

MARÍA ISABEL BELTRÁN VILLAVICENCIO*
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

La Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) y su trabajo en el Perú

Los procesos de urbanización se están produciendo a un ritmo acelerado en América Latina y el Caribe. Una prueba de ello es que, en la actualidad, esta región es la segunda más urbanizada del planeta: la tasa de urbanización pasó de 62% en 1980 a 81% en el 2011 y se espera que llegue a 90% en el 2050 (UN-Habitat, s. f.) ¿Qué implica esto para el crecimiento organizado y sostenible de las ciudades? ¿Qué hacemos al respecto?

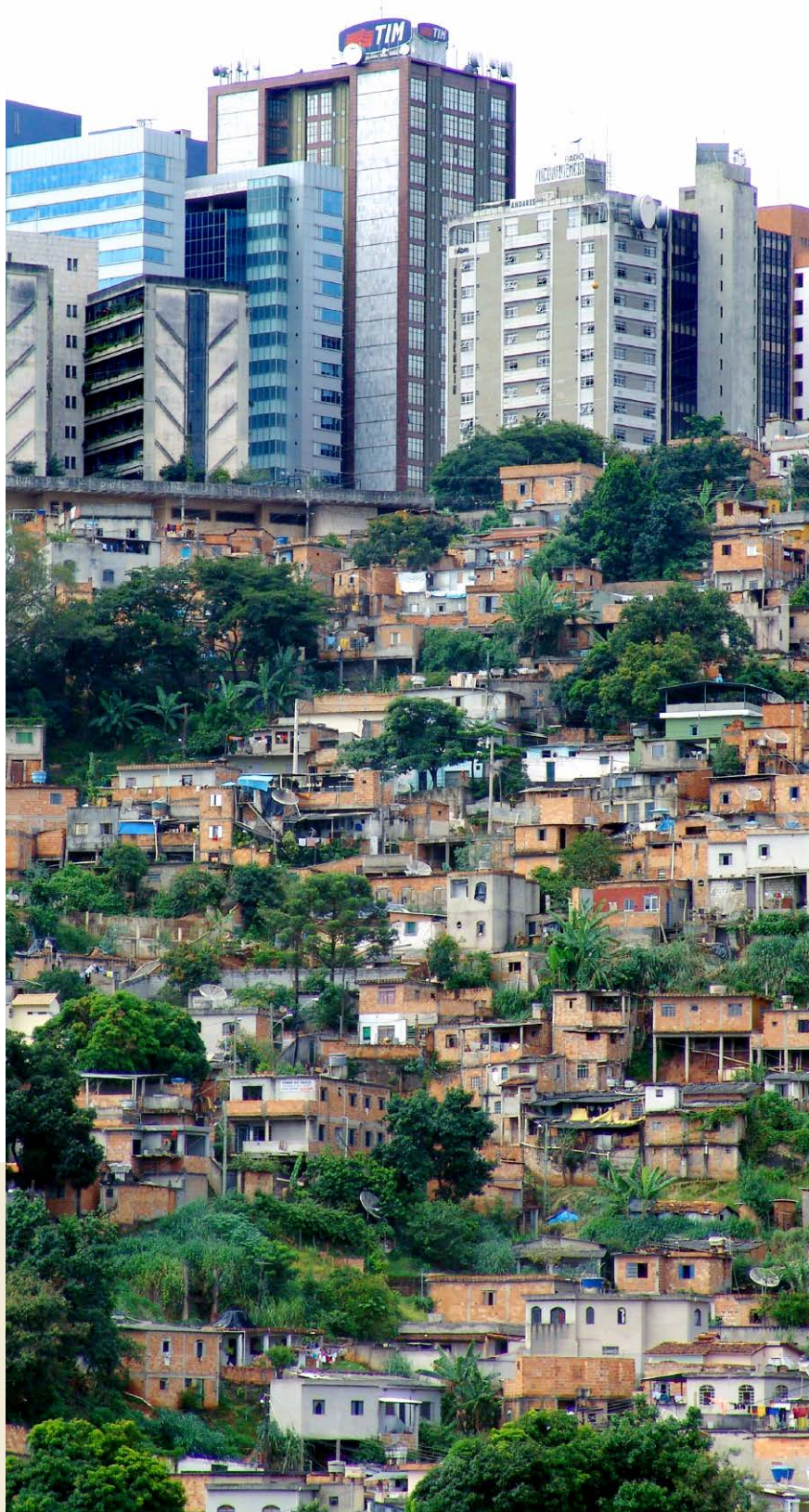


Collage: E. Ch.

Las características del crecimiento urbano de América Latina y el Caribe (ALC) han variado en las últimas décadas. Si bien en el pasado el crecimiento era más marcado en las grandes ciudades —que crecían a un ritmo más acelerado que otras zonas—, hoy se observa un fenómeno nuevo. A pesar de que las grandes metrópolis latinoamericanas (Sao Paulo, Buenos Aires, Ciudad de México, etc.) continúan teniendo un importante peso específico en la región, ya no son las que cuentan con las mayores tasas de crecimiento. De hecho, según varios estudios, las ciudades de tamaño intermedio están encabezando el crecimiento poblacional urbano regional.

El rápido crecimiento urbano en las ciudades intermedias ha creado oportunidades para millones de personas. Pero este nuevo patrón de urbanización también representa grandes desafíos para los gobiernos de la región, que necesitan incrementar la provisión de servicios básicos (públicos y sociales), garantizar mayor calidad de vida, promover la generación de empleo, proteger el medio ambiente y abordar los desafíos relacionados con el cambio climático¹. Sumado a ello, las ciudades intermedias en ALC aún se caracterizan por contar con altos índices de pobreza, y sus gobiernos requieren, en general, fortalecer su capacidad institucional y operacional, exacerbada ante la escasez permanente de recursos para inversiones y la necesidad de una gestión fiscal adecuada.

