



European Commission

Community Research

TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO SOSTENIBLES POR MEDIO DE POLÍTICAS INTEGRADAS



ENERGY, ENVIRONMENT
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

TRANSPLUS

Contrato EVK4-CT-1999-00009

Informe Final

TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO SOSTENIBLES POR MEDIO DE POLÍTICAS INTEGRADAS

Estatuto: Público

Coordinador del Proyecto:

ISIS – Istituto di Studi per l'Integrazione dei Sistemi (I)

Contratistas:

TIS.PT – Consultores en Transportes, Innovación e Sistemas (PT)

TNO – Netherlands Organization de Applied Research (NL)

TRL – Transporte Research Laboratory (UK)

IVV-TUW – Institut für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik, Technische Universität Wien (La)

STA – Societa' Trasporti Automobilistici SpA (I)

SOCIALDATA – Institut für Verkehrs- und Infrastrukturforschung GmbH (D)

CERTU – Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Construcciones Publicques (F)

CETE – Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement Nord Picardie (F)

UCL – University College London (UK)

TTR – Transporte y Travel Research Ltd (UK)

LV – Langzaam Verkeer (B)

KUL – Katholieke Universiteit Leuven (B)

ILS – Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (D)

ISEH – Institute de Espacial Economy y Housing – Warsaw (PL)

IOS – Institute de Ambientales Protección (PL)

IC – Impact Consulting (Ro)

FA STU SPECTRA – Central europea Training Centre en Espacial Planificación, Slovak University de Technology (SK)

UMT – University de Malta, Department de Physics (MT)

Duración del Proyecto: 1 Abril 2000 a 1 Diciembre 2003

Fecha: Diciembre 2003

Página Web del Proyecto: www.transplus.net



Índice

INTRODUCCIÓN: EL ENFOQUE DE “TRANSPLUS” A LOS PROBLEMAS DE MOVILIDAD.....	3
1 TENDENCIAS DE LOS TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO.....	6
2 ESTRATEGIAS INTEGRADAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO.....	10
3 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS INTEGRADAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO.....	14
3.1 MENÚ DE MEDIDAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO	15
3.2 IMPLEMENTACIÓN INTEGRADA DE POLÍTICAS	17
3.3 HERRAMIENTAS DE APOYO A LA TOMA DE DECISIONES DE TUS.....	20
4 BARRERAS, SOLUCIONES Y TRANSFERIBILIDAD DE BUENAS PRÁCTICAS EN TUS.....	24
4.1 BARRERAS A LA REALIZACIÓN DE POLÍTICAS INTEGRADAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO	24
4.2 SOLUCIONES PARA SUPERAR LAS BARRERAS A LAS POLÍTICAS INTEGRADAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO	28
4.3 LA TRANSFERIBILIDAD DE LAS BUENAS PRÁCTICAS	31
5 PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN EN POLÍTICAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO..	35
5.1 EL MARCO BÁSICO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA	38
5.2 MARCO A CORTO PLAZO A NIVEL DE BARRIO O DISTRITAL	39
5.3 MARCO A CORTO PLAZO A NIVEL DE CIUDAD O A NIVEL SUB-REGIONAL	40
6 CONCLUSIONES	42

INTRODUCCIÓN: EL ENFOQUE DE “TRANSPLUS” A LOS PROBLEMAS DE MOVILIDAD

¿Considera que el creciente congestionamiento de tráfico y los diversos impactos adversos de éste sobre la calidad de vida – tal como el desperdicio de tiempo en el traslado del y al trabajo, compras, salud, educación y ocio; una creciente contaminación ambiental; y riesgos cada vez mayores para la seguridad, solo para mencionar las consecuencias más evidentes – son señal de que las políticas urbanas existentes tienen que ser reconsideradas?

Le gustaría conocer las soluciones que se están aplicando en otras partes de Europa, y hasta qué punto han sido efectivas? ¿Está interesado en saber cómo se pueden aplicar a su caso y cómo es posible evitar una aún mayor degradación de su medio ambiente urbano?

¿Cree que todos nos podemos beneficiar promoviendo un uso más racional de los automóviles privados para evitar el congestionamiento y aumentando la accesibilidad a los recintos de trabajo, compras, salud, educación y ocio con alternativas de transporte (transporte público, andar a pie y en bicicleta) y también a través de la construcción de un mayor número de zonas de habitación más compactas, de uso múltiple y más atractivas?

Si la respuesta a cualquiera de estas preguntas es Sí, encontraréis que los resultados de la investigación llevada a cabo por el proyecto de investigación TRANSPLUS – TRANSPort Planification, Land Use and Sustainability¹⁾ son de gran interés. La misión de TRANSPLUS reside en identificar las mejores prácticas en la organización de los transportes y usos del suelo (TUS), políticas tendentes a lograr un patrón sostenible de transportes y de usos del suelo en ciudades y regiones europeas promoviendo mejoras económicas, sociales y ambientales.

El acrónimo “TRANSPLUS” evoca la necesidad que sentimos de hacer frente a los problemas de movilidad existentes en nuestro medio ambiente urbano utilizando políticas de “transporte”, pero añadiendo algunos “plus” fundamentales:

+ **Usos del suelo:** las diferentes utilizaciones del suelo y separaciones espaciales de las actividades humanas crean la necesidad de desplazamiento y de transporte de bienes. Por otra parte, el sistema de transporte determina la accesibilidad a los diversos lugares, haciéndolos más o menos atractivos

¹ El proyecto TRANSPLUS fue financiado por la Comisión Europea al abrigo del 5º Programa Marco, Acción Clave “Ciudad del Mañana y Herencia Cultural”. El objetivo actual del sector DG RTD de la Comisión Europea sobre “Sostenibilidad Urbana y Herencia Cultural” es la promoción de investigación adicional en este campo. La información disponible sobre el proyecto se puede consultar en la página www.transplus.net. TRANSPLUS también forma parte del grupo Investigación de transportes y usos del suelos (LUTR), un grupo de proyectos de investigación interrelacionados y financiados por la Comisión Europea al abrigo del mismo programa. Para más información sobre el grupo LUTR es posible consultar la página www.lutr.net

para la localización de empresas, ocio, comercio, vivienda, servicios etc. De este modo, la integración de las políticas de usos del suelo y del transporte resulta esencial a fin de: i) reducir la necesidad de trasladarse, manteniendo, al mismo tiempo, la integración espacial y el acceso a los servicios y las oportunidades; ii) reducir la dependencia del automóvil y del transporte individual motorizado; iii) reducir el desarrollo de terrenos sin edificar; iv) reducir las disparidades en los costes de vida y transportes y suministrar servicios públicos, sin impedir el crecimiento de las economías urbanas y regionales; v) reducir los costes indirectos que pudieran trabar las transacciones en un número de mercados de diversas ciudades (por ejemplo, facilitando la accesibilidad a una gama más vasta de opciones laborales en el mercado de empleo local; mejorando la accesibilidad de los servicios minoristas disponibles para un mayor abanico de clientes; promoviendo nuevos mercados de transporte etc.).

- + **Participación:** la coordinación de políticas complementarias en el mismo campo de intervención, así como de políticas de la misma naturaleza (por ejemplo, políticas fiscales) a través de los diferentes niveles gubernamentales, es la clave para un desarrollo efectivo y la implementación de políticas integradas, a fin de atajar problemas complejos de movilidad y accesibilidad a través de diferentes escalas temporales y espaciales. Lo anterior requiere la organización de nuevos procesos orientados hacia la consecución de objetivos y el fortalecimiento de enlaces entre diferentes instituciones con formas de cooperación diversificadas y abiertas (por ejemplo, asociaciones, convenios, nuevas autoridades regionales, etc.). La participación incluye también un compromiso con el proceso de toma de decisión de políticas, planificación, implementación y actividades de control de socios privados (por ejemplo, operadores de transporte privados, promotores inmobiliarios etc.), ciudadanos y actores. Para que resulte efectivo, se requiere un enfoque profesional y una cuidadosa planificación e implementación de procesos de consulta.
- + **Sostenibilidad:** se trata de un concepto que se utiliza cada vez con mayor frecuencia en política y especialmente en el contexto urbano donde se concentra casi un 80% de los ciudadanos de la Unión Europea y donde ocurren la mayor parte de los problemas medioambientales, de salud y sociales provocados por el transporte. A pesar de resultar imprecisa, la palabra "sostenibilidad" siempre implica que se tomen en cuenta, simultáneamente, los impactos de la actividad del hombre sobre el medio ambiente, la cohesión social y las perspectivas de desarrollo económico para nuestra generación, así como para las generaciones futuras. **La evaluación del impacto de la sostenibilidad** se torna cada vez más necesaria en todos los campos de la intervención política, a fin de decidir cuál sería el uso óptimo de los recursos disponibles para realzar la competitividad económica, para mejorar el medio ambiente y para aumentar la cohesión social en nuestras ciudades. La movilidad sostenible es un tema clave, por lo cual los métodos y prácticas para lograrla deben ser formulados, probados y ampliamente difundidos, a fin de obtener mejoras decisivas en la calidad del transporte y la vida urbana.

Los principales resultados de la investigación TRANSPLUS se ilustran en este informe, que muestra las tendencias actualmente desfavorables en los transportes y el usos del suelo (Capítulo 1), las estrategias integradas de planificación con miras a alcanzar patrones de espacio y movilidad más sostenibles (Capítulo 2), la implementación de una política integrada de transportes y usos del suelo (Capítulo 3), las barreras encontradas más frecuentemente, posibles soluciones y su transferencia (Capítulo 4), el papel clave de la participación y los métodos necesarios para garantizar una adecuada consideración de los puntos de vista de los ciudadanos y actores (Capítulo 5), y, finalmente algunas conclusiones y recomendaciones (Capítulo 6).

Sin embargo, la conclusión global que podemos anticipar aquí es la necesidad de construir redes compuestas por políticos, funcionarios públicos, representantes de actores privados, ONGs y grupos de ciudadanos, investigación especializada e universidades, todos con competencias en los sectores de los transportes y usos del suelo.

¿Por qué necesitamos estas redes? Porque nadie será capaz de lograr resultados efectivos trabajando por separado. Esto resulta especialmente cierto cuando nos tenemos que enfrentar a problemas complejos, que involucran varias jurisdicciones, como lo son cada vez más la mayoría de los problemas de movilidad. El trabajo en red puede facilitar el encuentro e implementación de soluciones a nivel local. Pero las **redes transnacionales** son también importantes para divulgar las mejores prácticas e intercambiar experiencias que pueden coadyuvar a encontrar soluciones más sencillas y expeditas para los problemas locales. La transferencia de las innovaciones resulta deseable en la práctica porque los riesgos y costes involucrados en desarrollar el primer ejemplo de una solución se pueden evitar al adoptar un enfoque previamente comprobado. Sin embargo, la transferencia resulta también difícil porque cada país y cada ciudad tienen sus características específicas. En este contexto, las redes transnacionales: i) pueden incrementar la accesibilidad a un conocimiento compartido para aquellos que están involucrados en la planificación de la movilidad y el usos del suelo; ii) puede facilitar la implementación de programas de cooperación regional donde se asocian ciudades con problemas y objetivos similares con el fin de aunar esfuerzos; iii) puede incluso facilitar la transferencia de formas institucionales que ya hayan comprobado su efectividad (por ejemplo, autoridades regionales, esquemas de asociaciones público-privadas, formas de asociación intermunicipal etc.)

Las redes se planificarán cuidadosamente y sus grupos objetivo estarán formados por participantes que perciban la necesidad de mejorar políticas en transportes y usos del suelo (por ejemplo, mejorar la accesibilidad del transporte público, estrategias para andar a pie y en bicicleta, renovación de estaciones de ferrocarriles y áreas circundantes, políticas de aparcamientos, logística urbana, urbanizaciones de uso múltiple etc.), procesos (por ejemplo, participación, coordinación de estrategias de planificación espacial, etc.) o aplicación de herramientas (por ejemplo, modelos integrados de transportes y usos del suelo, indicadores de control).

1 TENDENCIAS DE LOS TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO

Una primera cuestión que debemos plantearnos es por qué necesitamos políticas integradas de TUS. En muchas ciudades de la UE hemos concluido que **las tendencias actuales son insostenibles** y ni las políticas de usos del suelo ni las de transportes son suficientes para hacer frente a los problemas existentes.

Es fácil observar tendencias de **desarrollo urbano** en muchas ciudades europeas y regiones metropolitanas, semejantes a las ilustradas en el cuadro que sigue para el caso de Barcelona.

Ejemplo Práctico – Área Metropolitana de Barcelona

- ✓ A partir de mediados de la década de 1970 la población de la ciudad de Barcelona empezó a estabilizarse y después a declinar en la década de 1990. Durante esa década, además del área metropolitana (la "segunda corona" de la ciudad), la región ha venido ganando en términos de población, mientras que la "primera corona" también está perdiendo población.
- ✓ Los sectores de producción y de habitación muestran los mismos patrones de dispersión de la población.
- ✓ La dispersión de las personas y de la actividad económica provocó una movilidad interregional creciente, con un aumento también en los traslados entre alrededores urbanos.
- ✓ En la ciudad central, los servicios continuaron aumentando principalmente en los sectores del comercio y catering, servicios financieros y sectores de comunicaciones y transportes.
- ✓ La oferta de habitación en la última década ha sido mayor y más barata en el resto de la región de Barcelona (esto es, la región menos el área metropolitana). Los precios en la ciudad de Barcelona aumentaron tanto que las parejas jóvenes con ingresos medios a bajos no pueden comprar vivienda en la ciudad, viéndose obligados a buscar en otras zonas.

El desarrollo urbano es en gran parte una reacción a la deterioración de la calidad de vida en el centro de las ciudades – debido a los problemas de congestión y de contaminación atmosférica – y, simultáneamente, a la reducida capacidad económica de una familia media de habitar en zonas centrales – debido al valor creciente de los terrenos. Sin embargo, el efecto global es el empeoramiento de la **accesibilidad** – las viviendas se encuentran cada vez más lejos de los locales de trabajo, los comercios, los centros de las ciudades – y de la **movilidad** – siendo necesario el uso de automóviles particulares en virtud de que no existen alternativas de transporte (considerando que los transportes públicos no son viables para la conexión entre comunidades dispersas en los alrededores de las ciudades).

