



Konrad
Adenauer
Stiftung



ECLA
Programa Regional Seguridad
Energética y Cambio Climático
en América Latina

GOBERNANZA CLIMÁTICA DE CIUDADES: LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Karina Marzano
Tim Cholibois

Karina Marzano

Coordinadora de Proyectos, Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina - Fundación Konrad Adenauer

Tim Cholibois

Consultor Externo, Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina - Fundación Konrad Adenauer

Síntesis

La actual política de cambio climático se ejecuta en diferentes niveles institucionales. Por un lado, los gobiernos intentan encontrar un marco político para un acuerdo climático global bajo el auspicio de las Naciones Unidas. Por otro lado, un sin número de iniciativas locales, en especial las redes urbanas, establecidas en los últimos años, han implementado de manera autónoma medidas para combatir el cambio climático e intercambiar mejores métodos. Este llamado planteamiento ascendente se acentúa por el hecho de que las ciudades se han convertido en hervideros de innovación sociopolítica y tecnológica. La alta concentración de talento, tecnología y capital localizado en áreas urbanas; la necesidad de encontrar soluciones innovadoras a los problemas más urgentes del cambio climático y crecimiento de la población; y el rol de las ciudades como motores del crecimiento económico; fomentan la creatividad colaborativa y estimulan la innovación. Mucho más independientes de la perspectiva institucional, las ciudades se presentaron como la fuerza impulsora tras la implementación de medidas relacionadas con la política climática. Este artículo presenta los beneficios de batallar con el cambio climático a nivel local y pretende demostrar cómo las ciudades se han convertido en centros de innovación en esta área. Enfocándonos en América Latina, particularmente en Brasil, este documento expone oportunidades de cooperación entre ciudades y empresas con potencial para acelerar aún más el proceso de contrarrestar el cambio climático, convirtiéndose en herramientas para lograr una forma más sostenible de urbanización.

Introducción

Este siglo tratará de cambios masivos para la sociedad del planeta. Debido al crecimiento de la población en tiempo récord, esta habrá alcanzado los 9.5 billones para el 2075 y la superficie del planeta habrá cambiado para siempre¹. En ningún otro lugar este cambio será más evidente que en las ciudades. Teniendo en cuenta que un número cada vez mayor de la población rural migra a las áreas urbanas en busca de empleo, se estima que el 66% de la población mundial vivirá en las ciudades en el 2050. Esto significa una afluencia adicional de aproximadamente 2.5 billones de personas dentro de las próximas tres décadas y media². Según John Wilmoth, director de la división de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, "controlar las áreas urbanas se ha convertido en uno de los más importantes retos de desarrollo del siglo 21". Wilmoth agrega que el éxito de la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas Post-2015 depende en gran parte de si es posible o no construir ciudades sostenibles.

Responsables del 80% del PIB global, las ciudades son unos de los principales motores del crecimiento económico. En su rol de potencias económicas, las ciudades crean empleos y compiten entre ellas para atraer inversiones. Para mantenerse a flote en este constante ambiente de competitividad, las ciudades se ven obligadas a innovar, modernizar, y adaptar a máxima velocidad. Al mismo tiempo, estas deben proveer a sus ciudadanos y responder sus demandas. Esto implica una buena y asequible infraestructura y una amplia gama de servicios municipales. Por lo tanto, es importante que los gobiernos municipales solucionen los problemas en el lugar donde suceden: a nivel local. El alto grado de talento, tecnología y capital acumulado en espacios urbanos, han convertido a las ciudades en hervideros de creatividad colaborativa y consecuentemente, innovación sociopolítica y tecnológica. En cuanto al campo político, las ciudades también han ganado importancia. Especialmente en América Latina, la ola de descentralización que empezó a mediados de 1980 ha equipado a las municipalidades con nuevas competencias y recursos. Además, ha transferido una parte considerable de poder a los gobiernos sub-nacionales³. En cuanto a resolver problemas a nivel local, la Agenda 21 se basa en el principio "piensa global, actúa local" el cual se conoce como el llamado planteamiento ascendente que se ha establecido como una alternativa al tradicional método descendente para resolver problemas, normalmente usado en la esfera política.