Para ayudar a las ciudades emergentes en el enfrentamiento de estos desafíos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha puesto en marcha la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), mediante la cual apoya el crecimiento sostenible en dichas ciudades, buscando evitar que los retos que enfrentan se conviertan en un límite para su desarrollo. Ello incluye ayudarlas a manejar su vulnerabilidad ante los desastres naturales y a manejar la adaptación y mitigación al cambio climático, prioridades que, con frecuencia, no existen en las agendas locales.



M. F.

El enfoque de la ICES

La ICES es un programa de asistencia técnica a los gobiernos de ciudades intermedias de ALC, es decir, de ciudades que crecen en producto bruto y población por encima del promedio de sus países. El programa usa una metodología de evaluación rápida que permite la identificación, organización y priorización de proyectos de infraestructura de corto, mediano y largo plazo, así como la definición de proyectos y propuestas urbanísticas, medioambienta-

les, sociales, fiscales y de gobernabilidad, que permitan mejorar la calidad de vida de la población y una mayor sostenibilidad de las ciudades.

La ICES representa un nuevo enfoque para el desarrollo urbano en ALC, con el que se abordan los retos más urgentes de la ciudad. Utiliza una perspectiva integral y multidisciplinaria, necesaria para identificar el camino hacia la sostenibilidad de largo plazo. Conceptualmente, se enmarca en tres dimensiones:



Dimensión 1

Sostenibilidad ambiental y cambio climático. Incluye aspectos de gestión ambiental local, consumo de recursos naturales y control de la contaminación (entre los que se encuentran la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos sólidos y la prevención de desastres), así como la mitigación de los efectos producidos por el cambio climático (mediante la eficiencia energética y otras medidas) y la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres y la adaptación al cambio climático.

Dimensión 2

Sostenibilidad urbana. Se enfoca en temas relacionados con el diseño y el crecimiento de la ciudad (capacidad de controlar el desarrollo a través de la planificación y control efectivo de las políticas de uso de la tierra), la desigualdad social y la distribución inequitativa de los servicios urbanos, la eficiencia de los sistemas de transporte urbano, la competitividad económica y el nivel de eficacia de los servicios de seguridad pública.

