

informed cities

MAKING RESEARCH WORK FOR LOCAL SUSTAINABILITY

MARCOS EUROPEOS PARA LA SOSTENIBILIDAD LOCAL

LA FUNCIÓN DE LOS INVESTIGADORES, RESPONSABLES
POLÍTICOS E INSTITUCIONES EUROPEAS EN LA
CONFIGURACIÓN DEL COMPROMISO LOCAL

www.iclei-europe.org/informed-cities

PRIMUS –
POLICIES AND RESEARCH FOR AN
INTEGRATED MANAGEMENT OF
URBAN SUSTAINABILITY

INFORMACIÓN EDITORIAL

Esta publicación se ha llevado a cabo en el marco de la Iniciativa 'Informed Cities' y es uno de los resultados del proyecto de investigación financiado por la Unión Europea; PRIMUS (Políticas e Investigación para una Gestión Integrada de la Sostenibilidad Urbana), Mayo 2009 – Abril 2012. Es un extracto modificado del libro 'Informed Cities' editado por Theobald, K., Joas, M., Garzillo, C., Kuhn, S., y publicado por Routledge, Reino Unido, 2012

- Autores:** Stefan Kuhn y Cristina Garzillo
- Editor:** ICLEI Secretariado Europeo GmbH
Leopoldring 3, 79098 Friburgo, Alemania
www.iclei-europe.org, www.iclei-europe.org/informed-cities
- Diseño:** Rebekka Dold, Friburgo, Alemania | www.rebekkadold.de
- Traducción:** Isabel Fernández de la Fuente
- Apoyo financiero:** Comisión Europea, VII Programa Marco, Proyecto Num. 226814

Algunos derechos reservados, ICLEI Secretariado Europeo GmbH, 2012



Esta obra está bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License. Si usted desea solicitar permisos adicionales contacte a urban.governance@iclei.org

Friburgo, 2012

Coordinación: **Partners:**



Aviso legal:

La responsabilidad por el contenido de esta publicación recae sobre los autores. No refleja necesariamente la opinión de las Comunidades Europeas. La Comisión Europea no se responsabiliza por el uso que se haga de la información aquí recogida.

INTRODUCCIÓN



© Steve Allen, iStock

Las instituciones europeas juegan un papel importante a la hora de definir y gestionar la evaluación y supervisión de las herramientas encargadas de medir la sostenibilidad local, pero la sostenibilidad local también depende de los gobiernos locales que colaboran con las instituciones europeas en la creación de las herramientas apropiadas. Del mismo modo, los institutos de investigación también son necesarios, ya que guían a los responsables políticos locales en la toma de decisiones y en la identificación de los nuevos retos locales emergentes.

Al mismo tiempo cabe destacar¹ la presente ausencia de comunicación entre investigadores y responsables políticos, la falta de entendimiento y la inexistencia de metas comunes: Los responsables políticos muchas veces desconocen o son incapaces de basar sus políticas en la investigación existente, y los investigadores a su vez desconocen las prioridades y las necesidades emergentes de los responsables políticos. La cuestión de cómo encontrar las herramientas apropiadas que sirvan de apoyo para alcanzar una mayor sostenibilidad local ha sido abordada con frecuencia en las últimas décadas por investigadores y responsables políticos y no cabe duda alguna de que los gobiernos locales usan herramientas y métodos para argumentar su toma de decisiones y para controlar y evaluar el progreso hacia una sostenibilidad local.

Las herramientas pueden ser creadas localmente, 'de forma casera', o por medio de la participación en un esquema o modelo más amplio ofrecido a nivel nacional o europeo. Aquellas herramientas desarrolladas localmente para la supervisión y evaluación reflejan normalmente las políticas y objetivos acordados en una ciudad específica, y no ofrecen por tanto la posibilidad de comparar el progreso local con otros gobiernos locales. Por el contrario, los esquemas europeos son compatibles con el intercambio de experiencias entre gobiernos locales con políticas similares, y puede que ofrezcan diferentes oportunidades para la promoción de las ciudades participantes en forma de vis-a-vis con niveles de gobierno superiores y otras autoridades locales.



© iStockphoto.com



© Dave Balton/iStock

A pesar de los retos y desventajas asociadas a ambas categorías, está claro que cada vez más se necesitan más métodos que mejoren los procesos de sostenibilidad en las ciudades, los cuales ya llevan desarrollándose de forma intensiva en los últimos años.

El fin de esta publicación es por tanto doble:

Lo primero de todo es analizar los vínculos entre los esquemas europeos para medir la sostenibilidad local y las fases de gestión de la sostenibilidad local. Esto demostrará que ningún esquema cubre al completo todos los pasos de una gestión integrada de la misma manera y explicará porqué el uso de una determinada herramienta para un paso específico puede ser una solución a tomar en cuenta por los gobiernos locales.

Un segundo objetivo es describir cómo la cooperación entre los responsables políticos y los investigadores puede llevarse a la práctica, subrayando los puntos fuertes y débiles y desarrollando un enfoque estructurado y metodológico en el diseño e implementación de políticas y herramientas para una sostenibilidad urbana.

Los autores consideran que el papel de la Comisión Europea en esta cooperación puede ser muy oportuna y consideran clave impulsar las relaciones de cooperación para obtener soluciones por parte de los investigadores y los responsables políticos.

GESTIÓN CÍCLICA Y GOBERNABILIDAD DE LA SOSTENIBILIDAD LOCAL: ¿CÓMO VINCULAR LA POLÍTICA Y LA INVESTIGACIÓN?

El uso de esquemas europeos de supervisión y evaluación provee un buen punto de partida para la introducción de una gestión integrada de la sostenibilidad local. De forma alternativa, las ciudades pueden considerar dichos esquemas como una actividad adicional para interactuar con gobiernos locales que ya están trabajando con sistemas de gestión de sostenibilidad local.