Esta nueva importancia de las ciudades se vuelve especialmente evidente en el ámbito de la política climática. Por un lado, las ciudades representan el 75% del

- 1 North Atlantic Treaty Organization (NATO). 2011. NATO Review. Disponible en: http://www.nato.int/docu/review/2011/climate-action/Population_growth_challenge/EN/index.htm
- 2 United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA). 2014. World's population increasingly urban with more than half living in urban areas. World Urbanization Prospects. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>
- 3 Nickson, A. 2011. Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective. Swedish International Centre for Local Democracy. Disponible en: http://www.icld.se/pdf/ICLD_wp6_printerfriendly.pdf

consumo de energía global y el 80% de emisiones de CO₂⁴; por otro, ocasionan el cambio climático del cual ellas mismas son víctimas. Para hacer frente a las repercusiones de los cambiantes patrones meteorológicos y temperaturas, disminuir los posibles riesgos y adaptarse a nuevos status quo, los gobiernos municipales cooperan cada vez más el uno con el otro para crear plataformas de intercambio de conocimiento e intercambiar los mejores métodos. Eventualmente, las ciudades más sostenibles y resistentes al cambio climático, resaltarán entre sus pares y les irá mucho mejor en esta competencia. Para acelerar este proceso, muchos interesados se están uniendo para encontrar respuestas a los problemas más apremiantes del cambio climático. La participación del sector privado en esta nueva forma de diálogo con los gobiernos locales no ha avanzado mucho, aunque existe un enorme potencial en esta área: a diferencia de las ciudades, las empresas tienen la experiencia técnica y recursos financieros para implementar soluciones innovadoras; por consiguiente, el potencial para crear valores compartidos en las ciudades. Un estudio del 2014 del Carbon Disclosure Project – CDP, confirma que las necesidades de las ciudades y empresas están estrechamente vinculadas y son semejantes en varios puntos: casi el 80% de las ciudades participantes esperan que el cambio climático les afecte; además, los negocios que funcionan en estas ciudades junto con dos tercios de los municipios, ven potenciales oportunidades económicas derivadas de los problemas climáticos⁵. Se prevé que el mercado para las llamadas “iniciativas para ciudades inteligentes” crecerá alrededor de 507 billones de dólares en el 2012 a 1,266 billones de dólares en el 2019⁶.

Las ciudades como centros de innovación son ya una realidad en América Latina, una de las regiones más urbanizadas del mundo, donde se proyecta que el 90% de la población vivirá en áreas urbanas para el 2020. Las áreas urbanas de la región, usualmente no están preparadas para soportar el rápido crecimiento de la población producto de la migración rural que conduce a elevadas tasas de pobreza y delincuencia. Para crear un orden económico más sostenible, es necesario respetar las dimensiones sociales de sostenibilidad e incluirlas en el proceso de planificación urbanística. Además, es importante tomar en cuenta los factores ambientales y preparar profundamente a las ciudades para las posibles ramificaciones del cambio climático. América Latina y el Caribe son considerados especialmente vulnerables en esta área, con el 73% de su población urbana viviendo en zonas costeras bajas (LLCAs según sus siglas en inglés)⁷; es decir, regiones que se verán profundamente afectadas por la elevación del nivel del mar y fenómenos atmosféricos extremos. Por consiguiente, innovación y sostenibilidad no son sólo ideas sofisticadas en América Latina, son también cuestiones de supervivencia.

4 United Nations Environmental Programme (UNEP). Cities and Buildings. Disponible en: http://www.unep.org/SBCI/pdfs/Cities_and_Buildings-UNEP_DTIE_Initiatives_and_projects_hd.pdf

5 Carbon Disclosure Project (CDP) Latin America. 2014. Seizing the Opportunities for collaboration between cities and business for sustainable economies. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_40014-1522-2-30.pdf?141217185035

6 Transparency Market Research. 2014. Global Smart Cities Market - Industry Analysis, Size, Share, Growth, Trends and Forecast, 2013 – 2019. Disponible en: <http://www.transparencymarket-research.com/smart-cities-market.html>

7 Inter-American Development Bank. 2015. Urban development challenges in Latin America and the Caribbean. Disponible en: <http://www.iadb.org/en/topics/emerging-and-sustainable-cities/responding-to-urban-development-challenges-in-emerging-cities,6690.html>

Este artículo presenta los beneficios de lidiar con temas relacionados al cambio climático a nivel local y pretende demostrar cómo las ciudades se han convertido en centros de innovación durante este proceso. Enfocándonos en América Latina, particularmente en Brasil, este documento trae a debate el rol de los gobiernos locales en actividades de mitigación y adaptación; además, expone varias iniciativas que demuestran el nivel avanzado de autonomía de los gobiernos municipales. Se aduce que las redes urbanas son la materialización de este novedoso enfoque local a las políticas del clima, fundamental para difundir innovación en este sector. Por otra parte, este artículo muestra oportunidades de cooperación entre ciudades y empresas de este campo; cooperación que cuenta con el potencial para acelerar aún más el proceso de contrarrestar el cambio climático y que son imprescindibles para lograr una forma más sostenible de urbanización.