De hecho, resultan visibles algunas tendencias bien conocidas relativas a:

- **Desarrollo de los transportes:** En la UE de los 15 la movilidad global está en crecimiento y la extrapolación de las series temporales actuales apunta hacia un aumento de cerca de 50% en los próximos 50 años. Cerca de 80% de la población de la UE de los 15 vive en zonas urbanas y el transporte de mercancías y personas en estas zonas urbanas es responsable por una cuota importante de todos los kilómetros de transporte en Europa. Las tasas de **propiedad de automóvil** per capita aumentaron en las últimas décadas prácticamente en todas las ciudades. En la UE de los 15 se prevé que este crecimiento, a pesar de que en desaceleración, vaya a continuar en las próximas décadas. La propiedad de automóvil tiene tendencia a ser más baja en los centros urbanos,

aumentando en dirección a los alrededores. Un estudio de ciudades de la OCDE-ECMT (informe final ECMT-2002), presenta un crecimiento del 10% en el número de viajes en automóvil particular por persona por día en la UE de los 15 en los últimos años (desde 1999). El aumento del **uso del automóvil** no es solo el resultado de un aumento en el número de viajes, sino que también la extensión media de los viajes sigue aumentando en la mayoría de las zonas urbanas. Por otro lado, la cuota de mercado de los **transportes públicos** ha disminuido en gran parte de las zonas urbanas de la UE de los 15. Aquí, a medida que los transportes públicos mejoran, existe un efecto involuntario en que los transportes públicos atraen a los peatones y a los ciclistas. La transferencia del uso de los automóviles particulares a favor de los transportes públicos es muchas veces bastante baja y las medidas tomadas por los transportes públicos no son muy exitosas en términos de reducción del uso de los automóviles. Se está dando también un rápido crecimiento del transporte de vehículos de carga ligeros dentro de nuestras zonas urbanas debido al desarrollo del sector de los servicios y a la inherente necesidad de entregas más pequeñas y flexibles (un estudio reciente del proyecto "Cityfreight" contabilizó una carga media de 19 kg por entrega), así como desarrollos logísticos tales como gestión en tiempo real en la industria. Como consecuencia de lo anterior, la **congestión** se deterioró durante la década de 1990 y sus costes (pérdida de tiempo, aumento en el consumo de gasolina y contaminación) se concentran en las zonas urbanas mayores. De seguirse aplicando las políticas anteriores y las presentes no se reducirán los niveles de congestión, sino que aumentarán en las ciudades europeas. Por último, podemos registrar algunas buenas noticias relativas a la **seguridad**: la tasa de mortalidad debido a accidentes en carretera disminuyó significativamente en el pasado más reciente en la Europa de los 15, con las excepciones notables de Portugal, España y Grecia. Sin embargo, existe una variación considerable de esta tendencia de ciudad a ciudad.

- **Desarrollo de usos del suelo:** la riqueza creciente y la mayor demanda de calidad de vida se reflejan en un mayor consumo de tierras y espacio, búsqueda de privacidad y mejores condiciones de vida y acceso a espacios verdes. En la mayor parte de las zonas urbanas, el desarrollo continuado y las tasas de crecimiento de población más elevadas se localizan en las ciudades satélite y en los barrios suburbanos de baja densidad de población. Las tendencias demográficas, incluyendo el envejecimiento de la población y el aumento de las familias más pequeñas y de hogares unipersonales contribuyen a la búsqueda de nuevas viviendas y a las presiones de **suburbanizar** las zonas rurales y de mejorar la calidad de vida en las zonas centrales de las ciudades. Simultáneamente, el aumento del valor de los terrenos y de los precios de los inmuebles en las ciudades tornan cada vez más inalcanzable el alojamiento en locales accesibles a las oportunidades de trabajo y servicios para muchos segmentos de la población. Este proceso de suburbanización está transformando a las zonas urbanas monocéntricas en complejas conurbaciones urbanas policéntricas. Una consecuencia importante de esta transformación es la creciente **separación espacial** de las casas, locales de trabajo, comercio y otros servicios. La tendencia a residir en los alrededores urbanos y el agrupamiento de las actividades económicas y de servicios (por ejemplo, centros

comerciales), que explotan las economías de escala y de espacio, están llevando a un aumento de la extensión media de los viajes y de los traslados a las afueras. Sin embargo, existen también señales de **reurbanización**. Las políticas activas de redesarrollo y renovación urbana en muchas zonas urbanas parecen estar teniendo algún éxito en la inversión del despoblamiento y la decadencia de los centros urbanos. Esta tendencia se aplica a segmentos selectivos de la población, principalmente a pequeñas familias de una o dos personas.

- **Nuevos Países Miembros y Países Candidatos (AAC):** Al inicio de la década de 1990, los países de Europa del Este pasaron por un proceso de transición que dio inicio a diferentes puntos de partida en cada uno de los países. Las fuerzas motrices por detrás del desarrollo económico y espacial fueron la privatización y la creciente cuota de producción del sector privado, el aumento de la movilidad de la mano de obra y la reestructuración de los mercados laborales, así como los emergentes mercados de terrenos e inmuebles. El proceso de transformación espacial se diferencia en términos regionales debido a la creciente polarización entre las regiones en rápido desarrollo y las afectadas por la grave recesión económica y el desempleo, creando problemas de cohesión social. Estos países se enfrentan al **decaimiento de los centros de sus ciudades**, que en algunos casos llegó a niveles difícilmente encontrados aún en los estados miembros de la UE de los 15. La migración de las zonas urbanas hacia las comunidades circundantes o hacia el campo constituye una tendencia continua. Al mismo tiempo, existe una presión tremenda en estas zonas por parte de las empresas comerciales privadas (e incluso públicas), inversores y promotores inmobiliarios. Estos problemas se agravan por ser las tasas de restitución poco claras y variables, dando lugar a una situación de propiedad y responsabilidad poco claras, y por la falta de financiación. Como resultado de lo anterior, los barrios céntricos o los centros de las poblaciones se caracterizan muchas veces por ser una mezcla de comercios y talleres no muy competitivos, edificios residenciales y comerciales antiguos sin ocupar o subutilizados, junto con edificios individuales dispersos que han sido totalmente restaurados o recientemente construidos para fines comerciales, residenciales o institucionales. El desarrollo urbano también continúa a un ritmo raramente encontrado en cualquiera de los 15 estados miembros de la UE, y muchas veces se ve acompañado por fenómenos de municipios en retracción (dentro de las fronteras administrativas existentes). Se asiste particularmente a un crecimiento **del desarrollo industrial y comercial en terrenos sin edificar** que en algunos casos constituye una seria competencia para las operaciones comerciales y mercantiles de los barrios céntricos y ha contribuido al decaimiento de los centros de las ciudades. Como consecuencia, la recién emergente y comparativamente afluyente clase media se está alejando de los distritos urbanos para trasladarse a las zonas circundantes. Los **grandes edificios de viviendas prefabricadas** son una característica extremadamente común en todos los países ex-socialistas (en promedio, más de 40% de los habitantes de las grandes ciudades viven en propiedades de este tipo). La tarea de mejorar y renovar estas propiedades es difícil porque durante muchos años la industria de la vivienda no se desarrolló suficientemente, y gran parte de los propios apartamentos era de propiedad privada, mientras que el

terreno del edificio pertenecía al gobierno local o a terceros. En lo que se refiere a los transportes, el aumento de la **motorización** avanzó tan rápidamente que diversos municipios alcanzaron niveles de motorización más elevados que el de muchas ciudades de los estados miembros de la Europa de los 15. La posesión de automóviles en muchos casos se duplicó, y en algunas ciudades incluso se cuadruplicó. A pesar de que el crecimiento urbano es una de las razones principales para este enorme aumento del transporte motorizado particular, la fuerza motriz inherente a los aumentos en el transporte urbano de mercancías es el crecimiento económico y la prosperidad.

Más información en

TRANSPLUS – System Analysis of Trends and Strategies – Deliverable 1 (2000)

TRANSPLUS – Impacts of Megatrends on Transport and Land Use in Europe – Deliverable 1.1 (2000)

OECD-ECMT – Implementing Sustainable Urban Travel Politics – Final Report (2002)

European Commission – Thematic Strategy on the Urban Environment (TSUE) – Twelve Candidate Countries Overview Report (2003)

2 ESTRATEGIAS INTEGRADAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO

Las experiencias de las ciudades analizadas en el contexto del proyecto TRANSPLUS son considerablemente diferentes, tanto relativamente al enfoque de la planificación como al tipo de medidas aplicadas para la resolución de sus problemas. Sin embargo, se han identificado dos enfoques principales para la definición e implantación de **estrategias integradas de transportes y usos del suelo**:

- políticas de usos del suelo enfocadas hacia la reducción de la necesidad de traslados – estas políticas son en su mayoría políticas ‘del futuro’ (o políticas “**estructurantes**”) que crean nuevos centros o regeneran zonas industriales abandonadas, alterando el tejido urbano y limitando el excesivo crecimiento de áreas residenciales, de locales de trabajo, etc.;
- políticas de transportes enfocadas hacia la mejora de la accesibilidad con una gama más amplia de alternativas de transporte – estas políticas son, en su mayoría, políticas ‘del pasado’ (o políticas de la “**mitigadoras**”) que toman al tejido urbano existente como un dato y alteran el sistema de transportes para mejorar la accesibilidad a través de modos alternativos de transporte (transportes públicos, marcha y ciclismo, servicios flexibles de transportes, compartir el automóvil, etc.) y estimulan la revitalización de comunidades de densidad elevada y uso mixto dentro de la ciudad.

Ambos enfoques son necesarios para el desarrollo de estrategias exhaustivas basadas en **planes estructurales urbanos y regionales**² y que se destinan a lograr los **objetivos de sostenibilidad**, como los incluidos en algunos documentos y directivas clave de políticas de la Unión Europea, como sigue:

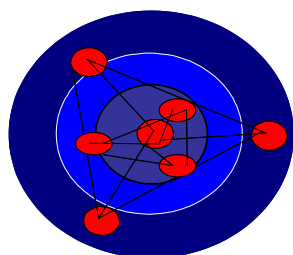
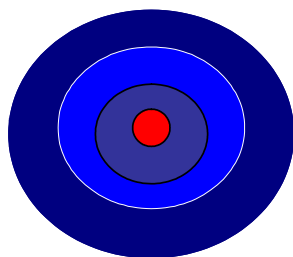
Estrategia de Desarrollo Sostenible (CON 2001/264 Final)	Objetivos principales para mejorar la gestión del sistema de transportes y usos del suelo: 1. Desasociar significativamente el crecimiento de los transportes del crecimiento del Producto Interno Bruto de modo a reducir la congestión y otros efectos secundarios negativos de los transportes. 2. Lograr una transferencia del uso de transportes pasando de las carreteras a los transportes ferroviarios, marítimos y públicos de pasajeros de modo que la cuota de los transportes por carretera en 2010 no sea superior a la de 1988. 3. Promover un desarrollo regional más equilibrado a través de la reducción de las disparidades en las actividades económicas y del mantenimiento de la viabilidad de las comunidades rurales y urbanas, según lo recomendado por la Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial.
Directiva Marco de la Calidad del Aire ³	El objetivo de esta Directiva es definir una estrategia común para: 1. La definición y establecimiento de objetivos para la calidad del aire en la Comunidad destinados a evitar, impedir o reducir los efectos nocivos sobre la salud humana y el ambiente en general. 2. Evaluar la calidad del aire en los Estados Miembros en base a métodos y criterios comunes. 3. Obtener información adecuada sobre la calidad del aire y asegurar que se haga disponible al público, <i>inter alia</i> a través de umbrales de alerta.

²Que pueden tener diversos nombres – por ejemplo, planes estratégicos, planes territoriales, planes-maestros, etc. – en los diferentes países, pero para efectos de simplicidad, utilizaremos el término “estructural” para este tipo de planes de elevado nivel.

Estrategia Temática sobre el Ambiente Urbano (TSUE) ⁴	<p>Los objetivos de la TSUE son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La promoción de la Agenda 21 Local. 2. La reducción de la relación entre el crecimiento económico y la demanda de transportes de pasajeros. 3. La necesidad de una mayor cuota de transportes públicos, ferroviarios, canales navegables en el interior, marcha y ciclismo. 4. La necesidad de abordar los volúmenes crecientes de tránsito y provocar una disociación significativa del crecimiento de los transportes y del crecimiento del PIB. 5. La necesidad de promover el uso de vehículos de emisiones reducidas en los transportes públicos. 6. La consideración de los indicadores ambientales urbanos.
--	---

De hecho, los estudios de casos analizados en el TRANSPLUS presentaron diferencias considerables entre ciudades en relación a su perspectiva sobre los usos del suelo e integración de transportes. El conjunto de recomendaciones siguiente proporciona algunas apreciaciones sobre cómo concebir e implantar una serie de estrategias integradas TUS.

Una opción básica: ¿estrategias monocéntricas o policéntricas?



En términos más amplios, una estrategia de desarrollo monocéntrico se enfoca hacia la revitalización o refuerzo del centro de la ciudad, mientras que una estrategia de desarrollo policéntrico concentra sus esfuerzos en el desarrollo de subcentros bien localizados. La elección entre las estrategias monocéntrica o policéntrica depende, sin embargo, de la dimensión de la ciudad. Para ciudades más pequeñas la forma urbana monocéntrica es mucho más sostenible que la forma urbana policéntrica. Las ciudades más pequeñas que optan demasiado pronto por el modelo urbano policéntrico están, de hecho, estimulando el desarrollo urbano. Por otro lado, las ciudades mayores que insisten en el modelo urbano monocéntrico, concentrando toda la atención en el centro de la ciudad, pueden perder el control del desarrollo en la periferia. El resultado será el desarrollo urbano descontrolado, cuando una estrategia policéntrica podría limitar esta tendencia. Así, debe procurarse la armonización de las estrategias urbanas dependiendo del contexto, lo cual requiere, particularmente, **una planificación espacial eficaz a nivel regional y una coordinación de la red de políticas típicamente promovidas en cada región de Europa por una gran variedad de instituciones nacionales, regionales y locales, con**

³ Se puede obtener más información en www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm

⁴ Se puede obtener más información en www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

diferentes responsabilidades y cubriendo diferentes cuestiones a diferentes escalas.