La gestión integrada de la sostenibilidad se compone normalmente de un ciclo lógico de cinco fases²:

1. Una revisión de las líneas básicas encargada de describir la situación actual representando el punto de partida para la mejora.
2. Sobre esta base, los gobiernos locales analizan, acuerdan, establecen y ratifican objetivos individuales y metas locales.
3. Un mandato político complementa dichos objetivos y metas por medio de una decisión municipal, estableciendo además los recursos para su logro.
4. La fase de implementación de los objetivos y las metas acordadas se materializa en diferentes momentos por medio de diversas actividades llevadas a cabo por distintos grupos de interés.
5. Finalmente, los plazos relacionados con las metas acordadas proveerán una futura supervisión y evaluación del proceso alcanzado.

Estas cinco fases forman de forma conjunta un ciclo o espiral de constante mejora y progreso, incluyendo las aportaciones de los diferentes sectores integrados.



COOPERACIÓN POR MEDIO DEL ESTABLECIMIENTO DE UNA ESTRUCTURA DE TRABAJO LOCAL



© ICLEI

La sostenibilidad local no se puede obtener sin un proceso cíclico estructurado, es decir un sistema. Por otro lado, un sistema por sí solo no puede ser efectivo sin el apoyo de la gente. El establecimiento de una estructura de trabajo requiere gente que conoce sus responsabilidades y gente que trabaja conjuntamente hacia metas comunes de acuerdo a un plan específico. Se debe poner un especial énfasis en el diseño del

sistema en el que los investigadores y los responsables políticos definan y crean diferentes estrategias y propuestas. El mismo énfasis deberá estar también presente desde las etapas más tempranas del ciclo para obtener así una clara definición de la política a seguir y una estrategia entendida por ambas partes. El carácter cíclico intersectorial de la gestión de la sostenibilidad local y gobernabilidad pueden tenerse en cuenta estableciendo un *grupo de trabajo flexible* involucrando a responsables políticos, investigadores y profesionales, que deberían incorporar y hacer uso de las estructuras existentes tanto en las administraciones municipales como en los centros de investigación. Este grupo de trabajo puede, por ejemplo, combinar un equipo de coordinación entre diferentes departamentos ya establecido (normalmente creado de forma central por la administración) con un enfoque interdisciplinar adoptado por determinadas universidades, (resultado del trabajo llevado a cabo por diferentes departamentos) uniendo de esta manera ambos campos de trabajo tradicionales y diferentes. Este grupo debería ser responsable de supervisar todo el proceso y debería reunirse periódicamente para tratar aspectos específicos del proceso. Como apoyo a este grupo de trabajo, se podría también considerar otros organismos externos intermediarios que podrían facilitar la conexión entre investigadores y responsables políticos, tal como organizaciones encargadas de intercambiar conocimiento, redes, o agencias.



PASO 1: REVISIÓN DE LAS LÍNEAS BÁSICAS

Una vez que la decisión de cooperar conjuntamente en pro de la sostenibilidad local se haya tomado, se debe definir la situación en la que se encuentra la ciudad de forma consistente y completa. Este aspecto es clave para entender desde la base cómo se encuentra el proceso de sostenibilidad local y qué se está haciendo en todos los departamentos. Se necesita por tanto un inventario exhaustivo que recopile todos los indicadores y bases de datos existentes. La identificación y acceso a este tipo de datos es fundamental. Las bases de datos necesitan integrarse posteriormente en el debate político – desafortunadamente en la mayoría de las ciudades estas bases de datos están fragmentadas e incompletas. En algunos casos los investigadores pueden ayudar a mejorar las bases de datos y gestionar las inconsistencias

ocurridas, además de las lagunas existentes. En otros casos es necesario incluir los últimos indicadores desarrollados o incluso desarrollar una nueva base de datos. A continuación se debe elegir correctamente qué esquema, técnica o enfoque utilizar. Los *Compromisos de Aalborg* puede ser, por ejemplo, el esquema recomendado para la recopilación de datos en esta fase del ciclo.

IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES

Una vez que se han definido las condiciones actuales se debe elegir cuidadosamente cómo identificar los problemas, las necesidades y las prioridades. Los medios de comunicación u otros medios de difusión son en muchas ocasiones clave para empezar a percibir el problema³. En esta fase de revisión de la situación local actual el reto de la sostenibilidad es muy evidente: seleccionar prioridades y establecer límites entre disciplinas y sectores, sin poner en riesgo todos los intereses pero también incluyéndolos a todos (cuando sea posible), lo que significa encontrar maneras para combinar las necesidades diferentes y transversales de todos los actores.



© shironosov, iStock

Los investigadores a menudo encuentran dificultades para entender y reaccionar de forma inmediata a las necesidades de los responsables políticos, y de ahí que sea necesario que los investigadores se informen en cuestiones de gobernabilidad para mejorar su conocimiento en torno a las prioridades y métodos de trabajo de los responsables políticos. Por otro lado, las políticas actuales tienen que tener en cuenta lo investigado hasta el día de hoy en torno al desarrollo sostenible. Una de las conclusiones obtenidas recientemente a nivel de investigación⁴ es que la laguna existente entre lo que necesitan los responsables políticos y lo que pueden obtener de forma rápida concede a los investigadores una oportunidad para que su trabajo tenga un impacto en la sociedad.

El papel de un organismo intermediario en esta fase sería informar de las necesidades de la investigación a responsables políticos y científicos. En este caso el papel de los investigadores puede variar: puede aportar un conocimiento instrumental, ya que las necesidades y las prioridades pueden ir por el mismo camino, o puede fundamentar la toma de determinadas medidas, en el caso de que los actores políticos necesiten una base de investigación independiente y neutral para apoyar sus propuestas.

Casi un tercio de los gobiernos locales creen que el *uso del prestigio de la ciencia está* visto como una *estrategia de marketing*, del mismo modo que los investigadores consideran sus credenciales académicas y neutralidad de suma importancia con respecto a los conflictos políticos. El uso de la investigación como referente ofrece confianza a los encargados de tomar decisiones políticas y legitimidad a sus decisiones⁵.



