



Metropolitan Regions
as Governance Systems

Gobernanza metropolitana: un marco para la evaluación de las capacidades

Notas del proceso y caja de herramientas

Published by

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

En colaboración con

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

Pie editorial

Publicado por

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

En colaboración con

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

Domicilios de la Sociedad GIZ

Bonn y Eschborn, Alemania

Proyecto sectorial “Desarrollo sostenible de regiones metropolitanas”

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

65760 Eschborn, Alemania

Tel. +49 (0) 6196 79 – 0

metropolregionen@giz.de

www.giz.de

United Nations Human Settlements Programme

Unidad de Gobiernos Locales y Descentralización

Área de Legislación Urbana, Suelo y Gobernanza

P.O. Box 30030, 00100

Nairobi, GPO Kenya

Tel: +254 (0) 20 7623102 (Central Office)

habitat.governance@unhabitat.org

www.unhabitat.org

Autora

Jenny Pearson

Revisión y edición

Verena Goranko (GIZ), Fabienne Perucca (UN-Habitat)

Jan Fransen (IHS), Toni Kaatz-Dubberke (GIZ), Barbara Scholz (GIZ)

Diseño y diagramación

Inga Hofmann, Svenja Siemonsen

Fotografías

Portada: © GIZ

Fecha

Versión revisada, Julio 2018

Exención de responsabilidad

Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas acerca del estatuto jurídico de cualquier país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, ni acerca de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas por los autores en esta publicación no reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, las de las Naciones Unidas ni las de sus Estados miembros. Se permite la reproducción parcial sin necesidad de autorización, siempre y cuando se mencione la fuente.

La responsabilidad sobre el contenido de la presente publicación recae en la GIZ.

Por encargo del

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania

Prefacio

La urbanización se ha convertido en una megatendencia que determinará significativamente la transformación económica, política y social de las sociedades y los impactos espaciales de estas. Se estima que hasta un 70 % de la población mundial vivirá en ciudades en 2050. En el futuro, el crecimiento urbano tendrá lugar casi en exclusiva en países en desarrollo. Así pues, están aumentando las interrelaciones espaciales y funcionales entre ciudades, asentamientos y áreas rurales circundantes, y la escala metropolitana está cobrando una importancia cada vez mayor en la planificación integrada urbana y urbana-regional, así como en su gobernanza, financiación y ejecución.

El proyecto sectorial “Desarrollo sostenible de regiones metropolitanas” que está llevando a cabo la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania desarrolla servicios de asesoramiento orientados a la acción sobre el papel de las regiones metropolitanas como motor del desarrollo sostenible. Dentro de este planteamiento, el proyecto sectorial opera en cuatro áreas principales para abordar los diversos retos sociales, económicos y ecológicos en las aglomeraciones urbanas.

Las cuatro áreas principales se centran en:

- Estructuras de gobernanza metropolitana y cooperación más allá de los límites administrativos / vínculos urbano-rurales
- Desarrollo integrado eficiente en materia de recursos / Urban NEXUS
- Desarrollo económico regional y regiones comerciales innovadoras / Smart Cities
- Mercados de trabajo y centros residenciales inclusivos en regiones metropolitanas.

La Gobernanza metropolitana: Un marco para la evaluación de las capacidades. Notas orientativas y caja de herramientas forma parte de la serie de publicaciones “Desarrollo sostenible de regiones metropolitanas”, que proporciona orientación conceptual y recomendaciones sobre enfoques prácticos destinados a organizaciones de desarrollo y a países contraparte en el ámbito del desarrollo sostenible de regiones metropolitanas.

Alentamos al debate crítico e intenso sobre los hallazgos y las recomendaciones obtenidos en los documentos de debate, los informes de los estudios de caso y las cajas de herramientas entre responsables de la formulación de políticas y profesionales, así como el mundo académico. La serie de publicaciones servirá como punto de referencia para el debate internacional en curso sobre la transformación de la urbanización y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local y metropolitano, contribuyendo, por consiguiente, al debate sobre Hábitat III.

Carmen Vogt

Directora del Programa

“Desarrollo sostenible de regiones metropolitanas”

Gobernanza metropolitana: un marco para la evaluación de las capacidades

Guía del proceso y caja de herramientas

Índice

Resumen	1
PARTE 1: INTRODUCCIÓN	2
1.1 ¿Por qué gobernanza metropolitana?	2
1.2 ¿Qué son los acuerdos de gobernanza metropolitana?.....	3
1.3 ¿Qué es la capacidad metropolitana?	4
1.4 ¿Qué es la MetroCAM?	8
PARTE 2: GUÍA DEL PROCESO	9
2.1 ¿Qué proceso sería adecuado para evaluar la capacidad metropolitana?	9
2.2 Pasos iniciales y consideraciones acerca de la planificación	10
Fase 1. Preparación: identificar a las partes interesadas clave	10
Fase 2. Identificación del proyecto: establecer un mandato y un equipo de evaluación	10
El equipo de evaluación y el papel que desempeña	11
Fase 3. Previabilidad: establecer un marco de evaluación de las capacidades	12
Propósito, foco y alcance de la evaluación.....	13
Decisiones sobre la recopilación y el análisis de datos.....	15
Consideraciones sobre recursos y tiempo.....	16
2.3 Evaluación y análisis	19
Fase 4. Evaluación de las capacidades: recopilación de datos.....	19
Fase 5. Aprobación: acordar una estrategia de desarrollo de capacidades.....	20
PARTE 3: CAJA DE HERRAMIENTAS PARA RESPALDAR EL PROCESO DE EVALUACIÓN	21
3.1 Sinopsis de las herramientas para respaldar el proceso de evaluación.....	21
3.2 Herramientas para respaldar los pasos iniciales.....	22
Herramienta 1: Análisis del problema.....	22
Herramienta 2. Mapa mental.....	24
Herramienta 3. Objetivos SMART	26
3.3 Herramientas para recopilar datos y cifras del área metropolitana	28
Herramienta 4: Ficha guía de datos urbanos básicos.....	29
Herramienta 5: Acuerdos financieros metropolitanos.....	36
Herramienta 6: Responsabilidades y funciones a nivel de ciudad.....	38
Herramienta 7: Autoevaluación de las necesidades de cooperación.....	43
3.4 Herramientas para interactuar con partes interesadas y analizarlas	46
Herramienta 8: Mapeo y análisis de partes interesadas.....	47
Herramienta 9: Análisis del campo de fuerzas	51
Herramienta 10: Opciones de consultas a partes interesadas.....	52
Herramienta 11: Orientación sobre preguntas para las entrevistas.....	55
Herramienta 12: Diseño de talleres para aprendizaje interactivo.....	57
3.5 Herramientas de análisis y conclusiones	60
Herramienta 13: Análisis e identificación de ventanas de oportunidad.....	60
Herramienta 14: Formato de una estrategia de desarrollo de capacidades.....	63
PARTE 4: ANEXO.....	67
Anexo I: Selección de elementos de un taller	67
Anexo II: Enlaces a otros recursos que presentan modelos de desarrollo de capacidades	71
Anexo III: Acuerdos institucionales en regiones metropolitanas	73
Tipos de acuerdos institucionales.....	73
Evaluación de los acuerdos institucionales	76

Lista de figuras

1.	Niveles del desarrollo de capacidades	5
2.	Sinopsis de la MetroCAM	8
3.	Ciclo del proyecto	9
4.	Las herramientas agrupadas por finalidad principal	21
5.	Ejemplo de un árbol de problemas	22
6.	Mapa mental de muestra	25
7.	Elementos básicos de un mapa de actores	48
8.	Mapa de actores	49
9.	Ejemplo de un análisis del campo de fuerzas	51
10.	Ejemplo de un mapa elaborado durante un taller MetroCAM	70

Lista de tablas

1.	Beneficios en términos de eficiencia mediante un enfoque metropolitano: ¿para qué sector?	03
2.	Indicadores de capacidad blanda y técnica	04
3.	Resumen de las consideraciones sobre recursos y tiempo para actividades	16
4.	Evaluación de objetivos basada en criterios	27
5.	Ficha guía de datos urbanos básicos	30
6.	Guía para clasificar los acuerdos de gobernanza metropolitana	35
7.	Comparación de presupuestos	37
8.	División de provisión de servicios a nivel de ciudad	39
9.	Coordinación actual	44
10.	Identificación del déficit de capacidad	64
11.	Productos que se pretenden conseguir	65
12.	Actividades	65
13.	Acuerdos de gobernanza metropolitana con ejemplos de ciudades	75
14.	Ventajas e inconvenientes de los acuerdos de gobernanza metropolitana	76

Lista de abreviaciones

GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
MetroCAM	Metodología de evaluación de las capacidades metropolitanas
UN-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

Resumen

La metodología de evaluación de las capacidades metropolitanas (MetroCAM, por sus siglas en inglés) presentada en este documento ha sido concebida para ofrecer un conjunto de herramientas a los actores de las regiones metropolitanas que quieren iniciar un cambio, así como para las agencias que planean ayudarles. Se trata de una contribución conjunta de la GIZ y ONU-Hábitat para implementar las agendas de desarrollo internacionales, como el Objetivo de Desarrollo Sostenible n° 11 (“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”) y la Nueva Agenda Urbana aprobada en 2016, y trasladarlas a la escala metropolitana.

Se trata de una metodología general que proporciona orientación sobre los aspectos a cubrir al evaluar la capacidad de gobernanza de una región metropolitana (véase el capítulo 1.3). El punto de partida es una necesidad o reto particular (p. ej. movilidad, resiliencia, inclusión social) que requiere mecanismos de gobernanza cooperativa para abordarlo de manera efectiva. Para hacer frente al desafío metropolitano en cuestión, se identifican y analizan la capacidad existente, las futuras necesidades y los posibles puntos de activación. Esta metodología también ofrece ideas, herramientas y orientación sobre cómo llevar a cabo el proceso de evaluación, mediante pasos como el mapeo de partes interesadas, la recopilación de datos básicos, la evaluación de los acuerdos financieros e institucionales, la realización de talleres de consulta, etc.

La metodología apunta a presentar a los municipios opciones e incentivos para que cooperen más allá de los límites administrativos, aprovechen las sinergias y presten servicios básicos equitativos y asequibles a toda la población. Tomando como base la evaluación de las capacidades existentes, se pueden identificar nuevos acuerdos de gobernanza y el modo de desarrollarlos. El resultado de la MetroCAM es una estrategia de desarrollo de capacidades y un consenso para su implementación. Por tanto, todo el proceso de evaluación es una forma de promover el diálogo y alcanzar un compromiso político para iniciar o profundizar una reforma. Esta metodología modular se puede adaptar a diversos contextos locales y retos sectoriales específicos, y está dirigida a especialistas en urbanismo, representantes del gobierno local, investigadores e investigadoras y organizaciones de desarrollo.

La metodología busca capacitar y guiar a las regiones metropolitanas para abordar conjuntamente los **retos** que los municipios tienen **en común**, como la planificación urbana resiliente o la movilidad urbana, y las ayuda a identificar soluciones y a establecer iniciativas metropolitanas.

La **parte 1** ofrece una introducción sobre la necesidad de gobernanza metropolitana y sobre las dimensiones de la capacidad de gobernanza metropolitana. La **parte 2** proporciona orientación y una estructura sobre cómo debería ser el proceso de evaluación. La **parte 3** es una selección de herramientas útiles que se pueden utilizar para respaldar el proceso y realizar los pasos relevantes de la actividad. **El resultado de la MetroCAM sería una estrategia de desarrollo de capacidades y un consenso respecto a su implementación. Por lo tanto, todo el proceso de evaluación es una forma de fomentar el diálogo y conseguir el apoyo político para iniciar o profundizar una reforma.** En el **Anexo** se encuentran enlaces a otros recursos, así como una sinopsis de acuerdos institucionales metropolitanos y puntos de partida para la acción metropolitana.

PARTE 1: INTRODUCCIÓN

1.1 ¿Por qué gobernanza metropolitana?

En un contexto de aumento de la velocidad y la escala de la urbanización en todo el mundo, el aspecto de las ciudades está cambiando, en particular en los países en desarrollo. La creciente interdependencia espacial, funcional y económica de las ciudades y las áreas que las rodean –ya sean ciudades vecinas o zonas periurbanas y rurales– da lugar a la formación de regiones metropolitanas. La necesidad de planteamientos holísticos para gobernar estas aglomeraciones urbanas es cada día más acuciante. Como consecuencia, las autoridades locales, los planificadores y planificadoras, las personas responsables de la toma de decisiones y la comunidad internacional de cooperación para el desarrollo deben mirar más allá de los límites administrativos y jurídicos tradicionales. Así, las agendas internacionales de desarrollo, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Nueva Agenda Urbana, han reconocido la necesidad de dejar atrás la dicotomía tradicional entre áreas rurales y urbanas. Este es el motivo por el que se está haciendo un mayor hincapié en la gobernanza metropolitana como un mecanismo esencial para cooperar más allá de los límites urbanos, a fin de mejorar la eficiencia y la rentabilidad, mejorar la prestación de servicios básicos para todos los sectores, garantizar una distribución equitativa de los recursos, fomentar un desarrollo territorial equilibrado y atender a otras muchas necesidades. Sin embargo, muchas regiones metropolitanas no disponen aún de un organismo de coordinación que facilite la cooperación y la colaboración entre los municipios de la región.

Los intereses compartidos de los diversos municipios dentro de una región tienen muchas dimensiones diferentes: economía, transporte y movilidad, gestión de recursos naturales, seguridad y movilidad social, por nombrar solo unas pocas. El alcance de las regiones metropolitanas viene definido por sus dimensiones espaciales sobre la base de las relaciones funcionales de los ciclos de los recursos, los sistemas económicos regionales y las estructuras de asentamiento tanto formales como informales. Los vínculos de las regiones metropolitanas se extienden más allá de los límites administrativos y políticos, y normalmente incluyen una serie de gobiernos locales, zonas periurbanas y rurales y ciudades vecinas. Los vínculos económicos entre el centro y la periferia pueden llegar a estrecharse tanto que una parte no pueda prosperar sin la otra; así, son percibidas y se comportan como una sola entidad, aunque con muchas disparidades. Las partes que componen las regiones metropolitanas comparten invariablemente muchas similitudes, y aun así todas tienen sus propias particularidades, necesidades y retos¹. A medida que la población crece, diferentes necesidades compiten por recursos limitados, aparecen o desaparecen fronteras y la demanda empuja a los sistemas existentes hasta el límite. Así pues, la necesidad de planteamientos holísticos para la región es cada día más acuciante.

Este es el motivo por el cual se está focalizando la atención en la gobernanza metropolitana como un mecanismo esencial para cooperar más allá de los límites urbanos, aumentar la eficiencia con vistas a una mayor rentabilidad, mejorar la prestación de servicios básicos para todos, garantizar una distribución equitativa de los recursos, fomentar un desarrollo territorial equilibrado y atender a otras muchas necesidades.

¹ Para un debate a fondo sobre la comprensión actual de los temas, véase la publicación “*Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*” (*Esclarecer la gobernanza metropolitana para el desarrollo sostenible*) (2015) de Mats Andersson para la GIZ y ONU-Hábitat, disponible en <http://star-www.giz.de/pub?r=38354>.

1.2 ¿Qué son los acuerdos de gobernanza metropolitana?

Muchas regiones metropolitanas no disponen aún de un organismo de coordinación que facilite la cooperación y la colaboración entre los municipios de la región. Algunas pueden crear acuerdos *ad hoc* para resolver problemas particulares, como por ejemplo la gestión de residuos sólidos; otras pueden tener entidades establecidas para gestionar un servicio en particular para toda la región, como puede ser el transporte público. Pero en general, sobre todo en los países en desarrollo, solo existen unas pocas entidades con un mandato claro para tomar el mando en los asuntos de gobernanza a nivel metropolitano. En la publicación conjunta de la GIZ y ONU-Hábitat “*Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*” (2015) se han analizado varias opciones y ejemplos de acuerdos de gobernanza (desde autoridades establecidas a cooperación informal). El estudio examina diferentes formas de estructuras de gobernanza institucional a nivel metropolitano y presenta puntos de acceso temáticos para reformas de gobernanza, así como mecanismos e instrumentos para la gestión metropolitana.

Los siguientes cuatro tipos de enfoques institucionales se han aplicado, no obstante, en algunas ciudades, en la mayoría de los casos hasta la fecha en países de la OCDE (véase el Anexo III para obtener más información y una reflexión sobre las ventajas e inconvenientes de estos “modelos”):

1. Mecanismos de cooperación intermunicipal (p. ej. consejo, comité, colaboración, consorcio)
Ejemplos: París (Francia), Milán (Italia), cuenca del Ruhr (Alemania); Área Metropolitana de Toronto (Canadá), Brasil (consorcios).
2. Autoridades metropolitanas (p. ej. para el sector del transporte y el agua, o un mandato sobre una base amplia)
Ejemplos: Vancouver (Canadá); Manila (Filipinas); Delhi (India); y diversas ciudades de Francia y los Estados Unidos de América.
3. Gobierno metropolitano o regional (para funciones selectivas o con autoridad sobre un nivel inferior)
Ejemplos: elegido directamente (p. ej., Stuttgart, Alemania; Londres, Reino Unido); nombrado por un gobierno de nivel superior (p. ej., Mineápolis-St. Paul, Estados Unidos de América).
4. Gobierno local consolidado (p. ej. mediante fusión de entes locales)
Ejemplos: Ciudad del Cabo (Sudáfrica), Estambul (Turquía), Toronto.

Los acuerdos se basan en el reto al que se ha de hacer frente, en las capacidades existentes, así como en la voluntad política y en las disposiciones constitucionales sobre la transferencia de competencias a un determinado nivel de cooperación.

Debe tenerse en cuenta, además, que no en todos los sectores se requiere un enfoque metropolitano. Es probable que algunos asuntos se gestionen mejor a nivel local. Véase la tabla 1 para obtener una visión de conjunto de los beneficios en términos de eficiencia aplicando un enfoque metropolitano en comparación con asuntos de nivel local.

Tabla 1: Beneficios en términos de eficiencia mediante un enfoque metropolitano: ¿para qué sector?

Nivel metropolitano	Nivel local
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de suministro de agua, gestión de recursos ✓ Eliminación de residuos sólidos ✓ Transporte público/movilidad ✓ Servicio de bomberos/servicios de emergencia ✓ Planificación regional del uso del suelo/DIT ✓ Desarrollo económico, promoción turística ✓ Estrategias frente al cambio climático/resiliencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Recogida de residuos sólidos • Iluminación/limpieza de calles • Viviendas (sociales) • Asignación de tierras/titularidad/ desarrollo de regímenes de tenencia de tierras • Asistencia social • Expedición de licencias comerciales • Economía informal

Fuente: GIZ/ONU-Hábitat (2015): *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*.

1.3 ¿Qué es la capacidad metropolitana?

En el contexto de la MetroCAM, capacidad se define como:

La habilidad de las partes interesadas clave, de cooperar utilizando los servicios, los sistemas y los recursos a su disposición, a fin de garantizar la provisión de bienes y servicios públicos equitativos, sostenibles y eficientes a los ciudadanos y ciudadanas de la región metropolitana.

Esta es una definición genérica que siempre debe ser adaptada para coincidir con el sitio y tema de evaluación. Cuando se realiza una evaluación de capacidades, siempre resulta útil disponer de un marco de orientación que defina cómo se entiende la capacidad. Esto servirá de ayuda para enmarcar la evaluación y el análisis. La capacidad es un tema amplio y complejo que aborda muchos aspectos y entidades diferentes dentro de un contexto dado, por lo que un enfoque de conjunto y holístico resulta de gran utilidad.

La definición de trabajo y el modelo de desarrollo de capacidades para conducir la evaluación se deben decidir en una fase temprana, pero, si fuera necesario, se pueden revisar antes de empezar la evaluación detallada y el análisis. Junto a la definición para orientar la reflexión, también resulta útil tener en mente que ambas capacidades, blandas y duras, son relevantes y, en la mayoría de los contextos, las capacidades blandas serán más importantes, en particular a la hora de encontrar puntos de acceso en sistemas complejos. Es importante considerar esta clasificación de las capacidades tanto para el trasfondo general como para el punto de activación específico que se está considerando.

Estas listas proporcionan orientación acerca de los aspectos sobre los cuales reflexionar en términos de diferentes tipos de capacidad.

Tabla 2: Indicadores de capacidad blanda y técnica

Indicadores de capacidad blanda	Indicadores de capacidad técnica (dura)
<ul style="list-style-type: none">• Percepciones de partes interesadas• Calidad de las relaciones• Relaciones políticas• Redes informales• Niveles de confianza• Compromisos de colaboración• Liderazgo• Capacidades de adaptación (flexibilidad)• Habilidad para aprender e innovar• Habilidad para resolver conflictos y solucionar problemas• Disposición al cambio• Habilidad para gestionar el cambio	<ul style="list-style-type: none">• Permanencia de acuerdos institucionales• Flexibilidad de los acuerdos institucionales• Sistemas políticos• Mecanismos de participación• Mecanismos de consulta• Mecanismos de colaboración• Acuerdos fiscales y financieros• Acuerdos funcionales• Calidad y alcance de la prestación del servicio• Igualdad de género• Economías de escala• Efectos indirectos

El resto de este apartado ofrece una breve introducción al marco de la GIZ, que puede resultar útil para arrojar luz sobre la comprensión, o para organizar la información, durante el proceso de evaluación de la capacidad en una región metropolitana. Este marco se puede utilizar para uno o para todos los propósitos siguientes:

- Una herramienta para debates o ejercicios con encuestados o encuestadas en entrevistas o talleres;
- una guía para organizar los resultados de las consultas;
- un mapa para ver los vínculos entre la capacidad en diferentes niveles y partes de un sistema;
- una herramienta de planificación para identificar puntos de acceso o de activación para estimular el cambio.