Dimensión 3

Sostenibilidad fiscal y gobernabilidad. Se relaciona con la existencia de mecanismos adecuados de gobierno, la capacidad de los gobiernos locales para priorizar y financiar las inversiones necesarias, la capacidad de financiar y mantener los servicios urbanos y sociales, el control adecuado de los gastos y deudas, y la toma transparente de decisiones.



Tomada de: <<http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/implementacion-del-enfoque-de-la-iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,7641.html>>.

La metodología de la ICES

Esta metodología comprende dos etapas principales (BID, s. f.). La primera consiste en una evaluación rápida que comprende cuatro fases y concluye en la elaboración de un plan de acción para la ciudad, con propuestas concretas para atender las áreas más críticas. Esta etapa se completa en un plazo cercano al año. La segunda etapa se construye sobre el plan de acción y persigue materializar, por lo menos, una de las inversiones prioritarias definidas. Las fuentes de financiamiento pueden provenir del BID, bancos de desarrollos regionales y/o nacionales, bancos comerciales, asociaciones público-privadas, etc. Esta etapa dura entre tres o cuatro años, dependiendo de los proyectos seleccionados.

Etapa 1. El proceso parte de la identificación de los retos más apremiantes de sostenibilidad de la ciudad mediante una evaluación rápida, basada en un análisis cuantitativo de aproximadamente ciento

veinte indicadores distribuidos en veintitrés temas que cubren las tres dimensiones de la ICES y que son obtenidos, en su mayoría, de fuentes de información secundaria. Sobre la base de este diagnóstico rápido, se procede a identificar y priorizar áreas de intervención mediante: a) un análisis técnico y cualitativo, basado en el conocimiento profundo y la experiencia de especialistas en los diversos temas sectoriales del banco y la municipalidad; b) estudios base, que incluyen mapas de vulnerabilidad ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático, estudios de crecimiento urbano y un inventario de gases de efecto invernadero; c) una encuesta de opinión pública que captura la percepción de la ciudadanía acerca de los problemas de la ciudad; d) un estudio de impacto económico que cuantifica los beneficios socioeconómicos que se obtendrían al resolver la problemática de cada tema; y e) una valoración de la interrelación sectorial, es decir, del impacto que posee cada tema con respecto a otros sectores. Se valora la integralidad de los proyectos.

Etapas 2. En esta etapa, el BID apoya a la ciudad en la preparación de proyectos en áreas prioritarias y la identificación de fondos para los estudios de preinversión. También se analizan posibles fuentes de financiamiento para las intervenciones definidas. Además, la ICES promueve la transparencia y el rendimiento de cuentas mediante la implementación o fortalecimiento de un sistema de monitoreo ciudadano independiente que interactúa de manera constructiva con el gobierno local y permite a la sociedad civil dar seguimiento a los avances y los temas y las acciones principales que se definan como prioritarios por la ciudadanía.

De esta manera, el proceso de capacitación e implementación de la metodología de la ICES persigue promover en los ámbitos subnacionales la definición de políticas y la realización de inversiones basadas en evidencia. La ICES busca que las ciudades miren más allá de las operaciones del día a día y se embarquen en una planificación a mediano y largo plazo, que excede los periodos de gobierno. La continua interacción con las autoridades locales durante todas las fases de implementación ha

La ICES es un programa de asistencia técnica a los gobiernos de ciudades intermedias de ALC, es decir, de ciudades que crecen en producto bruto y población por encima del promedio de sus países.

creado un nuevo paradigma en las administraciones locales, donde los alcaldes empiezan a utilizar esta metodología como una herramienta para la identificación de inversiones, la toma de decisiones y como instrumento de política pública, en general, y comienzan a realizar el seguimiento de indicadores claves, más allá de la fase de diagnóstico de la ICES.