PASO 2: OBJETIVOS Y METAS

© I'm George, flickr, under a Creative Commons license



Los objetivos, y en particular las metas, puede que sean vistas como el punto de encuentro natural de la investigación y la política, en el sentido de que la voluntad política se manifiesta en números basados en una evidencia científica. La decisión a tomar sobre la dirección y el plazo apropiado debe ser meditada y se deben considerar las opciones y posibilidades de forma objetiva para evitar desviaciones más adelante. Al mismo tiempo, los objetivos y metas propuestas expresan ambicio-

nes muy subjetivas provenientes de diferentes grupos de interés con intereses diferentes y a menudo hasta contradictorios. Por esta razón, el establecimiento de metas ha sido durante un largo tiempo el paso del ciclo de gestión ignorado o puesto “en espera” por los gobiernos locales. El paso de la *Revisión de las líneas básicas* directamente a la implementación de proyectos se debía en mayor medida a motivos estratégicos y de conveniencia. En realidad, el trabajar sin un consenso documentado de la sociedad local en cuanto a qué dirección tomar y contar solamente con un mosaico de los llamados ‘proyectos sostenibles’, no va a ser suficiente para alcanzar mejoras relevantes y mensurables. Desde comienzos del Siglo XXI, el *establecimiento de metas* ha sido por tanto el elemento clave de algunos de los esquemas de larga escala para la sostenibilidad local a nivel europeo. Por ejemplo, firmando los *Compromisos de Aalborg*, los gobiernos locales se comprometen a establecer cincuenta objetivos en diez áreas diferentes y a informar de su evolución periódicamente a la *Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*. Otros esquemas llevan a los gobiernos locales que toman parte en ellos a adoptar metas preestablecidas de forma implícita, como por ejemplo, la reducción de emisiones CO₂ en un 20 por ciento para aquellas ciudades signatarias del *Pacto de los Alcaldes*⁶, y la elaboración de un *Plan de Acción para la Energía Sostenible* destacando así cómo las ciudades tienen ya la intención de alcanzar los objetivos. Queda claro que tales Planes de Acción tendrán que incluir más adelante otros objetivos y metas, además de tener en cuenta más campos o áreas.

¿OBJETIVOS O METAS?

Antes de pasar al análisis del papel que la investigación tiene en el proceso de definir objetivos y metas para la sostenibilidad local, debemos destacar la principal diferencia entre estos dos pasos. Mientras los objetivos son normalmente de naturaleza cualitativa (e.g. ‘una movilidad más respetuosa con el clima’), las metas necesitan ser cuantitativas y mensurables (e.g. ‘20 por ciento menos de coches circulando por el centro de la ciudad al día’). Por esta razón, los objetivos formulados por las ciudades europeas pueden parecer similares, tal como demuestran los *Compromisos de Aalborg*⁷. Eso sí, las metas están forzadas a variar debido a las diferentes condiciones locales y específicas existentes en cada gobierno local. Mientras que el consenso en el establecimiento de objetivos puede ser adoptado sin dificultades por los partidos políticos y grupos de interés de la sociedad civil, las metas suelen ser el resultado de una balanza frágil entre *lo que se necesita, lo que es posible y lo que se quiere*. Es esta balanza

la que requiere una mediación fuerte y adecuada por parte de los investigadores, tal como demostrarán los ejemplos a continuación.

¿QUÉ SE NECESITA?

Lo que se necesita puede ser extremo. Si se divide por ejemplo el número total de gases efecto invernadero que el planeta puede absorber anualmente sin calentar la atmósfera por el número total de ciudadanos a nivel mundial, el máximo anual per cápita de emisiones de CO₂ puede perfectamente estar a un nivel de aproximadamente 10 por ciento de las emisiones actuales en una ciudad del oeste de Europa – sugiriendo de esta manera una meta de menos de 90 por ciento. Si esta meta la propone un partido político o grupos de interés seguramente será rechazada por considerarse demasiado radical, totalmente poco realista, o utópica. Los investigadores pueden apoyar el proceso de negociación en la búsqueda de la meta adecuada de una forma realista dentro de una ciudad explicando las necesidades territoriales desde una perspectiva a largo plazo, basadas en datos científicos, y teniendo un valor neutral. Pueden contribuir al entendimiento por parte de la ciudadanía de la severidad de los retos sostenibles, animar a los grupos de interés a que se pregunten por sus intereses a corto plazo y a que comiencen a establecer metas más ambiciosas. En definitiva, explicando de forma objetiva qué es lo que se necesita, se podrán establecer metas locales más realistas.

¿QUÉ ES POSIBLE?

© Isabel Fernández



Lo que es posible puede que sea difícil de influenciar, pero es importante saberlo: Mientras, por ejemplo, los habitantes de una ciudad española puede que necesiten limitar su uso diario de agua fresca per cápita de forma considerable, los ciudadanos finlandeses no tendrán que tener a lo mejor tanto cuidado en cerrar el grifo mientras se cepillan los dientes. Una ciudad en el que existan un gran número de plantas antiguas de industria pesada puede que alcance una mejora considerable de su calidad de aire por medio de una modernización tecnológica, mientras que una ciudad universitaria tenga quizás que trabajar duro para luchar contra un par por ciento menos de emisiones provenientes del tráfico. Una ciudad con rápido crecimiento puede que tenga menos margen para proveer rentas de alquiler asequibles que una que esté disminuyendo, pero sí tendrá más recursos económicos disponibles para invertir en alcanzar esta meta. Siguiendo la línea de estos ejemplos, las metas locales en pro de la sostenibilidad necesitan reflejar la topografía local, además de la situación territorial y económica. Además de recopilar datos para la revisión de las líneas básicas, los investigadores tienen que demostrar los valores fijados como metas posibles de alcanzar bajo determinadas circunstancias, evitando así establecer metas demasiado ambiciosas y poco realistas e innecesariamente inefectivas. Los estudios que analizan en qué medida pueden incluso cambiar las condiciones de marco, son otra contribución indispensable de la investigación para el proceso de establecimiento de metas locales. Cuando se explica a los involucrados en el proceso lo que es posible, se les concede a los investigadores la posibilidad de influenciar lo que es requerido por ellos.

¿QUÉ ES LO QUE SE QUIERE?