Las redes urbanas representan el nuevo enfoque ascendente para combatir las consecuencias del cambio climático a nivel local

Como principales responsables de las emisiones globales de GEI, las ciudades se han convertido en agentes claves en cuestiones relacionadas con el clima. Así mismo, el impacto del cambio climático es más evidente en las ciudades, las cuales soportan aumentos de temperatura, lluvias, inundaciones, sequías, tormentas, situaciones meteorológicas extremas y el aumento del nivel del mar. Todo ello afecta directamente a las áreas urbanas altamente pobladas de forma severa. No es sorprendente saber que el 75% de las restricciones medioambientales a nivel mundial están siendo ya implementadas a nivel de ciudad⁸. Pero las ciudades no son sólo parte del problema, estas pueden ser también parte de la solución⁹.

En materia de gobierno, se debe destacar el interés y capacidad de los municipios metropolitanos para promover políticas integradas e iniciativas locales innovadoras que mejoren la calidad ambiental. Los gobiernos locales pueden lidiar de manera eficiente con la infraestructura urbana, proveer servicios públicos esenciales; por lo tanto, son capaces de influenciar las decisiones de la población local y del entorno empresarial. Las ciudades tienen demandas específicas y la capacidad de ponerlas en práctica sin requerir amplia participación de otros niveles de gobierno. Esto conduce a un considerable grado de autonomía e independencia al implementar soluciones a cuestiones medioambientales. Con el desarrollo de pequeños proyectos experimentales que luego pueden ser reproducidos y propagados a otras localidades, contextos y niveles de gobierno, las ciudades tienen hoy en día el poder de eludir los gobiernos centrales y establecerse como pioneros en la lucha contra el cambio climático.

8 Eletrobras, 2014. Seminar "O Balanço Energético Municipal do Rio de Janeiro e Contribuições para Cidades mais Sustentáveis". UFRJ/COPPE and Centro Clima

9 La Royere, E.L. 2013. A. Importância da Elaboração dos Inventários de Emissões de Gases de Efeito Estufa nas Capitais Brasileiras. CentroClima/LIMA/PPE/COPPE/UFRJ. 2o Encontro dos Secretários de Meio Ambiente das Capitais CB 27. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/9640-1442-1-30.pdf>

La reciente aparición y actividad industriosa de varias redes urbanas demuestra cuán lejos ya ha llegado este proceso y simboliza tanto la creciente autonomía de las ciudades como la necesidad de expandir rápidamente la innovación y los mejores métodos a nivel internacional. La creación de estas redes transnacionales de gobiernos locales representa una nueva forma de cooperación descentralizada internacional que se ha vuelto vital para combatir el cambio climático a nivel local. El C40 Grupo de Liderazgo Climático (C40) es el ejemplo más destacado para tal iniciativa. Esta unión global consta de 70 megalópolis de todo el mundo que adoptaron medidas en conjunto para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Sólo en el 2013, las ciudades del C40 han llevado a cabo alrededor de 8,000 medidas climáticas¹⁰. Ese año, el alcalde de Río de Janeiro, Eduardo Paes, fue elegido como presidente del C40 como una forma de felicitar el logro de la ciudad en el campo de desarrollo urbano sostenible y políticas instructivas de adaptación. La elección de un alcalde latinoamericano como líder del grupo demostró la creciente tendencia y voluntad de incluir a los países del sur en este tipo de iniciativas, hecho que ha sido uno de los objetivos de la gestión de Paes.

Las ciudades de América del Sur y América Central son miembros de diversos enfoques de cooperación como: Ciudades Habitables con Bajas Emisiones de Carbono (LC2) del Banco Mundial, el Programa de Ciudades Sostenibles (SCP) de la ONU-Habitat y UNEP, y la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo, por nombrar sólo algunos.

