.

Los objetivos estratégicos se plasman luego en programas y en proyectos mediante los **planes de acción** sustentados por distintas modalidades de financiación. Dos observaciones generales en cuanto a los planes de acción de las ciudades estudiadas:

- La ciudad no está dotada de la competencia o autoridad para llevar a cabo muchas de las acciones que figuran en los planes de acción.
- Los planes abordan someramente la capacidad financiera de la ciudad, así como las formas de mejorarla.

Algunos planes de acción son demasiado ambiciosos y su financiación incierta (o no poseen ninguna fuente de financiación), o bien se centran en proyectos que pueden ser financiados por donantes internacionales.

---

<sup>6</sup> *Cities Alliance 2009 Annual Report*, página 33

### 3 Implementación e institucionalización de la EDU

La mayoría de las estrategias de desarrollo urbano estudiadas en la región de los PSEM están siendo elaboradas actualmente o no han progresado lo suficiente en su ***implementación*** por lo que resulta prematuro presentar conclusiones definitivas. Ahora bien, sí se observa que algunos aspectos como el carácter sostenible de la estrategia y la supervisión y el monitoreo de la implementación de los planes de acción sólo entran en consideración muy tarde en el proceso. El análisis de las distintas EDU muestra que las entidades a cargo de la implementación de los planes de acción de las distintas estrategias urbanas se crean (cuando se toma una decisión al respecto) hacia el final de la fase analítica, desperdiciando la oportunidad de asociarlas a todo el proceso y así afianzar y acoplarlas a la estrategia. Tampoco se aborda de manera explícita la cuestión de la financiación de estas entidades.

La ***institucionalización*** de la EDU corresponde más bien a determinadas acciones y no a la totalidad de la estrategia. En Marruecos, el gobierno central decidió institucionalizar un sistema de planificación estratégica similar a las EDU.

#### *Contribución de las Estrategias de Desarrollo Urbano*

Dicho lo anterior, no se pueden pasar por alto los diferentes impactos generados por las estrategias de desarrollo urbano estudiadas:

- En algunas ciudades, fue la primera vez que todos los actores locales se reunieron para debatir juntos sobre los problemas de la ciudad y sobre su porvenir.
- Las estrategias urbanas ayudan a entender las responsabilidades a nivel local. La población toma conciencia de las prerrogativas de la municipalidad y de sus límites.
- Es un instrumento de comunicación para la ciudad a nivel nacional e internacional.
- También brinda una oportunidad para reforzar las capacidades de los representantes y técnicos municipales.
- Las ciudades suelen utilizar los planes de acción de la EDU como punto de referencia para los proyectos que han de realizar los gobiernos y los donantes nacionales e internacionales.

#### *Perspectivas de las Estrategias de Desarrollo Urbano en los PSEM: Una apropiación gradual y diferenciada de las Estrategias de Desarrollo Urbano*

El análisis de la evolución de las EDU en los PSEM se basó en tres criterios:

- cómo se inicia la estrategia de desarrollo urbano,
- en qué medida participan los actores locales en la estrategia, y
- la actitud de los donantes nacionales e internacionales con respecto a la estrategia, que permiten distinguir tres generaciones de EDU.

La primera generación (Alejandría, Sfax I, Tetuán 1, Túnez):

- É Uno o varios organismos internacionales inician la estrategia y asumen prácticamente todo el costo;
- É Participación moderada de actores locales<sup>7</sup> (cargos elegidos y autoridades locales), pero mayor participación de las autoridades desconcentradas (gobernadores);
- É Participación variable de donantes en la financiación de los proyectos identificados para la EDU.

La segunda generación (Sfax II, Al Fayhaa, Amman, Settat, El Jadida, Ramallah):

- É Ya no son exclusivamente las instituciones internacionales que inician la estrategia y los actores locales asumen cada vez más el coste de implementación de la EDU;
- É Amplia participación de autoridades locales y municipales;
- É Los donantes se refieren a las EDU para identificar los proyectos pertinentes para fomentar el desarrollo sostenible de las ciudades.

La tercera generación actualmente en gestación, se perfila a través de ejemplos en Turquía, Jordania, Marruecos y Túnez:

- É La iniciativa de la EDU no emana exclusivamente de uno o varios organismos internacionales. Los Estados intervienen para promover la estrategia mediante medidas legales y apoyo financiero;
- É Amplia participación de actores locales y del gobierno central;
- É Apoyo concreto de los donantes a los planes de acción de la EDU.

En esta tercera generación de EDU se observan cambios en cuanto al lugar que ocupa la EDU en el modo de gobernanza urbana, y esto se debe a cuatro razones principales:

- Los gobiernos centrales toman conciencia de la necesidad de abordar la problemática a través de un enfoque de estrategia, tanto a nivel sectorial como territorial;
- La necesidad de contar con la participación del mayor número de actores en el elaboración de la estrategia para garantizar su éxito;
- La agravación de problemáticas urbanas que sólo pueden ser solucionadas a nivel local y según una perspectiva de medio a largo plazo (Marruecos, Túnez, Turquía, Jordania);
- La necesidad de tomar en consideración nuevos retos del desarrollo urbano sostenible, tales como la vulnerabilidad de las ciudades ante los riesgos naturales, el cambio climático, la conservación de la energía, etc.