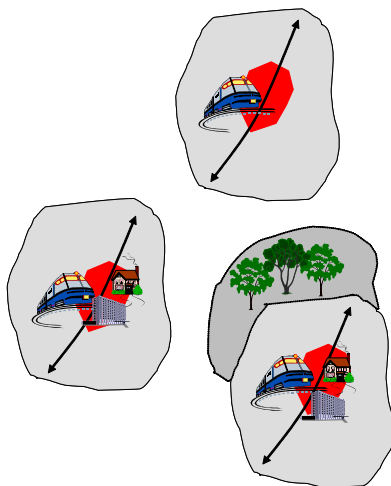
¿Es eficaz la integración?

La integración solamente se concretiza cuando se aplica a políticas, metodologías de planificación y organización de procesos o estructuras.

La integración es una tarea multidimensional. No solo resulta necesario integrar las diferentes políticas, sino que es necesario asimismo integrar las herramientas de apoyo y las estructuras organizativas de apoyo a la planificación urbana e ingeniería de transportes. Muchas veces la integración más sólida se encuentra a nivel político. La mayor parte de las ciudades de Europa tratan de introducir políticas integradas, como el desarrollo orientado de los transportes públicos. Sin embargo, la integración de los modelos de apoyo, indicadores de control y estructuras institucionales, se encuentra mucho menos desarrollado.

¿Qué estrategias se deben considerar?

Los paquetes de políticas deben considerar diferentes tipos de medidas interrelacionadas



Muchos proyectos de investigación en la UE y varios ejemplos de buenas prácticas recomiendan el uso de una estrategia de “push-and-pull” combinada, que “empuja” a los residentes a que abandonen el uso excesivo del automóvil a través de restricciones tales como la gestión del aparcamiento y que, simultáneamente “tira” de los usuarios hacia modos respetuosos del medio ambiente, proporcionando un sistema de transportes públicos eficaz y condiciones favorables para caminar y para el ciclismo. El análisis de los casos del TRANSPLUS ha confirmado que, en realidad, se ha dado gran énfasis al estímulo de las medidas para “tirar”, mientras que la prioridad de las medidas restrictivas para “empujar” es menor. Se ha prestado gran atención a medidas más suaves tales como la información y la comunicación para influenciar el comportamiento de la movilidad. La aplicabilidad de los paquetes de políticas de transportes y usos del suelo depende de las características urbanas.

¿Qué evidencias tenemos acerca del impacto de las medidas TUS?

Los casos de estudio del TRANSPLUS proporcionaron solo una pequeña evidencia de los impactos de las medidas TUS ilustradas anteriormente. En parte, esta situación se debe al hecho de que los estudios de caso se concentraron en las políticas innovadoras, que son nuevas y aún no han sido comprobadas. Una de las dificultades principales ha sido que muchas veces no existe un control completo y un plan de evaluación implantado, y es difícil evaluar los impactos. No obstante la falta de resultados claros de la situación

'antes' y 'después', torna obvio que, por un lado, las políticas de usos del suelo para aumentar la densidad urbana o el uso mixto de suelos, sin medidas asociadas que tornen los traslados de automóvil más caros o más lentos, tienen un efecto muy reducido sobre la movilidad motorizada; sin embargo, estas políticas son importantes a largo plazo porque proporcionan las condiciones previas para un modo de vida menos dependiente del automóvil.

Resulta bastante obvio que al decidir sobre una estrategia espacial se debe considerar el contexto geográfico e histórico específico⁵. Claro que resulta más fácil el dicho que el hecho, especialmente cuando se está jugando con la integración de cuestiones relativas a los transportes y usos del suelo: de hecho, mientras que la planificación del usos del suelo se refiere muchas veces a comunidades y zonas que pueden, en principio, encajarse fácilmente las unas dentro de las otras, los transportes añaden una nueva dimensión que las rebasa. Las entidades de transportes no solo son muchas veces diferentes a las entidades de planificación urbana, sino también la infraestructura de los transportes y los patrones de circulación típicamente rebasan los límites de usos del suelo. Un modo de resolver este problema es considerar las **zonas de movilidad diaria**⁶ como la escala espacial ideal para concebir, desarrollar e implantar las estrategias de TUS. Estas zonas son consideradas muchas veces en los estudios de planificación, y en algunos países son también reconocidas como unidades estadísticas relevantes para los censos de movilidad, pero solo excepcionalmente son consideradas como "territorios" administrativos, debido a la flexibilidad inherente de sus fronteras (fuertemente dependientes de la dinámica espacial de las comunidades). Sin embargo, es factible una planificación y control coherentes, con esta escala espacial, que coordine las diversas instituciones y agentes en estas regiones funcionales, siempre que exista el compromiso común de las autoridades regionales, distritales y locales.

Más información en

TRANSPLUS – Evaluación de las Estrategias de Planificación Integrado de Transportes y usos del suelo – Deliverable 2 (2002)

TRANSPLUS – Evaluación de estrategias de desarrollo – Deliverable 2.1 (2002)

⁵ Existen situaciones variadas en Europa: regiones dominadas por ciudades altamente monocéntricas, como París, agrupamientos metropolitanos alrededor de ciudades clave como Merseyside (Liverpool) y el Gran Manchester en Gran Bretaña o el Randstad holandés (ámssterdam, Den Haag, Rotterdam).

⁶ También denominadas "zonas de drenaje de población", "zonas de traslado al trabajo" o "regiones urbanas funcionales"

3 IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS INTEGRADAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO

La implementación de una estrategia de transportes y usos del suelo normalmente implica la combinación de diversas medidas políticas. Una “medida política” es cualquier herramienta que pueda ser utilizada para superar problemas y lograr objetivos, y puede incluir políticas de transportes así como de usos del suelo⁷.

La combinación de medidas presupone que los objetivos pueden ser logrados con mayor eficacia a través de *paquetes de políticas*, de forma que la combinación de medidas complementarias *facilita su implementación y/o intensifica los respectivos impactos*. Las interacciones mutuas pueden ser:

- **Aumento de los beneficios:** una medida que refuerza los beneficios de otra;
- **Aumento de la aceptación:** una medida que vuelve a otra más aceptable para los ciudadanos y/o agentes interesados (por ejemplo, medidas relativas a la compensación de los perdedores);
- **Provisión de recursos:** una medida que provee mayores recursos financieros o técnicos para la implementación de otra medida;
- o sencillamente **prerrequisitos** para implementación (por ejemplo, el uso compacto del suelo es un prerrequisito para la viabilidad de compartir automóviles).

Un ejemplo de interacción de ‘provisión de recursos’ es la combinación de las medidas ‘tranvías ligeros’ y ‘fijación de precios en carretera’. Ésta estimula el uso de tranvías ligeros y genera ingresos para pagar los tranvías ligeros, mientras que la inversión en tranvías vuelve más aceptable la fijación de precios en las carreteras. Así, las interacciones entre medidas no son necesariamente simétricas: la fijación de precios para uso de carretera mejora los recursos para tranvías ligeros, mientras que los tranvías ligeros mejoran la aceptación de precios para el uso de la carretera. Un ejemplo de un ‘prerrequisito’ es la relación entre el desarrollo urbano compacto y la localización estratégica de las facilidades de compartir automóviles. Las ciudades y subcentros compactos reducen la necesidad de traslados en automóvil, facilitando la adopción de planes para compartir automóviles. En conclusión, un buen paquete de políticas debe incluir no solo los elementos correctos (las medidas), sino también las relaciones correctas entre medidas⁸.

⁷ Esta definición fue adoptada por primera vez en el proyecto de LUTR, PROSPECTS, accesible a través de la página www.lutr.net. El PROSPECTS también proporcionó una lista de medidas de política de transportes y uso de suelos y una Guía de Toma de Decisiones (DMG) que incluye reglas para la constitución eficaz de paquetes de medidas de políticas.

⁸ Por ejemplo, si una ciudad implementa el cobro de estacionamiento en conjunto con un programa de mejora de calidad de servicios de transportes públicos, pero los ingresos de estacionamiento no se utilizan para financiar las inversiones de transportes públicos, o si son utilizadas pero los ciudadanos no son informados convenientemente de ello, la eficacia global de la política puede verse reducida.

3.1 MENÚ DE MEDIDAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO

A pesar de que exista una gran variedad de combinaciones posibles de instrumentos de políticas, TRANSPLUS se ha concentrado en los casos de estudio de implementación para tres tipos de políticas integradas de TUS:

- desarrollo orientado hacia los transportes públicos;
- desarrollo de estructuras de corta distancia ⁹;
- desarrollo orientado hacia la restricción de automóviles.

Estas políticas procuran la integración de medidas de transportes y usos del suelo tomando como elementos fundamentales, respectivamente, a los transportes públicos, al caminar y ciclismo y a la reglamentación para el uso de automóviles (incluyendo el espacio para automóviles en la ciudad).



Desarrollo Orientado hacia los Transportes Públicos (TP) incluye diversos mecanismos para intensificar la densidad habitacional y otras actividades cercanas a las estaciones urbanas de ferrocarril, tranvías ligeros, metro y tranvía. Estos mecanismos pueden ser implantados en los barrios céntricos así como en toda el área metropolitana para abarcar los flujos de poblaciones que se trasladan al trabajo. Las medidas más comunes incluyen:

Mejora de la accesibilidad de TP en comunidades existentes: incluye la revitalización o ampliación de las líneas de tranvías ligeros y tranvías – o el desarrollo continuo de sistemas de autobuses en ciudades más pequeñas.

Nuevas comunidades orientadas hacia los TP: concentrar el crecimiento urbano y el desarrollo de subcentros alrededor de nudos y corredores de TP es un modo práctico de aplicar el concepto de ‘concentración descentralizada’. Una estrategia nueva de desarrollo urbano es mejorar la accesibilidad de los medios de TP abriendo nuevas estaciones o reactivando estaciones antiguas en combinación con la revitalización de tranvías o líneas de autobuses.

⁹ Específicamente “desarrollo de estructuras de cortas distancias” es una forma urbana en que se encuentra accesible como mezcla de actividades en las distancias para caminar y ciclismo. El concepto coincide en la práctica con el concepto de desarrollo de alta densidad y uso mixto.

Renovación de estaciones ferroviarias y renovación de las áreas circundantes de las estaciones: las estaciones constituyen nuevos centros de movilidad y puertas de entrada a la ciudad. La renovación de las estaciones, incluyendo la preservación de estructuras históricas, puede mejorar su integración en el ambiente urbano respaldando la diversidad de usos cerca de la estación, por ejemplo, locales de trabajo, vivienda, comercio, establecimientos de ocio o culturales y servicios, etc.



El **Desarrollo de Estructuras de Corta Distancia** tiene como meta promover el desarrollo urbano respetuoso con el medio ambiente que resulte ameno para los peatones y ciclistas y que facilite tanto los viajes 'puerta a puerta' sin automóvil, como el uso de modos de transporte alternativos. El desarrollo de estructuras de corta distancia puede constituir un prerrequisito importante para promover con éxito andar a pie y en bicicleta. Las posibles medidas incluyen:

Desarrollo de uso mixto en las distancias cortas: como las distancias cortas de traslado son la razón principal para la elección de modos no motorizados, la estructura urbana es de importancia primordial para la promoción de caminar y del ciclismo.

Uso de locales industriales abandonados en los barrios céntricos de las ciudades: en la planificación del desarrollo urbano se debe dar prioridad a la regeneración de las zonas de la ciudad que han perdido su función original.

Desarrollo de una estrategia para peatones/ ciclistas: Se debe crear una red jerárquica para bicicletas que abarque toda la ciudad, con un ambiente atractivo y que conecte los diferentes locales e instalaciones. Las redes locales para bicicletas y peatones deben estar conectadas a las redes subregionales. Al mismo tiempo se deben reducir los conflictos entre ciclistas, peatones y modos motorizados a fin de mejorar la seguridad y capacidad de atracción de las rutas para bicicletas y caminos peatonales.

Mejora de la información y orientación: esta medida constituye una importante política 'blanda'. Los peatones y ciclistas deben sentir que son respetados y bienvenidos como viajantes. Un mejor sistema de información puede enlazar las diferentes partes de la ciudad y estimular a las personas a andar a pie, en bicicleta o en transportes públicos.

Diseño urbano respetuoso con el peatón y el ciclista: en su conjunto, el desarrollo urbano respetuoso con el peatón y el ciclista consiste en la adopción de diversas medidas que se apoyan mutuamente. La planificación para los peatones requiere un diseño de elevada calidad en un espacio restringido y, por lo tanto, interacciones conscientes entre edificios y espacios abiertos.



Imágenes de un barrio sin automóviles en Viena – Floridsdorf © 2001 [Murdoch University](http://www.murdoch.edu.au)

El Desarrollo Orientado hacia la Restricción de Automóviles tiene como objetivo limitar la intrusión de automóviles en el ambiente urbano, reduciendo así su impacto negativo sobre el ruido, la calidad atmosférica, la seguridad y la estética de las ciudades y barrios. Estas medidas pueden ser poco prioritarias para las agendas políticas por ser poco populares entre los usuarios de automóviles. La combinación de las medidas de “push and pull” (el llamado método de la “zanahoria”) se vuelve así el modo principal para abordar la implementación de proyectos que apuntan a la restricción del automóvil.