Si hablamos de las dimensiones locales, es importante mencionar que América Latina tiene también su propia red de iniciativas, la cual adquiere cada vez más popularidad a nivel internacional. Uno de estos casos exitosos es la red de Secretarías Ambientales de las 27 capitales de Brasil, CB27. Esta plataforma surgió durante la Conferencia Mundial Río+20, la cual reunió a líderes mundiales, miles de funcionarios gubernamentales, al sector privado, ONGs, y muchos otros actores para reducir la pobreza, promover la igualdad social y asegurar la protección del medio ambiente¹¹. CB27 es una plataforma que facilita la comunicación entre las capitales regionales de Brasil sobre temas de gestión medioambiental. Aunque es relativamente nuevo en el mundo en desarrollo, este enfoque de red de gobernanza climática de ciudades tiene gran potencial para la innovación en cuanto a políticas de mitigación y adaptación. Este enfoque ha sido frecuentemente presentado como un innovador ejemplo para implementar y desarrollar políticas medioambientales en un nivel local a una escala internacional. Por ejemplo, en la reciente conferencia de la COP20 en Lima-Perú, donde representantes ambientales de las ciudades de Estados miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) firmaron la declaración para una red similar. Igualmente, encuentros entre las ciudades mexicanas son organizados actualmente con la intención de demostrar cómo las redes urbanas son cada vez más una realidad en América Latina¹².

10 Paes, E. 2014. Cities are leading the fight against climate change. Climateaction 2014-2015. United Nations Environmental Programme. November 2014

11 United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD). 2012. About the Rio+20 Conference. Disponible en: <http://www.uncsd2012.org/about.html#sthash.ASCoemRj.dpuf>

12 Konrad-Adenauer-Stiftung Regional Programme Energy Security and Climate Change Latin America. 2015. Sustainability Opportunities and Challenges for Mexican Cities. Disponible en: <http://www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/en/events/62734/>

La colaboración de múltiples interesados es la clave para implementar y difundir exitosamente soluciones medioambientales novedosas

Aunque un alto grado de actividad en este campo debería ser bienvenido, la infinidad de diferentes redes urbanas puede ser a veces más una maldición que una bendición. Fijémonos en el caso de los inventarios de emisiones de GEI: un gran número de actores de diferentes sectores lo han convertido en su negocio y elaboran metodologías para registrar y gestionar sus datos medioambientales, lo que nos lleva a la coexistencia de varios enfoques distintos. Como dice el dicho, demasiados cocineros echan a perder el plato; demasiadas metodologías distintas dan como resultado una menor calidad y un conjunto de datos incomparables, creando confusión entre los últimos usuarios que reciben esta información. Por lo tanto, es de máxima importancia que el incremento de actividad en este sector vaya siempre acompañado por un elevado grado de cooperación entre distintos actores. Por esta razón, en la COP20 fue dado a conocer el primer parámetro mundial para medir las emisiones de gases de efecto invernadero, el llamado Protocolo Global de Inventarios de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en las Comunidades Urbanas (GPC, según sus siglas en inglés). Este parámetro fue presentado por el C40, Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI). El GPC ofrece un enfoque armonizado para medir las emisiones de GEI. Con conjuntos de datos unificados y comparables, los gobiernos comunales y de ciudad podrán encargarse de manera más eficiente de la infraestructura urbana y aprobar una normativa a nivel local. Después de todo, es a este nivel donde sucede el cambio climático.

Compartiendo los mejores métodos e intercambiando conocimientos regularmente, las redes urbanas son instrumentos para este proceso cooperativo de difusión de innovación. El mejor caso que demuestra cómo esto puede hacerse realidad es el Sistema de Autobús de Tránsito Rápido (en inglés BRT) que existe en varias ciudades de América Latina. Implementado por primera vez en Curitiba, BRT es un concepto flexible sin precedentes que puede ser configurado especialmente para el mercado al que sirve, adaptado al ambiente físico en el cual funciona. Es un sistema de bus de alta capacidad que brinda un servicio rápido, confiable y eficiente, y que poco tiene que ver con el sistema de bus tradicional. Usando sus propios corredores viales, BRT alcanza un desempeño equivalente e incluso elevado a un menor costo. Además, tiene el potencial de reducir significativamente las emisiones de CO₂. La Red Integrada de Transporte de Curitiba inspiró TransMilenio, el sistema de BRT que funciona en Bogotá y el cual para el 2012, contaba con 12 líneas que recorren un total de 112 km (70 millas) a través de la ciudad, convirtiéndolo en el sistema más grande de autobús de tránsito rápido del mundo. La rápida difusión de los sistemas BRT en América Latina y Asia, las cuales son las regiones que lideran la implementación de sistemas BRT con alrededor de 56 y 35 ciudades respectivamente, demuestra que las ciudades afrontan retos similares que deben resolver con medidas locales compatibles. Los sistemas de BRT, a diferencia de las tecnologías ferroviarias, tienen la capacidad de brindar un sistema de tránsito masivo de alta calidad hasta con presupuestos de ingresos bajos de las municipalidades.