The screenshot shows the BID website interface. At the top left is the BID logo (Banco Interamericano de Desarrollo). To the right is a search bar with the text 'Buscar' and a magnifying glass icon. Below the search bar are the links 'FOMIN | CII'. A horizontal navigation menu contains the following items: 'Acerca del BID', 'Noticias', 'Temas', 'Proyectos', 'Resultados', 'Investigación y Datos', 'Publicaciones', and 'Países'. The main content area features a large video player with a play button and a '55:05' duration indicator. The video title is 'Amplian Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles'. Below the video player is a row of six smaller video thumbnails, each with a title and duration: 'Crónicas de Cambio 2.1' (26:00), 'Crónicas de Cambio: ESPECIAL MONTEVIDEO' (26:00), 'Crónicas de Cambio: Episodio 12' (26:00), 'Crónicas de Cambio: Episodio 11' (26:00), 'Crónicas de Cambio: Episodio 10' (25:49), and 'Crónicas de Cambio: Episodio 9' (26:00). Social media icons for Facebook and Twitter are visible at the bottom right of the video player area.

Tomada de: <http://www.findeter.gov.co/ciudades/publicaciones/amplian_iniciativa_de_ciudades_emergentes_y_sostenibles_tomado_de_bid_tv_pub>.

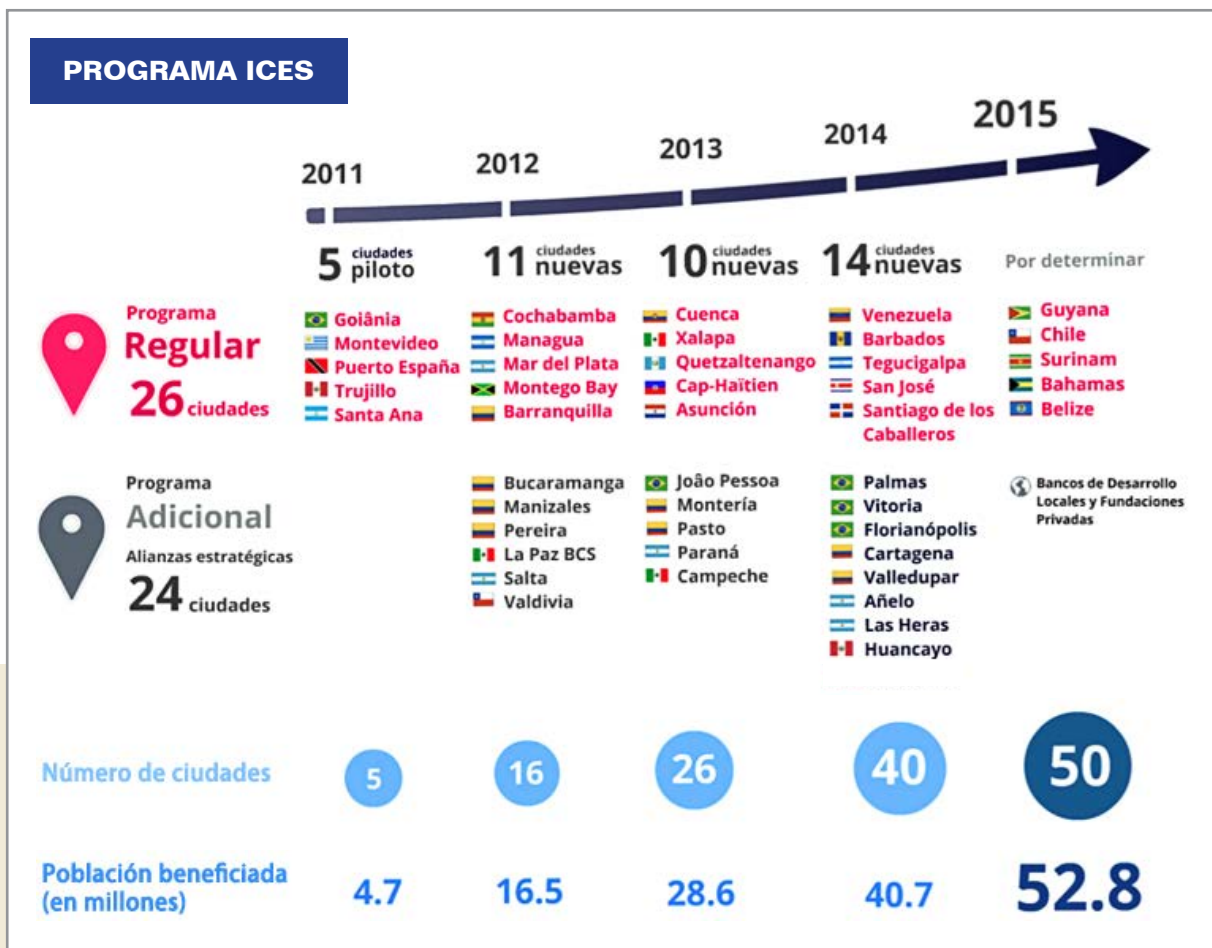
El programa ICES en ALC

La ICES se crea en el 2011 con cinco ciudades piloto², entre ellas, Trujillo (Perú). Desde entonces, la iniciativa ha ido creciendo con el mandato del BID de trabajar en una ciudad de cada uno de los países miembros de este organismo (veintiséis ciudades del programa regular).

Sin embargo, en el ámbito regional, la ICES ha despertado gran interés en instituciones de desarrollo locales que, al ver la utilidad de la metodología, quieren replicar el modelo y utilizar esta como una herramienta para priorizar y estructurar proyectos de inversión pública en el ámbito subnacional. Tres ejemplos de alianzas exitosas son las establecidas con: a) la Financiera de Desarrollo Territorial (Finde-ter), en Colombia, con la que ya se ha trabajado en siete ciudades y se ha planeado