Planificación de nuevas urbanizaciones con restricciones para automóviles: una de las formas más radicales de restringir el espacio para automóviles es la “urbanización libre de automóviles”. Este tipo de urbanización se basa en el presupuesto de que para las personas sin automóvil es más atractivo vivir en un ambiente en que el impacto de los automóviles en los niveles de ruido, calidad atmosférica, seguridad o estética sea reducido o inexistente.

Reglamentos de aparcamiento en la política de localización y en los códigos de construcción: estas medidas pueden ser consideradas accesorias en la planificación de nuevas urbanizaciones que restringen el número de automóviles. El bien conocido principio del ABC se puede ser citar como un ejemplo importante de política de localización que incluye reglamentos de aparcamiento.

Reatribución de espacio público urbano existente: incluye diversas medidas, tales como reglamentación de la accesibilidad de automóviles particulares, política de aparcamiento o reatribución de espacio ferroviario.

3.2 IMPLEMENTACIÓN INTEGRADA DE POLÍTICAS

Para implantar una estrategia de transportes y usos del suelo no es solo necesario identificar una lista adecuada de medidas de políticas como las presentadas anteriormente. Es todavía más importante que involucre una **integración de diversos procesos y acciones** necesarios para la realización de cualquier política de importancia – **deliberación, implementación, control, evaluación, identificación de políticas complementarias, coordinación entre autoridades** a diferentes niveles de gobierno, **participación de agentes privados, ciudadanos y agentes interesados** – en un marco coherente,

exhaustivo y duradero en que los procesos individuales se puedan reforzar mutuamente para el cumplimiento de los objetivos y permitan superar los barreras para lograr el éxito en la producción y resultado de la política.

De hecho, a pesar de que existe una gran variedad de contextos urbanos en Europa, existen también diversas cuestiones que enlazan las agendas urbanas con objetivos comunes y generalizados de movilidad sostenible y desarrollo urbano, por lo que se recomienda un enfoque normativo para enlazar la deliberación, la implementación, el control y los pasos de evaluación en el **ciclo de vida de la política**.



La integración plena de una política requiere la activación de este ciclo de la política **organizando nuevas formas de procesos orientados hacia los objetivos y reforzando la cooperación abierta y dinámica entre las diversas**. Sin embargo, el verdadero desafío es mantener la coherencia global del ciclo de la política durante un largo período de tiempo, incluyendo la

participación de los diferentes decisores a nivel de barrio, ciudad, regional y nacional, así como asegurar la participación de los agentes interesados relevantes y de la sociedad civil en los diversos pasos del proceso.

Existen varias barreras – legales, institucionales, organizativas, financieras, culturales – para lograr una mayor coherencia y continuidad en los procesos de elaboración de políticas de transportes y usos del suelo. En muchos casos las jurisdicciones administrativas de los diversos gobiernos locales y regionales no se corresponden con las configuraciones espaciales en evolución y los desarrollos urbanos actuales (suburbanización, efectos de la aglomeración, etc.). Una respuesta a esta situación fue la formación de organizaciones capaces de reflejar la nueva interrelación funcional entre las administraciones locales, locales/regionales y aún regionales. Estos patrones administrativos pueden ser formales o informales. Otra importante tendencia son las asociaciones público-privadas (Public Private Partnership). De esta forma la relación con las estructuras formales de gobierno puede variar, así como el grado de contenido de una aportación local democrática.

Al analizar los casos de estudio de TRANSPLUS se identificaron una serie de factores clave que influyen la implementación exitosa de políticas integradas de TUS, así como los tipos principales de barreras y modos de evitar y superarlos. Las recomendaciones siguientes sintetizan las conclusiones principales sobre como mejorar el proceso de implementación de las políticas de TUS:

Identificación del problema **del Ser conciente de las 'barreras y tomar la iniciativa para encontrar soluciones**

La definición exacta de un problema puede permitir que la atención se concentre en el tipo de solución que se pueda adoptar. Hay que buscar soluciones capaces de eliminar eventuales barreras y que obstruyen la implementación de la política (barreras de producción) o la realización de los objetivos de sostenibilidad (barreras de resultados). Los casos de estudio de TRANSPLUS muestran que la mayor parte de las barreras están interconectados y no pueden ser explícitamente identificadas de inmediato. Sin embargo, la identificación y reconocimiento de la existencia de una barrera constituye el primer paso para encontrar una solución.

¿Cómo dar apoyo al proceso de implementación? **al De acuerdo con los casos de estudio analizados en TRANSPLUS, se están adoptando varios modos diferentes e innovadores para mejorar la implementación de las políticas integradas de TUS. En todos los casos, las bases para una buena implementación son:**

- **Adoptar un amplio concepto de estrategia para la ciudad** que integre las diversas políticas sectoriales en una estrategia.
- **Reforzar la cooperación y coordinación** entre los diferentes departamentos administrativos de la ciudad y a través de los diferentes estratos del gobierno (municipales, regionales, e incluso nacionales, en algunos casos), y posteriormente entre los agentes públicos y privados;
- **Promover la participación de los agentes interesados y de la ciudadanía** para desarrollar una visión para la Ciudad del Mañana y para los procesos de planificación.

¿Implementación progresiva o masiva? **Muchas veces las alteraciones relevantes en las políticas no se pueden implantar simultáneamente en toda la ciudad. Por tanto, un proceso de implementación paso a paso parecería la única manera eficaz de proceder. Normalmente las medidas se pueden limitar a una zona específica donde las circunstancias más favorables permiten (o las necesidades más apremiantes requieren) la implementación de los conceptos integrados de TUS.**

Un aspecto positivo de un proceso de implementación paso a paso es que impide que los agentes interesados se tengan que confrontar con extensos proyectos que desorganizan sus patrones normales de movilidad, y por lo tanto, no amenazando su aceptación.

3.3 HERRAMIENTAS DE APOYO A LA TOMA DE DECISIONES DE TUS

TRANSPLUS analizó el estado y capacidad actuales de las **herramientas** para apoyar la toma de decisiones e implementación integrada de TUS, incluyendo:

- modelos urbanos integrados de TUS;
- Indicadores de TUS.

La perspectiva del TRANSPLUS fue la de investigar el uso actual de modelos integrados de Transportes y Usos del suelo (TUS) en el estudio de caso de ciudades, así como de indicadores para control de los resultados de las políticas de TUS, identificando los problemas principales encontrados y ejemplos de buenas prácticas.

Se encuentra disponible una serie de herramientas de creación de modelos para apoyar a los decisores de políticas urbanas en su toma de decisiones¹⁰. La selección de modelos depende de la información disponible/ utilizada en el proceso de establecimiento de la política para el proyecto, de los elementos clave a ser evaluados y de los impactos principales que deben ser medidos, así como de los calendarios aplicables.

La capacidad de *todos* los modelos y herramientas de evaluación existentes es sumamente limitada. Las metodologías actuales tienen solo capacidad para examinar una proporción relativamente pequeña de las intervenciones de política que podrían aplicar los decisores de política a diversos niveles del espectro de la toma de decisiones de política. Este hecho se debe a la disponibilidad de datos; la de especialización y conocimientos y a la disponibilidad de software. Además, en general, se cuenta con un conocimiento insuficiente sobre los supuestos de comportamiento subyacentes y cómo éstos están englobados en los parámetros del modelo.

El análisis de las ciudades investigadas en el TRANSPLUS identificó que el uso de procedimientos formales para la elaboración de modelos urbanos se divide en tres grupos:

- ciudades que utilizan un modelo integrado de usos del suelo/transportes;

¹⁰ En TRANSPLUS Deliverable_2.2. (disponible en www.transplus.net) se explican de forma exhaustiva los modelos que fueron utilizados en los casos de estudio de TRANSPLUS, sus resultados, sus puntos fuertes y débiles y, en particular, la evaluación de su capacidad de responder y evaluar medidas integradas de TUS.

- ciudades que utilizan modelos, pero no tienen en cuenta la información dada por los transportes para el uso de los suelos (aquella que se puede denominar enfoque 'tradicional'); y
- aquellas ciudades que no parecen utilizar ninguna herramienta formal de elaboración de modelos.

Solo algunas ciudades utilizaron un modelo interactivo de usos del suelo/transportes. Las restantes ciudades utilizaron diferentes herramientas de planificación de transportes que se refieren principalmente, en el mejor de los casos, a los impactos del uso del suelo en los transportes. No existe evidencia que sugiera que este escenario no sea representativo de la mayoría de las ciudades de Europa. De hecho, muchos agentes locales de transportes y oficiales de planificación en toda Europa reconocieron la utilidad de modelos en la previsión de los efectos sobre los transportes, pero:

- los modelos interactivos son por naturaleza muy complejos, y las técnicas y conocimientos necesarios para su uso, sin olvidar los recursos necesarios, pueden no siempre estar presentes;
- la falta de recursos dentro de los gobiernos locales significa que los modelos son raramente reaplicados regularmente o actualizados;
- la exactitud de los modelos interactivos a largo del tiempo no se encuentra aún comprobada, lo cual lleva los usuarios a un cierto grado de desconfianza e incertidumbre en cuanto a su plena utilidad;
- los modelos son muchas veces considerados una confirmación y una verificación complementaria de los cálculos llevados a cabo por alguna administración municipal;
- muchos funcionarios locales no están convencidos de los resultados de los modelos y, por lo tanto, el juicio político, influenciado por el lado comercial, puede superar a la profesionalidad;
- sean los modelos fiables o no, las decisiones también deben basarse en la aceptación del público. Por ello, las decisiones finales pueden basarse muchas veces en el parecer de políticos que no tienen que responder ni frente al público ni frente a los profesionales.

En esta situación, sin embargo, resulta claro que aún existe el peligro de que los **impactos potencialmente importantes se ignoren o subestimen**. Los modelos interactivos de usos del suelo/transportes se deben mejorar, pero hay algunos desafíos importantes por enfrentar (por ejemplo, el desarrollo de nuevas técnicas de creación de modelos con base en la actividad y microsimulación; la mejora de la resolución espacial de los modelos actuales; una mayor consideración de la equidad espacial e impactos sociales). De todas formas, los modelos constituyen siempre una generalización de la realidad. A pesar de que el detalle sea importante para el usuario, también lo son la flexibilidad y la capacidad de construir modelos interactivos con relativa facilidad manteniendo al mismo tiempo la exactitud, robustez y, de forma crucial, la aceptación. Lo anterior resulta particularmente relevante para las ciudades más pequeñas, donde la disponibilidad de recursos y capacidades puede ser problemática.

Si bien se requieren mejores modelos para proporcionar un fundamento más sólido para la evaluación de las políticas, también tenemos necesidad de indicadores para alimentar el **control** de las políticas de

transportes y usos del suelo. Se trata de una actividad clave que, en diferentes etapas del proceso de la política, pretende medir: i) la **implementación exitosa de un proyecto o reglamento**, con indicadores de alteraciones en alguna variable de resultados; ii) la **alteración del comportamiento de los usuarios**, con sondeos directos del uso de nuevas infraestructuras y servicios, del cumplimiento por parte de los usuarios de los diferentes tipos de reglamentos, etc.; iii) la **realización de los objetivos políticos**, con indicadores adecuados de resultados e impactos. En las Directivas TRANSPLUS (disponible en www.transplus.net) se presenta una lista de datos clave en un contexto de ciudad e indicadores de control.

Una tarea importante del control es la observación oportuna de 'feedback' de las políticas o de las tendencias exteriores (por ejemplo, la difusión de nuevos bienes, servicios, tecnologías) sobre el comportamiento de los usuarios. Por ejemplo, los **efectos de imitación o de red** pueden aumentar directamente la adopción de nuevos comportamientos, si ya se ha alcanzado una cierta masa crítica de nuevos usuarios de un servicio (por ejemplo, debido a la divulgación de buena reputación). Otros efectos de 'feedback' pueden referirse al uso de una infraestructura o servicio existente, que puede disminuir como resultado de efectos adversos, como congestión por exceso de demanda, o por una demanda que aumenta demasiado rápidamente. Estos efectos de 'feedback' pueden surgir espontáneamente, y el control de las tasas de nuevos usuarios puede ser la manera más rápida de tomar conocimiento de las posibles consecuencias.

Las sugerencias principales para fomentar el uso de indicadores en toda la Europa son:

- desarrollar subsistemas de indicadores de TUS en las diferentes ciudades utilizando un conjunto común de indicadores clave de resultados (como por ejemplo los presentados en las Directivas TRANSPLUS);
- mantener el número de indicadores de TUS al mínimo necesario para analizar los impactos fundamentales sobre la movilidad sostenible y calidad de vida urbana (en volúmenes de traslados, congestión, accesibilidad, contaminación atmosférica, ruido, seguridad, competitividad, satisfacción de los ciudadanos);
- relacionar estos subsistemas de indicadores de TUS con otras iniciativas que fomenten la adopción de indicadores urbanos comparables a nivel de la UE, tales como la iniciativa de auditoría urbana, los indicadores utilizados para control de proyectos financiados por los Fondos Estructurales de la UE, o los Indicadores Comunes Europeos elaborados en el contexto de la Estrategia Temática sobre Ambientes Urbanos de la UE;
- finalmente, integrar la recopilación de datos e indicadores específicos para monitorizar las políticas de TUS dentro de los sistemas de estadística y control regionales y locales (caso existan), de modo que se evite la duplicación de esfuerzos y actividades de sondeos.

Para más información

TRANSPLUS – Assessment of Implementation Strategies – Deliverable 3 (2002)

TRANSPLUS – Public transport oriented development – Deliverable 3.1 (2002)

TRANSPLUS – Pedestrian and cycling friendly structure development – Deliverable 3.2 (2002)

TRANSPLUS – Car restriction development – Deliverable 3.3 (2002)

TRANSPLUS – Land Use and Transport Indicators – Deliverable 3.4 (2002)

TRANSPLUS – Supporting models and indicators – Deliverable 2.2 (2002)

TRANSPLUS ACCESS – Case studies reports – Assessment of planification and implantation strategies in five AAC cities (2003)

TRANSPLUS ACCESS – Synthesis Report – Assessment of planification and implementation strategies – 2003.