Figura 1: Niveles del desarrollo de capacidades

Dimensiones	Actores	Objeto
<p>Desarrollo de recursos humanos <i>Propósito:</i> Fomento de la capacidad individual de aprendizaje, autorreflexión, discusión de valores, capacidades y aptitudes (desarrollo de habilidades).</p>	<p>Individuos y grupos pequeños</p>	<p>Entrenamiento individual y capacitación: valores y actitudes, motivación, estrategias de acción, capacidades y aptitudes en competencias clave, competencias sociales como capacidad de trabajar en equipo, dirección, comunicación.</p>
<p>Desarrollo organizacional <i>Propósito:</i> Aprendizaje organizacional e incremento de la capacidad operativa y flexibilidad de una organización.</p>	<p>Organizaciones y organizaciones parciales del Estado, de la sociedad civil y del sector privado.</p>	<p>Gestión del cambio: acuerdo sobre visión y límites sistémicos, fortalecimiento de la autorreflexividad, procesos de rendimiento y clientes; división del trabajo, planificación y conducción, aprovechamiento óptimo de los recursos, reglas y estructuras internas, gestión del conocimiento.</p>
<p>Cooperación y desarrollo de redes <i>Propósito:</i> Establecimiento y fortalecimiento de cooperaciones entre organizaciones y de redes para el intercambio de conocimientos, coordinación y coproducción.</p>	<p>Grupos de actores, cadenas de producción, agrupaciones y redes a lo largo de líneas geográficas o temáticas.</p>	<p>Gestión de redes: establecimiento, desarrollo y conducción de cooperaciones y redes (comunales, público-privadas, sectoriales, relacionadas con productos) en razón de ventajas comparativas, para aprovechar ventajas de ubicación y efectos de escala.</p>
<p>Desarrollo de sistemas en el campo de política <i>Propósito:</i> Desarrollo de condiciones marco jurídicas, políticas y socioeconómicas favorables para el desarrollo de capacidades, a fin de que las personas, organizaciones y redes puedan desplegar su potencial e incrementar su capacidad operativa.</p>	<p>Actores y grupos de actores que participan de la negociación de reglas en todos los niveles.</p>	<p>Asesoramiento político: cultura de negociación, capacidad de articulación de los actores, estímulos para concertar acuerdos, análisis de agendas, mesas redondas y otras formas de participación en la negociación de reglas, intereses, derechos fundamentales, políticas y su implantación, Estado de derecho, mecanismos para el control del poder, transparencia, mediación y diseño de procesos de negociación.</p>

Recuadro 2: Ejemplo de aplicación del modelo de desarrollo de capacidades

Si se utiliza esto para ilustrar una visión de la capacidad para la movilidad metropolitana, los componentes necesarios para el empoderamiento –es decir, para un sistema de transporte público eficiente, accesible y asequible– podrían ser:

Desarrollo de recursos humanos: todos los planificadores y planificadoras, directivos y directivas y trabajadores y trabajadoras del transporte público poseen los conocimientos y las habilidades necesarios para proporcionar, y mejorar continuamente, servicios de transporte eficientes y efectivos;

Desarrollo organizacional: todas las agencias relevantes cuentan con los sistemas, procedimientos y recursos necesarios para dirigir y supervisar un sistema de transporte metropolitano complejo y multidimensional;

Cooperación y desarrollo de redes: los proveedores del sector público y privado y grupos de usuarios y usuarias colaboran y cooperan tanto formal como informalmente para asegurar la prestación de los servicios; y

Desarrollo de sistemas en el ámbito político: todas las leyes necesarias para la provisión y la financiación del sistema de transporte existen y están aprobadas.

Este marco es útil cuando varios actores tienen que colaborar para lograr un objetivo común, ya que va más allá de individuos y organizaciones para realzar la importancia del desarrollo de redes, así como apoyo a nivel político.

En el **Anexo II: Enlaces a otros recursos para modelos de desarrollo de capacidades** se ofrece una lista de enlaces a otros modelos de desarrollo de capacidades de importantes organismos de cooperación para el desarrollo.

Cualquier proyecto que se desarrolle más allá de los límites administrativos en regiones metropolitanas debe tener en cuenta las complejidades de las metrópolis y sus estructuras de gobernanza. En lo referente a la evaluación y el desarrollo de las capacidades metropolitanas, deben considerarse seis aspectos que son propios a todas las sociedades humanas, pero sustancialmente más evidentes en regiones metropolitanas²:

Ventajas de escala y alcance

En primer lugar, las regiones metropolitanas cuentan con una alta densidad de población, organizaciones, infraestructuras y servicios dentro de un espacio confinado pequeño. Por ello, las intervenciones metropolitanas pueden llegar a un grupo destinatario amplio y, en consecuencia, maximizar el impacto. Pueden beneficiarse de ventajas de escala, ya que los costos por persona pueden ser menores. Además, pueden hacer uso de una cantidad relativamente grande de capacidades humanas, institucionales y de innovación (ventajas de alcance). En círculos académicos a veces se hace referencia a este tipo de ventajas de escala y de alcance como economías de aglomeración o externalidades urbanas positivas.

Efectos indirectos

En segundo lugar, la densa red de personas en áreas metropolitanas conlleva efectos indirectos relativamente grandes. Los proyectos pueden tener efectos no intencionales, que pueden ser positivos o negativos. El desarrollo de capacidades en sí mismo aspira a conseguir efectos indirectos positivos, ya que se espera que las personas capacitadas beneficien también a otras iniciativas. Pero las iniciativas también pueden tener externalidades negativas. Por ejemplo, un proyecto basado en la ampliación de carreteras dentro de un área metropolitana puede provocar, de manera no intencional, más contaminación y accidentes de tráfico.

Impredecibilidad

En tercer lugar, los efectos de las intervenciones en las metrópolis son relativamente impredecibles, ya que residentes, organizaciones, empresas y visitantes alteran constantemente las ciudades en procesos autoorganizados. Por ejemplo, se puede construir un carril para bicicletas a fin de reducir los atascos, pero en lugar de ello, el carril termina siendo utilizado por empresas informales para vender.

² GIZ/ONU-Hábitat (2015), *Unpacking metropolitan governance for sustainable development*, Eschborn: GIZ, enumera diez retos de gobernanza específicos en metrópolis.

Los programas de desarrollo de capacidades metropolitanas deben ser flexibles, de modo que los gobiernos municipales y metropolitanos puedan responder a los cambios de forma rápida y flexible.

Dependencia de la trayectoria histórica

Toda sociedad humana tiene su propia cultura y formas de trabajar. En algunas culturas, las personas pueden tener miedo de criticar a los funcionarios y funcionarias en reuniones públicas, mientras que en otras culturas es algo aceptable. En algunas metrópolis, la cooperación se puede conseguir con mayor facilidad que en otras. Los objetivos de la cooperación municipal y las formas para desarrollar capacidades dependen, por lo tanto, de la historia y de la cultura (de gobernanza) de las metrópolis. Con el tiempo, se forman en procesos que dependen del espacio y de la trayectoria respectivos.

Para poder entender qué intervenciones pueden funcionar, qué capacidades conviene desarrollar y de qué manera, se debe tener en cuenta la historia de las metrópolis y de su gobernanza.

Gobernanza en red y liderazgo complejo

Las metrópolis trascienden los límites administrativos y son administradas por diferentes niveles de gobierno. Además, el desarrollo metropolitano también está sujeto a la influencia y la dirección de actores civiles y privados. Por consiguiente, para iniciar proyectos en un entorno metropolitano se requiere establecer una forma de gobernanza en red de todas las partes interesadas implicadas. Esto puede también, indirectamente, fomentar la participación, el empoderamiento y la democracia. Las redes se pueden crear de diferentes maneras, desde la mera consulta al establecimiento de estructuras de gobierno locales consolidadas. Muchos actores pueden tomar el mando en el ámbito del desarrollo urbano, desde el gobierno nacional hasta una empresa o un ciudadano o ciudadana local. También es probable que el liderazgo de una iniciativa cambie con el tiempo.

Las iniciativas para el desarrollo de capacidades deberían articularse en un liderazgo (dinámico) complejo, creando redes entre las partes interesadas y garantizando la flexibilidad en los procesos de toma de decisiones a lo largo del tiempo.

Entornos politizados

Todo proyecto de desarrollo debe tener en cuenta que las diferentes personas tienen agendas distintas. Esto se da con mayor frecuencia en áreas metropolitanas, porque están fuertemente politizadas. Albergan diferentes niveles de administración con múltiples departamentos con intereses contrapuestos, suelen ser la sede de la oposición política, de organizaciones no gubernamentales (ONG)/organizaciones basadas en la comunidad (CBO) críticas y son caladeros de votos para los partidos políticos. Existen asimetrías de poder entre estos múltiples actores que a menudo resultan difíciles de entender desde fuera.

Toda intervención destinada a desarrollar capacidades metropolitanas es, por consiguiente, susceptible de ser impugnada, y debe situarse dentro de la economía política de la región metropolitana.

Estas características metropolitanas influyen considerablemente en la (creación de capacidades de) cooperación metropolitana y en las herramientas que usamos para diseñar estrategias de desarrollo de capacidades. Las herramientas de la MetroCAM pretenden implícitamente captar la complejidad de las metrópolis y generar compromiso en un entorno altamente dinámico y politizado.

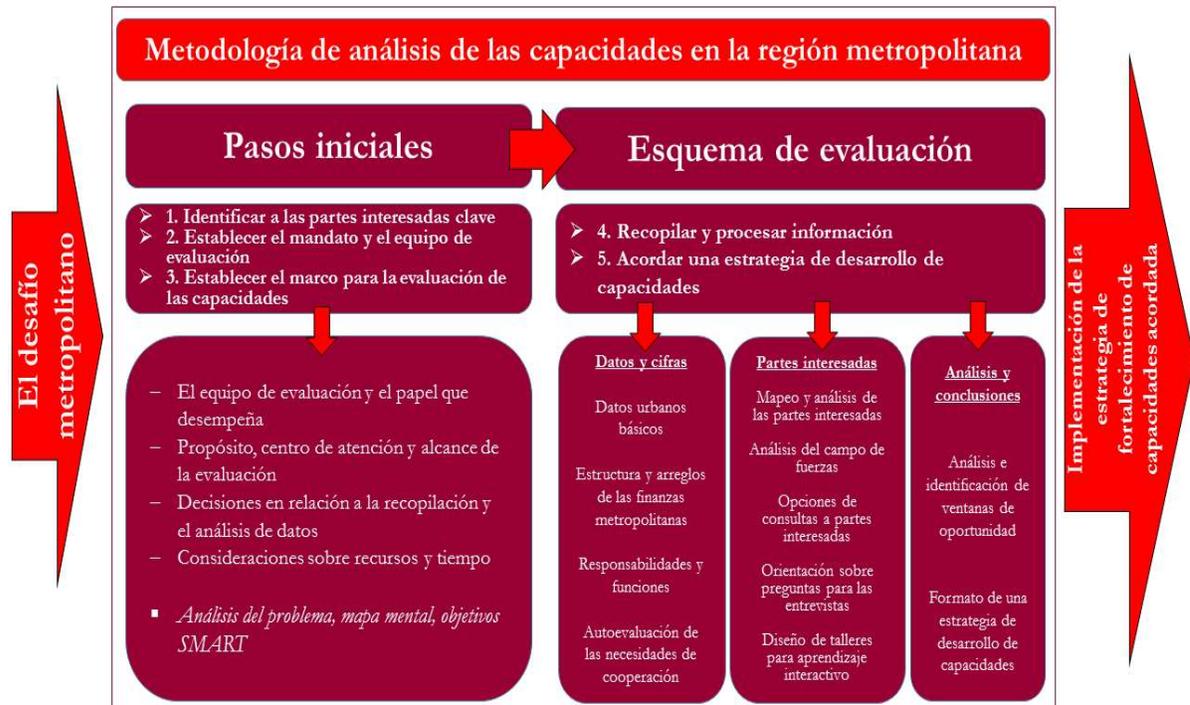
1.4 ¿Qué es la MetroCAM?

La MetroCAM, presentada en este documento, ha sido concebida para ofrecer un marco y herramientas complementarias a los actores de las regiones metropolitanas que quieren iniciar un cambio, así como a las agencias que planean ayudarles. Se trata de una metodología general que proporciona orientación sobre las necesidades que deben atenderse al evaluar la capacidad de gobernanza de una región metropolitana **sobre la base de un entendimiento conjunto del desafío específico que requiere la aplicación de un enfoque de gobernanza cooperativa**. El enfoque hace hincapié en la necesidad de comprender en primer lugar la capacidad de gobernanza existente para después identificar qué capacidad adicional se necesita para encontrar una solución concreta a un reto particular. En la MetroCAM es tan importante la evaluación de las capacidades en sí misma como el proceso para crear consenso. Todo el proceso de evaluación apunta a promover el diálogo y a conseguir un compromiso político para iniciar o profundizar una reforma. Por consiguiente, la MetroCAM proporciona la base necesaria sobre la cual construir una estrategia para afrontar el desafío metropolitano.

Quien se proponga iniciar un proceso de evaluación debe usar lo que aquí se ofrece como punto de partida, y realizar las adaptaciones necesarias –por ejemplo, priorizar u omitir herramientas– de manera que sea totalmente pertinente para el contexto concreto en el que se va a llevar a cabo la evaluación. El alcance y la profundidad de la evaluación dependerán de los recursos disponibles, así como del marco temporal y del compromiso de los diferentes actores.

El siguiente diagrama presenta una visión de conjunto de las partes que componen el proceso y el marco de evaluación.

Figura 2: Sinopsis de la MetroCAM



PARTE 2: GUÍA DEL PROCESO

2.1 ¿Qué proceso sería adecuado para evaluar la capacidad metropolitana?

La evaluación de las capacidades se lleva a cabo, por norma general, en las primeras fases de un ciclo de proyecto (véase la figura 3): la identificación y preparación de un proyecto, el estudio de pre-factibilidad el examen y la aprobación, así como el acuerdo sobre la propuesta del proyecto. La evaluación de las capacidades abarca cinco fases:

1. Preparación: identificar a las partes interesadas clave
2. Pasos iniciales: identificación del proyecto: establecer un mandato y un equipo de evaluación
3. Previabilidad: establecer un marco de evaluación de las capacidades
4. Evaluación de las capacidades: recopilación de datos
5. Aprobación y acuerdo: acordar una estrategia de desarrollo de capacidades

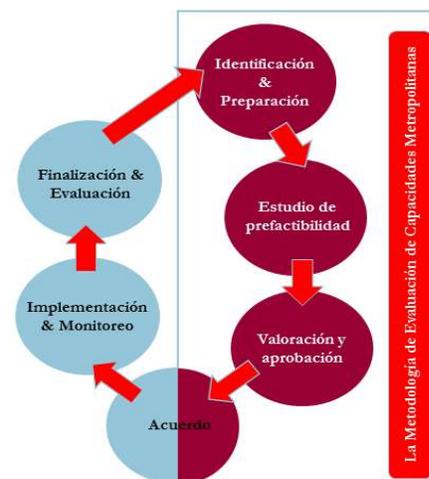


Figura 3: Ciclo de proyecto

Antes de iniciar un proceso de evaluación de las capacidades, se deberían tener en cuenta tres especificaciones.

En primer lugar, la evaluación de las capacidades suele ser parte integrante de un proyecto “más amplio” que pretende resolver un desafío metropolitano. El objetivo puede ser, por ejemplo, desarrollar capacidades para mejorar el transporte público dentro de un área metropolitana. Antes de poder evaluar qué capacidades se requieren, es necesario acordar y delimitar este proyecto “más amplio” (en nuestro ejemplo, la mejora del transporte público). Es muy probable que un proyecto de este tipo incluya más elementos que el desarrollo de las capacidades, como comprar autobuses nuevos. Las primeras dos fases de una evaluación de las capacidades, sin embargo, se solapan con la identificación de problemas y objetivos de ese proyecto “más amplio”. En la fase 2 se puede separar y delimitar el pilar de la evaluación de las capacidades de un proyecto más amplio. Por supuesto, también se debería armonizar con otras actividades del proyecto en las fases 3 a 5.

En segundo lugar, la complejidad de las evaluaciones de las capacidades puede variar enormemente. Si se pretende evaluar las capacidades para un proyecto pequeño en un área reducida, con un número de actores relativamente limitado que ya tienen experiencia en colaboración, se podrían combinar los distintos pasos y el proceso podría durar unos pocos días o semanas. Por otro lado, en el caso de proyectos complejos y grandes, como establecer una nueva autoridad de transporte metropolitano en un área extensa, en la cual se cuenta con poca experiencia en acuerdos de gobernanza metropolitano, los pasos se podrían dividir en subpasos y el proyecto podría prolongarse durante unos cuantos meses o incluso un año.

Un tercer aspecto, también relacionado, es que las evaluaciones de las capacidades metropolitanas de ejecución de proyectos complejos pueden ser procesos tediosos. Es, por lo tanto, importante, mantener a las partes interesadas motivadas garantizando un proceso transparente, introduciendo beneficios inmediatos y utilizando diferentes herramientas y metodologías.

2.2 Pasos iniciales y consideraciones acerca de la planificación

Fase 1. Preparación: identificar a las partes interesadas clave

Objetivo	Identificar a las partes interesadas clave que tienen un interés particular en una iniciativa metropolitana concreta que requiere una evaluación de las capacidades.
Condiciones previas	La puesta en marcha de la MetroCAM es una idea aproximada pero realista para una intervención metropolitana que requiere el desarrollo de las capacidades. Se debe tener en cuenta que el enfoque MetroCAM es especialmente relevante si el desarrollo de las capacidades debe ser transversal, alcanzando a niveles de administración verticales u horizontales y/o a otros actores. Supone también que la idea debe implementarse en un entorno metropolitano complejo (véase el apartado 1 más arriba).
Quién	Esta fase la dirigen los iniciadores e iniciadoras de la intervención.
Actividades	Realizar un mapa de partes interesadas clave para la iniciativa metropolitana, entrevistando a las personas o realizando un taller.
Herramientas para respaldar el proceso	Herramienta 8, mapeo de partes interesadas. En esta fase, la herramienta se utiliza para realizar una identificación básica de las partes interesadas. Herramienta 9. Un análisis del campo de fuerzas puede ayudar a entender quién puede impulsar o frenar una iniciativa metropolitana (Anexo 1).
Cuestiones metropolitanas	Entorno politizado: tener en cuenta las sensibilidades políticas al decidir sobre las partes interesadas clave y su disposición para colaborar. Gobernanza en red: invitar a partes interesadas formales e informales del ámbito público, civil y/o privado.

Fase 2. Identificación del proyecto: establecer un mandato y un equipo de evaluación

Objetivo	Esta fase pretende acordar un mandato para la intervención metropolitana y determinar un equipo de evaluación de las capacidades y su función.
Condiciones previas	Las partes interesadas han mostrado interés en asistir a las reuniones de consulta iniciales o a talleres sin tener que comprometerse aún con la iniciativa.
Quién	Iniciadores e iniciadoras
Actividades	Organizar reuniones preliminares y/o talleres con las partes interesadas clave. Las reuniones o talleres tienen por finalidad: 1) definir el planteamiento del problema y el objetivo de la iniciativa metropolitana; 2) familiarizar a las partes interesadas con el proceso de evaluación de las capacidades MetroCAM; y 3) convenir en un equipo de evaluación y en el papel de este.

	<p>Se debe tener en cuenta que una intervención metropolitana más amplia muy probablemente requiera otros productos y actividades, además de una evaluación de las capacidades.</p>
Herramientas para respaldar el proceso	<p>Herramienta 1. Un análisis de los problemas puede enriquecer el entendimiento del desafío urbano y de las capacidades que requiere.</p> <p>Herramienta 2. Un mapa mental puede poner de relieve la forma en que varias capacidades y desafíos están relacionados. Esto realza los efectos indirectos.</p> <p>Herramienta 4. Se puede utilizar una ficha guía de datos urbanos básicos para identificar un problema metropolitano que requiera el desarrollo de capacidades.</p> <p>Herramienta 5. Acuerdo financiero metropolitano. La pregunta esencial es cuánta financiación se requiere para la iniciativa metropolitana.</p> <p>Herramienta 7. Autoevaluación de las necesidades de cooperación. Esta herramienta se puede utilizar para identificar un problema metropolitano que requiera el desarrollo de capacidades.</p> <p>Herramientas 10 y 11. Se pueden utilizar como métodos para recopilar datos.</p> <p>Herramienta 12. Diseño de talleres para aprendizaje interactivo. Un taller es una herramienta muy útil para reunir a las partes interesadas en la fase 2.</p> <p>Herramienta 13. Ventanas de oportunidad. En esta fase, la herramienta se puede utilizar para llevar a cabo una lluvia de ideas inicial sobre las intervenciones metropolitanas y sus efectos indirectos, con el fin de poder evaluar a las partes interesadas.</p>
Cuestiones metropolitanas	<p>Entorno politizado: tener en cuenta las sensibilidades políticas a la hora de decidir a quién involucrar.</p> <p>Gobernanza en red: invitar a partes interesadas formales e informales del ámbito público, civil y/o privado.</p> <p>Efectos indirectos: la iniciativa puede tener importantes efectos indirectos.</p> <p>Liderazgo complejo: varios actores pueden asumir el mando.</p> <p>Dependencia de la trayectoria histórica: la disposición de las partes interesadas para colaborar se ve afectada por la (su) historia. Esto puede incidir en las posibilidades o imposibilidades de la iniciativa y en su componente de desarrollo de capacidades.</p> <p>Ventajas de escala y alcance: considerar cómo maximizar el impacto en el número de personas y en las economías de aglomeración.</p>

El equipo de evaluación y el papel que desempeña

Toda evaluación se inicia porque alguien —individuo o grupo— ha identificado un problema en un entorno urbano (p. ej. en relación con la movilidad, la resiliencia, la inclusión social) y ha expresado la necesidad de realizar una evaluación como primer paso para generar soluciones. Quienquiera que tome la decisión, tiene que tener presente una declaración general del objetivo que se quiere alcanzar con la evaluación. Dicho objetivo (p. ej. análisis de partes interesadas, propuesta de proyecto, una guía para organizar los resultados de la consulta a las partes interesadas, una herramienta de planificación para identificar puntos de acceso o de activación para estimular el cambio, el compromiso político, etc.) ayudará a decidir a quién reunir para empezar a formar un equipo de evaluación, es decir, qué personas serán responsables de llevar a cabo todo lo que tiene que suceder, y qué recursos se asignarán para respaldar las actividades. La mejor manera de realizar esta tarea es crear un pequeño equipo núcleo

constituido específicamente para este fin. Este equipo *ad hoc* planificará el proceso, accederá a los recursos y los gestionará para hacer el trabajo, verificará que las actividades están bien encaminadas y se asegurará de que la información recopilada sea analizada para producir resultados provechosos y formular recomendaciones útiles para las partes interesadas relevantes. El equipo decidirá a quién más involucrar en los diferentes pasos del proceso, y también podría dirigir, aunque no necesariamente, algunas de las actividades.