A pesar de los avances significativos, será preciso progresar aún más en los PSEM para que sus estrategias alcancen un nivel similar al de las experiencias exitosas que se observan al norte del Mediterráneo. Las estrategias urbanas en los PSEM se llevaron a cabo estos últimos años como si estuvieran en un ambiente aislado sin tomar en cuenta las limitaciones del contexto institucional y financiero de las autoridades locales y regionales, cuando no se abordaron como una herramienta para tomar acciones sobre la gobernanza local trascendiendo del ámbito de las prerrogativas de las autoridades locales. La toma de conciencia de estas limitaciones se tradujo en la elaboración de estrategias indecisas (Settat, El Jadida y Túnez). Otra de sus consecuencias fue la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) en Marruecos que si bien son instrumentos eficaces sólo se

---

<sup>7</sup> Excepto Sfax I que fue impulsada por la municipalidad con una participación limitada de gobierno provincial.

pueden aplicar por ley a las municipalidades y las administraciones públicas son libres de aceptar o rechazar parte o la totalidad del PCD.

A partir de estas consideraciones cabe preguntarse, ¿deben las estrategias de desarrollo urbano ser menos ambiciosas para que sean operativas? o ¿será necesario actuar sobre el contexto de la EDU para que puedan desarrollarse plenamente?

### *Prácticas emergentes y cómo superar las debilidades - Recomendaciones*

Tras analizar algunas estrategias urbanas en ciudades como Barcelona y Lyon al norte del Mediterráneo, se ha constatado que además de una buena concepción metodológica, una estrategia de desarrollo urbano sólo es operativa si:

- Está articulada con otras herramientas de planificación espacial;
- Se apoya en uno o varios proyectos estructurantes de planificación urbana; y
- Cuenta con el respaldo de un dispositivo sólido de gobernanza urbana (autoridades locales y regionales ampliamente autónomas, recursos humanos cualificados y motivados, control eficaz y autonomía en la asignación de recursos financieros, etc.).

En la mayoría de los PSEM no se dan aún estas condiciones, e incluso están lejos de lograrlas. Por lo tanto, para que una EDU en los países del sur y del este del Mediterráneo contribuya significativamente a transformar la gobernanza urbana, será necesario consolidar las prácticas emergentes de lo que podrían ser factores del éxito de las estrategias urbanas, e igualmente superar las debilidades identificadas para aumentar la capacidad operativa de dichas estrategias.

#### **1 Consolidación de los factores del éxito de una EDU**

Estos factores incluyen:

- ***Desarrollar proyectos urbanos de envergadura (aparte de los proyectos tradicionales de planificación) que puedan incluirse dentro del marco de una estrategia de desarrollo urbano:*** Estos proyectos podrían sentar las bases para la elaboración de una EDU y además permitirían implicar a las ciudades directamente en la toma de decisiones sobre dichos proyectos estructurantes. Por ejemplo: el programa del Lago Mariut en Alejandría, el proyecto de gestión integrada de la costa sur de Sfax (incluyendo el traslado de la SIAPE), la infraestructura de transporte de Izmir, etc.
- ***Un antiguo sistema de planificación urbana en metamorfosis:*** A pesar de las críticas a los documentos de urbanismo de los PSEM (difíciles de implementar, no corresponden a la realidad del terreno, falta de respaldo/participación de las partes interesadas, etc.) por lo menos existen y están sustentados por un dispositivo jurídico y técnico de muchos años que comparten los servicios del Estado central y las autoridades locales y regionales. Estos sistemas de planificación experimentan casi en todas partes un proceso de cambio con miras a establecer nuevos sistemas de planificación urbana que sean capaces de aportar mejoras a las aglomeraciones urbanas mediante cambios drásticos a los métodos de planificación y de gestión urbana (Amman, Alepo).

- **La implementación de estrategias urbanas a nivel nacional (o regional):** Estas estrategias están siendo estudiadas o implementadas en algunos países, Marruecos por ejemplo, y algunas cuentan con el respaldo de instituciones internacionales, especialmente UNPD/Art Gold, la GIZ o el Banco Mundial.
- **Reforzar el trabajo de redes regionales de ciudades sobre la EDU:** El éxito de estas redes en América Latina (CIDEU), en Filipinas (Liga de Ciudades) o en Sudáfrica (Red de ciudades Sudafricanas) debería servir de ejemplo en el Mediterráneo donde se podría beneficiar del apoyo de iniciativas existentes como la red Medcités, de instituciones internacionales como la Unión Europea o de las plataformas de asociados múltiples como el Centro de Marsella para la Integración en el Mediterráneo (CMI).

## 2 Debilidades estructurales

Éstas se refieren a las deficiencias en la gobernanza local, pero las autoridades locales y regionales no son competentes para poner en práctica su eventual solución por lo que es necesario recurrir a reformas a nivel nacional para aumentar el potencial operativo de las estrategias de desarrollo urbano.