4 BARRERAS, SOLUCIONES Y TRANSFERIBILIDAD DE BUENAS PRÁCTICAS EN TUS

4.1 BARRERAS A LA REALIZACIÓN DE POLÍTICAS INTEGRADAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO

La implementación de políticas integradas de TUS que aseguren transportes y usos del suelo sostenibles es muchas veces una tarea difícil debido a una serie de barreras. Estas barreras pueden ser legales, organizativas, financieras, técnicas, sociales o de una naturaleza más compleja y no fácilmente identificable. Las tablas a continuación presentan ejemplos de las barreras más frecuentes y/o destacadas encontrados en los casos de estudio del TRANSPLUS, especificando también los casos en que estas barreras son más graves en los AAC.

Ejemplos de Barreras Financieras

Barrera	Descripción
Sistema de tributación fiscal ineficiente e inestable	La implementación de programas de sostenibilidad a largo plazo exigiría un sistema de tributación fiscal que crease los incentivos correctos para actividades ecológicas y un ambiente estable para atraer inversionistas y promotores inmobiliarios. Esta barrera es particularmente grave en los AAC que aún están sujetos a alteraciones frecuentes y ajustes al sistema de tributación fiscal.
Falta de recursos financieros	Un requisito previo clave para la implementación de políticas y proyectos de TUS es la disponibilidad de poderes y derechos, y los correspondientes recursos financieros, a nivel regional y/o municipal. Este prerrequisito se refiere principalmente a recursos financieros disponibles en el presupuesto del gobierno local para financiar inversiones y subsidiar servicios parcialmente (cuando sea necesario para el interés público), bajo la forma de subvenciones de Estado. Esta barrera es, una vez más, particularmente grave en los AAC donde la dimensión y elasticidad de la base fiscal local es reducida debido al hecho que los ciudadanos viven en el umbral del nivel mínimo de vida y no pueden permitirse pagar impuestos adicionales. Un problema relacionado es la falta de información a nivel local respecto a la financiación disponible para proyectos de desarrollo.

Ejemplo de Barreras Institucionales

Barrera	Descripción
Falta de estabilidad e integración de la estructura administrativa	Otra barrera importante es la falta de integración entre las administraciones responsables por la planificación de transportes por un lado, y aquellas responsables por la planificación del uso del suelo por otro. Muchas veces los responsables por la planificación de los transportes recomiendan la adopción de medidas para reducir las "consecuencias" indeseables para los transportes provocadas por el establecimiento dicha planificación, que son las verdaderas causas de los problemas de tránsito; estas medidas también tienen impactos adversos a largo plazo sobre el uso del suelo (por ejemplo, facilitando el desarrollo urbano). A nivel nacional las competencias también están divididas entre diferentes ministerios. Esta barrera es más grave en los AAC, donde el proceso de transición conduce a una revisión y reorganización casi continuas del sistema de administraciones regionales y locales y sus competencias en la toma de decisiones.

Ejemplos de Barreras Instrumentales

Barrera	Descripción
Falta de coherencia del sistema de planificación e implementación	Con frecuencia el sistema actual de planificación no garantiza el cumplimiento de objetivos de sostenibilidad establecidos a niveles nacional, regional y local, especialmente porque faltan instrumentos económicos para la planificación de usos del suelo. Sin embargo, aún cuando los planes son relativamente amplios, prevalece el problema principal de su implementación y la capacidad de compensar las presiones de los promotores inmobiliarios e inversionistas. Existe una falta generalizada de instrumentos de implementación y de procedimientos de control, tales como instrumentos económicos para capitalizar los aumentos del valor del suelo (por ejemplo, captación de valor, financiación de incrementos fiscales, etc.) o para compensar a los propietarios de los terrenos susceptibles de desarrollo de modo a dar cumplimiento a las disposiciones de planificación (por ejemplo, transferencia de derechos de explotación).

Ejemplos de Barreras Físicas

Barrera	Descripción
Comunidades monofuncionales de la antigua tradición de planificación	El sistema actual de comunidades en diversas ciudades se amolda a criterios rígidos de distribución por zonas y segregación funcional, que hacen difícil la realización de (re)urbanizaciones de uso mixto.
Infraestructura inadecuada de transportes a nivel nacional	En algunas ciudades – especialmente en los AAC, pero no exclusivamente – la red de transportes por carretera y ferroviarios al más alto nivel se encuentra insuficientemente desarrollada, lo cual causa problemas de tráfico en un ambiente urbano, provocando problemas de congestión, ruido y contaminación atmosférica.

Ejemplos de Barreras Políticas

Barrera	Descripción
Prioridad dada a la competitividad y atracción de nuevas urbanizaciones comerciales	Frecuentemente las opciones de usos del suelo y planificación de transportes no están optimizadas desde el punto de vista ambiental y social porque se da preferencia a factores económicos, por ejemplo, reduciendo los reglamentos EIA para la apertura de nuevas instalaciones industriales en la región. De hecho, el proceso de desarrollo económico se diferencia regionalmente debido a la creciente polarización entre las regiones en desarrollo y las afectadas por la grave recesión económica y el paro. Este hecho torna a las regiones atrasadas menos y menos atractivas en términos de inversiones de capitales privados, y no existen políticas activas para compensar este efecto. El desarrollo territorial desequilibrado resultante es particularmente evidente en este momento en algunos AAC.
Quiebra histórica de la autonomía de los gobiernos regionales y locales	En algunos países, la ausencia de gobiernos autónomos regionales y locales condujo a una planificación de desarrollo estratégico sesgada hacia una organización centralista, que produjo políticas inefaces de TUS a nivel regional y local, dificultando el desarrollo de una infraestructura de transportes adecuada a nivel regional. Esta barrera es particularmente relevante en los AAC caracterizados en el pasado por la planificación central típica de los regímenes socialistas.
Privatización descontrolada	En algunos países, el proceso de privatización, desregulación y descentralización no suficientemente equilibrado y acompañado de nuevos marcos reglamentarios afecta no solo a la estructura económica sino también al mercado inmobiliario, los usos del suelo, los transportes públicos, los transportes de carga y la construcción de nuevos sistemas

	e infraestructuras de transportes. Una consecuencia típica es la reducción de transportes ferroviarios de pasajeros y transportes públicos locales en las regiones rurales y periféricas, con el aumento concomitante de adquisición de automóviles y transporte particular.
Inmadurez de las instituciones democráticas y de la concienciación ciudadana	Varios sistemas políticos de la UE y de los AAC son aún altamente inestables, como testifican las numerosas elecciones y cambios de gobiernos a nivel nacional, regional y local. En este contexto, si es que existían planes y conceptos de políticas a largo plazo, fueron abandonados por la nueva coalición gubernamental entrante. Por otro lado, los electores también parecen ser muchas veces inmaduros. Votan frecuentemente de acuerdo con sus emociones y preferencias personales, con una actitud de "contra alguien" y no de "a favor de algo". La consecuencia de esta actitud es que los políticos no están interesados en perseguir objetivos a largo plazo, porque tienen que mostrar resultados a corto plazo antes de las próximas elecciones.

Ejemplos de Barreras Procesuales y Jurídicas

Barrera	Descripción
Ley poco clara de la propiedad de terrenos y control ineficaz de los usos del suelo	La ley, poco clara, sobre la posesión de tierras constituye una barrera específica para algunos AAC. En estos países existe muchas veces una ausencia de registros de propiedad transparentes y eficaces que permitan acelerar el proceso de registro de propiedad para los nuevos propietarios. La incertidumbre de las relaciones de propiedad constituyen una barrera obvia para las nuevas inversiones y para un funcionamiento fluido del mercado inmobiliario. El control ineficiente de los usos del suelo también es típico en algunos <i>enclaves</i> en los países de la UE, donde la práctica de construcción de viviendas ilegales era generalizada en el pasado, continuando al día de hoy en algunos casos.

Ejemplos de Barreras Sociales

Barrera	Descripción
Oposición de categorías específicas de agentes interesados	Existen muchos ejemplos de categorías de agentes interesados que tienen algo que perder con las políticas innovadoras de TUS, como los taxistas que luchan contra nuevas formas flexibles de transporte en sus ciudades (por ejemplo, Roma), tenderos que combaten las limitaciones de acceso en automóvil, propietarios privados de autobuses públicos contra la renovación de los autobuses o de los horarios de servicio (como en Malta, donde existe una fuerte coalición de propietarios de autobuses locales, que son un negocio familiar), y muchas otras.
Propiedad de automóvil como símbolo de estatuto	La propiedad del automóvil ha sido siempre un símbolo de prestigio, creando una mentalidad orientada hacia el automóvil. Esta barrera cultural es ahora particularmente grave en los AAC, donde tras muchos años de dificultades y de acceso difícil a la propiedad de automóviles, el poseer uno y tener mayor movilidad se ha convertido en un símbolo de libertad.
Corrupción	El hecho de que muchos actos legales en el campo del mercado inmobiliario no están coordinados y que sencillamente resultan poco claros, constituye un fértil terreno para la corrupción. Muchas veces no hay interés en adoptar documentos estratégicos porque éstos son vinculativos y de control público y, así, constituyen una barrera para la corrupción. La corrupción en este campo constituye un grave problema y un desafío importante particularmente en los AAC, pero está también presente en los países occidentales de la UE.

Ejemplos de Barreras Técnicas

Barrera	Descripción
Sobrecarga de los deberes profesionales con la rutina diaria	Con la presión de las tendencias de la globalización los problemas ambientales urbanos están cambiando constantemente en toda la Europa. En este contexto altamente dinámico, los responsables por la planificación urbana empleados por las autoridades regionales y locales sufren de una sustancial falta de tiempo para estudiar y elaborar

	<p>nuevas estrategias a largo plazo y para actualizar sus capacidades técnicas a medida que resulta necesario. En algunos países los problemas organizativos creados por la descentralización de las competencias del nivel nacional a los niveles regional y local tampoco ayudan. De hecho, la escala de competencias y las tareas por desarrollar por parte de las administraciones regionales y locales aumentan, pero su preparación y formación no aumentan proporcionalmente, muchas veces debido a falta de recursos financieros necesarios para la contratación de nuevo personal técnico o formación del personal existente. Además, la barrera del idioma es también importante, porque hace que el intercambio de información y conocimientos de colegas extranjeros sea imposible para muchas administraciones públicas.</p>
--	---

La mayor parte de las barreras encontradas en los casos estudiados en TRANSPLUS se encuentran interrelacionadas. Muchas veces resultan de la difícil interacción entre las **instituciones** responsables por la planificación e implementación de políticas, los **instrumentos de políticas** que pueden aplicar y (de hecho) aplican, o los diferentes **territorios** sobre los cuales las instituciones tienen una competencia establecida al abrigo del actual sistema legal. Se observan, pues, verdaderas **constelaciones de barreras** en varios casos donde un ambiente institucional complejo, la multiplicidad de jurisdicciones y los instrumentos de políticas contradictorias dificultan o atrasan la planificación e implementación de un paquete de políticas. Es importante notar que las barreras individuales o verdaderas constelaciones de barreras pueden afectar a las fases del proceso político de diferentes maneras:

- impidiendo la *deliberación* de una política porque los políticos locales no tienen poderes para deliberar sobre una dada cuestión o para adoptar ciertos instrumentos de política, o porque ya saben que faltan los recursos financieros clave u otros recursos, o incluso porque tienen conocimiento de una serie de barreras institucionales, sociales o culturales que tornan esa política inaceptable. En términos precisos, las barreras que no permiten que una política sea siquiera concebida se denominarán “**barreras de entrada**”;
- impidiendo, atrasando o dificultando la *implementación* de un instrumento o proyecto de política cuando este ha sido deliberado. En este caso las políticas no llegan a la fase de producción y por lo tanto denominamos a las barreras en la fase de implementación como “**barreras de realización**”(‘output barriers’);
- impidiendo, atrasando o dificultando la realización del resultado de la política, definido en términos de realización de los objetivos principales de la política, por ejemplo, objetivos sostenibles. En términos precisos, las barreras que actúan cuando la política ha sido implementada se denominarán “**barreras de resultados**” (‘outcome barriers’) y solo pueden ser adecuadamente detectadas si se lleva a cabo un *control* adecuado de los resultados de la política.

En todo caso, la diferencia entre “realización” y “resultado” de una política dada se debe aclarar caso a caso, considerando que:

- una 'realización política' corresponde al producto final de la formulación e implementación de la política (por ejemplo, instalación de un plan de transportes);
- un 'resultado político' es el resultado de lo que sucede en relación a los objetivos iniciales después de que la política ha estado en operación durante algún tiempo (por ejemplo, alteración de los patrones de movilidad).

La realización exitosa de una política no conduce necesariamente a un resultado exitoso. Si bien es relativamente más fácil identificar y medir la realización de una política – por ejemplo, la apertura de una nueva estación de metro y de una instalación que permite “estacionar y viajar”–, controlar los resultados – por ejemplo, los impactos sobre la movilidad y los vehículos kilómetros totales viajados en la región urbana – ya es más difícil. En la misma medida, no es fácil reaccionar prontamente a las barreras de resultados que impiden la consecución de objetivos de sostenibilidad. El intercambio de experiencias con otras ciudades donde se hayan implementado ya políticas iguales o semejantes – según se sugiere a continuación – puede contribuir para alertar acerca de los posibles resultados adversos o consecuencias involuntarias de las políticas.