Los hombres y las mujeres que conformen el equipo deberían seleccionarse caso por caso. Para que sea eficiente, el equipo principal no debería ser demasiado grande, pero debería incluir a algunas personas clave, como, por ejemplo:

- Representante/s de las autoridades metropolitanas o municipales;
- expertos y expertas clave en las cuestiones temáticas;
- sociedad civil;
- mundo académico;
- sector privado; y
- organizaciones de desarrollo

Se necesitan muchas perspectivas diferentes para desarrollar un análisis coherente. Aun así, incluirlas a todas o a muchas de ellas podría complicar el trabajo en las fases iniciales, ya que las personas pueden entender la definición del problema de formas muy diferentes. Al principio, la selección debe llevarse a cabo cuidadosamente, y puede resultar más efectivo tener un grupo de dos niveles. El primero sería un grupo principal compuesto por miembros de las autoridades pertinentes capaces de dirigir y cumplir el proceso general, posiblemente con el apoyo de consultores que les ayuden a hacer el trabajo. El segundo grupo podría tener una naturaleza más bien de carácter asesor o consultivo, o quizá encargarse de elementos específicos del proceso. Este tipo de enfoque puede evitar que el proceso se estanque a causa de conflictos entre las perspectivas o los intereses de los diferentes sectores.

Es probable que el grupo principal trabaje mejor si decide quién debe ser el jefe o la jefa del equipo y designa a personas específicas para que se hagan cargo de los diferentes aspectos del trabajo. Por ejemplo, una persona podría dirigir la recopilación y el análisis de los datos básicos, otra las consultas a las partes interesadas, etc. Si se trata de un proceso de evaluación de gran envergadura, el equipo sin duda deberá delegar o contratar diferentes partes del trabajo a otros, en función de los recursos disponibles.

En la presente guía, cualquier mención al equipo de evaluación estará haciendo referencia a este grupo principal de personas que se forma al principio, al que se le ha dado la responsabilidad de gestionar el proceso y concluirlo con éxito. Como es natural, el grupo puede ampliarse en cualquier fase para incluir a otras personas esenciales o a representantes de agencias importantes que hayan asumido el compromiso de sacar adelante el proceso.

Una vez formado, el equipo de evaluación tiene que elaborar un plan para realizar la evaluación, que incluya un análisis de los hallazgos y las recomendaciones sobre cómo proceder. Los y las integrantes tendrán que tomar decisiones sobre los primeros pasos y sobre quién se responsabilizará de llevarlos a cabo, y proponer una agenda para completar las tareas preliminares.

Fase 3. Previabilidad: establecer un marco de evaluación de las capacidades

Objetivo	Preparar y acordar un marco de evaluación de las capacidades con los siguientes elementos: <ol style="list-style-type: none">1. Propósito, foco y alcance de la evaluación.2. Marco de la evaluación: identificar qué capacidades se deben evaluar y cómo debería ser el producto del proceso.3. Especificar qué datos se deben recopilar y analizar.4. Calendario para la evaluación de las capacidades.5. Lista de partes interesadas actualizada y mejorada.
----------	---

	6. Lista de verificación para revisar planes. 7. Consideraciones sobre recursos y tiempo
Condiciones previas	Las partes interesadas clave están comprometidas con la iniciativa y con su evaluación del desarrollo de las capacidades.
Quién	El equipo de evaluación.
Actividades	El equipo de evaluación puede preparar el marco para la evaluación de las capacidades y debatirlo con las partes interesadas clave en un taller o en una serie de reuniones.
Herramientas para respaldar el proceso	Herramienta 1. Análisis del problema Herramienta 2. Mapa mental Herramienta 3. Objetivos SMART Herramienta 10. Opciones de consultas a partes interesadas Herramienta 11. Orientación sobre preguntas para las entrevistas Herramienta 12. Diseño de talleres para el aprendizaje interactivo.
Cuestiones metropolitanas	Véase la fase 1 para llegar a un acuerdo sobre a quién consultar. Efectos indirectos: se debe considerar cualquier efecto indirecto negativo o positivo que pueda tener una intervención. Impredecibilidad: evaluar riesgos, considerar cómo otras partes interesadas pueden hacer (mal) uso de la intervención.

Propósito, foco y alcance de la evaluación

La capacidad es siempre específica al contexto, por lo que cualquier actividad dirigida a evaluar la capacidad actual o las necesidades futuras debería empezar siempre con una definición de la capacidad para el contexto en cuestión. En el contexto de la gobernanza de regiones metropolitanas, la GIZ utiliza para su trabajo la siguiente definición amplia de capacidad:

La habilidad de las partes interesadas clave para cooperar, utilizando las agencias, los sistemas y los recursos a su disposición, a fin de garantizar la provisión de bienes y servicios públicos equitativos, sostenibles y rentables a los ciudadanos y ciudadanas de la región metropolitana.

No se trata de una afirmación categórica: siempre debería adaptarse de tal modo que sea específica y pertinente para el proceso de evaluación que se está planificando. En particular, se debería adaptar para que refleje el tema o la función en la que se centra el proceso de evaluación. Antes de empezar con la planificación de actividades, es importante que aquellas personas que han iniciado la evaluación colaboren con el equipo de evaluación para lograr un entendimiento común de su definición de capacidad en el contexto, es decir, que hayan hecho las modificaciones oportunas a la definición dada anteriormente, por ejemplo:

La habilidad de las partes interesadas clave, incluidos representantes de grupos de usuarios y usuarias y de proveedores del sector privado, para cooperar, utilizando las agencias, los sistemas y los recursos a su disposición, a fin de garantizar la provisión de servicios de movilidad y transporte público equitativos, sostenibles y rentables a los residentes de la región metropolitana de Río de Janeiro.

También tendrán que aclarar lo que pretende ser el proceso, que podría ser:

- o bien una evaluación general amplia,
- o bien una evaluación detallada de un tema específico –o de un componente de un tema– que las partes interesadas clave ya hayan identificado como importante y/o con respecto al cual hayan expresado su interés en trabajar (p. ej. movilidad, resiliencia, inclusión social).

Merece la pena tomarse tiempo al principio para verificar que todos y todas entiendan las definiciones, las intenciones, el foco, etc., ya que esto puede evitar confusiones y malentendidos más adelante. La plantilla presentada en el recuadro 2, más abajo, es una hoja de trabajo que se puede utilizar para dirigir los debates. Se puede utilizar con dos propósitos:

1. para que el equipo de evaluación pueda aclarar conjuntamente, y registrar, información esencial, de manera que estén garantizados un entendimiento y acuerdo comunes; la información incluida en este recuadro de “alcance” guiará el desarrollo de un plan de acción preliminar que seguirá a este proceso de aclaración; y
2. para compartirla, si fuera necesario, como documento de información, con otras personas que sean involucradas más adelante.

Recuadro 2: Ejemplo de hoja de trabajo para aclarar y acordar el propósito y el alcance de la evaluación

Introducción general

Describa el motivo por el cual se está llevando a cabo la evaluación, qué partes interesadas (cargo electo, departamento, entidad de planificación, etc.) han iniciado el proceso, por qué lo iniciaron y qué pretenden conseguir con ello.

Propósito

Se debe apuntar a formular una declaración clara del propósito de la evaluación que se pueda utilizar para sentar las bases de la formulación de objetivos para cualquier taller, encuesta, etc. que se lleve a cabo como parte del proceso. También se debe especificar cuáles son los resultados esperados del proceso, p. ej. un informe o la base para formular una nueva iniciativa.

Foco

- Si está llevando a cabo una evaluación general amplia, describa de forma general los temas que el proceso pretende abarcar. Dicha descripción será, necesariamente, bastante abierta al principio, pero puede cambiar a medida que el proceso avance y genere más información sobre asuntos específicos.
- Si está trabajando con un tema acordado, haga un resumen del asunto tal y como se entiende actualmente. Este podría definirse: por servicios, p. ej. transporte; por tema, p. ej. resiliencia; o por mecanismo de implementación, p. ej. instrumentos financieros.
- Identifique todos los objetivos que ya hayan sido definidos por autoridades o partes interesadas clave y que sean relevantes para esta evaluación.

Definición de capacidad

Revise la definición general de capacidad que se ha dado y lleve a cabo las adaptaciones necesarias para que sea específica al tema central y a la región metropolitana de esta evaluación particular (consulte en el [capítulo 1.3 de la introducción](#) los conceptos de capacidad y de desarrollo de capacidades)

Alcance

Exponga sus primeras estimaciones acerca de:

- El alcance y la naturaleza previstos de las averiguaciones, p. ej. cuestionarios, entrevistas, resumen del taller.
- Una lista de los grupos de partes interesadas que serán consultados, p. ej. autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, ministerios nacionales, etc. La lista de partes interesadas se debe revisar constantemente y, a medida que el proceso avanza, será importante comenzar a compilar la información acerca de ellas que revelen las actividades. Puede que en algunas ocasiones sea necesario consultar

a las partes interesadas sobre quién más podría ser relevante, para así entender completamente el alcance de las relaciones y las redes pertinentes para el asunto. También puede darse el caso de que algunas personas consideradas importantes finalmente no lo sean. Por esta razón es bueno **elaborar un mapa de partes interesadas en evolución, que nunca debería considerarse como definitivo**.

- Una especificación de qué datos se deben recopilar y analizar (véase el capítulo siguiente).
- Duración prevista
- Necesidades de recursos (véase el capítulo de abajo).
- Formato para presentar el producto de la evaluación (véase la herramienta 14, Formato de una estrategia de desarrollo de capacidades).

Organismo director

Acuerde y establezca qué organismo/departamento asume la dirección (podría ser más de uno).

Organismos de apoyo

Haga una lista de otras autoridades y organismos clave que presten su apoyo al proceso.

Revisar el plan

Una vez que las actividades hayan comenzado, tras el ejercicio de planificación inicial, el plan global deberá verificarse de manera rutinaria en lo referente a los siguientes aspectos:

- datos que aún hay que recopilar, y la forma de acceder a ellos;
- acuerdos para la recopilación y el análisis de datos que se han establecido y están en marcha;
- decisiones detalladas y acuerdos vigentes sobre las partes interesadas que se han de consultar y la mejor manera de involucrarlas, p. ej. mediante cuestionarios, entrevistas, talleres o combinando varios métodos;
- desarrollo (o adaptación) de las herramientas y métodos que se utilizarán para las consultas a partes interesadas (p.ej. preguntas para las entrevistas, cuestionarios, proceso de taller y ejercicios, etc.); véanse en la parte 3 las herramientas sugeridas;
- existencia de todos los acuerdos logísticos y administrativos necesarios para las actividades; y
- asignación de responsabilidades para cada actividad y plazos para su finalización.

Decisiones sobre la recopilación y el análisis de datos

El siguiente paso debería ser identificar qué **datos urbanos básicos** pertinentes se necesitan y cuáles están ya disponibles. **Se debe hacer hincapié en la pertinencia**, ya que existen muchos datos básicos que se podrían recopilar, pero que no serían útiles para el propósito de una evaluación en particular. No se gana nada recopilando datos que no contribuyan a la comprensión o al análisis de los déficits de capacidad que necesitan ser solventados para poder hacer frente al desafío.

En un proceso de evaluación amplio, los datos se obtienen de muchas fuentes diferentes, y en diversas formas, como estadísticas gubernamentales, hallazgos de estudios de investigación, notas de entrevistas, resultados de talleres, etc. Es necesario, por consiguiente, asegurar que alguien se hace responsable, en primer **lugar, de registrar, cotejar y verificar** todos los datos recopilados. Esto debería incluir mecanismos de **triangulación** allí donde fuera necesario. Puede ser algo que haga internamente alguna de las agencias involucradas en la evaluación, o puede ser un trabajo de gran envergadura que requiera la contratación de un proveedor de servicios. Esta es una de las decisiones que el equipo de evaluación tiene que tomar, considerando los recursos disponibles.

En segundo lugar, hay que decidir **quién puede dirigir un análisis**. Esto tiene una importancia crucial para asegurar que los resultados de la evaluación sean precisos y conduzcan a recomendaciones útiles para

seguir adelante. Si la cantidad de datos recopilados es muy grande, el análisis será complejo y requerirá conocimientos especializados, y, en este caso, será necesario asegurarse de que hay suficientes recursos disponibles para que el trabajo pueda llevarse a cabo. La planificación de una gran cantidad de actividades cuando no se dispone de los recursos para generar un buen análisis no llevará a obtener resultados útiles del proceso de evaluación. Por consiguiente, es necesario decidir de manera anticipada quién hará el análisis y cómo se verificarán y divulgarán los hallazgos.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, el siguiente paso debería ser identificar qué **datos urbanos básicos** se necesitan y cuáles están ya disponibles. **Se debe hacer hincapié en la pertinencia**, ya que existen muchos datos básicos que se podrían recopilar, pero muchos de ellos podrían no ser útiles para el propósito de una evaluación en particular. No se gana nada recopilando datos que no contribuyan a la comprensión o al análisis de la cuestión.

Consideraciones sobre recursos y tiempo

Por definición, cualquier evaluación relacionada con una región metropolitana aborda cuestiones de una envergadura y una complejidad considerables. Llevar a cabo una evaluación que incluya absolutamente todos los aspectos requeriría probablemente mucho tiempo y mucho dinero. Solo unas pocas agencias dispondrían de tiempo y recursos ilimitados para estos ejercicios. Así que es necesario tomar decisiones sobre lo que se puede hacer de manera realista con los medios disponibles.

Antes de empezar el proceso, el equipo de evaluación tiene que concentrarse en lo que es preciso hacer para conseguir el objetivo, teniendo en cuenta el tiempo y los recursos disponibles. Si el tiempo y los recursos son escasos, podría ser necesario ser muy selectivo con las actividades y limitarlas, por ejemplo, a: reunir los datos básicos conocidos; unas pocas entrevistas con determinados informadores e informadoras de alto valor; y un taller para validar los hallazgos con los grupos de partes interesadas clave. Todo esto podría conseguirse en apenas unas semanas con un presupuesto relativamente bajo. Por otro lado, una evaluación a gran escala, que incluya a tantas partes interesadas como sea posible en múltiples métodos, como encuestas, entrevistas y una serie de talleres, podría llevar hasta un año y requerir un presupuesto que esté a la altura.

Otras variables en el proceso incluyen factores como la disponibilidad de expertos y expertas locales para dirigir las diferentes actividades. No se puede dar ninguna orientación acerca de los costos, excepto en términos muy generales, ya que todos los costos pueden variar enormemente de un lugar a otro.

La tabla 3, a continuación, ofrece un breve resumen de los tipos de actividades que se pueden llevar a cabo durante el proceso de evaluación. Es importante señalar que no es necesario realizar todas estas actividades en cada ocasión. Se deben considerar los factores relativos a los recursos y al tiempo a la hora de decidir qué hacer, con quién y dónde. Estas actividades se pueden realizar en cualquier momento, y es posible que algunas deban repetirse en diferentes momentos.

Tabla 3: Resumen de las consideraciones sobre recursos y tiempo para las actividades

Significado de los símbolos: \$ gastos menores, \$\$ gastos medios, \$\$\$ gastos elevados

🕒 tiempo corto, 🕒🕒 tiempo medio, 🕒🕒🕒 tiempo considerable

Actividades y resultados	Consideraciones sobre recursos	Consideraciones sobre tiempo
Equipo de evaluación <ul style="list-style-type: none"> Planificar reuniones Gestionar actividades del proceso Redactar informes 	<ul style="list-style-type: none"> Instalaciones físicas o virtuales para reuniones: \$ o \$\$ Presupuesto para contratos de consultoría, eventos y apoyo logístico: de \$ a \$\$\$ (en función del alcance de las subcontrataciones) 	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo del equipo para planificar, gestionar, supervisar e informar sobre actividades y resultados: 🕒 Se necesitan al menos varias semanas para establecer los marcos, planificar las primeras actividades, etc.: 🕒🕒 Gestión continua, elaboración de informes y revisión periódica de los progresos y nueva planificación si fuera necesario: 🕒 variable
Búsqueda de datos básicos	<ul style="list-style-type: none"> Expertos y expertas/investigadores e investigadoras con conocimientos sobre dónde y cómo acceder a la información adecuada: \$\$ o \$\$\$ Acceso a fuentes de información claves, como estadísticas del gobierno Hardware de TI y apoyo logístico para el proceso y la recopilación de datos: \$ o \$\$, en función de lo que ya exista 	<p>Variable:</p> <ul style="list-style-type: none"> Un investigador o investigadora familiarizado con datos fácilmente disponibles debería ser capaz de recopilar los datos en unos pocos días: 🕒 pero, Si las fuentes no se conocen, o si los datos son de mala calidad, se pueden necesitar semanas para recopilar lo que se necesita: 🕒🕒 Tiempo que el equipo de evaluación necesita para revisar lo que está disponible y decidir si se necesita más: 🕒
Talleres	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilidad de participantes Presupuesto para y disponibilidad de: Local y comida: \$\$ Moderadores y moderadoras: \$\$\$ Traductores/as y equipo (en caso necesario): de \$\$ a \$\$\$ Materiales y recursos para el taller: \$ Expertos y expertas asistentes: \$\$ Ilustradores e ilustradoras gráficos: \$\$\$ 	<ul style="list-style-type: none"> La planificación debe comenzar con bastante antelación, de modo que los y las participantes reciban sus invitaciones a tiempo y el equipo pueda desarrollar el proceso y organizar los aspectos logísticos: 🕒🕒
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistadores y entrevistadoras expertos con preguntas acordadas y preparadas de antemano; puede que tengan que ser contratados como consultores y consultoras: \$\$ Acceso a informantes clave Apoyo logístico: \$ 	<ul style="list-style-type: none"> Las entrevistas individuales no suelen durar más de 1-2 horas, pero puede llevar bastante tiempo conseguir una cita con altos cargos: 🕒🕒

		<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de viaje del entrevistador o entrevistadora: ☹️ • Tiempo para analizar los resultados tras el evento o los eventos: ☹️☹️
Debates de grupos focales	<ul style="list-style-type: none"> • Moderadores y moderadoras expertos con preguntas acordadas y preparadas de antemano; puede que tengan que ser contratados como consultores y consultoras: \$\$ • Costos de local y transporte para participantes y moderadores y moderadoras: \$\$ o \$\$\$ • Apoyo logístico: \$ 	<ul style="list-style-type: none"> • Los debates de grupos focales suelen durar unas pocas horas, pero se pueden necesitar varias semanas para organizarlos: ☹️☹️ • Tiempo para analizar los resultados tras el evento o los eventos: ☹️☹️
Encuestas en línea	<ul style="list-style-type: none"> • Personal con experiencia para organizar la encuesta: \$\$; El uso de recursos en línea como SurveyMonkey mantiene los costos a un nivel relativamente bajo • Expertos y expertas para analizar e interpretar los resultados: \$\$\$ 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere relativamente poco tiempo: ☹️ • Recopilación de datos: ☹️☹️ • Introducción de datos: ☹️ • Análisis: ☹️☹️ or ☹️☹️☹️ (depende en la cantidad recopilada)
Cuestionarios	<ul style="list-style-type: none"> • Persona cualificada para formular las preguntas: \$\$ • Medios para distribuirlas a los encuestados y encuestadas: \$ • Recopilar los cuestionarios: \$ • Expertos y expertas para analizar e interpretar los resultados: \$\$\$ 	
Análisis de datos:	<ul style="list-style-type: none"> • La revisión y el análisis requieren capacidad para la recopilación y la organización de datos, seguido de tiempo de expertos y expertas: \$\$\$ (depende de la cantidad de datos recopilados) • Por ejemplo, un solo estudio centrado en un tema necesitará menos tiempo que un estudio comparativo de varios municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable según la cantidad y la naturaleza de los datos recopilados y de los conocimientos de los y las analistas (depende de la naturaleza y de la profundidad de la evaluación) ☹️ - ☹️☹️☹️
Informe sobre hallazgos y recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de redacción de expertos y expertas: \$\$ • Editores y editoras: \$\$ • Posibles costos de impresión: \$\$ 	<ul style="list-style-type: none"> • Semanas o meses para finalizar: ☹️☹️☹️ (depende de la naturaleza y de la profundidad de la evaluación)

Verificación de los hallazgos y recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de partes interesadas clave que estén dispuestas a revisar el informe, a ser entrevistadas o a participar en un taller: variable 	<ul style="list-style-type: none"> • El método elegido dictará el tiempo necesario: variable
---	---	---

2.3 Evaluación y análisis

Fase 4. Evaluación de las capacidades: recopilación de datos

Objetivo	<p>Evaluar el déficit de capacidades describiendo y comparando las capacidades existentes y las que se necesitan para implementar la iniciativa del proyecto. El déficit de capacidades comprende déficits relacionados con los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • formación y capacitación de personas; • desarrollo de capacidades organizativas; • desarrollo o fortalecimiento de la cooperación (participación y cooperaciones entre partes interesadas clave); • elaboración de leyes y regulaciones (locales) nuevas o adaptación de las existentes.
Condiciones previas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco para la evaluación de capacidades se ha establecido y acordado de manera explícita. 2. Las partes interesadas clave están comprometidas. 3. Se ha formado un equipo de evaluación.
Quién	Consultor o consultora y/o equipo de proyecto.
Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recopilación amplia pero específica/selectiva de datos y evaluación de estos (utilizando las herramientas 6 a 8). 2. Comparar las capacidades disponibles con las capacidades necesarias para la iniciativa metropolitana. 3. Destacar las ventanas de oportunidad (incluidos los efectos indirectos): ¿el desarrollo de qué capacidades sería particularmente útil? 4. Redactar un informe sobre el examen de las capacidades, divulgar y debatir los resultados.
Herramientas para respaldar esta fase	<p>Herramienta 4. Datos urbanos básicos para poder determinar las dimensiones relevantes de las capacidades que se necesitan.</p> <p>Herramienta 5. Acuerdos financieros metropolitanos: identificar las fuentes de financiación.</p> <p>Herramienta 6. Responsabilidades y funciones a nivel de ciudad: identificar las instituciones involucradas y el vínculo entre el proyecto y los procesos de gestión/planificación existentes. Identificar iniciativas similares, su grado de éxito y los motivos del mismo.</p> <p>Herramienta 7. Autoevaluación de las necesidades de cooperación.</p> <p>Herramienta 8. Mapeo y análisis de partes interesadas.</p> <p>Herramientas 10 a 12. Se pueden utilizar como métodos para recopilar datos.</p>