- **Preeminencia del nivel nacional sobre el desconcentrado y del desconcentrado sobre lo local**  
El nivel de descentralización varía de un país a otro en los PSEM. Sin embargo no se observa una verdadera desconcentración, incluso en aquellos países donde la descentralización de responsabilidades ha progresado. La descentralización de responsabilidades no va acompañada de la delegación de autoridad o de recursos y el representante local del Estado (gobernador, wali, prefecto) tiene siempre más autoridad que los que presiden las municipalidades. A su vez, es frecuente que el gobernador que representa al poder central pero que conoce mejor la realidad local deba someterse a las disposiciones de servicios ministeriales del Estado.
- **Financiación de inversiones locales**  
La elaboración de estrategias urbanas ambiciosas resultará en un ejercicio vano (e incluso inútil y frustrante) si las ciudades no disponen de los recursos humanos y financieros para afrontar las necesidades en infraestructura, servicios sociales y equipos colectivos que han sido identificadas por medio de las estrategias. Por lo general, las ciudades de la región que se incluyeron en este análisis carecen de competencia a nivel de la administración local y de capacidades en la gestión y en aspectos fiscales y locales para regular y desarrollar sus recursos financieros. Los planes de acción de varias ciudades (Alejandría, Amman, Ramallah, Al Fayhaa) dependen en gran parte de recursos que la ciudad no puede generar en la situación actual. Tampoco se aborda claramente la intención de definir un marco legislativo y reglamentario apropiado.
- **Adjudicación de proyectos locales: Asociaciones público-privadas**  
Para aliviar las deficiencias mencionadas anteriormente, la tendencia general consiste en delegar la gestión de servicios urbanos a establecimientos públicos o al sector privado. En Marruecos, por ejemplo, fue posible completar y mejorar las capacidades locales mediante la externalización de algunos servicios, pero planteó un problema en cuanto a las responsabilidades de las autoridades locales ante sus ciudadanos.

De la misma manera, se recurre a la creación de estructuras dedicadas a la planificación—como son las sociedades de economía mixta—para la ejecución de proyectos urbanos complejos. Estas experiencias también han tenido que enfrentarse a problemas en relación con la falta de capacidad técnica de las autoridades locales y regionales.

### 3 Recomendaciones

Entre las recomendaciones que resultan del estudio, las siguientes prioridades incumben particularmente a **los agentes nacionales y locales**:

- Consolidar la apropiación de la Estrategia de Desarrollo Urbano: es necesario ampliar la base de la toma de decisiones para evitar la interrupción o suspensión del proceso si se produce un cambio en el liderazgo inicial.
- Milita a favor de la institucionalización de la EDU a nivel nacional y obtener el apoyo del gobierno central para incitar a las ciudades a implementar los planes locales de desarrollo a medio y largo plazo que ponen en marcha el proceso de desconcentración.
- Milita en defensa de una institucionalización de la EDU a nivel local para fomentar las asociaciones público-privadas. Se motiva así al sector privado a participar en la elaboración de la EDU y más tarde en su implementación.
- Tomar en consideración las problemáticas emergentes, tales como la vulnerabilidad de las ciudades ante los riesgos naturales, el cambio climático, la conservación de la energía, etc.
- Crear estructuras para la implementación del plan de acción de la EDU y la movilización de inversiones lo más temprano posible en el proceso.
- Consolidar las estrategias que permitan logros concretos y visibles con el propósito de conseguir el respaldo de la población y dar crédito a la naturaleza “realista y realizable” del proceso.
- Remediar las grandes necesidades en lo que respecta a la capacitación de los actores locales mediante la implementación a nivel nacional de una política apropiada de capacitación, organizada por instituciones especializadas.

Las siguientes recomendaciones van dirigidas a **las instituciones internacionales**:

- Apoyar a los gobiernos de los PSEM que han iniciado la elaboración de Estrategias Nacionales de Desarrollo Urbano con miras a delegar a nivel local más poderes para la toma de decisiones políticas, poniendo a su disposición los instrumentos metodológicos que sean necesarios.
- Brindar apoyo a la movilización de fondos para las inversiones programadas en los planes de acción, especialmente para los proyectos estructurantes y de infraestructura cuya financiación generalmente excede la cantidad de recursos disponibles a nivel local, e incluso a nivel nacional.
- Adaptar la metodología de elaboración de la EDU a los problemas de las grandes aglomeraciones de la región y promover la creación de un mecanismo de apoyo que reúna asociados múltiples para la ejecución de la EDU junto con los gobiernos locales y regionales que participan en el proceso.
- Difundir los documentos e instrumentos metodológicos y técnicos elaborados por los organismos internacionales para promover el enfoque participativo.

- Respalda la creación de redes de ciudades que estén desarrollando una Estrategia de Desarrollo Urbano, aprovechando las iniciativas de redes existentes como Medicités, o redes en preparación, como la red CoMun de GIZ.