4.2 SOLUCIONES PARA SUPERAR LAS BARRERAS A LAS POLÍTICAS INTEGRADAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO

En general, para poder eliminar barreras a las políticas integradas de transportes y usos del suelo, es útil saber que existen:

- ✓ **barreras contingentes**, que pueden ser sensibles al cambio a través de una acción directa de los decisores de TUS a nivel local (políticos, agentes municipales). Por ejemplo, la falta de coordinación entre los usos del suelo y la planificación de los transportes a nivel municipal se puede eliminar a través de la creación de un departamento de planificación urbana integrada, o sencillamente estableciendo una cooperación informal entre los responsables por la planificación de los usos del suelo de la ciudad y del tráfico. Otras barreras pueden ser también eliminados a nivel local a través de formas de cooperación con agencias/departamentos locales responsables por políticas complementarias no relacionadas con el transporte y usos del suelo.
- ✓ barreras que pueden ser eliminadas solo logrando un **acuerdo con otras jurisdicciones** (por ejemplo, volviendo necesario que los municipios circundantes coordinen las políticas de transportes destinadas a los viajeros diarios o políticas de usos del suelo destinadas a reducir el excesivo desarrollo urbano) **o con niveles más elevados de gobierno**, a quienes se puede requerir, por ejemplo, la alteración de los marcos reglamentarios nacionales que limitan las competencias de planificación de TUS de los municipios, o que promulguen nuevos mecanismos de financiación, etc.;
- ✓ **barreras enraizadas**, que no son sensibles al cambio – por lo menos en un horizonte a corto plazo – porque están entrelazados con un local o plan específico. Esas barreras pueden incluir barreras

físicos o de recursos, barreras sociales y culturales. Un ejemplo clásico de una barrera enraizada puede ser el de una ciudad pobre en términos económicos, con condiciones atmosféricas extremadamente calientes o frías y un laberinto de calles estrechas y pobladas. Esta situación contiene en sí misma barreras para el transporte en general (sin recursos ni espacio para nuevas infraestructuras) y para el ciclismo en particular (sin cultura de ciclismo, condiciones atmosféricas adversas).

Los casos de estudio de TRANSPLUS muestran la complejidad de las estructuras y dinámicas institucionales, contribuyendo así a la identificación de algunas posibles soluciones:

- reorganización de instituciones existentes;

Posibles soluciones	Lo que significa
Cooperación	Trabajar en conjunto: implica un compromiso compartido para actuar.
Entidad coordinadora	Creación de un nuevo conjunto institucional para coordinar las acciones de entidades a nivel más bajo. Las entidades permanecen independientes.
Public-Private Partnerships - Asociaciones público-privadas	Relación entre los agentes públicos y privados utilizada para implantar instrumentos existentes o nuevos.
Agregación	Eliminación de la división entre las entidades en conflicto, ya sea a través de su integración o integrando una entidad dentro de la otra.
Separación	División de competencias, alteración de instrumentos.
Racionalización	Eliminación de estratos de autoridad o disolución de instituciones y/o relaciones institucionales.

- adaptación de instrumentos;

Posibles soluciones	Lo que significa
Reordenación	Conversión o reorientación de un aspecto de TUS en línea con otro, de modo que ambos dejen de estar en conflicto.
Legislación técnica	Adaptación de legislación existente o introducción de nueva legislación directamente relacionada con los sectores de TUS.
Legislación general	Adaptación de legislación existente o introducción de nueva legislación no relacionada con el usos del suelo y de transportes.
Reestructuración financiera	Adaptación de estructuras financieras existentes o creación de una nueva estructura financiera.

Reajuste de paquetes de políticas	Ajuste de los paquetes de políticas integradas a un dato contexto institucional
-----------------------------------	---

- otras opciones

Posibles soluciones	Lo que significa
Iniciativa concertada	Una forma especializada de cooperación, en que la colaboración o cooperación está más localizada dentro del contexto de una iniciativa específica.
Convenios y acuerdos	Una solución para complejos conflictos de competencias, encontrada en el acuerdo o suscripción de las autoridades individuales involucradas.
Compromiso	Una solución entre las partes en conflicto.
Creación de una autoridad metropolitana/ regional	Una versión más exhaustiva de la entidad coordinadora, en que se establece una nueva unidad territorial. Las entidades constituyentes entregan sus competencias a la 'nueva' autoridad global.

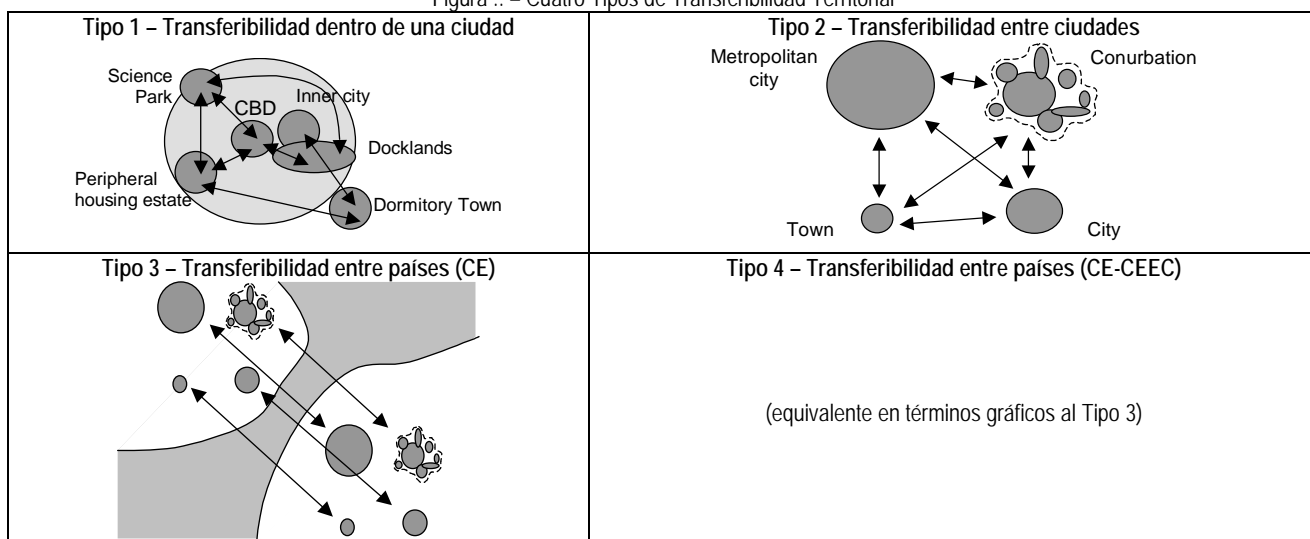
4.3 LA TRANSFERIBILIDAD DE LAS BUENAS PRÁCTICAS

Podemos observar las políticas de integración de TUS desde una perspectiva de una ciudad o región individual y “aislada” en Europa, proporcionando directivas sobre como evaluar la planificación e implementación de las políticas integradas en el contexto de cada ciudad. Pero en el mundo real no vivimos en un ambiente cerrado. A pesar de que los problemas sean inherentemente “locales”, **es posible el intercambio de conocimientos relativos a las buenas prácticas en toda Europa y fuera de Europa**, comparando las buenas prácticas aplicadas en otras ciudades y las experiencias exitosas de terceros. **El aprender de las experiencias de otras ciudades** se puede considerar como un proceso de formulación de políticas en que los responsables por la planificación y los decisores de una ciudad receptora procuran las **buenas prácticas** implantadas en otras ciudades (ciudades de origen), analizan esas prácticas y deciden, o no, implantar las buenas prácticas.

TRANSPLUS ha definido diversos tipos de **transferibilidad**: transferencia horizontal entre jurisdicciones al mismo nivel de gobierno, transferencias verticales entre instituciones a diferentes niveles, transplante total de instituciones. Las **transferencias horizontales** implican la duplicación y adaptación de políticas entre diferentes contextos con las mismas escalas espaciales, con una traducción de instrumentos de políticas:

- dentro de una ciudad (Tipo 1);
- entre ciudades (Tipo 2);
- entre países de la Unión Europea (Tipo 3);
- entre países de la Unión Europea y otros países de Europa (Tipo 4).

Figura .. – Cuatro Tipos de Transferibilidad Territorial



Una segunda tipología de transferencias de políticas incluye **transferencias verticales entre instituciones a diferentes niveles**. Este tipo de transferencias implica hacer un “zooming” hacia dentro o

hacia afuera del área de aplicación de un instrumento de política. Por ejemplo, una política nacional se puede ampliar y adoptar como política de la UE (supranacional). Y a la inversa, una política nacional puede también “reducirse proporcionalmente” a una política que se aplica a nivel local.

Una tercera tipología de transferencia implica no solo la transferencia de instrumentos de una política, sino el total **transplante de instituciones e instrumentos de competencias relacionadas**. De hecho, el **transplante** puede implicar transferir un instrumento (o conjunto de instrumentos) de un área a otra con parte de su *contexto institucional*. Por ejemplo, la transferencia de una política de coordinación de transportes metropolitanos puede requerir el establecimiento de una nueva institución metropolitana.

La transferibilidad de la innovación resulta deseable porque los riesgos y costes involucrados en el desarrollo y fase experimental de una solución se pueden evitar por medio de la adopción de un enfoque ya comprobado. Sin embargo, la transferibilidad es difícil porque cada país y ciudad tienen sus características específicas. En general, la transferibilidad entre diferentes países es particularmente compleja debido a que la legislación, sistemas de planificación, estructuras económicas, niveles de vida y expectativas sociales son significativamente diferentes. No obstante, el análisis de los casos de estudio del TRANSPLUS ha comprobado que las prácticas se pueden transferir con éxito, tanto entre ciudades como de un país a otro.

Rose (2001) presentó un plan útil para el análisis de la transferibilidad de políticas, argumentando que las políticas se pueden transferir más fácilmente si ya se encontraran presentes algunos “**factores de éxito**”, como los ilustrados en el cuadro siguiente:

Significado de factores de éxito para la transferibilidad de medidas de TUS

Factores “Rose” Transferencia más fácil:	Significado para la transferibilidad de medidas de TUS	
	Dentro de Estados Miembros de la UE	Entre países de la UE y AAC
cuando dependen menos del contexto.	Muchas medidas de TUS no son dependientes del contexto; aquellas que lo son, son claramente no transferibles a determinados locales.	La diferencia entre contextos legales nacionales puede ser relevante. Este factor reducirá la influencia cuando se complete el proceso de adhesión la UE.
cuando las organizaciones de prestación de servicios sean sustituibles	Este debe ser el caso en la mayor parte de las ciudades, pero la relación entre las organizaciones puede variar – y cuando están involucradas múltiples organizaciones la transferencia puede ser más difícil	Las reformas administrativas, en evolución constante en este período de transición para cumplir con el acervo comunitario, pueden crear problemas. También factor debe reducir su influencia cuando se haya concluido el proceso de adhesión la UE.
cuando los recursos disponibles para el desarrollo del programa son semejantes.	En general los recursos son inferiores a los de los grandes programas de infraestructuras, pero pueden constituir una barrera en algunos locales.	La falta de fondos es un problema especialmente relevante en los nuevos países miembros y candidatos
cuando los mecanismos a través de los cuales funciona el programa (la “estructura causa y efecto de un programa”) son sencillos.	Muchas medidas no son sencillas. En particular, las medidas de TUS se encuentran en los impactos a largo plazo con complejas cadenas de causalidad.	Este problema se agrava en los nuevos países miembros y candidatos debido a la falta de conocimientos técnicos para manejar problemas y políticas complejas (también debido a barreras de idioma).
cuando la escala de alteraciones que produce el programa es reducida.	Algunos planes (tales como los que involucran andar a pie o en bicicleta) producirán solo pequeñas alteraciones, pero	La situación actual de los nuevos países miembros y candidatos requiere la realización de grandes infraestructuras con importantes impactos a nivel

	otros podrán tener impactos mucho más amplios.	nacional, regional y local.
cuando el programa cubre áreas de interdependencia entre las ciudades de origen y receptoras.	Poco probable la existencia de una interdependencia significativa en la mayor parte de los casos	Idem
cuando los valores de los decisores políticos son relativamente consensuales	Los valores son definidos por los políticos locales y pueden variar durante el período necesario para la implementación, especialmente cuando se trata de proyectos complejos o controvertidos.	Idem

De acuerdo con este esquema, el análisis de 'transferibilidad' no solo implica el conocimiento de las características operativas de los instrumentos de la política de que se trata, sino también la comprensión de cómo el instrumento de la política se puede adecuar al contexto de la ciudad receptora. El ejemplo de las políticas de aparcamiento en Bucarest, uno de los estudios de caso de TRANSPLUS, es revelador. La ciudad se tiene que enfrentar al problema del aumento de viajes en automóvil al centro de la ciudad, donde se concentra el trabajo. La implementación de tarifas de aparcamiento en el centro de la ciudad – a semejanza de lo que se hizo, por ejemplo, en una ciudad capital parecida, Roma, que tiene problemas de flujos de viajeros diarios centrípetos – puede ser la solución ideal. Los ingresos acumulados del plan de aparcamiento podrían también utilizarse para financiar otra importante política de la ciudad de Bucarest, la construcción y operación de una nueva línea ferroviaria ligera. Sin embargo, la implementación de esa solución en Bucarest, como en otras grandes ciudades de Europa del Este, es actualmente imposible porque el nivel de ingresos es demasiado bajo y los ciudadanos no pueden permitirse el coste del aparcamiento. En el caso de Bucarest, la solución se encontró a través del acceso a la financiación del Banco Europeo, que financió los proyectos de transportes públicos y de automóviles compartidos. Esta solución requirió la intervención de una institución a nivel europeo – el Banco Europeo para el Desarrollo – motivada por la falta de recursos fiscales del gobierno nacional y local de Rumania.

Este caso demuestra que la identificación de ciudades comparables (por ejemplo, Roma y Bucarest) puede contribuir para la evaluación de la potencial transferibilidad, pero la historia no concluye aquí. Puede haber necesidad:

- de una institución de nivel superior (por ejemplo europea) para intervenir, de acuerdo con el principio de subsidiaridad y hasta completar un proceso de convergencia de algunas condiciones básicas (por ejemplo, ingresos medios);
- de transplantar una política con parte de su contexto institucional, esto es, la transferencia no solo de un instrumento de política, sino de algunas de las relaciones entre instituciones y territorios (lo que significa, en términos prácticos, volver los contextos del "país de origen" y del "país receptor" más semejantes y, en consecuencia, la política más compatible).