	<p>Herramienta 13. Análisis e identificación de ventanas de oportunidad. Los datos jurídicos, políticos, históricos y político-económicos que se necesitan se deberían recopilar en esta fase.</p> <p>Herramienta 14. Formato de una estrategia de desarrollo de capacidades. Definir las experiencias y mecanismos de cooperación existentes.</p>
Otras herramientas	Herramientas para visualizar los resultados (p. ej. mapas GIS).
Cuestiones metropolitanas	<p>Véase la fase 1 para acordar las capacidades de quién(es) se desea evaluar.</p> <p>Ventajas de escala y alcance: recopilar datos para evaluar las ventajas de escala y alcance.</p> <p>Efectos indirectos: recopilar datos para evaluar los efectos indirectos.</p> <p>Impredecibilidad: recopilar datos para realizar una evaluación completa de riesgos.</p>

Fase 5. Aprobación: acordar una estrategia de desarrollo de capacidades

Objetivo	<p>Elaborar una estrategia de desarrollo de capacidades y generar compromiso entre los y las responsables de la formulación de políticas (sector público, privado, civil) para implementar la estrategia.</p> <p>La fase 5 no aborda todas las acciones metropolitanas, sino que se centra específicamente en la evaluación de las capacidades. También está enfocada en elaborar una estrategia de desarrollo de capacidades más específica.</p>
Condiciones previas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El propósito y el alcance de la evaluación de las capacidades se han establecido y acordado de manera explícita. 2. Las partes interesadas clave han asumido un compromiso. 3. Se ha formado un equipo de proyecto. 4. Se ha llevado a cabo una evaluación y los resultados están disponibles. 5. Los déficits de capacidad se han detallado.
Quién	Equipo de proyecto/responsables de la toma de decisiones
Actividades	En primer lugar, presentar y acordar los resultados de la evaluación en un taller con responsables de la toma de decisiones. A continuación, decidir la mejor estrategia posible para desarrollar capacidades. Después del taller, la estrategia debe ser elaborada y aprobada formalmente por las partes interesadas clave. Se informará a todas las partes interesadas.
Herramientas para respaldar esta fase	<p>Herramienta 12. Diseño de talleres para el aprendizaje interactivo.</p> <p>Herramienta 13. Ventanas de oportunidad.</p> <p>Herramienta 14: Formato de una estrategia de desarrollo de capacidades, donde se deberían incorporar los resultados de la evaluación y proporcionar orientación sobre qué capacidades se han de desarrollar a fin de resolver el problema metropolitano.</p>
Cuestiones metropolitanas	<p>Véase la fase 1 acerca de a quién invitar y cómo decidir.</p> <p>Deben tenerse en cuenta los efectos indirectos y las ventajas de escala y alcance.</p> <p>Impredecibilidad: evaluar los riesgos.</p>

PARTE 3: CAJA DE HERRAMIENTAS PARA RESPALDAR EL PROCESO DE EVALUACIÓN

3.1 Sinopsis de las herramientas para respaldar el proceso de evaluación

Esta parte de la MetroCAM proporciona herramientas que se pueden utilizar para respaldar y ejecutar diferentes pasos del proceso de evaluación. El diagrama de abajo indica las herramientas que están disponibles para cada parte principal o módulo del marco: datos y cifras, partes interesadas, análisis y conclusiones. En realidad, algunas herramientas pueden resultar útiles para más de una fase. Por ejemplo, tal y como su nombre indica, el mapeo y análisis de partes interesadas puede y debe ser utilizado tanto para explorar el entendimiento de las partes interesadas como para analizar los hallazgos sobre las mismas. Otras pueden utilizarse también de diferentes maneras durante distintas partes del proceso, por ejemplo, como un ejercicio en un taller –para obtener las aportaciones de los participantes sobre las cuestiones– y de nuevo durante la fase de análisis para que el equipo de evaluación obtenga hallazgos de los datos recopilados.

Figura 4: Las herramientas agrupadas según su finalidad principal

Pasos iniciales	<ul style="list-style-type: none">▪ Análisis del problema▪ Mapa mental▪ Objetivos SMART
Datos y cifras	<ul style="list-style-type: none">• Datos urbanos básicos• Estructura y arreglos financieros metropolitanos• Responsabilidades y funciones• Autoevaluación de las necesidades de cooperación
Partes interesadas	<ul style="list-style-type: none">• Mapeo y análisis de las partes interesadas• Análisis del campo de fuerzas• Opciones de consultas a partes interesadas• Orientación sobre preguntas para las entrevistas• Diseño de talleres para el aprendizaje interactivo
Análisis y conclusiones	<ul style="list-style-type: none">• Análisis e identificación de ventanas de oportunidad• Formato de una estrategia de desarrollo de capacidades

Respecto de la finalidad de la evaluación y el uso de las herramientas, es importante recordar lo siguiente: un ejercicio destinado a identificar una variedad abrumadora de problemas que no tienen solución obvia no ayuda a nadie a avanzar. Por lo tanto, es importante tener presente que la evaluación debería estar dirigida a encontrar ventanas de oportunidad, los principales puntos de acceso a un sistema y los agentes de cambio que pueden hacer que suceda. Estos factores positivos pueden adoptar muchas formas, como un pequeño proyecto piloto que se puede ampliar de escala, una nueva alianza entre actores clave o la disponibilidad de recursos financieros.

3.2 Herramientas para respaldar los pasos iniciales

Herramienta 1: Análisis del problema

Pertinencia	Identificar y definir un problema central que puede ser abordado por una intervención metropolitana, así como sus principales causas y efectos.
Cuándo usar la herramienta	Fase 2. Identificación del proyecto: establecer un mandato y un equipo de evaluación.
Pregunta guía	¿Qué problema central abordará la intervención metropolitana?
Problemas metropolitanos	Los desafíos metropolitanos pueden ser abrumadores y estar interconectados, especialmente si el personal es limitado y carece de capacidades o aptitudes. En esta situación resulta importante centrarse en un número limitado de áreas problemáticas que puedan ser abordadas, bien a corto plazo (en cuestión de semanas o de hasta, por ejemplo, 18 meses, dependiendo de la acción) o bien a medio plazo, por ejemplo, de 3 a 7 años.
Observaciones	El análisis del problema se puede llevar a cabo de manera participativa, por ejemplo en un taller.

El análisis del problema tiene como objetivo identificar y definir un problema central concreto que puede ser abordado por una intervención metropolitana, así como sus principales causas y efectos. Pretende centrar la atención a uno o varios problemas dentro de una metrópolis. El problema seleccionado puede ser, por ejemplo, un suministro eléctrico esporádico o los atascos de tráfico. En este sentido cabe preguntarse *de quién* son los problemas que se quieren tener en cuenta, ¿de los políticos, los funcionarios, la ciudadanía, las empresas, los y las turistas, o de otros? Centrar la atención en un problema requiere un proceso participativo que incluya a todas las partes interesadas y que cuente con respaldo político. Este puede desarrollarse a partir de un debate, ya sea en un “foro” y/o en talleres organizados a nivel de vecindario, de ciudad o metropolitano. En teoría, un determinado problema tiene múltiples efectos, de ahí que abordar problema tenga grandes repercusiones en una región metropolitana. Por ejemplo, los atascos de tráfico pueden causar costos económicos, contaminación y accidentes de tráfico. Por consiguiente, reducir los atascos supone múltiples ventajas para una región metropolitana.

No resulta fácil identificar un problema central, sus causas y sus efectos. Una técnica consiste en anotar los problemas en tarjetas y disponerlas después en un orden lógico. A esto se le llama “árbol de problemas”. La figura 5 muestra el árbol de problemas.

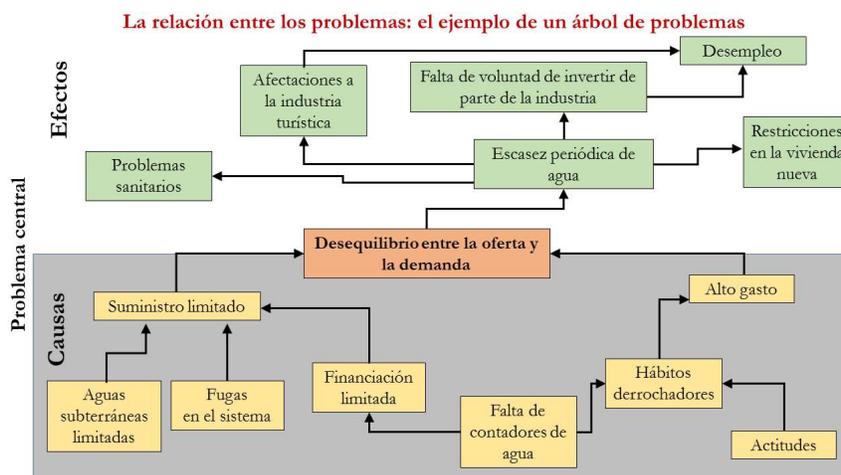


Figura 5: Ejemplo de un árbol de problemas

El proceso para desarrollar un árbol de problemas es el siguiente:

1. Organizar un taller o una reunión con las partes interesadas clave.
2. A todos los y las participantes del taller/de la reunión se les pide que anoten en tarjetas cuáles son, a su juicio, los problemas —1 problema por tarjeta— (~15 minutos).
3. Confeccionar un árbol de problemas preliminar: colocar las tarjetas en la pared o en el suelo de modo que todas puedan verse y cambiarse de lugar. Ordenarlas de manera que las *raíces* queden en la parte inferior y las *causas* en la parte superior. En el centro se trata de llegar al *problema central*. Se trata aquí de un ejercicio rápido, así que no intente conseguir resultados muy elaborados (~30 minutos).
4. Intentar determinar cuál es el problema central pidiendo a todas las personas participantes que respondan a las siguientes preguntas de manera individual. Si no lo tiene claro, debata con otros miembros del grupo o pida ayuda (~30 minutos)
 - ¿Cuál es el problema? (escriba una descripción aproximada y subraye las palabras y frases clave)
 - ¿Por qué es un problema? ¿Cómo sería si se resolviera?
 - ¿De quién es el problema? ¿A quién le pertenece? ¿Quién estaría interesado en una solución? - Nombre a personas u organizaciones que pudieran estar dispuestas a esforzarse en encontrar una solución. ¿Quién sería la persona o cuál sería el grupo más importante?
 - ¿Dónde es un problema? ¿En toda la ciudad, en parte de ella o en parte del distrito circundante?
 - ¿Cuándo es un problema? ¿A alguna hora concreta del día? ¿Es estacional?
 - ¿Desde hace cuánto tiempo es un problema? ¿Semanas? ¿Meses? ¿Años?
 - ¿Está abordando el problema real? ¿Puede tratarse de un síntoma de un problema mayor, o de una solución a un problema? Si no es ninguna de las dos cosas, vuelva a “¿cuál es el problema?”
 - ¿Qué sucedería si no se hiciera nada en relación con el problema?
5. Debatir los aspectos arriba indicados con todos los participantes/partes interesadas: ¿Cómo ve la gente el problema? ¿Cuáles son las similitudes y cuáles las diferencias? (~30 minutos).
6. Basándose en los pasos previos, pulir el árbol de problemas.

Herramienta 2. Mapa mental

Pertinencia	Identificar y definir ideas clave que pueden ser abordadas en una intervención metropolitana, así como sus principales causas, efectos y otras interrelaciones.
Cuándo usar la herramienta	Fase 2. Identificación del proyecto: establecer un mandato y un equipo de evaluación.
Pregunta guía	¿Qué ideas tienen, potencialmente, los mayores efectos indirectos y economías de aglomeración en una intervención metropolitana?
Problemas metropolitanos	Las intervenciones metropolitanas pueden tener grandes efectos indirectos y economías de aglomeración. Es importante llevar a cabo una lluvia de ideas sobre los aspectos que deben abordarse con los efectos indirectos más positivos y los menos negativos.
Observaciones	El análisis del problema se puede llevar a cabo de manera participativa, por ejemplo en un taller.

Mientras que un árbol de problemas resulta útil para centrar la atención en un problema metropolitano determinado, un mapa mental es una herramienta útil para llevar a cabo una lluvia de ideas sobre todas las posibles interrelaciones y visualizarlas. Un mapa mental es una herramienta de pensamiento visual que esboza pensamientos utilizando palabras clave que evocan asociaciones en la mente para desarrollar nuevas ideas. Puede dibujarse a mano o utilizando un programa informático, disponible en Internet³. Es más abierto que un árbol de problemas, ya que puede incluir soluciones, problemas relacionados, etc. La figura 6 refleja un mapa mental de muestra.

Un mapa mental se puede desarrollar en cinco pasos¹:

- Paso 1. Crear una idea central. Puede ser el problema que ha identificado o una posible solución o intervención que esté considerando. Su idea central debería estar en el centro de la página y debería incluir una imagen que represente el asunto. Esto llama la atención y evoca asociaciones, ya que su cerebro responde mejor a los estímulos visuales.
- Paso 2. Añadir ramas al mapa. El siguiente paso consiste en añadir ramas. Las ramas principales que parten de la imagen central son los temas clave. Puede analizar cada tema o rama principal en mayor profundidad añadiendo ramas secundarias. Puede añadir ramas continuamente, ya que no está limitado a solo unas pocas opciones.
- Paso 3. Añadir palabras clave. Cuando añada una rama a su mapa mental, tendrá que incluir una idea clave. Un principio importante es utilizar una palabra por rama. Esto resulta útil para fragmentar la información en temas y asuntos clave. El uso de palabras clave le permite recordar una mayor cantidad de información.
- Paso 4. Crear un código de color para las ramas. La creación de un código de color enlaza lo visual con lo lógico y ayuda a su cerebro a crear atajos mentales. El código le permite categorizar, resaltar, analizar información e identificar más conexiones que previamente no habrían sido descubiertas. Los colores también hacen que las imágenes sean más atractivas y motivadoras en comparación con imágenes corrientes monocromáticas.
- Paso 5. Incluir imágenes. Las imágenes tienen el poder de transmitir mucha más información que una palabra, una frase o incluso un ensayo. Son procesadas inmediatamente por el cerebro y actúan como estímulos visuales para recordar información. Mejor aún, las imágenes son un idioma universal que puede superar cualquier barrera lingüística.

¹ Fuente: <https://coggle.it/>

Después de elaborar un mapa mental, puede resultar necesario afinar o ajustar el árbol de problemas. La razón para ello es que queremos asegurarnos de que el problema a abordar maximice los efectos indirectos positivos y las economías de aglomeración y minimice los riesgos de efectos indirectos negativos. El mapa mental también puede dar lugar a ideas para intervenciones que se pueden utilizar más adelante.

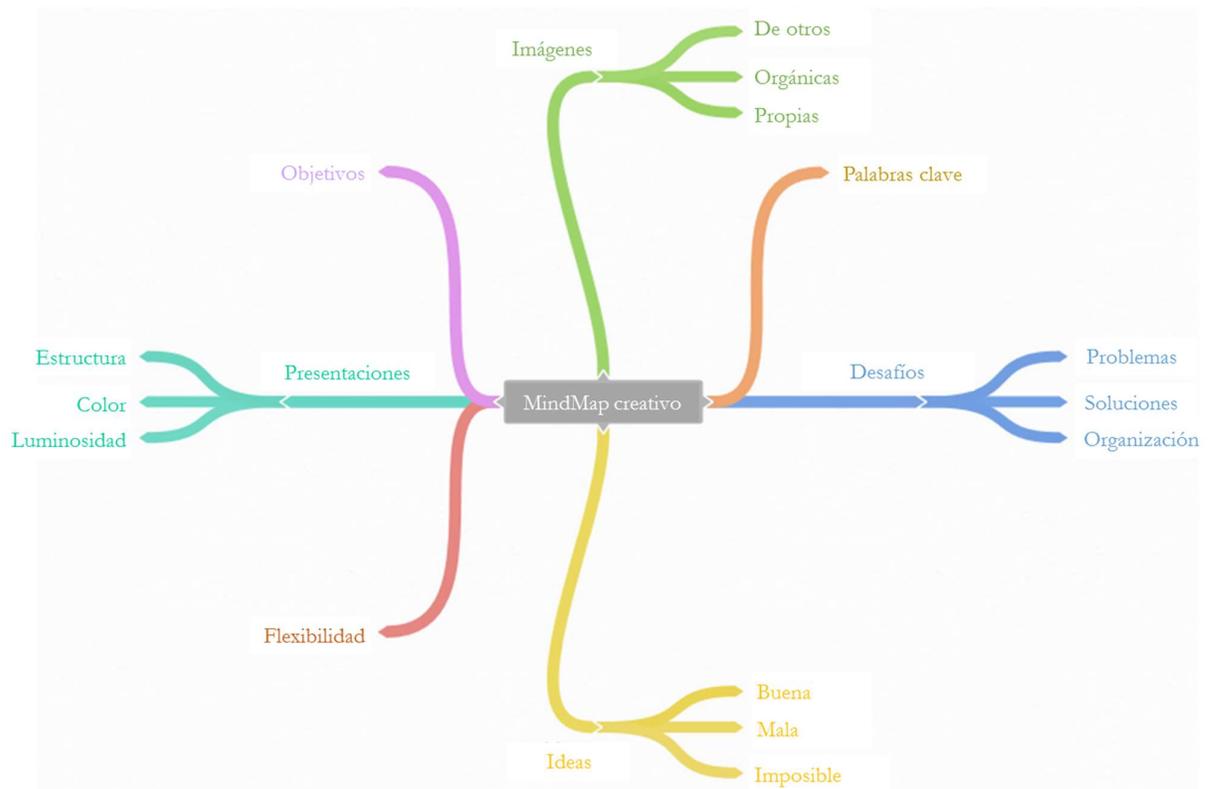


Figura 6: Ejemplo de Mapa mental

Fuente: <https://coggle.it/>

Herramienta 3. Objetivos SMART

Pertinencia	Identificar y definir los objetivos de una intervención metropolitana y su componente de evaluación de capacidades.
Cuándo usar la herramienta	Fase 2. Identificación del proyecto: establecer un mandato y un equipo de evaluación. Fase 3. Previabilidad: establecer un marco de evaluación de las capacidades.
Pregunta guía	¿Cuál es o cuáles son los principales objetivos de la intervención metropolitana y su evaluación de las capacidades?
Problemas metropolitanos	Los objetivos deberían ser viables, teniendo en cuenta la complejidad del desarrollo metropolitano, su historia, su política y su economía política. Lo que se persigue es reforzar la gobernanza en red, teniendo en cuenta el liderazgo complejo y politizado.
Observaciones	Se espera que los objetivos aborden un problema o varios problemas metropolitanos concretos y que refuercen la gobernanza metropolitana.

Un objetivo describe el objeto o la finalidad de la intervención metropolitana y/o su componente de evaluación de capacidades. Debemos fijar objetivos en dos (o más) momentos del proceso de planificación: al desarrollar la intervención metropolitana y al desarrollar su componente de evaluación de capacidades.

En términos sencillos, podemos decir que un objetivo es un problema formulado al revés. Si el problema identificado son los atascos de tráfico, el objetivo de la intervención podría consistir en reducir los atascos. Si se pretende que los objetivos sean útiles, deben ser específicos. Tiene que ser posible saber en qué consisten y cuándo se han alcanzado. Tiene que ser posible medirlos, o medir su impacto. Con frecuencia, los objetivos se formulan de manera vaga como protección contra las críticas. Si no ha dicho exactamente lo que pretende hacer, nadie podrá criticarle por no haber alcanzado su objetivo. Esto está bien en términos de estrategia de supervivencia en una burocracia, pero no es útil cuando el objetivo consiste en conseguir una mejora real en el rendimiento. El supuesto de que existe el compromiso de actuar es inherente a todo el proceso que estamos atravesando⁴.

Los criterios son las características que los objetivos deberían cumplir para ser mensurables. Los objetivos deberían ser SMART²:

- S** (Specific) Específicos en cuanto al lugar.
- M** (Measurable) Mensurables, preferiblemente en términos de rendimiento; lo que se consigue, en lugar de cómo conseguirlo.
- A** (Attainable) Alcanzable. Un objetivo debería poder lograrse; de lo contrario, será contraproducente y terminará en un fracaso.
- R** (Realistic) Realista. Para ello es importante conseguir el respaldo de las partes interesadas clave a la hora de establecer los objetivos. Esto significa que el propio proceso para establecer los objetivos debe ser participativo.
- T** (Time bound) De duración limitada. Es crucial que los objetivos estén vinculados a un marco de tiempo razonable. A su vez, el marco de tiempo debería estar vinculado a las realidades políticas y sociales, así como a los aspectos de desarrollo físico.

Un objetivo puede establecerse en un proceso participativo, por ejemplo, en un taller en el que participen todas las partes interesadas. Esto puede hacerse en el mismo taller en el que se debatió el árbol de problemas y el mapa mental. Los objetivos posteriormente tienen que ser discutidos con todas las partes interesadas (segundo paso) hasta lograr un consenso. El primer paso consiste en que cada participante

⁴ Fuente: Forbes Davidson (2003), *Action Planning Exercise*, Rotterdam: IHS.

elabore un borrador de los objetivos a partir del problema central y del mapa mental, y que lo ponga a prueba haciendo uso de las preguntas que aparecen en el formulario (tabla 4). Es posible que los y las participantes en el taller propongan un gran número de posibles objetivos. Estos objetivos se debatirán más adelante con todas las partes interesadas, con el fin de llegar a un consenso acerca de cuál sería el objetivo que cumple todos los criterios (tabla 4). En la tabla 4 se describen los criterios.