El sector privado brinda cada vez más soluciones climáticas innovadoras que pueden adaptarse a nivel local

El sector privado ha sido crucial en el éxito logrado por los sistemas BRT en muchas ciudades de América Latina. Empresas e inversionistas semejantes han jugado un rol importante en financiar e implementar esta idea innovadora. En la Ciudad de México, los buses han sido financiados en gran medida de forma privada, sin contar con las contribuciones otorgadas por el gobierno para implementar las primeras dos líneas. Esto demuestra cómo puede movilizarse la financiación de Inversiones Privadas para Infraestructuras Bajas en Carbono y Resilientes al Clima (LCR). En Porto Alegre, el sistema BRT ofrece áreas dedicadas al comercio minorista, servicios y actividades de publicidad, con el fin de generar ingresos y atraer a los inversionistas del sector privado para construir terminales y gran parte de la infraestructura.

Debido a una fuerte competencia y la naturaleza dinámica de las empresas en comparación con las entidades públicas, el sector privado ha sido tradicionalmente la fuente de innovación más grande. Las empresas tienen los conocimientos básicos y competencias para gestionar proyectos de manera eficiente tanto en tiempo como en presupuesto. Finalmente, las sociedades ofrecen posibilidades de financiación que permiten reducir de manera drástica los pagos anticipados; por lo tanto, ayuda a las ciudades con restricciones presupuestarias. Ya que la colaboración entre empresas tradicionales y gobiernos locales está todavía poco desarrollada, el sector privado constituye una fuente prácticamente importante de innovación y de financiación. Si se maneja correctamente, las empresas no solo pueden generar valor compartido, también pueden ser uno de los motores más eficientes para el cambio social.

El Centro de Operaciones de Río de Janeiro (COR) es un proyecto brasileño sin precedentes que funciona como el centro de monitoreo de la ciudad de Río de Janeiro y tiene como objetivo optimizar la eficiencia y funciones de la ciudad. Es un novedoso modelo institucional impulsado por los gobiernos locales, el cual fue posible en gran parte gracias a la participación del sector privado. El gigante tecnológico norteamericano IBM, estableció este centro en el 2010 con la colaboración de otras multinacionales como Cisco y Samsung, así como también con empresas locales. Hoy en día, funciona como cuartel general del municipio integrando cerca de 30 agencias municipales y concesionarios de servicio público con el fin de monitorear y optimizar las funciones en la ciudad.

La sala de control, que funciona como centro de inteligencia, tiene la pantalla más larga de América Latina: 80 metros cuadrados donde más de 70 controladores monitorean la ciudad a tiempo completo. Este sistema es usado con frecuencia para registrar fenómenos atmosféricos extremos, como inundaciones y deslizamientos de tierra, así como también el comportamiento del tránsito para ayudar a reducir la congestión vehicular. Sus características como análisis de datos en tiempo real, análisis predictivo del tráfico y uso automático de video de tecnología avanzada, fueron establecidos por el sector privado. La experiencia de IBM en el manejo de grandes cantidades de información ha sido de vital importancia en este proceso, así como los conocimientos básicos de varias empresas nuevas y locales contratadas por el municipio de la ciudad para mantener el funcionamiento del centro de operaciones. Un gran número de PYMEs y negocios nuevos originalmente invitados a ayudar en la implementación, constituyen actualmente la columna vertebral del centro.

La aplicación Waze, conocida por los conductores como la aplicación de tráfico y navegación basada en la comunidad más grande del mundo, fue una de las primeras iniciativas para construir una relación beneficiosa con la municipalidad de Río de Janeiro, creando una versión adaptada de la aplicación para los paneles de COR¹³.

Sin embargo, la inclusión del sector privado en proyectos de la ciudad que conciernen usualmente a la esfera pública, es sólo un lado de la moneda. Para que estos proyectos tengan éxito, todas las partes involucradas tienen que entender que los proyectos en colaboración con el gobierno de la ciudad siempre requieren un alto grado de adaptación a las circunstancias locales. La aplicación brasileña Colab, fue lanzada en el 2013 como un canal de quejas virtual dónde cualquiera podía publicar un problema local y compartirlo con amigos en busca de apoyo. Pese al éxito de la aplicación, la cual se presenta como una red social, hubo serias dificultades a la hora de redirigir los problemas expuestos. Se encontró una solución, sólo cuando la ciudad de Curitiba solicitó una versión adaptada de la aplicación para su gobierno local. Una alianza única como esta, abrió un nuevo canal de comunicación entre la población y la administración municipal. Como herramienta digital, que permite que los ciudadanos monitoreen, evalúen los servicios municipales y propongan soluciones al gobierno de la ciudad, esta aplicación también intensifica el sentido de responsabilidades compartidas, permite un mejor manejo de los problemas y brinda un mejor servicio a los ciudadanos de Curitiba.