Pueden recopilarse más experiencias a través de mecanismos para la adquisición de información. Además de las fuentes de datos publicados, las redes, proyectos de cooperación, intercambios de capacidades y diversas ONGs pueden también proporcionar acceso a nuevas ideas. Los estudios de la

CE proporcionan muchos ejemplos de innovación, muchas veces con el apoyo de ONGs tales como la ICLEI. Se han identificado una serie de actividades que apoyan la transferibilidad o que aumentan la probabilidad de éxito, pudiendo éstas llevarse a cabo a diferentes niveles:

- **Colaboración:** en algunos casos, algunos grupos de ciudades trabajan en conjunto formalmente para desarrollar sistemas semejantes y la transferencia de innovación tendrá lugar a través de la estructura de un proyecto específico.
- **Redes:** muchas ciudades participan en redes, facilitadas por las ONGs, donde se reúnen para compartir experiencias y transferir conocimientos a través de conferencias, talleres y otros medios.
- **Divulgación:** las ciudades que han implantado una solución nueva con éxito divulgan sus resultados a otras ciudades a través de conferencias y publicaciones.
- **Ósmosis:** eventualmente una solución innovadora se vuelve práctica corriente. En este punto, el proceso de transferencia se vuelve difícil de controlar y la transferencia adicional se lleva a cabo a través de un proceso de ósmosis hasta que la solución se vuelva práctica corriente.

Todos los mecanismos arriba mencionados son valiosos, pero existe la necesidad de un enfoque más sistemático para asegurarse que los resultados de la investigación y prácticas experimentadas en Europa se exploten al máximo, comparando la información de la investigación con las necesidades de los usuarios, los medios de intercambio de información, procurando acuerdos sobre las mejores (y peores) prácticas, y promoviendo la temprana introducción de nuevas políticas, medidas y herramientas en la planificación urbana y regional. Las actividades específicas de las redes que pueden contribuir al fomento de la transferibilidad de las buenas prácticas son:

- ✓ grupos de referencia, enfocados hacia temas específicos y basados en las metodologías desarrolladas en diversas iniciativas de la CE (por ejemplo, BEST y las referencias más específicas de transportes y usos del suelo actualmente en desarrollo por la Red Temática PLUME);
- ✓ establecimiento y mantenimiento de bases de datos de instrumentos de políticas, buenas prácticas, etc.;
- ✓ organización de "talleres de pares", mesas redondas, visitas individuales, en que los responsables por la planificación o los decisores políticos de las diferentes autoridades (nacionales, regionales y locales) se encuentran e intercambian sus experiencias sobre las prácticas más notables, posiblemente con el apoyo de peritos independientes.

Más información en

TRANSPLUS – Barriers, Solutions and Transferability – **Deliverable 4** (2003)
TRANSPLUS – Assessment of barriers and solutions – **Deliverable 4.1** (2002)
TRANSPLUS – Methodological Framework for Compatibility Analysis – **Deliverable 4.2** (2002)
TRANSPLUS – Transferability Analysis at Country and City level – **Deliverable 4.3** (2003)
TRANSPLUS ACCES – Case studies reports – Assessment of barriers, solutions, transferability of good practice and participation in five AAC cities – 2003
TRANSPLUS ACCES – Synthesis Report – Assessment of barriers, solutions, transferability of good practice and participation - 2003
Rose, R – Ten steps in learning lessons from abroad – Future Governance Paper 1, University of Strathclyde

5 PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN SOBRE POLÍTICAS DE TRANSPORTES Y USOS DEL SUELO

Las cuestiones de participación y comunicación se están volviendo cada vez más importantes en el campo de las políticas públicas y, en particular, en la planificación de TUS. De acuerdo con los casos de estudio del proyecto TRANSPLUS, **la participación efectiva de los ciudadanos y agentes interesados en la planificación de TUS se puede considerar como uno de los principales factores de éxito.** Especialmente en los casos en que existe oposición, o donde muy probablemente ocurran conflictos, un enfoque sólido para la participación de los agentes interesados puede contribuir para evitar conflictos y lograr consensos. **Un programa de participación pública bien concebido y bien implantado puede reportar importantes beneficios para el proceso político y conducir a mejores resultados.**

No obstante, **los procesos de comunicación y participación también crean algunos riesgos y, si se organizan de forma “equivocada”, pueden crear problemas adicionales.** Por lo tanto, es importante encontrar el equilibrio ‘adecuado’ entre procesos de planificación ‘abiertos’ y objetivos de planificación ‘fijos’. Es importante tener confianza en que los resultados de las contribuciones de los participantes tendrán algún impacto sobre el proceso de planificación, así como, para el bien común, dar espacio a un ‘rechazo justificado’ de los resultados cuando resulte necesario.

Los objetivos principales de los enfoques participativos son:

- mejorar la calidad de los planes resultantes y de su implementación efectiva;
- desarrollar directivas comunes para programas de acción;
- evitar y/o resolver conflictos;
- suscitar la concienciación y alentar alteraciones de comportamiento;
- iniciar los procesos de aprendizaje y capacitación social de los participantes.

Los principales **pros** y **contras** de proceder a una planificación e implementación de políticas de transportes y usos del suelo **con** o **sin** la participación se encuentran resumidos a continuación.

Ventajas y Desventajas de los Procesos Participativos y No Participativos en las Políticas de TUS

	No-Participativos	Participativos
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • bajos costes • relativamente rápidos • claro liderazgo del proceso • suscita pocos conflictos • realizable con procedimientos de rutina • genera pocas expectativas • fácil gestión • permite elevada distribución /cobertura • buen primer paso para captar la atención para una política/ proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • fuerte comprensión • fuerte empeño • mayor aceptación • mayor credibilidad de las autoridades • mayor transparencia • mayor justicia • influencia directa de los agentes interesados en la toma de decisiones • mayor identificación con una política/ proyecto • integración de los usuarios finales en el desarrollo y concepción
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • conocimiento limitado de los objetivos por parte del público • empeño limitado en la implementación • débil proceso de desarrollo • falta de elementos importantes • riesgo de "sobrecarga de información" 	<ul style="list-style-type: none"> • costes más elevados • mayor lentitud • problemas de liderazgo • gestión difícil • generación de conflictos y dificultades en lograr un consenso • generación de fatiga en los agentes • pérdida de credibilidad de las autoridades en caso de fracaso • riesgo de mayor injusticia si solamente participan grupos

En base a la evidencia retirada de los casos estudiados en TRANSPLUS, podemos afirmar que los beneficios de la promoción de la participación en los procesos de planificación de TUS superan los perjuicios. El desarrollo de ideas de los ciudadanos y la mayor transparencia de los procesos constituyen grandes ventajas. Las principales desventajas están relacionadas con los atrasos causados por la participación. Sin embargo, la consulta y participación se están volviendo más generalizados y esperados, como formando parte de los procedimientos normales de planificación, desarrollo e implementación de proyectos integrados.

Siendo que cada ejercicio de comunicación y participación se tiene que adaptar a una situación específica, las siguientes recomendaciones se pueden considerar como un medio de mejorar la eficacia de los enfoques participativos en los procesos de planificación de TUS:

Definir **cuáles** son los Para evitar malentendidos y posteriores desilusiones, se deben definir objetivos y cuestiones básicas condiciones previas antes de involucrar a los agentes interesados para de la participación del público que los límites de las actividades de consulta se puedan mostrar y producir un documento claramente a los participantes desde el inicio.

inicial

Como la participación del público no debe constituir una finalidad por sí misma sino tener impactos visibles como resultado, un documento inicial debe contener una **descripción clara del proceso, de los objetivos y los medios disponibles**, así como de las responsabilidades y tareas contempladas en el proyecto. Este documento debe indicar un calendario realista y sólidos recursos financieros para todas las actividades participativas planeadas.

Aclarar *quién* va a participar y preparar a los ciudadanos para el proceso (desarrollo de capacidades)

Se debe considerar a todos los ciudadanos por igual, pero cada uno puede tener diferentes capacidades para participar de acuerdo con su estatuto social, conocimientos, experiencia en el manejo de herramientas de comunicación, entre otros. Es importante que la información resulte accesible y comprensible.

Como no todos los ciudadanos tienen una preparación y conocimientos idénticos para poder 'involucrarse activamente', se les debe apoyar por medio de procesos que les prepare para esa participación. Esos conocimientos se pueden desarrollar en proyectos individuales de formación de capacidades y de medidas de apoyo.

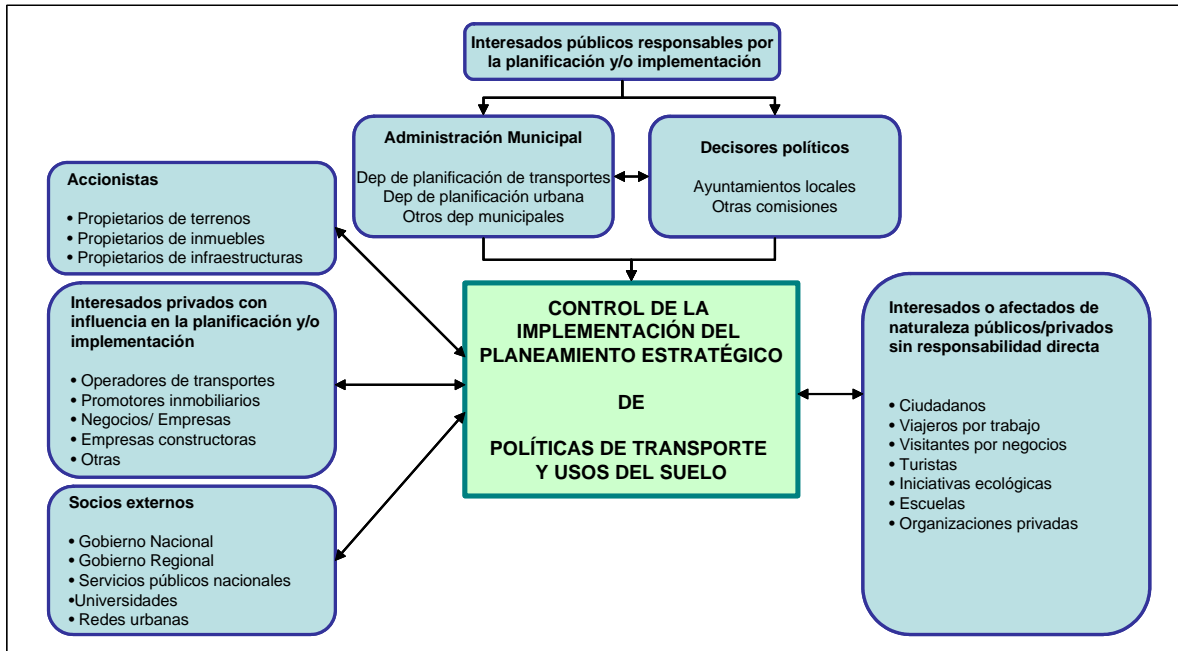
Respuesta abierta a la participación y evitar la 'fatiga de consulta'

Ésto resulta crucial para estimular la participación de una gran variedad de agentes interesados. Aunque no sea posible obtener garantías formales, en virtud de que la toma final de decisiones estará siempre en manos de los representantes electos, se deberá contar con alguna garantía de que las autoridades tomarán en cuenta los resultados de la participación seria y abiertamente (¡aún si luego no los aplican!).

Las oportunidades de participación se deben **concentrar en temas de interés e importancia para los agentes interesados**. Si las expectativas de los participantes no se satisfacen, esto provocará una desilusión y evitará participaciones futuras. Además, no se deberá iniciar ningún proceso de participación antes de verificar qué se puede obtener de ejercicios de participación anteriores o paralelos. De este modo se pueden utilizar los efectos de las sinergias y ahorrar recursos.

Durante la concepción e implementación de un proceso de participación es sumamente importante identificar los diferentes grupos que estarán involucrados en la planificación de TUS. El siguiente diagrama presenta un panorama general de los actores interesados relevantes en el TUS.

Actores Relevantes en Políticas TUS



En la mayor parte de los casos de estudio de TRANSPLUS, la iniciativa del proceso participativo fue asumida por la autoridad pública responsable por las tareas de planificación. Se identificaron tres **Marcos de Participación Pública** típicos:

- ❑ marco básico,
- ❑ marco a corto plazo a nivel de barrio o distrital
- ❑ marco a corto plazo a nivel municipal o subregional.

5.1 EL MARCO BÁSICO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Incluso si las autoridades se muestran determinadas en llevar a cabo los esfuerzos necesarios para dar respuesta a *todos* los grupos objetivo, el problema frecuentemente reside en que existe una tradición de comunicación con las autoridades. Por ende, los procesos necesarios para lograr que la gente se involucre activamente en discusiones sobre política requieren siempre demasiado tiempo, excediendo el período del proceso de planificación.

Se requiere un marco básico de participación pública a fin de establecer un **diálogo continuo entre las autoridades y sus ciudadanos** sobre cuestiones que están relacionadas con un proceso de planificación concreto. Otro objetivo de un proceso básico de esta naturaleza es incrementar el capital intelectual, social y político dentro de los grupos de la sociedad que en el se encuentran debidamente 'equipados' para influenciar la elaboración de la política en procesos concretos de toma de decisión. 'Organizar' y 'atribuir poder' a los ciudadanos, especialmente a los grupos objetivo más débiles, de todos modos no es tarea de las administraciones o planificadores responsables del TUS. Al hablar de 'organizar' y 'dar poder de

decisión, nos referimos la que se reúne a ciudadanos 'normales' o grupos objetivo específicos y se les brinda apoyo a fin de que logren una mejor comprensión de las fuerzas que influyen en sus vidas, y las posibilidades con que cuentan a fin de influenciar estas fuerzas.

5.2 MARCO A CORTO PLAZO A NIVEL DE BARRIO O DISTRITAL

Discutir planes o programas con todos los grupos de actores relevantes resulta manejable cuando la planificación abarca un área limitada, tal como proyectos de renovación de barrios, o planes para políticas de movilidad para áreas limitadas.