© AVTG, iStock



Lo que se quiere puede que cambie con el tiempo, pero también puede cambiar a corto plazo por medio de la información y el diálogo. Incluso en las mismas condiciones marco territoriales y económicas, diferentes ciudades pondrán diferentes metas – por varias razones. En primer lugar, la toma de decisiones se basa en establecer prioridades. Igualmente que el ‘desarrollo sostenible’ abarca una gran variedad de áreas políticas, ninguna ciudad se puede centrar en todo al mismo tiempo. Mientras que la ‘Ciudad Solar’ puede que deje a un lado la segregación social, el ayuntamiento de una ‘Ciudad Inclusiva’ puede que acepte una mayor cuota de producción de energía fósil. Aún más, los diferentes grupos de interés normalmente tienen diferentes opiniones en cuanto

a qué metas son aceptables y cuáles no. Es más, casi ninguna meta se puede alcanzar sin la contribución de todos los actores externos al gobierno local, lo que nos lleva a que estos actores deberían estar incluidos desde el principio para el establecimiento de las metas. Finalmente, lo que se quiere está fuertemente influenciado por el actual *Zeitgeist* – el espíritu asociado a cada época, al igual que por el consenso de la sociedad en general – reflejando el progreso conjunto de la opinión pública en el largo camino hacia la sostenibilidad.

Es importante destacar que la investigación (y los investigadores) pueden tener una influencia decisiva en cada uno de estos tres aspectos: establecimiento de las prioridades políticas, cambio de las posiciones de los grupos de interés, y atribución de connotaciones positivas a estilos de vida más sostenibles. Para reforzar la conectividad entre la investigación y la política en la fase del establecimiento de metas dentro del proceso de gestión es crucial una colaboración cercana y fiable entre los investigadores y el personal de los gobiernos locales. Cuando se actúa fuera de los plazos electorales, y en buena parte independientemente de los intereses políticos, los investigadores y los expertos provenientes de los gobiernos locales comparten el papel de consejeros y facilitadores *vis-a-vis* con los actores políticos y la sociedad civil. Proveen información y datos que los otros necesitan para decidir, explicar sus puntos de vista y finalmente alcanzar un consenso. Debido a su apariencia neutral, los investigadores puede que sean abordados por diferentes partes oponentes con la intención de basar ‘científicamente’ uno u otro punto de vista, o para tomar papeles gestores en conflictos y tensiones políticas. Desde esta perspectiva, adoptar una actitud de neutralidad y objetividad hacia las diferentes posiciones es otro ingrediente importante.

METAS E INDICADORES

A diferencia de los objetivos cualitativos, las metas requieren unidades cuantificables para poder ser medidas. Claramente ningún gobierno local puede medir todos los aspectos del desarrollo sostenible local al mismo tiempo, y por eso, se seleccionarán determinados indicadores para ofrecer a los responsables políticos una idea realista de qué aspectos del desarrollo

local coinciden con sus objetivos, y cuáles no. Cualquier planteamiento sobre indicadores debe reconocer que se corren dos peligros: el exceso de complejidad o el exceso de simplicidad. Entre ambos extremos, resulta indudablemente útil trabajar con un abanico de opciones de cara a seleccionar un enfoque que coincida con los indicadores. Algunos esquemas para medir la sostenibilidad local a nivel europeo (y nacional), como e.g. el *Premio a la Capital Verde Europea*⁸, están basados en un número clave de indicadores sobre los cuales la ciudad aspirante tiene que presentar sus logros, y crean la base para la comparación por parte del jurado del premio. Salvo que un gobierno local decida participar en uno o varios de estos esquemas nacionales o europeos, el proceso para la definición de indicadores debería ser llevado a cabo idealmente como un proceso interdepartamental y debería basarse en la situación local.

Otros esquemas incluyen metas preestablecidas, e.g. la meta del *Pacto de los Alcaldes* de la UE para reducir emisiones CO₂ al menos un 20 por ciento. Esto puede que sea ventajoso para la comunicación y presentación de la iniciativa en conjunto – una meta común para todas las ciudades europeas. Sin embargo, tal como hemos comentado anteriormente, alcanzar una meta común puede que requiera una sola medida por parte de una municipalidad, y un plan de acción a largo plazo por parte de otra, dependiendo de cuáles son sus respectivos puntos de partida. La cooperación entre los gobiernos locales y los investigadores puede evitar el tomar parte en un esquema equivocado, que puede llevar a un punto incómodo donde el sistema político tiene que reaccionar a nuevos problemas con sus respectivas exigencias inadecuadas. Al mismo tiempo, la investigación puede ayudar a los gobiernos locales a tomar la decisión adecuada acerca de los indicadores relevantes a nivel local, y a incluir todos los datos necesarios para definir las metas mensurables.



PASO 3: EL COMPROMISO POLÍTICO



© DeKlofenak, dreamstime.com

La toma de decisiones en pro del desarrollo sostenible requiere legitimación por parte del consejo elegido, especialmente si la decisión a tomar tiene un impacto en el presupuesto local. Este es el motivo por el que las metas mensurables, aunque hayan sido desarrolladas por una variedad de grupos de interés local, expertos, funcionarios e investigadores, siempre tienen que ser adoptadas por los órganos políticos decisorios. Desde el punto de vista de un investigador, esto puede que represente una ralentización evitable del proceso, incluso un debilitamiento desfavorable de la ambición expresada en las metas por medio del debate político y los compromisos. Los responsables políticos encargados de tomar decisiones son a pesar de todo sismógrafos fiables del consenso local social. El consenso para las metas

y medidas de desarrollo sostenible es un proceso iterativo de información en constante actualización, sensibilización y cambio de comportamiento. El compromiso político por unas metas sostenibles refleja exactamente el carácter iterativo del proceso.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y LOS INVESTIGADORES EN LA FASE DE COMPROMISO