Las Asociaciones Público-Privadas pueden surgir potencialmente como motor de esta nueva forma cooperativa de gobernanza climática de ciudades

Otro buen ejemplo de la incorporación del sector privado a los servicios generalmente propios del gobierno, es el rediseño de las concesiones de agua en ciudades colombianas como Cartagena y Barranquilla. A través de la inclusión de operadores privados y accionistas locales privados, las municipalidades crearon compañías de capital mixto público-privado para mejorar el acceso al agua potable y saneamiento. Esto potenció los servicios, redujo las pérdidas de agua a través de la medición e incrementó considerablemente el acceso al agua de la población urbana de bajos recursos. La sostenibilidad a largo plazo de este programa se garantizó fomentando el espíritu emprendedor local en los sectores del agua. En el caso de Cartagena, la ciudad consiguió aumentar la cobertura de agua y de medición de menos de 70% y 30% a inicios de los noventa a casi 100% en el 2006¹⁴. Igualmente, los servicios de saneamiento aumentaron por más de un cuarto alcanzando el 79% desde 1996 al 2006¹⁵. Este éxito sólo fue posible gracias a la incorporación del sector privado a un área usualmente dominada por instituciones públicas.

13 <http://blogs.estadao.com.br/link/startups-de-tecnologia-ajudam-prefeituras-a-inovar/>

14 World Bank. 2006. Local Solutions Improve Water Supply and Sanitation Services in Colombia. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/colombia.pdf>

15 Marin, P. 2009. Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries. Trends and Policy Options, No. 8. The World Bank / Public Private Infrastructure Advisory Facility. Disponible en: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/FINAL-PPPsforUrbanWaterUtilities-PhMarin.pdf>

Las llamadas Asociaciones Público-Privadas (APP) son una forma específica de colaboración entre gobiernos y el sector privado. Este término es utilizado para describir acuerdos a largo plazo establecidos entre el sector público y privado, en el cual el sector privado presta algunos servicios que usualmente serían brindados por el gobierno¹⁶. Por lo tanto, las APP son una herramienta para que los gobiernos compartan riesgos de ciertos megaproyectos, aseguren el mantenimiento del proyecto durante su existencia, y sorteen restricciones presupuestarias atrayendo dinero de los inversores privados. Las APP garantizan una prestación de servicios más eficientes y/o de mayor calidad que si fuesen brindados por instituciones públicas. Para el sector privado, las APP frecuentemente representan oportunidades de inversión atractivas por sus contratos a largo plazo y garantizan ingresos fijos en forma de concesión, tarifas de uso, ahorros monetizados, etc. Ya que las APP están generalmente relacionadas a proyectos de infraestructura, estas son especialmente importantes para los países en desarrollo.

Sin embargo, marcos legales estables y transparentes son un prerrequisito para acuerdos APP exitosos. Según el ranking Infrascopes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), América Latina, como región, se ha vuelto más atractiva para las inversiones del sector privado. Nancy Lee, Gerente General del FOMIN puntualiza "las APP funcionan bien para un crecimiento incluyente cuando estas son diseñadas de acuerdo a los mejores métodos y respaldadas por rigurosas leyes y regulaciones"¹⁷. Aunque América Latina ha logrado grandes avances en esta área, el éxito de la cooperación con el sector privado varía de país en país dependiendo de cada política nacional de los mismos. Por lo tanto, hay algunos países más favorables para las APP: Chile, Brasil, Perú, México y Colombia lideran los rankings actualmente. No es de extrañar que cuatro de estos países sean miembros de la Alianza del Pacífico, un bloque de libre comercio fundado en el 2012 que promueve abiertamente políticas favorables al mercado para fomentar el crecimiento económico, teniendo a las APP como factor fundamental en este planteamiento. El establecimiento de leyes para las APP debe ser apoyado por la voluntad política que no debe ser proteccionista ni retrospectiva.