Tabla 4: Evaluación de objetivos basada en criterios

Problema central:		
Objetivo:		
Objetivo revisado:		
Criterios: (¿Cómo podría saber si ha logrado el objetivo?)		
Criterios para el objetivo.	Sí	No
¿Es el objetivo específico en términos de tiempo?		
¿Es el objetivo específico en cuanto al lugar?		
¿Es el objetivo específico en términos cuantitativos que se puedan medir?		
¿Es el objetivo alcanzable de manera realista en el tiempo indicado?		
¿Es el objetivo legítimo para el gobierno local?		
¿Es probable que el objetivo sea respaldado por las personas clave implicadas?		
¿Se encuentra el objetivo suficientemente bajo el control del gobierno local como para poder trabajar con él?		
¿Es probable que el objetivo proporcione beneficios reales?		
¿Es en realidad una solución más que un objetivo?		

3.3 Herramientas para recopilar datos y cifras del área metropolitana

Trabajando a partir de la lista de datos necesarios que se elaboró en las actividades iniciales, identifique las fuentes de información fácilmente disponible y planifique cómo conseguir la que no lo está.

Estos son los puntos clave que se deben recordar en el proceso de recopilación de datos:

- Identificar los asuntos transversales relevantes y cómo incorporarlos a las actividades de recopilación de datos. Los asuntos que siempre se deberían tener en cuenta son: igualdad de género, pobreza (perspectivas favorables a los pobres) y protección del medio ambiente y sostenibilidad. Por ejemplo, se deberá asegurar que se recopilan los datos sobre desigualdades económicas entre hombres y mujeres mediante la revisión de estadísticas existentes, cuestionarios, etc.

- La importancia de obtener datos desglosados por territorios dentro de una región metropolitana y la dimensión territorial (p. ej., datos de cada gobierno local y región). Esto es esencial para entender las necesidades y las desigualdades dentro de la región, por ejemplo, disparidades en cuanto a movilidad y acceso entre diferentes áreas de la región.

- Es esencial obtener información sobre iniciativas o proyectos recientes o existentes que sean relevantes para el tema o la cuestión que se está evaluando. Comprender los resultados de iniciativas y proyectos pasados, o los progresos de los actuales, proporcionará numerosas perspectivas de los factores que permiten o impiden procesos de cambio y esto, por su parte, puede ayudar a tomar decisiones sobre puntos de acceso efectivos. La información requerida incluye:

- Nombre, foco y objetivo del proyecto,
- partes interesadas clave, incluidas aquellas que dan apoyo financiero y aquellas que se encargan de la ejecución; y,
- resultados conocidos: logros, retos, etc.

Alguna información clave puede que no esté disponible fácilmente. Por ejemplo, es posible que el Gobierno no tenga, o no haya publicado (aún), resultados sobre indicadores clave. En ese caso se necesitará investigar localmente para comprobar si existe alguna información que pueda servir como una aproximación para las estadísticas directamente relevantes. Datos censales, análisis de documentos o periódicos, *crowdsourcing*, datos basados en la percepción, teledetección, macrodatos, análisis de contenido de las redes sociales, todos ellos son posibles fuentes para obtener datos útiles y relevantes. La falta de información también puede ser un importante indicador de un sistema deficiente. En este caso, la información simplemente no existe.

Herramienta 4: Ficha guía de datos urbanos básicos

Pertinencia	Recopilar datos básicos relevantes para el problema metropolitano objeto de la iniciativa. Esta herramienta es de uso obligatorio para cualquier iniciativa metropolitana.
Cuándo usar la herramienta	Fase 2. Se puede utilizar para recopilar datos sobre la iniciativa metropolitana. Fase 4. Se puede utilizar para recopilar datos específicos que ayuden a evaluar qué capacidad se necesita para implementar la iniciativa metropolitana.
Pregunta guía	¿Qué datos necesitamos para entender el problema metropolitano y los potenciales y riesgos que alberga?
Problemas metropolitanos	Aplicable a todos, ya que la herramienta 4 describe la complejidad de la metrópolis y sus acuerdos de gobernanza, en tanto que sean relevantes para la iniciativa.
Observaciones	Recomendamos visualizar los datos, por ejemplo en mapas GIS.

Esta herramienta proporciona orientación sobre los datos urbanos básicos que podrían resultar útiles para el proceso de evaluación. Es importante señalar que **muy pocas evaluaciones requerirán toda esta información al detalle, por lo que es recomendable seleccionar solo los puntos que se necesitan.** Tal y como se indica en el apartado de notas orientativas para la planificación preparatoria (Parte 1), es importante asegurar que los datos recopilados se han desglosado adecuadamente para las dimensiones territoriales y los asuntos transversales. Posiblemente muchos de estos datos ya estén disponibles y puedan obtenerse en el marco de una investigación documental. Debería tomarse nota de cualquier información que no esté disponible para averiguarla por otros medios. En esta fase no es necesario reunir toda la información en un informe, pero sí identificar qué información se requiere para las diferentes partes del proceso y a qué fuentes se puede recurrir para acceder a los datos necesarios, cuando sean necesarios.

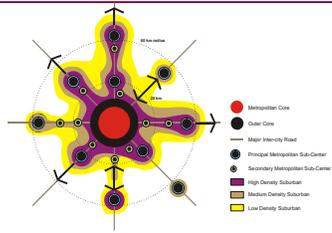
El último apartado es una guía que ayuda a clasificar acuerdos, si existe alguno. Se incluyen aquí desde iniciativas ad hoc con una duración limitada, en un extremo de la escala, hasta una autoridad metropolitana plenamente establecida, en el otro. Si no hay acuerdos de ningún tipo, debería tomarse nota de este hecho.

Tabla 5: Ficha guía de datos urbanos básicos

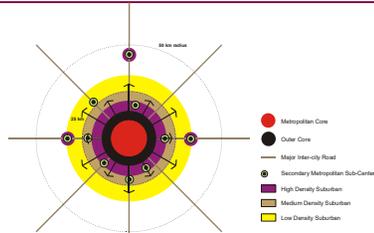
<i>Datos</i>	<i>Necesarios?</i> Sí/No	<i>Posible fuente</i>	<i>Observaciones (incluidas lagunas/falta de información)</i>
1. Datos básicos sobre la región metropolitana			
<ul style="list-style-type: none"> Número de jurisdicciones subnacionales en la región o territorio funcional, sea cual sea su definición, formal o informal 			
<ul style="list-style-type: none"> Población: área total; % de nacional; por jurisdicción local; crecimiento en los últimos diez años aproximadamente; previsión (si está disponible); densidades de población; población urbana frente a rural en el área, tal y como se haya definido en el país; desagregación territorial relevante 			
<ul style="list-style-type: none"> Economía: características generales, por subregión según proceda; PIB de toda la región, y % del nacional; y, si está disponible, por jurisdicción local; desagregación territorial relevante 			
<ul style="list-style-type: none"> Otros datos socio-económicos: p. ej., demográficos, de desempleo; concentración de asentamientos informales, por subregión si los datos están disponibles 			
2. Estructura espacial			
<ul style="list-style-type: none"> El área espacial en km², como aparece en uno o varios mapas. ¿Cuál es el territorio urbano funcional? ¿Qué características topográficas existen? 			
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son las principales conexiones para viajeros y viajeras de cercanías? 			
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál de las siguientes estructuras espaciales se asemeja más a la región? Comentar y explicar si la región metropolitana no coincide con ninguna de estas estructuras, por ejemplo, si se parece más a un pasillo estrecho. 			

Tabla 5: Ficha guía de datos urbanos básicos

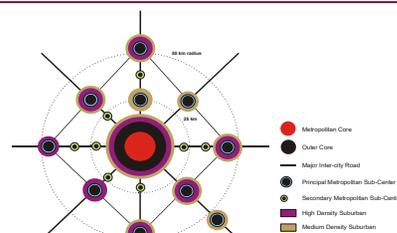
<i>Datos</i>	<i>Necesarios?</i> Sí/No	<i>Posible fuente</i>	<i>Observaciones (incluidas lagunas/falta de información)</i>
--------------	-----------------------------	-----------------------	---



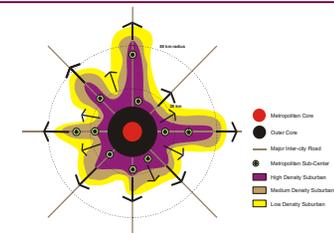
1. Dispersión



2. Estructura monocéntrica



3. Estructura policéntrica



4. Estructura multipolar

Fuente: Edward Leman, Chreod Ltd, 2001

¿Qué iniciativas o proyectos se están desarrollando ya?

- ¿Quién lo está ejecutando?
- ¿Cuáles son los objetivos?
- ¿Qué éxitos y retos ha tenido el proyecto hasta la fecha?
- ¿Qué está impulsando u obstaculizando el éxito?
- ¿Se ha probado o debatido alguna innovación en los últimos años?

¿En qué medida logra cualquier innovación impactar en cada uno de los principios de buena gobernanza urbana?

- Sostenibilidad
- Igualdad
- Eficiencia
- Transparencia y rendición de cuentas
- Participación cívica y ciudadanía

Tabla 5: Ficha guía de datos urbanos básicos

<i>Datos</i>	<i>Necesarios?</i>	<i>Posible fuente</i>	<i>Observaciones (incluidas lagunas/falta de información)</i>
<p>Iniciativas o proyectos previos. ¿Hay datos disponibles sobre los siguientes aspectos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • La historia de la gobernanza metropolitana en la región. ¿Cuál era su forma? ¿Qué se consiguió? ¿Qué factores de éxito o de desafío influyeron? ¿Alguna lección aprendida? • ¿Proyectos o iniciativas? ¿Quién los ejecutó? ¿Qué sucedió? ¿Qué se consiguió? ¿Qué factores de éxito o de desafío influyeron? ¿Qué enseñanzas se aprendieron? 	Sí/No		

3. Marcos nacionales y jurídicos para gobernanza y administraciones subnacionales

Véase también la lista que figura a continuación para obtener orientación sobre la clasificación de acuerdos de gobernanza metropolitana.

<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de gobierno en el país: ¿Federal o unitario? ¿Elegido o designado? ¿Cómo interactúan los diferentes tipos? 			
<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de gobierno subnacional que existen debajo: gobierno central; gobierno regional/provincial/estatal; cualquier gobierno de nivel metropolitano; o cualquier gobierno de nivel municipal. 			
<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento o no en la constitución del país de los gobiernos locales como órganos de gobernanza. (Nota: solo unos cuantos países en desarrollo lo hacen). De no hacerlo, ¿qué disposición o disposiciones administrativas establecen y definen gobiernos subnacionales (en particular, locales)? 			
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Alguna disposición que distinga entre los diferentes tipos de gobiernos locales? ¿Se mencionan las “regiones metropolitanas”? 			
<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier disposición formal específica para gobiernos o gobernanza metropolitana. 			
<ul style="list-style-type: none"> • La manera en que los gobiernos locales vecinos en el país interactúan generalmente entre sí. 			

Tabla 5: Ficha guía de datos urbanos básicos

<i>Datos</i>	<i>Necesarios?</i> Sí/No	<i>Posible fuente</i>	<i>Observaciones (incluidas lagunas/falta de información)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos de coordinación de regiones metropolitanas que existen en el país, si los hay. 			
<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier legislación o regulación habilitadora (facilitadora) que exista para la gobernanza de regiones metropolitanas. 			
<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier objetivo específico (articulado) para la gobernanza y el desarrollo metropolitanos. 			
<ul style="list-style-type: none"> • El ministerio central que tiene por mandato regular, supervisar y respaldar a los gobiernos locales. 			
<ul style="list-style-type: none"> • Los principales mecanismos para acceder a la información que permiten a la ciudadanía participar en los gobiernos locales más allá de las elecciones. 			
<ul style="list-style-type: none"> • Los tipos de descentralización, devolución y desconcentración en el país en la actualidad, en particular en lo referente a las regiones metropolitanas, si difieren de otros niveles del gobierno local. 			
<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier incentivo específico ofrecido por un gobierno de un nivel superior para la cooperación o la competencia municipal en la región metropolitana. De haberlos, ¿cuáles son los cambios y el impacto hasta la fecha? 			
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Algún efecto indirecto, positivo o negativo, de la cooperación o competencia municipal? Por ejemplo, beneficios de servicios municipales básicos obtenidos por viajeros y viajeras de cercanías no residentes; personas afectadas por la contaminación generada en otras jurisdicciones, etc. 			
4. Preguntas adicionales relacionadas con acuerdos formales e informales:			
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay gobiernos locales en la región contratándose entre ellos, es decir, un gobierno local que contrata a otro para efectuar un servicio en su nombre? 			

Tabla 5: Ficha guía de datos urbanos básicos

<i>Datos</i>	<i>Necesarios?</i> Sí/No	<i>Posible fuente</i>	<i>Observaciones (incluidas lagunas/falta de información)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se realizan planes a escala metropolitana? De ser así, ¿para qué funciones o servicios y quién los ha hecho y cómo? 			
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay gobiernos locales llevando a cabo la prestación de servicios conjuntos a una escala completamente metropolitana, p. ej., para capturar economías de escala? De ser así, ¿para qué funciones y quién lo hace y cómo? Por ejemplo, una empresa de servicios local. 			
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe alguna agencia de desarrollo a nivel metropolitano o regional? Por ejemplo, establecida por un gobierno de un nivel superior. 			
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha producido en los últimos años en esta región una anexión o fusión de gobiernos locales? 			

La pregunta fundamental:

- ¿Qué información, si la hay, de entre estos datos y cifras, ofrece **ventanas de oportunidad para el cambio?**

5. Guía para clasificar los acuerdos de gobernanza metropolitana

Si ya existe alguna forma de acuerdo, esta guía puede ayudar a realizar una clasificación⁵. Si no existe ningún acuerdo, este apartado no es pertinente.

Tabla 6: Guía para clasificar los acuerdos de gobernanza metropolitana

<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>
1. Cooperación horizontal entre gobiernos locales	
1.1 Iniciativas conjuntas caso por caso	Iniciativas o acuerdos de cooperación ad hoc para propósitos específicos
1.2 Contratación entre gobiernos locales	Un gobierno local contrata a otro gobierno local para la prestación de un servicio del que es responsable
1.3 Comité, asociación, consorcio, plataformas de consulta, etc.	Organismos temporales o permanentes para la coordinación
2. Autoridad metropolitana / regional (distrito de propósito especial)	
Entidad legal independiente; variedad de asociación voluntaria por gobiernos locales para hacer un mejor uso de los recursos públicos	
2.1 Consejo metropolitano	Foro para coordinar esfuerzos compuesto por miembros de gobiernos locales. Las decisiones necesitan la aprobación del correspondiente consejo local
2.2 Organismo de planificación	Entidad formal similar a un consejo de gobernantes para designar estrategias locales o ejercer la autoridad de planificación y desarrollo de políticas
2.3 Organismo de prestación de servicios	Agencia/corporación/cooperativa de servicio público (propiedad de miembros de gobiernos locales) para la prestación de uno o varios servicios
2.4 Organismo de planificación y prestación de servicios	Combinación de 2.2 y 2.3, es decir, planificación y provisión de uno o más servicios (p. ej., una autoridad de transporte regional o de recursos hídricos).
3. Gobierno de nivel metropolitano / regional	
3.1 Gobierno local de nivel metropolitano	Gobierno local a nivel metropolitano, separado, para la coordinación / funciones selectivas
3.2 Gobierno regional	Gobierno establecido por un gobierno de un nivel superior para un área metropolitana
4. Gobierno local consolidado (mediante fusión o anexión)	
4. 1 Una jurisdicción que cubre el área metropolitana	Una jurisdicción que cubre una gran parte (o la totalidad) de un área metropolitana

⁵ Abarca las alternativas mencionadas en Robert D. Yaro, L. Nicolás Ronderos, "International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations" (Gobernanza metropolitana internacional: Tipología, estudios de caso y recomendaciones), desarrollado para Colombia Urbanization Review, septiembre de 2011: i) gobierno metropolitano; (ii) consejo metropolitano; (iii) policentrismo territorial; (iv) distrito de propósito único; y (v) cooperación interlocal

Herramienta 5: Acuerdos financieros metropolitanos

Pertinencia	Es de vital importancia identificar los costos financieros y económicos (incluidas las compensaciones), beneficios y perspectivas de la iniciativa anticipada y del componente de evaluación de las capacidades. Obligatorio.
Cuándo usar la herramienta	En la fase 2 se pueden considerar los acuerdos financieros de la iniciativa metropolitana con el fin de evaluar si la iniciativa es viable. Esto puede conducir a una propuesta o solicitud de financiación para la iniciativa. En la fase 4 se evalúa la capacidad financiera específica de todos los actores para implementar, gestionar y mantener la iniciativa. Esto puede dar lugar a recomendaciones sobre productos y acciones para mejorar la capacidad financiera.
Preguntas guía	¿Qué financiación se necesita para la iniciativa metropolitana y de qué fuente? ¿Qué capacidad financiera se necesita para implementar, gestionar y mantener la iniciativa metropolitana a largo plazo?
Problemas metropolitanos	Las finanzas están estrechamente relacionadas con las sensibilidades políticas y las cuestiones de la gobernanza en red y el liderazgo complejo.
Observaciones	Merece la pena separar los aspectos financieros urbanos de los efectos más amplios de una iniciativa en la economía (es decir, sus costos y beneficios económicos). También merece la pena considerar una metodología para evaluar los costos y los beneficios (análisis de costo-beneficio, evaluación de riesgos, análisis de sensibilidad, análisis multicriterio, etc.).

Estas preguntas pueden estar relacionadas con la información sobre la división de responsabilidades. Véase la **herramienta 6: Responsabilidades y funciones a nivel de ciudad.**

Economía nacional

- ¿Cuál es el estado actual y el punto fuerte de la economía nacional?
- ¿Hasta qué punto depende de ayudas la economía nacional, es decir, de fuentes y la distribución de préstamos/subsidios?

Autoridades y marcos jurídicos

- ¿Existe un marco jurídico claro para los acuerdos financieros de la región metropolitana (si se ha definido alguna región metropolitana como entidad)?
- ¿Existe un marco jurídico claro para los acuerdos financieros relacionados con la prestación de servicios o funciones en el conjunto de la región metropolitana?
- ¿Qué autoridades prestatarias existen para la región metropolitana?
- ¿Existen acuerdos significativos de cooperación entre el sector público y el privado en la región metropolitana? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron los principales motivos para establecerlos?

Transferencias

- ¿Cuenta la región metropolitana con algún acuerdo especial bajo algún sistema de transferencia intergubernamental, u otras normas o regulaciones financieras? Por ejemplo, ¿recibe la principal ciudad de la región un trato preferente como compensación por los costos metropolitanos?

- ¿Reciben los municipios que pertenecen a la región metropolitana relativamente más, o menos, transferencias del gobierno nacional o regional que otros municipios, o es la fórmula para las transferencias igual para todos?
- Aproximadamente, ¿qué porcentaje de los ingresos anuales de la ciudad más grande se recibe como transferencias del gobierno nacional o regional? ¿Es este porcentaje, en general, mayor o menor que el de otras ciudades en el país?
- ¿Hay alguna transferencia de fondos presupuestarios entre los municipios de la región metropolitana? De ser así, explicar el propósito o el acuerdo en el que se basa.

Fiscalidad

- ¿Cuáles son, si las hay, las principales autoridades tributarias de la región metropolitana y de los municipios que alberga?
- ¿Se aplica en la región metropolitana algún reparto local de base imponible, o nivelación de los tipos impositivos?

Ingresos

- ¿Cuáles son las principales fuentes de ingresos de la ciudad o municipio más grande de la región metropolitana?
- ¿Hasta qué punto son capaces los municipios, o cualquier autoridad ejecutora metropolitana, de decidir sobre el nivel de las tarifas de usuarios y usuarias por los servicios?
- ¿Nivel de deuda, si la hay?
- ¿Capacidad para recaudar bonos municipales?

Gasto

- ¿Son las responsabilidades de gasto de los municipios de la región metropolitana diferentes a las de los municipios del resto del país? En caso afirmativo, ¿cuáles son las diferencias?
- ¿Tienen los municipios de la región metropolitana un gasto per cápita mayor que el de municipios más pequeños del país? De ser así, ofrecer un ejemplo.
- Gasto per cápita (de ser posible, desglosado por gobierno local)

Ingreso o gasto compartido

- ¿Existe algún acuerdo sobre el reparto de ingresos entre los municipios de la región metropolitana distinto al que se lleva a cabo a través del sistema de transferencia nacional? Estos acuerdos pueden llamarse programas de nivelación intrametropolitanos.
- ¿Reúnen los municipios de la región metropolitana algunos fondos para iniciativas conjuntas? En caso afirmativo, ¿se hace regularmente, por ejemplo, para un fondo de desarrollo metropolitano, o solo de manera ocasional para fines específicos?
- ¿Hay algún ejemplo de proyecto de inversión en el que los fondos se estén compartiendo entre varios municipios de la región metropolitana? De ser así, ofrecer algunos detalles.

Presupuesto

- ¿Preparan y aprueban los municipios del país sus propios presupuestos?

Comparación de presupuestos

Analizar un presupuesto reciente de la ciudad central en comparación con uno o dos de otros municipios de la región metropolitana.

Tabla 7: Comparación de presupuestos

	Ciudad central de la región metropolitana	Otros municipios de la región metropolitana
Gastos		
<ul style="list-style-type: none"> • ¿A cuánto ascienden aproximadamente los gastos anuales per cápita? • ¿Cuáles son las características de la composición de los gastos, por ejemplo, qué porcentaje corresponde a la principal partida de gasto? ¿Qué diferencias importantes existen? 		
Ingresos		
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el porcentaje aproximado de transferencias recibidas de gobiernos de nivel superior? • ¿Cuál es el porcentaje aproximado de los ingresos de fuentes propias? 		

Herramienta 6: Responsabilidades y funciones a nivel de ciudad

Pertinencia	Brindar información sobre (los indicadores de) el rendimiento actual de la prestación de servicios en el contexto de la intervención planificada. Obligatorio.
Cuándo usar la herramienta	Fase 3. Previabilidad: establecer un marco de evaluación de las capacidades. La herramienta también se puede utilizar en la fase 1 para identificar a las partes interesadas, y en la fase 2 para dar lugar a una lluvia de ideas sobre la iniciativa metropolitana.
Pregunta guía	¿Puede la actual forma de prestar los servicios resolver el desafío metropolitano de la iniciativa?
Problemas metropolitanos	Gobernanza en red y liderazgo complejo.
Observaciones	La herramienta debería centrarse en gran medida en la iniciativa metropolitana anticipada.