trabajar con, por lo menos, tres más en los próximos dos años; b) la Caixa Económica Federal de Brasil, con la que se está trabajando en cuatro ciudades y se espera abarcar diez al final de la colaboración; y c) la Fundación YPF, en Argentina, con la que se está trabajando en dos ciudades y se espera llegar a cinco ciudades al final de la colaboración.

Actualmente, y gracias a estas alianzas estratégicas, la ICES tiene catorce ciudades con planes de acción definidos (etapa 2) y veintiséis ciudades que se encuentran en proceso de desarrollo del plan de acción (etapa 1). Estas alianzas confirman el gran interés y la demanda existente por parte de entidades subnacionales y convierten el trabajo que realiza la ICES y la aplicación de la metodología en un bien público regional de muy alto impacto para gobiernos subnacionales.



Tomada de: <<http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/ciudades-usando-el-enfoque-de-desarrollo-urbano-sostenible,6693.html>>.

La ICES en el Perú: Trujillo

La ICES inicia su trabajo en el Perú en el 2011, al seleccionar Trujillo como una de las ciudades piloto de la iniciativa. Desde entonces, el banco viene trabajando estrechamente con la Municipalidad Provincial de Trujillo (MPT) y múltiples actores dentro de la ciudad —las municipalidades distritales de la provincia de Trujillo, el Gobierno Regional, los organismos estatales descentralizados, las cámaras de comercio, la sociedad civil, la academia y el sector privado— en la elaboración y aplicación de la metodología. La ciudad de Trujillo cuenta ya con un plan de acción de desarrollo (BID, s. f.), que fue elaborado e impulsado por la MPT y validado por todos los diferentes actores locales. Mediante este proceso de aplicación de la metodología de la ICES, la MPT llevó a cabo acciones en las áreas de cambio climático, agua, transporte, seguridad ciudadana y gestión por resultados.