© Nyul, dreamstime.com

El entender los diferentes campos donde la política y la investigación desarrollan su trabajo y al mismo tiempo intentar reforzar la conectividad entre los dos es por tanto uno de los mayores retos. Cuando se les pregunta a investigadores y a representantes de los gobiernos locales por las principales diferencias en sus enfoques en torno al desarrollo sostenible, ambos comparten el punto de vista de que los dos sistemas en los que están inmersos

respectivamente funcionan de hecho de diferente modo⁹. Mientras que los investigadores tienen que analizar tendencias de larga duración y recomendar las acciones necesarias, los responsables políticos están atados a períodos de elección de corto plazo que requieren logros y éxitos en cuatro o cinco años. Y mientras que cualquier recomendación hecha por los investigadores necesita seguir la evidencia demostrada por los análisis científicos, los responsables políticos necesitan encontrar la muy frágil balanza entre representar la voluntad de mejorar las circunstancias locales y llevar a su electorado por su camino; o de lo contrario simplemente no serán reelegidos¹⁰. La evidencia científica (representada por las recomendaciones hechas por la investigación) puede que no refleje el acuerdo social (representado por las decisiones tomadas finalmente por los organismos políticos). Así se hace evidente que en la fase donde se llega al compromiso político, investigadores y responsables políticos tienen que ajustarse a las reglas de sus respectivos sistemas. Solamente por medio de un análisis creíble, objetivo y científico de la situación se podrá producir información útil que pueda llevar a un cambio en la concienciación de la ciudadanía local; y solamente una decisión política responsable, buscando el equilibrio entre las necesidades y los temores de los diferentes grupos comunales, podrá crear confianza en el liderazgo político de cara a alcanzar una mayor sostenibilidad. Los responsables políticos y los investigadores deben ir de la mano para acelerar el proceso de pasar de un consenso social hacia metas más ambiciosas.

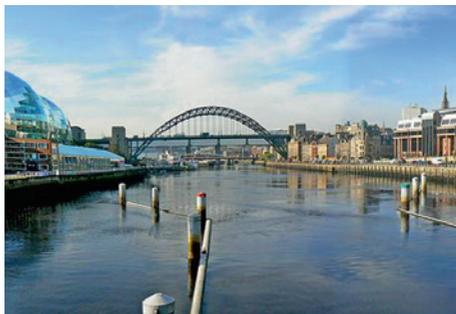
LOS ESQUEMAS EUROPEOS Y LA TOMA DE DECISIONES

Algunos de los esquemas disponibles a nivel europeo para que los gobiernos locales refuercen sus ambiciones en pro de la sostenibilidad hacen uso del efecto demostrativo del compromiso político. Por ejemplo, ambos *Compromisos de Aalborg* y *el Pacto de los Alcaldes* de la UE requieren una decisión del consejo local (o representante político autorizado) para tomar parte en el esquema y adoptar sus respectivos objetivos y/o metas. Los gobiernos locales puede que hagan uso de estos esquemas para asegurarse una insignia “verde” o como una forma de acreditación en pro de la sostenibilidad. Esto permite a las municipalidades cobrar cierto mérito de cara a las instituciones europeas o políticos nacionales – pero también de cara a sus propios ciudadanos.



PASO 4: IMPLEMENTACIÓN Y SUPERVISIÓN

Habiendo analizado los objetivos mencionados anteriormente y habiendo establecido un claro mandato político, la próxima fase es la esencia de la gestión de la sostenibilidad y el ciclo de gobernabilidad: las actividades y las medidas son llevadas a cabo. La implementación es una ardua tarea en cuestión de organización y coordinación de todas las acciones paralelas que tendrán lugar. Una condición clave para esta implementación es la comunicación



© penzo07, flickr, under a Creative Commons license

y la participación dentro del grupo de trabajo descrito anteriormente. La cooperación con y entre diferentes grupos de interés asegura que todos los actores formen parte en el proceso de implementación. Por tanto, la implementación está basada en los “cimientos”, que son una combinación de un buen plan, de la fase de preparación y revisión, y por encima de todo, de una buena comunicación y participación. La aprobación de las actividades y proyectos por un ayuntamiento determinado en el paso anterior es un factor determinante de éxito, ya que justifica las acciones y les da la prioridad requerida.

LA COORDINACIÓN DE LAS MEDIDAS

A pesar del acuerdo de división de funciones y responsabilidades hay numerosos impedimentos políticos y financieros que puede que limiten o cambien el espacio para maniobrar de los responsables políticos. Al mismo tiempo, el conocimiento científico de los investigadores puede que sea más solicitado o en algunos casos hasta cuestionado. A esto hay que añadir que otros grupos de interés, tal como empresas y utilidades locales, puede que tengan necesidades diferentes para poder alcanzar los objetivos propuestos respectivamente. Las tres perspectivas de los responsables políticos, investigadores y operadores ya no son mutuamente exclusivas; sino que deberían enfocarse a diferentes aspectos.

La coordinación es un requisito central para llevar a cabo proyectos y actividades de desarrollo sostenible. Los déficits en la coordinación contribuyen de forma significativa a otros déficits. Por tanto, es extremadamente importante evitar crear acciones segregadas y proyectos llevados a cabo con diferentes márgenes de tiempo por instituciones de investigación, ayuntamientos y empresas (e.g. compañías de transporte, operadores de residuos y vertederos, etc.) y abogar por la necesidad de reforzar las sinergias. Aún así, las responsabilidades y los márgenes de tiempo relacionados con las medidas comunes deben ser acordados en esta etapa entre administraciones locales y centros de investigación lo antes posible. La mejor forma de llevar esto a cabo es por medio de personas responsables en los sectores municipales individuales y departamentos académicos, y posteriormente reafirmados por medio de un acuerdo oficial entre gestores superiores.

DESVIACIONES Y AJUSTES

La supervisión significa un intercambio de información con actores externos. Estos deben también proveer información de en qué medida las metas auto-impuestas han sido tenidas en cuenta o alcanzadas por medio de la introducción de medidas. Ciertos malentendidos pueden ocurrir en este punto del proceso, o un determinado actor puede que no quiera continuar con el cumplimiento de las metas auto-impuestas debido a intereses económicos de corto plazo. En este caso el socio académico puede actuar como moderador y sugerir una solución al conflicto. Se asume por tanto una cierta capacidad por parte del socio académico, que puede que no sea el caso en la práctica. A pesar de esto, e independientemente del papel a jugar por los investigadores, es importante para ellos considerar esto como una oportunidad más que como una obligación, y considerarlo como una posibilidad para maximizar los beneficios surgidos de esta posición como moderador. Algunas veces las desviaciones pueden ser tan graves que los líderes políticos tengan que decidir la mejor manera de continuar. Cuando esto ocurra, el grupo de trabajo intersectorial deberá informar de la situación al consejo local. Basándose en esta información, el consejo establecerá las medidas correctoras necesarias y, si fuese necesario, decidirá acerca de un presupuesto suplementario. Está claro que es difícil combinar el pensamiento de larga duración académico en un contexto guiado por preocupaciones de corto plazo. Normalmente esto se ve reflejado en conflictos presupuestarios ordinarios entre diferentes campos de interés y áreas políticas. Por tanto, en esta etapa es importante superar las barreras hacia un pensamiento y una política de larga duración debido a estructuras compartimentadas de ambos gobiernos locales e investigadores. La gestión de la sostenibilidad y la gobernabilidad abarca diferentes áreas políticas, afecta a multitud de actores y es multidisciplinar. Puede por tanto que sea un reto que los objetivos de las diferentes áreas políticas se reconcilien unos con otros.