Indicación de la división de funciones y de la provisión de servicios a nivel de ciudad

- Marque en la tabla que figura a continuación con una X el nivel o la entidad que es responsable de la provisión de servicios y de las funciones.
- En el caso de que las responsabilidades sean compartidas, marque con una X todas las columnas pertinentes y añada una explicación.
- Utilice la columna de observaciones para indicar qué autoridad del nivel metropolitano, si la hay, es responsable de la función.

La comparación del número de X en las diferentes columnas proporciona una idea de hasta qué punto se aplican en la zona actualmente enfoques de nivel metropolitano a la provisión de servicios públicos. Además, allí donde la responsabilidad es compartida, la cooperación y la coordinación son o deberían ser un foco de atención.

Indicación de la división de funciones y de la provisión de servicios a nivel de ciudad

- Marque en la tabla que figura a continuación con una X el nivel o la entidad que es responsable de la provisión de servicios y de las funciones.
- En el caso de que las responsabilidades sean compartidas, marque con una X todas las columnas pertinentes y añada una explicación.
- Utilice la columna de observaciones para indicar qué autoridad del nivel metropolitano, si la hay, es responsable de la función.

La comparación del número de X en las diferentes columnas proporciona una idea de hasta qué punto se aplican en la zona actualmente enfoques de nivel metropolitano a la provisión de servicios públicos. Además, allí donde la responsabilidad es compartida, la cooperación y la coordinación son o deberían ser un foco de atención.

Las diferentes categorías para el análisis son:

Nivel metropolitano – NM

Gobierno de nivel superior – GNS

Municipio – Mun

Sector privado – SP

Tabla 8: División de la provisión de servicios a nivel de ciudad

Función	NM	Mun	GNS	SP	Observaciones
					Indique la entidad responsable o el proveedor del servicio por cada X en la columna MR, o acuerdos compartidos si la responsabilidad es compartida entre niveles. Reflexione de manera crítica sobre la responsabilidad formal en la teoría y en la práctica, por ejemplo, quién tiene el presupuesto y/o otros recursos.
Estrategias de nivel macro					
Planificación del desarrollo					
Desarrollo económico					
Turismo					
Mercados de mayor escala					
Economía informal					
Planificación					

Tabla 8: División de la provisión de servicios a nivel de ciudad

Función	NM	Mun	GNS	SP	Observaciones	
Planificación regional del uso del suelo					Indique la entidad responsable o el proveedor del servicio por cada X en la columna MR, o acuerdos compartidos si la responsabilidad es compartida entre niveles. Reflexione de manera crítica sobre la responsabilidad formal en la teoría y en la práctica, por ejemplo, quién tiene el presupuesto y/o otros recursos.	
Planificación local del uso del suelo						
Asignación de tierras						
Estudios topográficos						
Titularidad, desarrollo de regímenes de tenencia de tierras						
Viviendas e instalaciones						
Vivienda						
Viviendas sociales/para bajos ingresos						
Mejoras en la comunidad						
Instalaciones culturales						
Parques, instalaciones recreativas						
Carreteras y transporte						
Carreteras y puentes						
Gestión del tráfico						

Tabla 8: División de la provisión de servicios a nivel de ciudad

Función	NM	Mun	GNS	SP	Observaciones
Transporte público, autobuses, etc.					Indique la entidad responsable o el proveedor del servicio por cada X en la columna MR, o acuerdos compartidos si la responsabilidad es compartida entre niveles. Reflexione de manera crítica sobre la responsabilidad formal en la teoría y en la práctica, por ejemplo, quién tiene el presupuesto y/o otros recursos.
Iluminación de calles					
Limpieza de calles					
Plazas de aparcamiento					
Servicios de seguridad y de emergencia					
Protección policial/seguridad					
Servicios de bomberos					
Servicios de rescate de emergencia					
Servicios de ambulancia					
Agua y saneamiento					
Sistema de suministro de agua					
Drenaje/protección contra inundaciones					
Sistema de alcantarillado					
Recogida de residuos sólidos					
Eliminación de residuos sólidos					

Tabla 8: División de la provisión de servicios a nivel de ciudad

Función	NM	Mun	GNS	SP	Observaciones
Indique la entidad responsable o el proveedor del servicio por cada X en la columna MR, o acuerdos compartidos si la responsabilidad es compartida entre niveles. Reflexione de manera crítica sobre la responsabilidad formal en la teoría y en la práctica, por ejemplo, quién tiene el presupuesto y/o otros recursos.					
Servicios sociales					
Educación, primaria y secundaria					
Salud					
Asistencia social					
Servicios de cuidado infantil					
Energía					
Suministro eléctrico					
Suministro de gas					
Varios					
Bibliotecas					
Expedición de licencias comerciales					
Agricultura local					

Herramienta 7: Autoevaluación de las necesidades de cooperación

Pertinencia	Esta herramienta permite obtener una perspectiva holística de la necesidad de cooperación metropolitana, pero también se puede utilizar para explorar en profundidad un desafío específico, como el transporte público dentro de un área metropolitana. Obligatorio.
Cuándo usar la herramienta	Fase 2. Identificación del proyecto: establecer un mandato y un equipo de evaluación. Fase 4. Evaluación de las capacidades: recopilación de datos. La herramienta también se puede utilizar en la fase 1 para identificar una iniciativa metropolitana.
Pregunta guía	¿Cuáles son las necesidades y oportunidades más viables para la cooperación y/o la coordinación dentro de un área metropolitana (y, a ser posible, dentro del alcance de la iniciativa)?
Problemas metropolitanos	Ventajas de escala y alcance; gobernanza en red y liderazgo complejo.
Observaciones	Existe una necesidad de acordar criterios para explorar las opciones de cooperación. Esto puede incluir viabilidad, posibilidades para economías de escala y alcance, etc. Esta herramienta se puede vincular con la herramienta 13 para priorizar opciones de cooperación.

Estas preguntas básicas sobre los acuerdos de coordinación en una región metropolitana se pueden utilizar de dos maneras:

- como un ejercicio de autoevaluación, por ejemplo, en un taller, y
- como una herramienta de análisis al revisar todos los hallazgos de las investigaciones.

Las preguntas se pueden utilizar para reflexionar sobre la coordinación para cualquier tema o asunto, así como para la gobernanza metropolitana en general. Fundamentalmente, asumen que existe un cierto grado de acuerdo formal. Sin embargo, si no fuera así, las preguntas también sirven para analizar acuerdos informales.

La parte 1 cubre el grado de coordinación actual en una región metropolitana, mientras que la parte 2 ofrece preguntas para sondear ideas en torno a las necesidades y mejorar la coordinación para satisfacer dichas necesidades en el futuro.

Parte 1: Coordinación actual

Responda a las preguntas de la tabla con la mayor precisión posible y sume las puntuaciones. Otra opción sería que los participantes respondan a las preguntas individualmente y después comparen los resultados. Al final encontrará una guía para interpretar la puntuación final.

Tabla 9: Coordinación

Nº	Pregunta	Puntuación 1- 4	Observaciones
1	El número de municipios en la región metropolitana es:		< 5 = 1 8-10 = 3 5 -7 = 2 >10 = 4
2	El territorio geográfico de la oficina regional del gobierno de nivel superior es:	1 ←————→ 4	Misma área Área mucho más grande
3	El grado de descentralización actual de las funciones del gobierno central es:	1 ←————→ 4	Muy bajo Muy alto
4	El grado percibido de oportunidades perdidas para mejorar la eficiencia (economía de escala, coordinación de la prestación de servicios, etc.) es:	1 ←————→ 4	Muy bajo Muy alto (Percepción de problems)
5	El grado en el que varía la cobertura o la calidad de la prestación de servicios en la región es:	1 ←————→ 4	Muy bajo Muy alto (aspect de igualdad)
6	El grado de reparto injusto de costos , o de falta de reparto de costos, en el área es:	1 ←————→ 4	Muy bajo Muy alto (aspecto de igualdad)
7	El grado de efectos indirectos (positivos o negativos) en las jurisdicciones del área es:	1 ←————→ 4	Muy bajo Muy alto
8	La capacidad financiera y administrativa de los municipios en la región es:	1 ←————→ 4	Muy débil Muy fuerte
9	El grado en el que varían las capacidades financieras o administrativas en la región es:	1 ←————→ 4	Muy bajo Muy alto
10	El grado de coordinación informal que se da en la actualidad (indicación de necesidades de abajo arriba) es:	1 ←————→ 4	Muy bajo Muy alto

Puntuación

- Mínimo = 10
- Máximo = 20
- Punto medio = 25

Estas puntuaciones indican el grado de coordinación actual, que, a su vez, indica el nivel de necesidades. En general, con respecto a la puntuación total:

- una puntuación alta indica una mayor necesidad de mecanismos de coordinación formal, y
- una puntuación baja indica una necesidad relativamente pequeña de mecanismos de coordinación formal. En este caso, reforzar los gobiernos locales y los mecanismos de coordinación informales existentes podría ser suficiente por el momento.

Parte 2: Explorar opciones de acción

Estas preguntas se pueden utilizar para animar a los encuestados y encuestadas, ya sea en entrevistas individuales o en talleres, a compartir sus ideas acerca de dónde las mejoras en la coordinación podrían llevar a beneficios significativos de un modo o de otro. Para entenderlo mejor, se utiliza el transporte público como tema de ejemplo para las preguntas. Estas se pueden/deben adaptar para ajustarse al tema en cuestión.

- ¿Para qué aspectos del transporte público existen argumentos contundentes para conseguir economías de escala mediante una prestación de servicios conjunta con el objetivo de ahorrar costos?
 - ¿Qué tipo de coordinación sería el mejor enfoque para este propósito?
 - ¿Existe ya una autoridad o actor del transporte público que sería el líder obvio para cualquier iniciativa relevante? De no ser así, ¿qué se necesita?
 - ¿Qué factores apoyarían o dificultarían la puesta en marcha y el éxito de cualquier iniciativa relevante?

- ¿Para qué aspecto de las funciones del transporte público podría la provisión de un servicio coordinado mejorar la calidad de la prestación del servicio y contribuir a la igualdad y la sostenibilidad?
 - ¿Qué tipo de coordinación sería el mejor enfoque para este propósito?
 - ¿Existe ya una autoridad o actor del transporte público que sería el líder obvio para cualquier iniciativa relevante? De no ser así, ¿qué se necesita?
 - ¿Qué factores apoyarían o dificultarían la puesta en marcha y el éxito de cualquier iniciativa relevante?

- ¿Cuáles son las áreas de necesidad de igualdad fiscal relevantes para el transporte público en toda la región metropolitana?
 - ¿Qué tipo de coordinación sería el mejor enfoque para este propósito?
 - ¿Existe ya una autoridad o actor del transporte público que sería el líder obvio para cualquier iniciativa relevante? De no ser así, ¿qué se necesita?
 - ¿Qué factores apoyarían o dificultarían la puesta en marcha y el éxito de cualquier iniciativa relevante?

- ¿De qué maneras podrían la coordinación y la cooperación, relevantes para el transporte público, facilitar el desarrollo económico en la región metropolitana?
 - ¿Qué tipo de coordinación sería el mejor enfoque para este propósito?
 - ¿Existe ya una autoridad o actor del transporte público que sería el líder obvio para cualquier iniciativa relevante? De no ser así, ¿qué se necesita?
 - ¿Qué factores apoyarían o dificultarían la puesta en marcha y el éxito de cualquier iniciativa relevante?

- ¿Qué planificación espacial y necesidades de desarrollo relevantes para el transporte público podrían abordarse de manera óptima mediante un enfoque coordinado?
 - ¿Qué tipo de coordinación sería el mejor enfoque para este propósito?
 - ¿Existe ya una autoridad o actor del transporte público que sería el líder obvio para cualquier iniciativa relevante? De no ser así, ¿qué se necesita?
 - ¿Qué factores apoyarían o dificultarían la puesta en marcha y el éxito de cualquier iniciativa relevante?

- ¿Existen eventos inminentes o factores de cambio externos que hagan indispensable la coordinación en materia de transporte público? P. ej., ser la sede de un importante evento internacional, o una amenaza debida al cambio climático.
 - ¿Qué tipo de coordinación sería el mejor enfoque para este propósito?
 - ¿Existe ya una autoridad o actor del transporte público que sería el líder obvio para cualquier iniciativa relevante? De no ser así, ¿qué se necesita?
 - ¿Qué factores apoyarían o dificultarían la puesta en marcha y el éxito de cualquier iniciativa relevante?

3.4 Herramientas para interactuar con partes interesadas y analizarlas

La gobernanza de una región metropolitana puede contar con una serie de agencias y acuerdos técnicos, pero estos son solo los mecanismos de apoyo. **La naturaleza fundamental de la gobernanza reside en las relaciones entre las partes interesadas**, ya sean titulares de compromisos, grupos de interés, agencias ejecutoras, ciudadanos y ciudadanas en calidad de usuarios y usuarias de servicios, o cualquier otro tipo de actor interesado.

Es, por consiguiente, esencial abordar las consultas a las partes interesadas teniendo esto en mente, y no pensar en ellas únicamente como una fuente de información útil. Todas las partes interesadas tienen el potencial de aportar mucho más que solo datos.

Los procesos de consulta que reúnen a diferentes actores pueden, además de suministrar información necesaria, contribuir en gran medida a construir un entendimiento común, consenso en torno a las cuestiones y un compromiso conjunto para obtener soluciones. Este hecho debería tenerse presente a la hora de elegir los métodos de consulta.

Otro aspecto importante que se debe recordar es que las partes interesadas, sus relaciones, actitudes y percepciones, son un elemento esencial para entender las capacidades blandas. Pensar exclusivamente en los aspectos técnicos durante la consulta no llevará a comprender la situación en su conjunto. Así, la consulta a las partes interesadas requiere una exploración más matizada de asuntos menos tangibles. Es especialmente importante averiguar las hipótesis de las partes interesadas sobre las cuestiones, así como su actitud en lo que respecta al cambio.

Por norma general, las consultas se necesitan para tres objetivos principales:

- Obtener información necesaria que no está disponible de otro modo;
- evaluar la capacidad blanda dentro del grupo o grupos de partes interesadas, incluidos todos los aspectos de la economía política; y
- generar ideas de las partes interesadas y un compromiso común en relación a una acción conjunta para buscar soluciones.

Como observación final: es aconsejable triangular rigurosamente las contribuciones de las partes interesadas para garantizar que no haya una visión que domine indebidamente sobre las otras.

Herramienta 8: Mapeo y análisis de partes interesadas

Pertinencia	Esta es una de las herramientas clave de la evaluación de las capacidades. Se puede utilizar para identificar a quién se debería involucrar en el proceso para evaluar las capacidades, y determinar las capacidades de quién se deben evaluar. Obligatorio.
Cuándo usar la herramienta	Fase 1. Preparación: identificar a las partes interesadas clave. En esta fase, la herramienta se utiliza para identificar a las partes interesadas clave formales e informales. En la fase 4, la herramienta se utiliza para detallar el papel de los actores y las interrelaciones entre ellos. Se trata de un elemento esencial para evaluar las capacidades disponibles.
Pregunta guía	¿Quiénes tienen intereses primarios (y secundarios) en un problema metropolitano?
Problemas metropolitanos	Las metrópolis tienen muchas partes interesadas primarias capacitadas y también muchas partes interesadas secundarias debido a los efectos indirectos, pero también muchas agendas distintas y un entorno politizado.
Observaciones	Esta se considera una herramienta extremadamente importante y útil, elemental para la evaluación de las capacidades.

Como se ha mencionado anteriormente en la Parte A, el mapeo y análisis de partes interesadas son aspectos muy importantes del proceso de evaluación de capacidades. Es esencial saber quiénes son todas las partes interesadas relevantes, a fin de identificar las capacidades existentes y potenciales, tales como experiencia, recursos o respaldo político para la acción. Inicialmente, el equipo de evaluación elaborará una simple lista a partir de una lluvia de ideas para identificar a las instancias interlocutoras como primer paso. Sin embargo, a medida que avance el proceso, será importante mapear y analizar con mayor detalle todas las partes interesadas, utilizando guías tales como el diagrama mostrado más abajo o la herramienta de la GIZ que se ofrece al final de este apartado. El equipo de evaluación deberá escoger el método de mapeo que mejor se adapte, en principio, a sus necesidades actuales. No hay ningún método que presente fortalezas o debilidades significativas en comparación con otros.

A fin de garantizar que ninguna parte interesada o ningún grupo domine indebidamente los hallazgos con sus perspectivas o recomendaciones, siempre es necesario triangular los datos e involucrar a diferentes personas y/o entidades en la revisión del mapa y del análisis. Por supuesto, esto también se aplica a las demás herramientas de esta evaluación de capacidades metropolitanas.

Diferentes partes de la herramienta, expuestas a continuación, se pueden utilizar en distintas fases de la evaluación, como, por ejemplo:

- como herramienta de planificación para decidir sobre actividades para involucrar a diferentes grupos de partes interesadas,
- como ejercicio de taller para recabar las perspectivas de los participantes sobre su implicación y la de otros actores en un sector (véase como orientación el programa del taller de Río de Janeiro en el Anexo 3: Ejemplos de programas de talleres), o
- para ayudar a analizar lo aprendido acerca de diferentes partes interesadas y las relaciones entre ellas.

Figura 7: Elementos básicos de un mapa de partes interesadas



Como paso inicial, determinar mediante una lluvia de ideas la primera lista de grupos de partes interesadas, centrándose en los individuos clave pertinentes interesados en el asunto. Probablemente, esta lista será ampliada y corregida a medida que se vayan completando las diversas actividades de evaluación. Al crear la primera lista, tome en consideración los grupos mencionados en la figura mostrada arriba.

Una vez hecho esto, podría ser útil agrupar a las partes interesadas según las que sean **centrales** para el ejercicio y según las que sean **secundarias**. Esto le ayudará a tomar decisiones sobre las prioridades del proceso y la asignación de recursos para la participación.

Las preguntas formuladas más abajo pueden ser utilizadas por el equipo principal de evaluación o por cualquier otro grupo relevante (por ejemplo, los participantes en talleres) para alcanzar una comprensión exhaustiva de las partes interesadas y de todas las relaciones, los intereses compartidos, etc., contemplados en el mapa.

8.1. Análisis del mapa de partes interesadas

El manual de **Capacity WORKS** de la GIZ incluye una sección sumamente detallada sobre la cooperación como factor clave del éxito, y explica que la importancia de esta es cada vez más reconocida por los actores de desarrollo. Esta sección aborda múltiples aspectos del conocimiento, la comprensión y el trabajo con diferentes grupos de partes interesadas, y ofrece algunas herramientas útiles para ayudar en el proceso de mapeo y análisis. Se recuerda que los métodos de cooperación pueden variar significativamente, desde sistemas formales hasta redes informales. Además, estas elecciones sobre cooperación tienen implicaciones para las partes involucradas. A fin de comprender la naturaleza de cualquier medida de cooperación, es necesario considerar los beneficios para las partes involucradas, las sinergias entre estas, los costos de transacción, y la equidad y el equilibrio de los acuerdos.

La herramienta 9 del manual Capacity WORKS ofrece orientación útil sobre maneras de organizar la información sobre partes interesadas o actores, como sigue:

Para elaborar un mapa exacto de actores, se deberá:

- Definir y delimitar el ámbito de validez: La representación gráfica debería basarse en un asunto claramente definido, a fin de restringir el número de actores y garantizar la claridad.
- Definir el momento y la periodicidad: Los actores forman un sistema dinámico de interdependencias. Este entramado de relaciones puede cambiar rápidamente. Por tal motivo, es importante fijar el momento en el que se lleva a cabo el análisis de las relaciones entre actores.
- Separar las perspectivas: Cada actor tiene su propia perspectiva. Por lo tanto, un mapa de actores sólo representa la perspectiva de las personas o grupos que participan en su elaboración.

Preguntas clave sobre el mapa de actores:

- ¿Qué queremos conseguir con el mapa de actores? ¿Qué asunto concreto nos ocupa?
- ¿En qué momento vamos a elaborar el mapa de actores y cuándo lo actualizaremos?
- ¿A quién queremos involucrar en la elaboración del mapa de actores?
- ¿Se elaboraron mapas de actores para una fase anterior del proyecto? Puede que quiera utilizarlos con fines de comparación.

Procedimiento

Paso 1: Formular la pregunta clave

En el momento específico de nuestro (futuro) proyecto o programa, ¿cuál es la pregunta para la que deseamos hallar una respuesta mediante la elaboración de un mapa de actores, a fin de que nos sirva de ayuda en la futura conducción del proyecto? Es recomendable escribir la pregunta en un rotafolio para que esté a la vista durante todo el proceso de elaboración.

Paso 2: Identificar a los actores

Primero es necesario identificar a todos los actores relevantes para el proyecto o programa o para un asunto determinado. Los actores se clasifican en tres grupos: el primero está conformado por los actores clave, el segundo por los actores primarios y el tercero por los actores secundarios. Para que el mapa sea informativo, es importante incluir a los actores fundamentales, pero sin sobrecargar el gráfico con demasiados elementos de visualización.

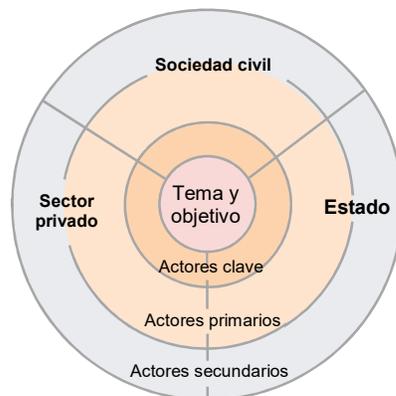
Paso 3: Seleccionar la forma de visualización

Para la representación gráfica del mapa de actores, caben dos formas distintas de visualización: la de tipo cebolla y la de tipo arco iris (como se muestra en los gráficos incluidos a continuación). En ambos casos los actores pueden asignarse a uno de los tres sectores siguientes: Estado (sector público), sociedad civil y sector privado (puede que sea preciso diferenciar entre otros sectores en casos específicos).

Estos gráficos de la herramienta “Mapa de actores” son una buena manera de organizar información en un formato visual, y bajo estas líneas se reproducen dos de ellos para quienes no tengan acceso a Capacity Works. Los diferentes niveles de actores podrían cambiarse para acomodar la necesidad de, por ejemplo, “Nacional, Metropolitano, Municipal” o cualquier otra variación relevante para el área considerada.