Acciones realizadas en la dimensión de sostenibilidad ambiental y cambio climático

- a) Inventario de gases de efecto invernadero: línea de base y opciones de mitigación para la ciudad de Trujillo. Trujillo fue una de las primeras ciudades peruanas en contar con un inventario de gases de efecto invernadero. El estudio permite definir las principales fuentes de emisión e identificar áreas potenciales para la implementación de medidas de mitigación y políticas transversales (de bajo, mediano y alto costo) que ayuden a reducir la huella ecológica y puedan ser verificadas y monitoreadas en el tiempo.
- b) Evaluación probabilística de la peligrosidad y la vulnerabilidad ante desastres naturales basadas en proyecciones de cambio climático en Trujillo. Este estudio provee un diagnóstico de los riesgos que actualmente enfrenta la ciudad, así como las proyecciones de estos riesgos en distintos escenarios en respuesta al cambio climático. Las principales amenazas identificadas fueron: inundaciones por riesgos hidrológicos y costeros, erosión costera y tsunamis. Asimismo, el estudio presenta medidas de adapta-



Geormuchick

ción y mitigación para cada uno de los riesgos. Esto ha facilitado la toma de decisiones por parte de las autoridades locales, para que estén basadas en el conocimiento técnico existente y sean consensuadas por los agentes interesados. El estudio ha contribuido a que Trujillo adopte un enfoque planificado e integral de su crecimiento, que le permita utilizar con eficiencia los recursos naturales, así como prever y adaptarse a las consecuencias esperadas por el cambio climático.

- c) Estudio de caso: cambio climático y disponibilidad de agua en la ciudad de Trujillo. Este estudio define la vulnerabilidad del sector de agua y saneamiento al cambio climático, tomando en cuenta que las dos principales fuentes de agua de la provincia son el acuífero del valle del río Moche y la cuenca del río Santa, y las variaciones tanto en temperatura como en precipitaciones que se pueden esperar como consecuencia del cambio climático. Asimismo, promueve acciones concretas hacia un manejo sostenible de los recursos naturales, puesto que la información recolectada pone en evidencia la alta vulnerabilidad del modelo de crecimiento económico, amenazado por su dependencia de la disponibilidad del recurso hídrico.

Acciones realizadas en la dimensión de sostenibilidad urbana

a) En el área de seguridad ciudadana, el BID impulsó la creación, inauguración y puesta en marcha, en abril del 2012, del Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el primero en el país. El banco aportó el diseño y la implementación de procesos metodológicos para la constitución del observatorio. En la actualidad, la MPT tiene a su cargo el funcionamiento de este, que ha sido dotado de recursos humanos y equipamiento con tal fin y cuenta con un reglamento de funcionamiento validado por el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana (Coprosec). El BID apoyó el fortalecimiento de las capacidades del Coprosec con un programa de capacitación en Bogotá y continúa apoyando el trabajo de este comité mediante asistencia técnica en la formulación de una política pública de prevención de violencias y delitos que afectan a los jóvenes, y la sistematización de la experiencia de la MPT en el área de la gestión y el gobierno de la seguridad ciudadana. De esta manera, el proyecto Trujillo: Ciudad Sostenible busca mejorar los niveles de seguridad ciudadana con un ambiente más seguro y suficiente información para permitir la generación de políticas públicas adecuadas en temas de seguridad ciudadana.

b) En el área de transporte, se financió la elaboración del Plan de Movilidad Sostenible para el Centro Histórico de Trujillo, estudio que identifica un grupo de medidas favorables para mejorar la movilidad motorizada y no motorizada en el centro histórico de la ciudad, en alineamiento con iniciativas de conservación histórica y desarrollo urbano. Las cuatro medidas identificadas son: la peatonalización de alrededor de dieciocho cuadras, definidas como prioritarias, en el centro histórico; la construcción de una anillo vial «verde» en la avenida España, como acompañamiento a la peatonalización; el establecimiento de un sistema de bicicletas públicas con doce puntos de anclaje iniciales; y, en el largo plazo, la construcción de una línea



T.I.

de tranvía que conecte el centro histórico con el área de Buenos Aires.