© Bruno Grimm, flickr, under a Creative Commons license



PASO 5: EVALUACIÓN Y TRANSMISIÓN DE LOS RESULTADOS

Una evaluación periódica ayuda a aprender del pasado: ayuda a mejorar el futuro proceso; provee una evaluación de efectos previstos y no previstos; ayuda en la moderación de conflictos; y justifica la continuación o fin de un proceso.

La evaluación no es por tanto un acto puntual, y debería llevarse a cabo antes, durante y después de la implementación:

- Antes de la implementación (*ex-ante*), la evaluación se necesita para apoyar la toma de decisiones en lo relativo a cómo debería ser implementada la gestión de la sostenibilidad y el sistema de gobernabilidad en su conjunto, y para definir las consecuencias de las metas previstas y las medidas durante un período de tiempo determinado.

- Durante la implementación (*interim*) como un proceso continuo, la evaluación permite a los gobiernos locales revisar de forma progresiva y adaptar las medidas de acuerdo a las circunstancias cambiantes para alcanzar las metas deseadas y los objetivos del proyecto.
- Después de la implementación (*ex-post*), la evaluación se necesita para hacer un seguimiento del proceso de planificación e implementación y de los resultados después de la implementación de las acciones y medidas. Esto puede conllevar cambios en la estructuración del gobierno local, o cambios en las futuras medidas y metas.

EVALUACIÓN DEL PROCESO



© GollyGforce/flickr, under a Creative Commons license

La evaluación del proceso es un paso importante y crucial porque es en este momento cuando se puede ver si la cooperación ha sido un éxito o un fracaso. Los investigadores y los responsables políticos que llevan cooperando durante este tiempo puede que se hayan familiarizado con este proceso tan complejo y con estos procedimientos de gestión, que deberán mantenerse estables hasta cierto punto durante un

período de tiempo. Sin embargo, la evaluación del proceso se basa en el cambio. El cambio en este caso tiene algo que ver con la modificación de las formas de trabajo, las estructuras renovadas, las transformadas estrategias de cooperación y la cultura organizativa. Los investigadores y los responsables políticos están en una constante interacción y necesitan no solo aprender de acuerdo a su propia experiencia, sino también a adaptar las expectativas, convicciones y el conocimiento ya adquirido por otros¹². La reorganización de las estructuras y la reacción positiva a las nuevas situaciones y a los marcos organizativos implican una constante mejora y facilita los sucesivos ciclos de gestión.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

Una segunda evaluación está más orientada a las metas. Es una evaluación en relación a los objetivos previstos, metas y perspectivas en general. La comparación entre las metas previstas y los valores actuales no solo permite comparaciones entre metas y valores de actuación, i.e. una evaluación de todo el ciclo, sino que lo más importante es que lo que se ha alcanzado debe ser medido en relación a la meta de medio o largo plazo, previniendo así al gobierno local de perder de vista el camino a seguir.

Las dos evaluaciones implican cambios en el proceso político y en el contenido del programa de implementación ya que cuestionan las acciones y rutinas establecidas. De hecho, el primer ciclo de sostenibilidad integrado debería llevar a una reflexión general sobre los procesos y las actividades. Así mismo, la implementación de actividades específicas siempre tiene implicaciones en otras actividades. Por tanto es fundamental analizar la relación entre actividades individuales. En concreto, en la gestión y la gobernabilidad de la sostenibilidad local, estas interconexiones son importantes porque cuestiones intersectoriales solamente pueden ser solucionadas por medio de una cooperación de largo alcance entre los diferentes campos tradicionales.



© ICLEI

EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD LOCAL A NIVEL EUROPEO



© katerha, flickr, under a Creative Commons license

Los esquemas europeos que apoyan la sostenibilidad a nivel local también suelen incluir actividades de evaluación, basadas la mayoría en un conjunto de indicadores cuantitativos, incluyendo el desarrollo de directrices específicas de supervisión y transmisión de resultados. Los informes de evaluación recogen el estatus y el progreso del desarrollo sostenible y cuestiones relacionadas dentro de una ciudad. Por ejemplo, los signatarios del Pacto de los Alcaldes necesitan “*presentar un informe sobre la implementación por lo menos cada dos años después de la presentación del Plan de Acción para su evaluación, supervisión y verificación*”. Los procesos de supervisión y evaluación varían según los esquemas debido a que varía la frecuencia, el formato normalizado, las características de los métodos de comparación; cuantitativo versus cualitativo, tecnocrático o participativo.

Los procesos de supervisión y evaluación varían según los esquemas debido a que varía la frecuencia, el formato normalizado, las características de los métodos de comparación; cuantitativo versus cualitativo, tecnocrático o participativo.