Figura 8: Mapa de actores

La cebolla:



El arco iris:



Al revisar cualquier mapa de partes interesadas, independientemente de cómo se formulen, las siguientes preguntas serán útiles para guiar el análisis.

Información básica

- ¿Quiénes son los actores clave? ¿Qué distintos intereses institucionales se muestran?
- ¿Qué sabemos acerca de cada grupo/individuo? ¿Cuáles son, específicamente, sus intereses en este tema o asunto? ¿Tienen ya objetivos declarados?
- ¿Hay partes interesadas relevantes que falten en el mapa y, en su caso, quiénes son?

Agentes de cambio

- ¿Quiénes son los agentes de cambio para este tema?
- ¿Quién tiene el poder para actuar y provocar cambios?
- ¿Es este grupo o individuo un socio potencial, aliado o recurso para el cambio?
- ¿Dónde es probable que exista resistencia?

Participación

- ¿Cuál es la mejor manera de comunicarse con el grupo o una persona en particular?
- ¿Quién está en mejor posición para lograr su participación?
- ¿De qué manera se verá beneficiado este proceso de evaluación si participan?
- ¿De qué manera se beneficiarán si participan? (¿Qué tiene de bueno?)
- ¿Entraña algún riesgo la involucración de este grupo o persona individual? En caso afirmativo, ¿cómo se pueden mitigar los riesgos?

Acuerdos

- ¿Qué aspectos de los acuerdos tanto formales como informales considera importantes?
- ¿Cuáles son las principales diferencias entre los acuerdos formales y los informales?
- ¿Qué niveles de eficacia y eficiencia proporciona la actual división de funciones?
- Coordinación: ¿qué funciona y qué no funciona, y por qué?
- ¿En qué medida abordan estos acuerdos las necesidades de toda la población residente en la región, en particular de las mujeres y los grupos vulnerables?

Vínculos

- ¿Qué vínculos existen entre los grupos?
- ¿Han identificado ya objetivos o iniciativas comunes?
- ¿Qué vínculos es preciso establecer entre grupos y/o personas particulares?

Resumen

- ¿Ha revelado esta visualización algún otro aspecto interesante o importante?

Las respuestas a estas preguntas le ayudarán a identificar qué encuestados y encuestadas pueden aportar datos y perspectivas relevantes, y la manera más eficaz de lograr que participen. Esto le ayudará a decidir a quién involucrar en:

- las actividades de diseño y organización;
- las actividades de consulta, el nivel y la naturaleza de la contribución que necesita de cada uno;
- la triangulación de datos y hallazgos;
- la divulgación de conclusiones y recomendaciones.

Herramienta 9: Análisis del campo de fuerzas

Pertinencia	Identificar qué factores debería tener en cuenta una intervención metropolitana y su componente de evaluación de las capacidades.
Cuándo usar la herramienta	El análisis del campo de fuerzas se puede utilizar en la fase 1 para identificar el impacto que los actores probablemente tengan en una iniciativa metropolitana. También se puede utilizar en las fases 2 y 3 para evaluar las fuerzas que estimulan u obstaculizan una intervención metropolitana y su componente de evaluación de las capacidades.
Pregunta guía	¿Qué fuerzas impulsan o frenan una iniciativa metropolitana y/o su componente de evaluación de las capacidades?
Problemas metropolitanos	Debido al gran número de actores y de efectos indirectos en un entorno urbano, muchos actores y situaciones pueden impulsar o frenar una intervención.
Observaciones	--

Un análisis del campo de fuerzas describe todas las fuerzas que respaldan o frenan una intervención metropolitana. La situación actual permanece más o menos como está debido a un conjunto de fuerzas contrapuestas, como se muestra en el ejemplo de la figura 9. Las fuerzas que favorecen un movimiento en la dirección descrita por el objetivo se denominan fuerzas impulsoras, y aquellas que tienden a resistirse al movimiento se llaman fuerzas restrictivas. Las fuerzas tienen diferentes potencias, que se simbolizan con flechas de diferente longitud. Una intervención metropolitana apunta al cambio. Queremos desplazarnos de la situación actual a una en la que obtengamos más resultados o de mejor calidad. El objetivo que usted ha definido describe los cambios que espera conseguir. Por consiguiente, para lograr una intervención metropolitana, hay que intentar fortalecer las fuerzas impulsoras o reducir las fuerzas restrictivas.



Figura 9: Ejemplo de un análisis del campo de fuerzas

Fuente: Forbes Davidson (2003), *Action Planning Exercise*, Rotterdam: IHS.

Herramienta 10: Opciones de consultas a partes interesadas

Existen diversas maneras de consultar a las partes interesadas. La orientación que se ofrece a continuación ayudará al equipo de evaluación a decidir qué tipo de método de consulta sería el más adecuado para cada uno de los encuestados o encuestadas o los grupos a quienes necesitan consultar. Las tres herramientas siguientes son opcionales y se pueden utilizar en todas las fases y en combinación con el resto de herramientas. Son herramientas que proporcionan orientación sobre cómo consultar a partes interesadas.

Sinopsis de métodos

Como se indica en las notas orientativas (Parte 2), las principales opciones para la consulta son:

- cuestionarios y encuestas;
- entrevistas (en profundidad: [herramienta 11 Orientación sobre preguntas de entrevista](#));
- debates de grupo focales;
- talleres (en profundidad: [herramienta 12 Diseño de talleres para aprendizaje interactivo](#)).

Con independencia del método escogido, las herramientas y/o el proceso deberán desarrollarse específicamente de acuerdo con:

- la finalidad y el foco de la evaluación;
- las partes interesadas a consultar;
- la disponibilidad de recursos.

Además, la presente herramienta explica qué está disponible en otras herramientas útiles para fines de planificación, y proporciona orientación sobre los aspectos a considerar al escoger las actividades.

10.1 Cuestionarios y encuestas

Un cuestionario o una encuesta que recabe datos cuantitativos puede estructurarse de diferentes maneras, empleando preguntas abiertas o cerradas, escalas de puntuación o una combinación de las tres.

Cuándo deben utilizarse

- Cuando es necesario consultar a mucha gente;
- cuando las personas encuestadas no son fácilmente accesibles por otros medios; o
- como paso preliminar para otros métodos, tales como talleres.

Ventajas

- Adecuados para consultar a un gran número de personas, abarcando a distintos grupos de partes interesadas.
- Opciones de tecnología de la información como **SurveyMonkey** han aportado opciones de implementación rápidas y accesibles.
- El uso de preguntas cerradas que requieran respuestas del tipo “sí / no / quizás”, o de escalas de puntuación, facilita relativamente la agregación de datos y proporciona una buena base para trabajar con indicadores cuantitativos y hacer comparaciones.
- Reflejan una percepción/compreensión general del tema abarcando a varios grupos de partes interesadas.

Desventajas

- El índice de respuestas puede ser bajo.
- Dependiendo de la tecnología o la metodología empleada, la recopilación de datos puede requerir recursos considerables.
- No brindan oportunidades de explorar asuntos en profundidad, ya que las respuestas están restringidas por las preguntas.
- Por lo general no son útiles para trabajar con indicadores cualitativos.

10.2. Entrevistas

Se puede optar por una entrevista para personas individuales o grupos muy pequeños de dos o tres personas, capaces de proporcionar información, consejo o conocimientos adquiridos valiosos.

Cuándo deben utilizarse

- Cuando sea importante obtener feedback directo del entrevistado o la entrevistada;
- Para situaciones en las que el entrevistado o la entrevistada tenga algo sensible o confidencial que decir que no estaría dispuesto a compartir en un contexto más público.

Ventajas

- Feedback directo del entrevistado o entrevistada que puede ser investigado y aclarado.
- Los asuntos se pueden explorar en profundidad tratando las cuestiones planteadas por el entrevistado o entrevistada.
- Puede proporcionar datos abundantes, con detalles y conocimientos adquiridos a los que no se tendría acceso mediante un cuestionario.
- La interacción personal con el entrevistado o la entrevistada puede originar más información y posibles beneficios futuros.
- Flexibilidad de los acuerdos para adaptarse a la persona entrevistada.
- Brinda la oportunidad de explicar o aclarar el proceso de evaluación, a fin de aumentar la relevancia y la exactitud de la información aportada.

Desventajas

- La concertación y la realización de entrevistas personales pueden requerir mucho tiempo y ser costosas.
- Las entrevistas solo funcionan bien si los entrevistadores y entrevistadoras están bien preparados y cualificados en relación al asunto en cuestión y en técnicas interrogativas.
- El entrevistador o la entrevistadora puede introducir un sesgo en la entrevista por su manera de responder a las contestaciones.
- Un exceso de flexibilidad en la manera en que se plantean las preguntas puede dar lugar a incoherencias en los datos recabados.
- El análisis puede verse dificultado si los datos recabados son una mezcla subjetiva de hechos, opiniones, percepciones, etc.

Recursos disponibles

Véase la [herramienta 11 Orientación sobre preguntas de entrevista](#), para obtener una lista de preguntas de entrevista detalladas.

10.3. Debates de grupos focales

Un debate de grupo focal es una metodología de investigación cualitativa que se utiliza para averiguar no solo qué piensa la gente sobre un asunto en concreto, sino también por qué piensa así. Suele tratarse de un pequeño grupo de personas cuidadosamente seleccionadas, congregadas para una reunión guiada por un moderador o una moderadora que ha preparado preguntas para su discusión por el grupo.

Cuándo deben utilizarse

Los debates de grupos focales pueden utilizarse para obtener opiniones de “clientes” –por ejemplo, usuarios y usuarias del transporte público, a fin de entender de primera mano sus experiencias como pasajeros y pasajeras– o para explorar un asunto en profundidad mediante un debate guiado.

Ventajas

- Feedback directo de los y las integrantes del grupo relevante.
- Los y las integrantes del grupo pueden apoyarse en las respuestas de los demás, y mejorar así el alcance y la calidad de la información.
- Permiten comprender mejor las constelaciones de partes interesadas debido a la interacción directa/indirecta de los y las integrantes del grupo entre sí.
- Pueden aportar datos muy exhaustivos y nuevas ideas e información.
- Pueden ayudar a interpretar datos procedentes de otras fuentes, tales como encuestas.
- Ofrecen flexibilidad para profundizar cuando sea conveniente y necesario.

Desventajas

- La información y las opiniones aportadas pueden no ser realmente representativas de la población objetivo. Representan opiniones individuales.
- Las personas extrovertidas pueden dominar el debate a no ser que se modere cuidadosamente el proceso.
- El moderador o moderadora tiene menor control sobre el debate que en una entrevista individual.
- La organización, la ejecución, la transcripción y el análisis requieren tiempo y son costosos.

10.4. Talleres

La palabra taller se utiliza para describir eventos en los que grupos de personas se reúnen con un fin específico. Si bien los talleres deben tener un tema predefinido, no tienen contenido predefinido como sí lo tiene una actividad de formación técnica. El propósito de un taller puede ser la consulta, la solución de problemas, el intercambio de experiencias, la divulgación de información y/o la generación de nuevas ideas.

El programa de un taller debería estar diseñado no solo con propuestas para guiar el contenido, sino también con ejercicios que apelen a los conocimientos y la experiencia de los y las participantes y estimulen el intercambio de ideas y nuevas líneas de pensamiento. Los moderadores y moderadoras pueden ser expertos y expertas en la materia relevante, pero su papel no consiste en ser la única fuente de conocimientos y experiencia en la sala, sino más bien en animar a otras personas a compartir y aprender. Idealmente, el resultado de un taller es que los y las participantes y los moderadores y moderadoras adquieran nuevos conocimientos que les permitan hacer algo mejor que antes. Además, se pueden utilizar los talleres como instrumentos importantes para crear consenso, un aspecto muy valioso para la gobernanza metropolitana. La gobernanza metropolitana se basa en el diálogo y la negociación, así que un taller es un buen método para averiguar y entender lo que piensan las demás partes interesadas, y cómo unirse para abordar desafíos compartidos.

Cuándo deben utilizarse:

- Cuando sea conveniente que los y las participantes compartan sus conocimientos y experiencias abarcando diferentes grupos de interés o disciplinas;
- cuando sea preciso impartir conocimientos acerca de un asunto; o
- cuando los y las participantes puedan contribuir a la generación de soluciones o ideas para innovaciones.

Ventajas

- Pueden reunir a las partes interesadas clave para que colaboren en la búsqueda de soluciones compartidas y basadas en intereses comunes.
- Posibilitan el intercambio de conocimientos, que a su vez puede estimular la creatividad y las innovaciones.
- Permiten nivelar las desigualdades de conocimiento o entendimiento entre partes interesadas clave.
- Permiten recabar información cualitativa de buena calidad.
- Permiten explorar en profundidad asuntos y posibles soluciones para problemas.
- El trabajo cara a cara garantiza que los y las participantes entiendan y puedan expresar sus ideas acerca de los asuntos.

Desventajas

- Pueden ser muy costosos, especialmente si los y las participantes deben viajar desde sus domicilios para asistir.
- La consulta con un número relativamente reducido de personas significa que no es posible generalizar la información obtenida.
- Pueden ser dominados por personas individuales o pequeños grupos.
- Puede resultar difícil convencer a personas muy ocupadas para que asistan.

Recursos disponibles

La **herramienta 12 Diseño de talleres para aprendizaje interactivo** proporciona orientación sobre los aspectos a considerar al diseñar un taller, así como algunas sugerencias de actividades.

Herramientas útiles para el análisis de consultas a partes interesadas

Otras herramientas ofrecen listas de preguntas y tablas que pueden ayudar a diseñar una actividad de consulta a partes interesadas. En concreto, podría ser útil considerar

- **Herramienta 13: Análisis e identificación de ventanas de oportunidad; y**
- **Herramienta 14: Formato de una estrategia de desarrollo de capacidades**

No se aconseja ni se espera que se utilice íntegramente cualquiera de estas herramientas. Se ofrecen para proporcionar ideas sobre las preguntas a plantear para obtener la información requerida. Los asesores y asesoras deberían comprobar qué aspectos cubre cada herramienta, y seleccionar las preguntas y tablas a incluir en la consulta en función de los asuntos a abordar y las personas consultadas. Allí donde proceda, debería cambiarse la formulación de las preguntas para adaptarla con mayor precisión a la finalidad de la consulta.

Herramienta 11: Orientación sobre preguntas para las entrevistas

Se realizarán entrevistas a muchas personas distintas, cada una de las cuales tendrá sus propias áreas de conocimientos y experiencia que aportar a la evaluación y el análisis de asuntos. Deben tenerse especialmente en cuenta los siguientes puntos a la hora de seleccionar preguntas durante la preparación de una entrevista:

- Revisar las herramientas “Datos y cifras” que se han utilizado para seleccionar las preguntas que es necesario formular a la persona a la que va a entrevistar:
Herramienta 4: Ficha guía de principales datos urbanos
Herramienta 5: Acuerdos financieros metropolitanos
Herramienta 6: Responsabilidades y funciones a nivel de ciudad, y
Herramienta 7: Autoevaluación de las necesidades de cooperación

Una vez seleccionadas las preguntas, deberían adaptarse siempre de modo que sean específicas y relevantes a aquello que puede aportar el entrevistado o entrevistada.

- Pese a que cubren muchos aspectos distintos, las preguntas no son exhaustivas en términos de relevancia local. Puede que los asesores o asesoras deban incluir también preguntas relativas a asuntos o acuerdos locales que permitan obtener información más específica de los entrevistados y entrevistadas.
- Además de obtener información sobre la situación actual, es igualmente y en algunos casos incluso más importante entender las necesidades de la parte interesada de cara al futuro y sus recomendaciones para el cambio y para avanzar. Así pues, siempre que sea posible, el entrevistador o la entrevistadora debería tratar de obtener ideas y recomendaciones de actuación.

Las preguntas tomadas de las herramientas del módulo “Datos y cifras” cubrirán muchos aspectos del funcionamiento de las entidades gubernamentales nacionales y regionales, y cuestiones relacionadas tales

como las condiciones legales y los acuerdos formales en vigor. Ese tipo de preguntas puede ser relevante para solo algunos de los entrevistados y entrevistadas. Los conjuntos de preguntas ofrecidos más abajo se dirigen a distintos grupos de entrevistados y entrevistadas y son más genéricos. Se pueden usar por ello para explorar acuerdos formales e informales acerca de cualquier asunto y profundizar en las perspectivas locales. Las siguientes preguntas están formuladas para su uso en una entrevista sobre transporte público. Para que sean relevantes para su tema o asunto(s), usted deberá adaptarlas. Los tipos de entrevistados o entrevistadas para quienes se pueden usar estas preguntas incluyen: funcionarios y funcionarias gubernamentales locales; personal técnico experto relacionado con el tema; ONG u organismos civiles especialmente interesados en asuntos de gobernanza local para el transporte público; investigadores e investigadoras con buenos conocimientos sobre el transporte público en la región, y representantes del sector privado, tales como cámaras de comercio.

Preguntas a considerar para entrevistados y entrevistadas específicos

- ¿Qué mecanismos o instrumentos formales o informales se implementan actualmente en relación con el transporte público? (Por ejemplo, en términos de planificación de toda la región metropolitana; prestación de servicios; compartición equitativa de costos en toda la región; acceso de los y las residentes a las decisiones; respuesta de las administraciones municipales.)
 - ¿Qué grado de eficacia tienen? Si es elevado, ¿qué factores contribuyen a ello? En caso contrario, ¿cuáles son los problemas y las restricciones?
 - ¿Qué tensiones han tendido a aparecer y, si lo han hecho, por qué?
- ¿Qué iniciativas formales o informales o cambios en el transporte público se han ensayado en el pasado? ¿Por qué no funcionaron o se mantuvieron?
- ¿En qué medida y cómo ha tenido el sector público/la sociedad civil la oportunidad de influir en y conformar las decisiones sobre transporte público a nivel metropolitano?
- ¿Qué es lo más necesario para mejorar la gobernanza del transporte público a nivel de la región metropolitana?
 - ¿Cuáles son los motivos por los que todavía no se ha producido dicha mejora y cuáles son las principales dificultades para el cambio?
- ¿Qué pueden aprender otras regiones metropolitanas de la experiencia de gobernanza de su región metropolitana hasta la fecha? Y a la inversa, ¿conoce algún lugar donde existan buenas estructuras de gobernanza del transporte público de las que pueda aprender?
- En el futuro, ¿cuáles serán los principales retos para proporcionar transporte público en esta región metropolitana?
- ¿Será la actual estructura de gobernanza adecuada para afrontar estos retos? De no ser así, ¿cuál es el principal requisito para fortalecer la gobernanza del transporte público en esta región metropolitana? ¿Cuáles son los principales retos que deben superarse para lograrlo?

De nuevo, es importante recordar que estas preguntas deberían utilizarse selectivamente, y siempre cuidadosamente formuladas para adaptarlas a la contribución específica que pueda hacer el entrevistado o entrevistada.

Herramienta 12: Diseño de talleres para aprendizaje interactivo

12.1. Formulación de los objetivos

El buen diseño de un taller depende de diversos factores, uno de los cuales es garantizar un buen ajuste entre el proceso (actividades y secuencia) y los y las participantes. **No es posible identificar a los y las participantes a quienes se necesita invitar, ni el proceso ideal a utilizar, hasta que se haya clarificado qué es lo que se espera o desea conseguir en el taller.** Por consiguiente, el primer paso de planificación debería ser una formulación de los objetivos del taller, basada en la finalidad de la evaluación en su conjunto (véase Parte 1: Pasos iniciales).

Un ejemplo de los objetivos de un taller para reunir a partes interesadas en torno a un punto de activación potencial podría ser:

Al concluir el taller, los y las participantes en el taller:

- *Habrán aportado sus conocimientos y experiencia sobre (punto de activación) a fin de crear una comprensión compartida;*
- *habrán generado aprendizaje sobre las capacidades actuales y las principales limitaciones; y*
- *habrán identificado oportunidades de actuación en torno a puntos de acceso y enfoques potenciales para desarrollar una iniciativa de cambio.*

Tener objetivos claros ayudará a las personas convocadas a entender en qué se solicita su participación y si esta es relevante o no para ellas y para su trabajo. Asimismo, los objetivos ofrecen una orientación para definir qué se espera obtener de las diferentes actividades.

12.2. Saber quién estará en la sala

Los mejores resultados de un taller se obtienen cuando las actividades del mismo están diseñadas para maximizar la contribución de los y las participantes a los objetivos. Es mucho más fácil ajustar las actividades si ya de antemano se sabe algo sobre el grupo de participantes. También es importante entender que un taller no es simplemente un evento finito. Forma parte de un proceso continuo de implicación de la gente en el asunto en cuestión. Lo que los y las participantes aprendan en un taller puede contribuir a e influir en sus decisiones y acciones futuras.

La planificación puede y debe guiarse por las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Quién estará en la sala?
- ¿Qué conocimientos, habilidades y experiencia aportan y cuál es la mejor manera de compartirlos con otras personas?
- ¿Qué deberían aprender en el taller que les fuera útil posteriormente?
- ¿Qué harán tras el evento con lo aprendido?

12.3. Elección de actividades relevantes

Véase más abajo la explicación de las actividades en el **Anexo I: Selección de elementos de un taller**.

Una guía de esta naturaleza no puede proporcionar orientación detallada sobre cómo escoger actividades para un taller, puesto que cada taller tendrá sus propios objetivos específicos y su grupo de participantes concreto. Sin embargo, existen algunos principios que, de aplicarse, pueden ayudar a garantizar el éxito de los talleres.

Diseño enfocado a alcanzar los objetivos

Mantenga siempre los objetivos en mente al seleccionar y secuenciar las actividades. Por ejemplo, para alcanzar los objetivos anteriormente mencionados, podrían considerarse los siguientes tipos de actividades:

- Los y las participantes habrán aportado sus conocimientos y experiencia sobre (punto de activación) a fin de crear una comprensión compartida.