La MPT definió el área de transporte como área prioritaria del trabajo con la ICES, por lo que actualmente se están elaborando los estudios técnicos para la peatonalización y el establecimiento del sistema de bicicletas públicas.

Acciones realizadas en la dimensión de sostenibilidad fiscal y gobernabilidad

Se consiguieron fondos del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev), que es una iniciativa del BID para financiar cooperaciones técnicas y capacitación de funcionarios enfocadas a fortalecer la efectividad de los gobiernos de la región de ALC a fin de que estos puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo. Los fondos del Prodev buscan fortalecer la capacidad institucional de la MPT mediante la implementación de lineamientos metodológicos del presupuesto por resultados (PPR) del Ministerio de Economía y Finanzas, que permiten mejorar la administración pública, la calidad del gasto, la comunicación con la ciudadanía e incrementar el nivel de rentas.

Con el apoyo directo del banco, la MPT ha iniciado la realización de un estudio para el diseño de una estrategia de optimización de la gestión del Servicio de Administración de Inmuebles de la MPT. Asimismo, la MPT llevó a cabo un estudio de costeo y distribución de costos de arbitrios, una de las principales fuentes de ingreso de la municipalidad, que incluyó los servicios de limpieza de vías y espacios públicos; la recolección, el transporte y la disposición de basura; el mantenimiento de áreas verdes públicas; y la seguridad ciudadana. El estudio contribuyó a sincerar los arbitrios de la MPT y recuperar los costos de la prestación del servicio, incorporando criterios distributivos para el pago de los contribuyentes.

Monitoreo externo

El BID estableció una relación formal con la asociación civil Trujillo ¡Ahora! (<http://www.trujilloahora.com/>) para reforzar la capacidad de esta de reportar información relevante a la población. Con financiamiento y asesoría técnica del banco, Trujillo ¡Ahora! está mejorando sus sistemas de información y difusión, su capacidad de reportar sobre toda la provincia, su estrategia de sostenibilidad financiera y su ca-

pacidad de levantar temas pertinentes que permitan la participación del ciudadano en las decisiones locales y ayuden a que las autoridades respondan de manera más directa a las preocupaciones de sus habitantes.

La ICES en el Perú: Huancayo

Desde inicios del 2014, en un trabajo conjunto con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú, y con el apoyo de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos, de Suiza (SECO), la ICES viene trabajando con la ciudad de Huancayo, la más importante de la sierra central del Perú y que viene creciendo aceleradamente. Huancayo se ha incorporado a la ICES para, mediante la aplicación de la metodología, elaborar un plan de acción que identifique y priorice proyectos que contribuyan a mejorar la sostenibilidad de la ciudad. Actualmente, el equipo técnico de la Municipalidad de Huancayo se encuentra recolectando los indicadores que darán inicio a la fase de diagnóstico. La ciudad espera contar con un plan de acción en el tercer trimestre del 2015.

Notas

- * Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de la autora y no reflejan, necesariamente, el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, su directorio ejecutivo y los países que representa.
- ¹ El escenario se vuelve aun más complejo si consideramos los impactos esperados por la mayor intensidad y frecuencia de los fenómenos naturales, resultado del cambio climático. En la actualidad, el 80% de la población urbana vive en zonas de riesgo (baja altura, junto a ríos, zonas costeras), porcentaje que se vería afectado.
- ² La ciudades piloto fueron: Trujillo (Perú), Puerto España (Trinidad y Tobago), Santa Ana (El Salvador), Goiânia (Brasil) y Montevideo (Uruguay).

Referencias bibliográficas

- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (s. f.). *UrbanInfo*. Recuperado de <<http://www.devinfo.info/urbaninfo/>>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s. f.). *Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Recuperado de <<http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/ciudades-usando-el-enfoque-de-desarrollo-urbano-sostenible,6693.html?#ciudades1>>.