Las leyes de APP deben ser lo suficientemente claras para garantizar un análisis de riesgo, lo suficientemente flexibles para adaptar los cambios a las condiciones típicas de los acuerdos a largo plazo y suficientemente incluyentes para atraer inversionistas de todas partes del mundo. La necesidad de marcos legales estables a nivel nacional para regular las acciones locales demuestra qué tan conectados están los enfoques descendentes y ascendentes. Ambos no deberían excluirse el uno al otro; por el contrario, deberían ir de la mano para garantizar un eficiente funcionamiento del gobierno. En el mejor de los escenarios, los diferentes niveles de gobierno son entidades autónomas que están integradas de forma vertical y se complementan entre ellas. En un caso como este, el gobierno estatal podría usar sus poderes legislativos para crear las leyes necesarias que potencien y capaciten a los organismos gubernamentales regionales y locales a buscar, diseñar e implementar

16 Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center for Contracts, Laws and Regulations (PPPIRC). 2014. What are Public Private Partnerships? World Bank Group. Disponible en: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>

17 Inter-American Development Bank. 2013. Chile, Brazil, Peru, Mexico and Colombia have best environment for PPPS in Latin America and the Caribbean. Disponible en: <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2013-02-12/environment-for-ppps-in-latin-american-and-caribbean,10327.html>

las soluciones más apropiadas. Por lo tanto, este documento concluye con un conjunto de unas cuantas recomendaciones políticas, que constituyen desde nuestro punto de vista, los primeros pasos hacia una política climática sostenible que reconoce el poder local.

Recomendaciones finales

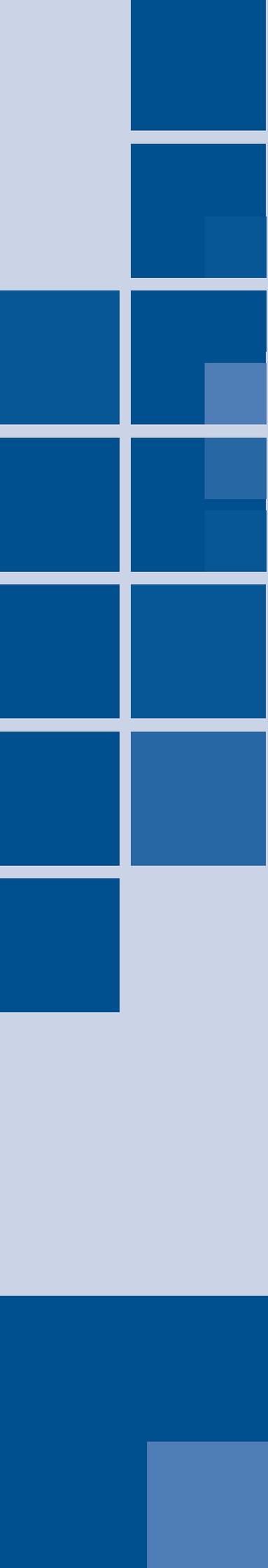
Los diversos logros de las redes urbanas como la C40, demuestran que las ciudades son perfectamente capaces de implementar políticas climáticas, si se concede cierto grado de autonomía. Sin embargo, muchas ciudades de América Latina siguen dependiendo completamente de los presupuestos municipales para el medioambiente destinados por los gobiernos generalmente centralizados. Las limitaciones presupuestarias de los departamentos medioambientales se acentúan porque la política medioambiental no es una prioridad en muchas municipalidades o países de América Latina. Por este motivo, recomendamos destinar un porcentaje fijo de asignaciones públicas a las causas medioambientales, tal y como se hace en Brasil, en los rubros de la educación (25%) y salud (15%)¹⁸ por ejemplo.

La segunda recomendación es sobre el marco legal para las APP, el cual debe ser diseñado de forma clara y favorable para el sector. Se deben respetar tres características al diseñar un marco legal para la APP: transparencia, previsibilidad y responsabilidad. Esto porque las compañías sólo aceptarán tales acuerdos si las leyes nacionales logran realizar una evaluación de riesgo fiable¹⁹. Las Leyes de APP de Brasil y políticas similares a nivel estatal, así como el programa de concesiones de autopistas de Colombia, son ejemplos de marcos políticos favorables que incrementaron la IED de ambos países. Así mismo, para movilizar la inversión del sector privado e incrementar el número de APP, los gobiernos nacionales pueden establecer fondos que proporcionen subvenciones para las APP, como lo viene haciendo el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) de México.