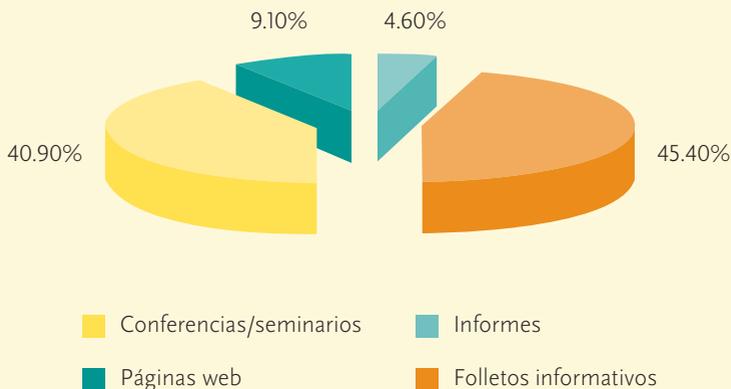
COMUNICACIÓN Y TRANSMISIÓN DE LOS RESULTADOS



© Monkeybusinessimages, dreamstime.com

¿Cómo hacer más accesibles las lecciones aprendidas por medio de la evaluación? ¿Cómo pueden ser transmitidos y difundidos los resultados de una forma innovadora? Los responsables políticos no tienen ni el tiempo ni la experiencia de leer papeles científicos en profundidad, por tanto hay una clara necesidad de una traducción profesional de los resultados de la

investigación en un lenguaje que permita a los responsables políticos y a una audiencia más amplia identificar su contenido y su valor. En este sentido, muchos estudios recogen resúmenes, recomendaciones y mensajes clave, etc¹³. De hecho, ambos responsables políticos e investigadores están de acuerdo que tanto los folletos informativos como las conferencias/seminarios son la mejor manera de presentar los resultados de los diferentes proyectos. En cambio, no consideran los informes y las páginas web como modos de difusión efectivos¹⁴.



“¿Cuáles serían los formatos más efectivos para presentar los resultados de un proyecto a la audiencia de un gobierno local?” (Encuestados: solamente gobiernos locales)

Fuente: Foro de “Informed Cities”, Newcastle upon Tyne, Reino Unido, Abril 2010

MARCOS EUROPEOS PARA LA SOSTENIBILIDAD LOCAL: LAS PRIORIDADES DE LOS RESPONSABLES POLÍTICOS Y LOS ELEMENTOS CLAVE PARA SU FUTURO DESARROLLO

Las experiencias prácticas, y las observaciones recibidas por parte de los responsables políticos y los investigadores durante las actividades y los encuentros organizados en el marco de la Iniciativa “Informed Cities” sugieren que existe la necesidad de seguir desarrollando y mejorando los actuales esquemas de supervisión de la sostenibilidad local a nivel europeo. El prometedor enfoque para este futuro desarrollo debe ser orientado en torno a las necesidades de los usuarios de los esquemas y las herramientas y debe integrar los respectivos puntos fuertes para cada uno de ellos. El enfoque global del *Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible*¹⁵ y el informe personalizado de *Local Evaluation 21*¹⁶; la gama de objetivos de los *Compromisos de Aalborg* y las metas del *Pacto de los Alcaldes*; la integración de los datos de la iniciativa *Integrated Urban Monitoring for Europe*¹⁷ y el reconocimiento público del *Premio a la Capital Verde Europea*.



© Newcastle Gateshead

Lo que queda claro es que ninguno de los esquemas y herramientas existentes cubren todas las necesidades, ni parece que los diferentes actores responsables de las diferentes herramientas¹⁸ vayan a unir fuerzas y creen un *compromiso europeo y un esquema de supervisión para la sostenibilidad local común*. Como consecuencia, los gobiernos locales tienen que decidir cuidadosamente qué esquemas se ajustan a sus necesidades de una mejor manera. En otras palabras, procurarán desarrollar sus propios marcos individuales derivados de esos esquemas, ofreciendo un gran potencial y unos beneficios prácticos para las diferentes funciones y pasos. En la práctica muchas ciudades toman parte en diversos esquemas identificando así sinergias y complementariedades que no se hayan tenido en cuenta todavía a nivel europeo.

10 ELEMENTOS CLAVE PARA UN MARCO EUROPEO IDEAL PARA LA SOSTENIBILIDAD LOCAL

¿Qué prioridades clave para los responsables políticos deberían tener en cuenta las instituciones europeas a la hora de desarrollar esquemas para medir la sostenibilidad local en un futuro? Los autores de este folleto recomiendan poner en práctica un conjunto de 10 elementos clave para un compromiso europeo y un esquema para medir la sostenibilidad local común:

1. APOYO DURANTE TODO EL CICLO

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local apoya la gestión y la gobernabilidad de la sostenibilidad local en todas las cinco fases del ciclo de gestión y gobernabilidad, i.e. creando una revisión de las líneas básicas, estableciendo metas, obteniendo un compromiso político, implementando acciones para alcanzar las metas, y evaluando el éxito y el fracaso.

2. CONJUNTO DE INDICADORES AVANZADOS

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local están basados en un número manejable de indicadores reflejando el desarrollo medioambiental, económico y social local de una manera equilibrada. Los datos para estos indicadores son relevantes y están disponibles a nivel local.

3. ENFOQUE INTEGRADO

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local integran los diferentes aspectos del desarrollo sostenible en lugar de enumerarlos en una lista y abordarlos de forma individual. El punto clave está en el nexo entre la protección de los bienes naturales comunes y la creación de condiciones de vida decentes para todos los ciudadanos.

4. OBJETIVOS CUALITATIVOS COMUNES

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local incluyen y están basados en un conjunto de objetivos cualitativos comunes a seguir por cualquier gobierno local en Europa.

5. METAS ESPECÍFICAS

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local ofrecen un procedimiento en el que los gobiernos locales establecen metas mensurables que pueden ser comparables entre ciudades y pueblos en Europa, siendo lo suficientemente flexibles para satisfacer las diferentes condiciones marco medioambiental, económico y social.

6. COMPROMISO POLÍTICO

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local requieren un compromiso político y una responsabilidad. La participación está basada en una decisión del consejo local, y los compromisos adoptados por medio de esta decisión son supervisados.

7. COMPARACIÓN

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local premian a las ciudades y pueblos por su buena actuación ambiental por medio de un reconocimiento y una promoción a nivel europeo. Las condiciones a considerar a la hora de premiar a las ciudades varían periódicamente, y de forma transparente, para permitir a las ciudades con diferentes características sobresalir.

8. SEGUIMIENTO Y RECURSOS

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local están ligados a un marco que provee un seguimiento técnico y un acceso a los recursos para aquellos gobiernos locales que tomen parte para la implementación de los compromisos.