Los problemas más críticos en el barrio se deben verificar previamente a través de una consulta a los grupos de interés disponibles/relevantes y, cuando sea posible, utilizando los 'foros locales comunitarios'. Este tipo de enfoque proporcionará valiosas aportaciones para la selección de actores, para la identificación de problemas, y para una correcta definición de lo que se hará en el proyecto participativo.

Se debe establecer una estructura adecuada para el proyecto participativo siempre que no se haya definido previamente una estructura formal. Aquí existen diversas posibilidades y la elección dependerá del nivel de preparación de los ciudadanos, de la disponibilidad de canales de comunicación con ellos y de la aceptación de las autoridades en cuanto a la participación de los agentes interesados privados en el proceso de decisión.

Finalmente, se debe tener en cuenta el hecho de que, cuanto más 'espacio' se da a los temas que se pueden debatir, mayor es la necesidad de definir las 'reglas del juego'. Además de una división clara de tareas y roles, es necesario que haya un acuerdo sobre el proceso propiamente dicho. Por lo tanto, es necesario un plan procesal claro que indique qué tipos de pasos y decisiones intercalares se deben tomar y en qué punto, cómo se tomarán las decisiones sobre los pasos futuros, sobre el contenido y otras materias (pero proporcionando una flexibilidad adecuada). Deberá ser posible que el debate sea orientado por un moderador que asegure un enfoque de las cuestiones que pueden ser influenciadas y no de las cuestiones que ya están predeterminadas o resultan impracticables. Se debe privilegiar el consenso como modo preferencial de elección entre opciones, a pesar de que las decisiones finales sean casi siempre responsabilidad de los representantes electos.

5.3 MARCO A CORTO PLAZO A NIVEL DE CIUDAD O A NIVEL SUB-REGIONAL

En los procesos de planificación que cubren grandes áreas la organización de residentes y otros agentes interesados locales será mucho más complicada, a pesar de que no imposible. El propósito de este ejercicio puede ser menos tangible para los participantes mientras que el resultado puede ser también más difícil de apreciar. Los factores de éxito para conquistar la participación pública a este nivel son:

- selección de problemas relevantes para el conjunto de participantes;
- un mandato claro que logre resultados, posiblemente incorporando a personas responsables en la comisión (si fuere el caso) y disponerse de financiación;
- búsqueda de consenso alrededor de la toma de decisión final en manos de los representantes electos;
- gestión consciente del proceso y comunicación así como apoyo de gestores especialistas en calidad para la creación de propuestas integradas de la diversidad de aportaciones disponibles;
- actividades en red involucrando a actores locales y ciudadanos.

Este último aspecto del desarrollo de las redes locales es incluso más importante en los procesos de planificación estratégica a nivel de la ciudad que a nivel de barrio. Las redes de residentes existentes se deben utilizar o activar por periodos cortos. En diversos casos de estudio de TRANSPLUS, se combinaron diferentes enfoques para lograr el máximo número de grupos diferentes, incluyendo:

- *Mayor información y consulta de masas.* Este enfoque proporciona un abanico de posibilidades para incorporar resultados de la consulta que se enfocan en las muchas respuestas posibles o en producir mayor diversidad (por ejemplo a través de consultas regulares incorporadas a los esfuerzos de consultas a masas).
- *Participación mediada.* Se vuelve difícil integrar la gran variedad de organizaciones activas en el área de la comisión/comité central donde se desarrolla el plan. Existe aquí la necesidad de crear un grupo pequeño y selecto de las organizaciones "más representativas" con un papel de mediación. Otras organizaciones se podrán involucrar de diversas maneras (por ejemplo, a través de consultas regulares incorporadas al resto de los esfuerzos de consulta).
- *Planificación a través del debate con/entre ciudadanos/actores individuales.* La organización de estos debates es otra posibilidad. En este enfoque es importante prestar atención a la diversidad de participantes y a la posibilidad de que todos puedan influenciar efectivamente los debates.

Para más información

TRANSPLUS – Promoting the integration of citizens and stakeholders in urban decision making – Deliverable 5 (2003)

TRANSPLUS – Current practice of participation in urban planning– Deliverable 5.1 (2002)

TRANSPLUS – New methodologies of information, communication and participation– Deliverable 5.2 (2002)

6 CONCLUSIONES

La planificación integrada de TUS se considera uno de los instrumentos para promover un uso más racional de los automóviles privados y políticas sostenibles de transportes y usos del suelo en las ciudades y regiones europeas. Los casos de estudio seleccionados demostraron que existe un problema de transporte y que se requiere un TUS integrado a fin de lograr una ciudad sostenible a largo plazo. Mientras que los académicos suelen separar los campos de investigación del transporte y usos del suelo, los profesionales se tienen que enfrentar a las múltiples interdependencias que existen entre ellos. Las siguientes son algunas de las lecciones aprendidas de los casos estudiados en TRANSPLUS, los cuales nos ofrecen algunas observaciones básicas acerca de cómo diseñar y poner en práctica los enfoques integrados de TUS:

- ↳ No solamente resulta necesario integrar las diferentes utilidades del suelo y políticas de transporte, sino que también se deben integrar las herramientas de apoyo y las estructuras de apoyo organizativo de planificación urbanística e ingeniería de transporte. Sin embargo, la integración de los modelos de apoyo, los indicadores de control y las estructuras institucionales no se encuentran suficientemente desarrolladas. Se requiere un esfuerzo adicional a fin de volver más aplicables las técnicas de modelización para uso de los profesionales locales. Además de un programa de divulgación más efectivo, es necesario también lograr mejoras. Se deben concentrar esfuerzos a fin de volver los modelos más desagregados, fáciles de utilizar y más flexibles en la gama de tópicos que sean capaces de resolver.
- ↳ El concepto de viaje "puerta a puerta" no deberá ser considerado como prerrogativa para el uso del automóvil privado. En su lugar, en aquellos casos en que el acceso a los automóviles se limite con el fin de reducir el congestionamiento y los impactos ambientales adversos, se deberán emprender medidas en paralelo para los usos del suelo y el transporte para asegurar una mayor accesibilidad y una mejor conexión de transportes públicos y modos no motorizados, creando así alternativas atractivas y respetuosas con el medio ambiente para competir con el automóvil privado, incluso en viajes de larga distancia. Aquí se ofrecen varias posibilidades que se deberían aplicar en el futuro (por ejemplo transporte de bicicletas en los trenes, facilidades para las combinaciones de uso de transporte y andar en bicicleta, buenas condiciones para caminar o poder trasladarse en bicicleta a las estaciones de TP, desarrollos de estructura de distancias cortas etc.).
- ↳ La participación se vuelve cada vez más importante. A pesar de que esta tarea puede parecer opcional, es realmente importante conseguir una integración de políticas completa. La perspectiva "externa" proporcionada por la participación de los ciudadanos y actores en el proceso de decisión puede ayudar a encontrar los temas centrales sobre los cuales los diversos sectores de las

administraciones locales, e incluso los niveles más altos del gobierno cuando así se requiera, deben integrar sus esfuerzos. La participación deberá basarse en *marcos de participación pública* de diferentes tipos y propósito: i) un *marco básico* que establezca un diálogo continuo entre las autoridades y los ciudadanos acerca de cuestiones que no se encuentren necesariamente relacionadas a un proceso de planificación concreto; ii) *marcos a corto plazo a nivel del barrio o distrito*, para discutir planes o proyectos para un área delimitada con todos los grupos relevantes de ciudadanos y actores; iii) *marcos a corto plazo al nivel de la ciudad o de la subregión*, con el fin de construir redes de consultas con los grupos de ciudadanos y otros actores locales acerca de visiones y temas de planificación estratégica de la ciudad. Estos procesos de participación pública deben ser gestionados cuidadosamente, deberán contar con suficientes recursos financieros y un mandato claro con el fin de lograr resultados que sean tenidos en cuenta a la hora de elaborar la agenda de políticas locales y en el momento de deliberación de las decisiones finales. Un efecto de realizar “feedback” en esta participación puede ser el de incrementar la aceptación de políticas más polémicas por parte de los participantes.

↳ Se debe promover la transferibilidad de las buenas prácticas que involucran la participación de los responsables por la elaboración de las políticas y profesionales que tienen el poder de decisión a nivel nacional, regional el local, hacia actividades de trabajo en red a nivel transnacional, con el objetivo de: i) reconocer las opciones políticas disponibles (objetivos, modalidades de implementación, impactos probables) y ejemplos de buenas prácticas llevadas a cabo en otras partes y que se puedan replicar; ii) analizar la compatibilidad de los contextos físicos, institucionales y culturales en diferentes ciudades y países, e identificar barreras y factores de éxito para la transferibilidad de las buenas prácticas; iii) identificar modos de eliminar barreras y aplicar/adaptar las buenas prácticas (quién puede hacer qué a nivel de gobierno – i.e. europeas, nacional, regional, local). Se reconocerán diferentes tipos de transferibilidad y se seguirá un número de fases/etapas a lo largo del proceso de transferencia. Las fases a seguir en el proceso de transferencia incluyen: i) una “fase de demostración” donde la mejor práctica se identifica en la ciudad originaria; ii) una “fase de transferibilidad” donde se evalúa la compatibilidad de la mejor práctica en la ciudad receptora; iii) una “fase de evaluación” donde se identifican barreras específicas susceptibles de cambio y factores de éxito en la ciudad receptora; iv) finalmente, una “fase de implementación” donde la buena práctica se implementa en la ciudad receptora .

↳ Sin embargo, la transferibilidad de las buenas prácticas es aún demasiado esporádica. Los casos de estudio de TRANSPLUS han proporcionado solamente información anecdótica acerca de la transferencia de ideas, conceptos e instrumentos de política desencadenados por el acceso a fuentes de datos publicados, o por la participación en redes y proyectos cooperativos. La transferencia indirecta de conocimiento por ósmosis es también significativa. En el futuro se deben recomendar mecanismos más específicos que promuevan la transferibilidad de las buenas prácticas.

La transferencia de buenas prácticas supone compartir de manera sistemática el conocimiento de experiencias notables en ciudades y regiones europeas utilizando ejercicios de evaluación comparativa con la participación, en una base de voluntariado, de las ciudades interesadas y el apoyo de la UE o de programas subvencionados a nivel nacional. Los ejercicios de evaluación comparativa pueden concernir los resultados de las políticas TUS con los indicadores apropiados, medidas TUS cuyos impactos serán evaluados con estudios de estática comparativa y, finalmente, estrategias TUS globales, que se evalúen y comparen utilizando herramientas exhaustivas de apoyo a las decisiones y marcos de evaluación comunes.

- ↳ Se deberán llevar la cabo acciones específicas a fin de encarar las debilidades y amenazas peculiares para la planificación e implementación integrada TUS en los países candidatos y los nuevos miembros. Éstas pueden incluir el establecimiento de procedimientos para la evaluación de proyectos que compiten para lograr financiación de la UE, que deberá otorgar soluciones sostenibles sin incluir el requisito de que se emplee “la mejor práctica disponible”. Los proyectos de infraestructura del transporte y usos del suelo se deberán evaluar tomando en consideración la conformidad con los principios de desarrollo sostenible, así como todas las interrelaciones entre las cuestiones de transportes y usos del suelo. Otro problema relevante en estos países es el escaso acceso a la información y el conocimiento debido a la barrera del idioma y al limitado interés de los editores de la UE para la divulgación de contribuciones de otros países. Este problema se puede resolver estableciendo una Red Académica de Publicaciones en el campo TUS, aprovechando la información actualmente contenido en la red académica – por ejemplo acerca de evaluaciones ambientales estratégicas del transporte y otros conceptos sectoriales, así como planes para usos del suelo - aunque no fácilmente disponibles debido a las barreras de idioma que reducen la efectividad de divulgación a los decisores y planificadores. La mayoría de los proyectos que han sido implantados se han enfocado hacia la resolución de los problemas más acuciantes y, la mayoría de las veces, su implementación ha sido motivada por la presión de necesidades urgentes y sólo en menor grado gracias a la inspiración y previsión, las cuales tal vez se puedan estimular a través de un mejor acceso a los resultados de las investigaciones.
- ↳ Como resultado del proceso de transformación, la estructura de las autoridades locales en los nuevos países miembros y candidatos ha cambiado. El sistema de planificación también ha sufrido profundos cambios. Un aspecto clave de la transición ha sido la *descentralización* de los poderes de decisión, del nivel nacional al nivel local. Como resultado de lo anterior, se concedió a los municipios la responsabilidad del desarrollo local, transporte urbano etc. Sin embargo, esta transferencia de responsabilidad se ha visto acompañada por reformas fiscales en el sector que podría haber suministrado los medios necesarios, y los municipios cuentan con los recursos organizativos, técnicos y financieros para sobrellevar sus nuevas responsabilidades. El emergente sector privado es aún demasiado débil financieramente para llenar este vacío.

↪ Finalmente, se deben construir redes transnacionales de políticos, planificadores de transporte y usos del suelo, representantes de los actores privados, ONGs y los grupos de ciudadanos, especialistas, investigadores y universidades. Estas actividades de trabajo en red deberían incluir grupos de referencia, la publicación y difusión de políticas, el establecimiento y mantenimiento de una base de datos sobre instrumentos de política, prácticas etc., organización de talleres, mesas redondas, visitas personales, etc. Los participantes en estas redes deberían adquirir: i) una conciencia cada vez mayor de los problemas comunes y soluciones prácticas; ii) un acceso fácil al conocimiento más innovador sobre los conceptos de planificación de transportes y usos del suelo, herramientas de política, métodos de control y evaluación; iii) el conocimiento de un número de “buenas” así como de “malas” prácticas experimentadas en otras zonas, logrando un “aprendizaje a través de la experiencia del otro”; iv) la noción de cuáles son las barreras que se pueden derribar o las soluciones que se pueden adoptar - a nivel nacional, regional o local – para la implementación de buenas prácticas observadas en otros sitios; v) un conocimiento y formación específicos relativos a los métodos de participación y enfoques u otros temas relevantes y, por último, pero no menos importante, vi) contactos e información de primera mano.