Las anteriores recomendaciones estaban dirigidas a los gobiernos nacionales, pero los gobiernos locales también necesitan actuar de manera más proactiva. Nuestra tercera recomendación exhorta a las ciudades a ser más proactivas, construyendo nuevas redes urbanas y más alianzas de múltiples partes interesadas, así como a aprovechar las ya existentes. Con el objetivo de ahorrar tiempo y dinero, las ciudades pueden beneficiarse de las redes urbanas existentes y tomarlas como plataformas para explorar aún más su calidad de centros de innovación y aprender de las experiencias de proyectos desarrollados en otras municipalidades que enfrentan situaciones semejantes. No hay necesidad de reinventar la rueda cada vez que se preparen para afrontar un desafío medioambiental urbano. Por ejemplo, el GPC mencionado con anterioridad, que realiza los inventarios municipales de GEI, fue sólo posible gracias a una iniciativa coordinada entre un grupo de ciudades que permitió a los responsables políticos establecer una línea base

18 De acuerdo a la Constitución Federativa de la República de Brasil de 1988.

19 Marks, A. T. 2010. Public-Private Partnerships: Navigating the Waters in Latin America. Latin American Law and Business Report. Volume 18, Number 4. WorldTrade Executive / Thomson Reuters. Disponible en: <http://www.milbank.com/images/content/1/2/1268/0410-Marks-PublicPrivate-Partnerships-Navigating-the>



para monitorear las tendencias de emisión, desarrollando estrategias de mitigación y evaluación de progresos. La organización alemana sin fines de lucro Engagement Global, demuestra que una alianza semejante puede suceder a nivel internacional y estimular la cooperación entre ciudades gemelas. Una de estas cooperaciones se desarrolló entre las ciudades de Río de Janeiro y Colonia, quienes se prestaron asistencia mutua en programas de sostenibilidad locales. Río ayudó a Colonia a llevar a cabo su inventario, mientras que Colonia ayudó a Río en cuestiones relacionadas con la gestión de residuos. En este caso, el inventario de Río fue elaborado por la Universidad Federal de Río de Janeiro, hecho que demuestra una vez más la importancia de involucrar una amplia gama de actores en estos tipos de procesos para resolver problemas.

Los políticos tienen un rol importante que desempeñar en la lucha contra el cambio climático y deberían presionar para que la gobernanza climática de ciudades sea incluida en los programas de sus respectivos partidos políticos. Sólo estableciendo este tema como un asunto de preocupación permanente en la mente del público, los políticos podrán asegurar un debate intenso y sostenible sobre las cuestiones medioambientales de las ciudades. Es importante resaltar que las actuales redes urbanas e iniciativas similares logran tal éxito sólo porque son llevadas a cabo por algunos políticos comprometidos con sus propias agendas personales e ideologías políticas. Estos individuos tienen una meta más alta en mente y están constantemente tratando de entablar un diálogo constructivo entre todos los partidos políticos y actores involucrados. En el futuro, el éxito de estas iniciativas dependerá en gran parte de si las políticas climáticas encontrarán su camino hacia la mente pública. Hasta ahora las cuestiones medioambientales han ocupado un nicho en el debate político en un continente que depende mucho de la exportación de recursos naturales. Como con todos los movimientos sociales, los líderes de opinión en el campo tendrán que asegurarse que sus ideas alcancen a un público crítico, idealmente a través de la incorporación de los asuntos medioambientales en los programas de los partidos políticos.

Si bien es cierto que estas recomendaciones están dirigidas específicamente al gobierno, es también necesario que el sector privado respete la naturaleza multifacética de trabajar con ciudades. Las empresas deben hacer de esto su prioridad para mejorar o tal vez rediseñar completamente sus ofertas de acuerdo a las condiciones locales. Esto no sólo incluye una investigación del mercado promedio en cuanto a gustos locales y preferencias, sino que requiere comprender a fondo los marcos legales de todos los niveles gubernamentales. Establecer asociaciones con las ciudades puede llegar a ser una gran oportunidad de mercado, pero si las empresas no son conscientes de que cada ciudad es diferente, cualquier forma de asociación será inestable. Por lo tanto, antes de otorgar soluciones innovadoras, las empresas necesitan adaptarlas a nivel local con el fin de tener éxito y ser sostenibles a largo plazo.

Contacto:

Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina
Fundación Konrad Adenauer
Calle Cantuarias 160, Of. 202, Miraflores, Lima 18, Perú
Tel: +51 1 320 2870
Energie-Klima-La@kas.de