9. ANÁLISIS INDIVIDUAL

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local proveen un análisis y unos resultados individuales para todos los gobiernos locales que tomen parte. Este análisis es importante para la ciudad y facilita un desarrollo de sus políticas de sostenibilidad local.

10. VALOR AGREGADO AL SISTEMA EUROPEO DE ELABORACIÓN DE INFORMES

El compromiso europeo y el esquema de supervisión para la sostenibilidad local proveen unos resultados sobre el estatus de la sostenibilidad local a nivel europeo. El sistema de supervisión establece un procedimiento que no requiere ningún esfuerzo extra por parte del gobierno local participante a la hora de presentar datos locales; el acceso está abierto al público y no está controlado por ningún actor, organización o institución en concreto.

El propósito de un compromiso europeo y un esquema de supervisión para la sostenibilidad local sería descubrir y entender de mejor manera los cambios en la sostenibilidad local. Así mismo, la lista con los diez elementos clave puede servir como una agenda científica para la Comisión Europea y ofrecer una gran oportunidad para el desarrollo de soluciones comunes que beneficien a todos los gobiernos locales en Europa.

Después de todo es un trabajo que está en progreso. La sostenibilidad de las ciudades es un esfuerzo colectivo que requiere una voluntad conjunta de agencias e instituciones de la UE, una clara coordinación entre actores de los gobiernos locales y centros de investigación, además de aportaciones constructivas de los ciudadanos.

La coordinación entre las ciudades, la comunidad científica y las instituciones europeas es un gran reto en términos conceptuales y prácticos. Esto no es ninguna sorpresa. Sin embargo no deberíamos olvidar que todo esto es necesario para reforzar la importancia de los aspectos relacionados con la sostenibilidad y para desarrollar soluciones que vayan más allá de las que conocemos a día de hoy.



REFERENCIAS

- ¹ Comisión Europea (2008), Evidencia científica para el diseño de políticas, Bruselas, Bélgica; y UNCTAD (2006), El diseño de políticas basado en la investigación: tendiendo puentes entre investigadores y responsables políticos, Recomendaciones para los investigadores y responsables políticos establecidas tras las charlas del taller UNCTAD-WTO-ITC, sobre el análisis de la política de comercio, Ginebra, 11-15 Septiembre 2006
- ² ICLEI (2007), La Guía para la Implementación de los Compromisos de Aalborg. *Un enfoque de 5 pasos*, Friburgo, Alemania
- ³ Jungwirth, M. (2011), Sistemas de Gestión Medioambiental en las autoridades públicas locales, Peter Lang GmbH, Frankfurt, Alemania
- ⁴ <http://www.urbansustainabilityexchange.org.uk/>
- ⁵ Voto en directo para investigadores y gobiernos locales en el Foro de “Informed Cities”, Newcastle, Reino Unido, Abril 2010
- ⁶ Pacto de los Alcaldes, 2008, para más información: http://www.eumayors.eu/index_en.html
- ⁷ Los Compromisos de Aalborg son un conjunto de cincuenta objetivos en pro de la sostenibilidad acordados unánimemente , para más información: <http://www.aalborgplus10.dk/>
- ⁸ Premio a la Capital Verde Europea 2010-2013, para más información: http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm
- ⁹ Foro de “Informed Cities” 2011: Voto en directo recogido en http://informed-cities.iclei-europe.org/fileadmin/template/projects/primus/files/Live_Survey.pdf
- ¹⁰ Evans, B., Joas, M., Sundback, S. and Theobald, K. (2005), Gobernando Ciudades Sostenibles, Earthscan, Londres, Reino Unido
- ¹¹ Holmes y Clark, 2008
- ¹² Jungwirth, M., 2011
- ¹³ Comisión Europea, 2008; y OPM (2005), El impacto de la investigación en el diseño de políticas y en la práctica: el estatus actual y procedimientos de cara al futuro – Informe para la Comisión Auditora, Londres, Reino Unido
- ¹⁴ Resultados obtenidos tras una votación online llevada a cabo en el Foro de “Informed Cities” en Newcastle, Reino Unido, Abril 2010
- ¹⁵ Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible, para más información: <http://www.rfsustainablecities.eu/>
- ¹⁶ Herramienta online de autoevaluación para procesos de sostenibilidad local; Local Evaluation 21, para más información: <http://www.localevaluation21.org>
- ¹⁷ Integrated Urban Monitoring for Europe, para más información: <http://iume.ew.eea.europa.eu/>
- ¹⁸ Relacionado con los diferentes Directorados Generales de la Comisión Europea involucrados en varios esquemas, e.g. DG ENER en el Pacto de los Alcaldes, DG REGIO en el Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible, DG ENV en el Premio a la Capital Verde Europea, etc.

INFORMED CITIES

Informed Cities es una iniciativa que busca reforzar la conectividad entre los investigadores y los responsables políticos en el campo del desarrollo sostenible. Se ha llevado a cabo impulsando la interacción y debates cara a cara entre investigadores y responsables políticos, además de llevando a cabo un proceso de aplicación de dos herramientas desarrolladas por investigadores para la gestión de la sostenibilidad urbana por gobiernos locales en Europa.

Informed Cities subraya cómo los resultados de la investigación, si se aplican consistentemente, pueden ayudar a alcanzar mejoras considerables en los mecanismos de gobernabilidad a nivel local, nacional y europeo.



Informed Cities está financiado por el VII Programa Marco de la Unión Europea bajo el nombre de PRIMUS – Políticas e Investigación para una Gestión Integrada de la Sostenibilidad Urbana.

CONTACTO:

Informed Cities Initiative

E-mail: informed-cities@iclei.org

Página web: www.iclei-europe.org/informed-cities

Únete: www.facebook.com/InformedCities

Para subscribirse al **Informed Cities Update**, un boletín informativo que recibirá de forma cuatrimestral en su correo electrónico recogiendo las últimas novedades en el marco del proyecto, información acerca de herramientas específicas de gestión de la sostenibilidad e invitaciones a eventos relacionados con la iniciativa “Informed Cities”, solo tiene que visitar nuestra página web y rellenar el formulario de suscripción.