- Actividades sugeridas: información facilitada antes del evento, presentaciones, recorrido por la galería / mercado, río de la vida, trabajo en parejas, narración de historias, reflexión guiada, opiniones expertas.
- Los y las participantes habrán generado aprendizaje sobre las capacidades actuales y las principales limitaciones.
- Actividades sugeridas: debates en grupos pequeños, estudios de caso, ejercicios de mapeo, juegos de rol, análisis FODA, análisis empleando marcos de capacidades.
- Los y las participantes habrán identificado oportunidades de actuación en torno a puntos de acceso y enfoques potenciales para desarrollar una iniciativa de cambio.
- Actividades sugeridas: ejercicios de visualización, lluvia de ideas, debates en grupos pequeños, guiones gráficos, mapeo.

Programación de tiempo

Sea realista sobre lo que se puede hacer en el tiempo disponible. Muy a menudo, la planificación de talleres recoge muchas actividades diferentes sin asignar a cada una el tiempo suficiente para ejecutarla correctamente. Es mejor tener menos ejercicios bien hechos que muchos mal hechos. La toma de decisiones sobre la programación de tiempo dependerá del número de participantes; por ejemplo, el tiempo necesario para trasladar al debate plenario el feedback procedente de los grupos pequeños vendrá determinado por el número de grupos.

Reserve siempre un tiempo al principio para esclarecer los objetivos y el programa. También son importantes las presentaciones, para que todo el mundo sepa quién más está presente, pero debe tenerse cuidado de no alargarlas en exceso.

Los descansos para refrigerios son muy valiosos para que tengan lugar procesos informales y no estructurados entre los y las participantes. Asigne tiempo suficiente para que las personas puedan hablar además de tomar sus refrigerios. Si es posible el almuerzo in situ, no es preciso que el descanso sea muy largo, pero si el almuerzo es en otro lugar o la gente debe almorzar por su cuenta, debe asignarse el tiempo suficiente.

Deje siempre algo de tiempo al final de la jornada del taller para reflexionar sobre cómo han ido las cosas y lo que han aprendido los y las participantes, para plantear preguntas que hayan quedado pendientes, etc. Para asegurarse de alcanzar los resultados necesarios, vea la siguiente sección sobre qué hacer antes de que concluya el taller.

Participación

Puede que todas las personas asistentes al taller ya se conozcan entre sí, pero no es muy habitual. Los rompehielos pueden ser útiles para ayudar a que todas las personas se sientan más cómodas en el grupo. En algunos lugares, los rompehielos se consideran esenciales y pueden consumir mucho tiempo. Sin embargo, en otros lugares y grupos los rompehielos inadecuados simplemente incomodan a todo el mundo, así que deberían usarse con precaución. Con independencia de la decisión sobre los rompehielos, todo taller debería empezar por un paso que presente entre sí a todos los y las participantes y a los moderadores y moderadoras.

Asegúrese de que las actividades promuevan y faciliten la participación de todo el mundo, y no solo de unas pocas personas dominantes. Los debates en grupos pequeños, los grupos de conversación o pedir una idea a cada persona por turnos son métodos para garantizar que todos puedan contribuir. Es especialmente importante prestar atención a esto cuando, por ejemplo, en el contexto existan desigualdades de género conocidas que impliquen que las mujeres pudieran no sentirse capaces de hablar en presencia de hombres, y de forma similar si existen grandes disparidades de estatus entre los miembros del grupo.

Otro aspecto de la participación que debe recordarse es que no todas las personas se sienten cómodas trabajando en el ámbito del debate académico o analítico, que puede no ser su punto fuerte. A menudo, los ejercicios que ofrecen vías alternativas para presentar ideas, tales como la creación de algo visual, pueden fomentar la contribución de más personas.

Diversión

Por muy serio que sea el tema del taller, los resultados serán siempre mejores si los y las participantes disfrutan del proceso e interactúan entre sí. Si los pasos y las actividades están diseñados para ser variados, interesantes y estimulantes, se generará mucha más energía creativa que con un programa de taller que sea repetitivo y aburrido. Así, por ejemplo, en el paso dedicado a compartir se debería evitar una serie larga de presentaciones en PowerPoint. Una opción mucho mejor consiste en pedir a los y las participantes que creen su propio puesto en un mercado y posteriormente hacer que todo el mundo vaya visitando todos los puestos.

12.4. Captación de los resultados clave

No es necesario registrar cada resultado o comentario que se produce en un taller y, de hecho, intentarlo supone mucho trabajo y tan solo aporta un exceso de información con un beneficio limitado. No obstante, es muy importante captar los resultados clave para desarrollarlos tras el taller. Para garantizar que esto ocurra, es importante cerciorarse de que:

- los objetivos y los ejercicios escogidos muevan sistemáticamente a los y las participantes a través de los pasos del taller hacia la obtención de los resultados esperados. Estos pueden tener diversas formas, entre las que se incluyen resúmenes y análisis de información, una declaración grupal, recomendaciones, compromisos de implicación continuada y/o un plan de actuación claro;
- el moderador o la moderadora mantenga el proceso bien encaminado para generar los resultados necesarios; por ejemplo, evitando que los debates se alejen del tema tratado;
- alguien tenga la responsabilidad clara de documentar los resultados relevantes y cualquier otro punto importante que surja del proceso. El moderador o la moderadora no puede encargarse de ello: otra persona debe ser responsable de tomar notas y reunir las hojas, etc., para evitar que se pierda información importante;
- el ejercicio final del proceso esté diseñado específicamente para repasar y sintetizar los resultados de los pasos previos y, donde proceda, generar recomendaciones y/o consenso sobre los siguientes pasos. No siempre es posible lograr que todo el mundo esté de acuerdo sobre recomendaciones o decisiones. El moderador o moderadora debería realizar en primer lugar un repaso sistemático e intentar lograr un consenso entre los y las participantes sobre cuáles son los resultados clave de su proceso. Si ello no fuera posible, es importante asegurarse de que las principales diferencias y sus motivos sean documentados, de modo que puedan tomarse en consideración como parte del análisis global de la evaluación de las capacidades. A este respecto, en caso de que haya actores dominantes en el taller, es especialmente importante captar los puntos de vista de cualquier voz disidente, por ejemplo, documentar la perspectiva femenina si el grupo es predominantemente masculino.

NOTA: Es habitual que algunas personas se vayan del taller antes de concluir la jornada. Con mucha frecuencia, se trata de personas con cargos de responsabilidad y por consiguiente muy ocupadas. Sin embargo, son las personas que pueden hacer contribuciones realmente útiles a los objetivos del taller. Es importante ser consciente de este hecho y tener preparada alguna medida para obtener sus ideas y recomendaciones antes de que se vayan. Probablemente, la mejor manera de hacerlo sea pedirles que rellenen un cuestionario sencillo antes de irse.

3.5 Herramientas de análisis y conclusiones

La evaluación de **Datos y cifras** debería ser continua a lo largo de todas las fases del proceso, y se deberían verificar los productos y resultados de todas las actividades. Desde el primer momento, cuando se recopila la información o se empieza a comprender la misma, el equipo de evaluación debería examinar la pertinencia de los datos y cifras recopilados y utilizar dicha información para dirigir los pasos siguientes. Puede ser que, en algunos casos, sea necesario renegociar el propósito, el foco y el alcance de la evaluación, o incluso redefinirlos a medida que se involucra a más partes interesadas o se comprenden más a fondo los problemas.

Herramienta 13: Análisis e identificación de ventanas de oportunidad

Las preguntas que se ofrecen en esta **herramienta**, debidamente adaptadas al tema, deberían utilizarse como uno de los pasos finales para analizar con claridad los datos recopilados durante las actividades de evaluación. Al igual que sucede con el resto de herramientas ofrecidas, esta también se puede utilizar de manera selectiva a lo largo de todo el proceso de evaluación si alguna parte de ella resulta útil, por ejemplo, en el análisis de resultados provisionales, para reajustar el proceso de evaluación con el objetivo de conseguir un resultado integral.

Pertinencia	<p>Esta herramienta puede tener tres objetivos diferentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recabar información contextual sobre aspectos jurídicos, históricos, institucionales y político-económicos. • Explorar y operacionalizar el desarrollo de capacidades que más beneficios ofrece. • Identificar los cuellos de botella y los agentes de una evaluación del desarrollo de capacidades.
Cuándo usar la herramienta	<p>Fase 2. Identificación del proyecto: establecer un mandato y un equipo de evaluación. En esta fase, la herramienta se utiliza para llevar a cabo una lluvia de ideas sobre temas para una iniciativa metropolitana que abra “ventanas de oportunidad”.</p> <p>Fase 4. Evaluación de las capacidades: recopilación de datos. Recabar datos relevantes sobre aspectos jurídicos, históricos, institucionales y político-económicos.</p> <p>Fase 5. Aprobación: acordar estrategias de desarrollo de capacidades. Identificar puntos de activación/impulsores del cambio.</p>
Pregunta guía	<p>¿Qué capacidad metropolitana podemos desarrollar de la mejor manera? Si abrimos la ventana de oportunidad ¿qué vemos?</p>
Problemas metropolitanos	<p>Aplicable a todos los problemas, en especial la dependencia de la trayectoria histórica.</p>
Observaciones	<p>La herramienta plantea una amplia variedad de asuntos relacionados con el trasfondo y el contexto de la iniciativa metropolitana, recopilación de datos y la identificación de ventanas de oportunidad.</p>

13.1 Estructuras actuales en el entorno contextual general

Una buena comprensión de la capacidad para cualquier tema específico depende de la comprensión de la capacidad ambiental en la que se sitúa dicho tema.

Marco legal

- ¿Cuáles son, en general, las fortalezas y debilidades del marco legal y de las estructuras de gobernanza actuales?
- ¿Hasta qué punto son relevantes y viables las leyes, estrategias, políticas, etc. actuales y el sistema político?

Contexto político

- ¿Hasta qué punto sienten los ciudadanos y ciudadanas que pueden confiar en el sistema político?
- ¿Creen los ciudadanos y ciudadanas que el sistema político posee una legitimidad que actúa en defensa de sus intereses?

Acuerdos institucionales

- ¿Cuáles fueron la ruta histórica y las justificaciones que condujeron a los acuerdos actuales?
- ¿Qué calidad y eficacia tienen los acuerdos formales e informales para vínculos horizontales y verticales?
- ¿Cuáles son las percepciones de las partes interesadas acerca de la eficacia de los acuerdos?
- ¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes de los acuerdos funcionales en este contexto?
- ¿En qué medida reflejan los acuerdos actuales buenos principios de gobernanza urbana, como sostenibilidad, igualdad, eficiencia, participación cívica y ciudadanía, y transparencia y rendición de cuentas?

Otros puntos importantes

- ¿Qué ponderación debe darse a los hallazgos en asuntos transversales (p. ej., género, juventud)?
- ¿Está actualmente en curso algún tipo de proceso de reforma o iniciativa importante?
- ¿Existen condiciones específicas o eventos futuros que podrían activar el cambio?

¿Qué funciona y que requiere cambios? ¿Cuáles son los hallazgos globales acerca del entorno contextual general y qué conclusiones y recomendaciones pueden extraerse?

13.2. Evaluación específica del tema o del punto de activación potencial

Economía política de los grupos de partes interesadas y sus relaciones:

- ¿Quién tiene poder y cómo lo ejerce, de manera visible e invisible?
- ¿Qué niveles de colaboración, cooperación y confianza existen ya entre grupos clave?
- ¿Qué conflictos o tensiones relevantes existen (si es el caso)? ¿Cómo pueden resolverse?
- ¿Quiénes son los agentes de cambio?
- ¿Están los impulsores (potenciales) del cambio empujados de arriba abajo o de abajo arriba?
- ¿Dónde radica la principal resistencia al cambio?
- ¿Qué incentivos desean/necesitan ver implementados las partes interesadas antes de involucrarse?

Temas

- ¿Qué condiciones propicias (por ejemplo, leyes o mecanismos fiscales) existen ya? ¿Favorecerán el cambio estas condiciones? De no ser así, ¿qué medidas deben implementarse?
- ¿Qué mecanismos e instrumentos (políticos, institucionales, financieros, sociales o sectoriales) existen que respaldarían una iniciativa en el tema? ¿Cuál es su grado de eficiencia y eficacia?

En caso de que estén implementados acuerdos formales:

- ¿Qué instituciones y agencias son responsables?
 - ¿Qué capacidad de absorción tienen las instituciones y agencias existentes?
 - ¿Sería necesario crear nuevas instituciones o agencias?
- ¿Cuál es la correlación entre los acuerdos institucionales y el punto de activación propuesto?

En caso de que no estén implementados acuerdos formales:

- ¿Cuáles son, en caso de haberlos, los acuerdos informales implementados? ¿Por quién?

En caso de acuerdos tanto formales como informales:

- ¿Qué vínculos y/o acuerdos horizontales y verticales existen que sean específicos de este punto de activación?
 - ¿Qué calidad y eficacia tienen dichos vínculos y acuerdos?
 - ¿Son lo suficientemente sólidos como para respaldar iniciativas de cambio?
- ¿Hasta qué punto funcionan bien los acuerdos?
 - ¿En qué medida se satisfacen las necesidades de las partes interesadas? Si no es suficiente, ¿qué otras cosas necesitan?
- ¿Qué capacidades técnicas están disponibles?
 - ¿Qué otras cosas se necesitan?
- ¿Hay alguna consideración específica que se derive de asuntos transversales?
- ¿Qué incentivos o barreras para el cambio existen?
 - ¿Son los incentivos adecuados para respaldar el cambio sostenible? De no ser así, ¿qué podría ser eficaz?
 - ¿Qué impulsores del cambio podrían aprovecharse para crear incentivos?
- ¿Qué condiciones en otras partes del sistema son relevantes para el cambio en este punto de entrada?
 - ¿Qué factores favorecerán el éxito?
 - ¿Qué factores dificultarán el éxito? En particular, la falta de condiciones adecuadas en otras partes del sistema.
- ¿Qué contraprestaciones existen ya o deberían negociarse para avanzar?
- ¿Qué ponderación debería asignarse a hallazgos en asuntos transversales?
- ¿Cuáles son los hallazgos generales acerca del punto de activación potencial?
- ¿Qué conclusiones y recomendaciones pueden extraerse de los hallazgos?
 - ¿Existen en concreto recomendaciones claras para evaluaciones adicionales a fin de estudiar en mayor profundidad posibles puntos de acceso?
 - ¿Existen oportunidades para actividades que pilotarían o apoyarían la puesta en marcha de una iniciativa?

Herramienta 14: Formato de una estrategia de desarrollo de capacidades.

Todos los resultados clave y recomendaciones derivados de las evaluaciones deben reunirse en un resumen cohesionado que, en la mayoría de los casos, adopta la forma de un informe. Las partes interesadas clave deberían revisar cualquier informe antes de que se dé por concluido, para verificar la exactitud de los datos y la correcta representación de las opiniones y perspectivas de los diferentes grupos. Todo el trabajo realizado para completar la evaluación no será de mucho provecho si no se adoptan pasos claros para dar seguimiento a los resultados mediante acciones. Habrá muchas variaciones en lo que respecta a los siguientes pasos que hay que dar, en función de la naturaleza y la ubicación de la evaluación. Sin embargo, hay dos *pasos esenciales* que siempre deberían realizarse:

- compartir los resultados (análisis, resumen y recomendaciones) con las partes interesadas clave y
- decidir cómo actuar con respecto a las ventanas de oportunidad identificadas, por ejemplo, mediante el diseño de un proyecto y la elaboración de propuestas.

Otras actividades que podrían considerarse son:

- elaborar una publicación para compartir los resultados de un modo más general,
- encargar un estudio de investigación más detallado sobre aspectos particulares del tema o
- utilizar determinados resultados para ejercer influencia sobre el gobierno nacional o los socios de desarrollo.

Este apartado describe el **formato de informe** para una estrategia de desarrollo de capacidades que constituye un posible resultado directo (*outcome*) de un proceso de evaluación de capacidades. El formato descrito resulta útil para asesores y asesoras de capacidades, ya que ofrece orientación sobre cómo financiar, gestionar, supervisar y valorar la evaluación de capacidades. Si, por el contrario, lo que se pretende es lograr un compromiso político o informar al público, la estrategia podría elaborarse en otro formato, como un folleto, una presentación, una página web, un vídeo de YouTube, un mensaje de radio, etc. Las secciones propuestas de una estrategia de desarrollo de capacidades son las siguientes:

1. Introducción

Descripción breve de la iniciativa urbana que la evaluación de capacidades posibilita, el motivo por el que la estrategia es importante, su contexto y la estructura del informe.

2. Antecedentes

- ➔ Descripción general del problema metropolitano en términos generales y de la iniciativa para la que se evalúa la capacidad (fase 2).
- ➔ Descripción de la economía política dentro de la cual se lleva a cabo el desarrollo de capacidades (es decir, oportunidades y desafíos de la cooperación metropolitana derivadas de la trayectoria histórica y las relaciones de poder) (fase 4).

3. Necesidades en relación con las capacidades

En esta sección se recurre a un análisis de partes interesadas para describir las necesidades de todas las partes interesadas en relación con las capacidades.

Se presentan los resultados obtenidos con las herramientas 4 a 7.

- ➔ ¿Cuáles son las restricciones de capacidad en términos de personal, capacidad organizativa, redes/cooperación y regulaciones, y los efectos de las restricciones de capacidad en el desarrollo sostenible y equitativo en la región metropolitana? Fase 4, véase también el manual Capacity Works de la GIZ: estrategia de desarrollo de capacidades (herramienta 8).
- ➔ ¿Qué capacidades se necesitan para la iniciativa propuesta y cuáles son los déficits de capacidad? (fase 4)
- ➔ Incluir un mapa de partes interesadas y la siguiente tabla o tablas como un resumen de los

Tabla 10: Identificación del déficit de capacidad

Nivel	Actor	Capacidad actual	Capacidad necesaria	Déficit de capacidad
Nivel individual	Actor 1			
	Actor 2			
	...			
Nivel de organización	Actor 1			
	Actor 2			
	...			
Nivel de cooperación	Cooperación 1			
	Cooperación 2			
	...			
Nivel de marcos propios	Leyes...			
	Programas...			
	...			

4. Ventanas de oportunidad

Este apartado describe las ventanas de oportunidad que abre el desarrollo de capacidades (es decir, la contribución o contribuciones del desarrollo de capacidades a la iniciativa metropolitana y al desarrollo metropolitano en un sentido más amplio). También hace referencia a los indicadores de éxito, tales como cuántos beneficiarios abarca, cuál es la contribución potencial al desarrollo metropolitano (p. ej., un aumento de los ingresos del 20 %). Por último, el apartado hace referencia a las fuentes de información o métodos utilizados para verificar el logro de los indicadores.

Este apartado se refiere en particular a la **Herramienta 13. Ventanas de oportunidad**.

5. Objetivos

Este apartado describe un objetivo general y otro objetivo SMART específico.

En primer lugar hace referencia al objetivo global, general, a largo plazo, al que el desarrollo de capacidades pretende contribuir (es decir, los beneficios para el conjunto de la ciudadanía urbana, en particular para los y las residentes urbanos pobres). Se pueden nombrar los indicadores clave, que se especifican en cantidad, calidad y tiempo. También se mencionan las fuentes de información o métodos utilizados para verificar los logros expresados por los indicadores.

En segundo lugar, este apartado hace referencia a objetivos específicos, como por ejemplo lo que los receptores/clientes directos son capaces de hacer después de la intervención de desarrollo de capacidades. Los indicadores clave se especifican en cantidad, calidad y tiempo, y se mencionan las fuentes de información o métodos utilizados para verificar los logros de los indicadores.

Este apartado menciona los supuestos clave relativos a factores ajenos al control de la gestión del proyecto que podrían repercutir en la consecución de los objetivos. En un contexto metropolitano, los efectos indirectos negativos, la impredecibilidad, la desconfianza y los entornos politizados constituyen riesgos importantes. Por otro lado, el desarrollo de capacidades puede beneficiarse de economías de aglomeración, experiencias pasadas satisfactorias y formas de gobernanza en red disponibles e innovadoras.

Los objetivos se han definido en la fase 2 del proceso y se han perfeccionado en la fase 5. Se pueden utilizar la **Herramienta 1. Análisis del problema** y la **Herramienta 3. Objetivos SMART**.

6. Productos

Este apartado enumera y describe los productos del desarrollo de capacidades en términos de habilidades técnicas y sociales (*hard and soft skills*), competencias individuales, desarrollo organizativo, cooperaciones y marcos propicios. Para cada producto se dan indicadores, como el número de personas por parte interesada formadas en qué tema y nivel, por quién, dónde y cuándo. También se mencionan las fuentes de información o métodos utilizados para verificar el logro de los indicadores, así como los supuestos importantes relativos a factores ajenos al control de la gestión del proyecto que podrían repercutir en los productos.

Véase también el **Capítulo 1.3 ¿Qué es la capacidad metropolitana?** y la **fase 2: Propósito, foco y alcance de la evaluación**.

Debe tenerse en cuenta que existen otras herramientas que pueden ofrecer la información específica requerida para identificar y especificar los productos, indicadores y supuestos.

Para registrar déficits de capacidad, productos e indicadores, se recomienda utilizar la siguiente tabla:

Tabla 11: Productos que se pretenden conseguir

Nivel	Actor	Déficit de capacidad	Productos	Indicadores	Supuestos
Nivel individual	Actor 1		<i>Aquí se pueden incluir cursos de capacitación, talleres, formación en el puesto de trabajo.</i>	<i>Número de personas, duración...</i>	
	Actor 2				
	...				
Nivel de organización	Actor 1		<i>Incluidos los cambios en la gestión de la organización, estructura y gestión de RR. HH.</i>	<i>Número de cambios...</i>	
	Actor 2				
	...				
Nivel de cooperación	Actor 1		<i>Incluidos los cambios en / nueva cooperación y formas de cooperación.</i>	<i>Número de personas involucradas...</i>	
	Actor 2				
	...				
Nivel de marcos propicios	Actor 1				
	Actor 2				
	...				

7. Actividades

Este apartado enumera y describe las actividades clave que se deben llevar a cabo para desarrollar capacidades metropolitanas. Las actividades se pueden agrupar según los productos de la investigación y enumerarse correspondientemente. También se describen los principales hitos, los beneficios inmediatos y los supuestos.

Esta parte del informe recoge información de la fase 5 del proceso y del uso de la herramienta 13. Debe tenerse en cuenta que existen otras herramientas que pueden ofrecer la información específica requerida para identificar y especificar productos, indicadores y supuestos.

Tabla 12: Actividades

Producto	Actividad	Quién	Cuándo	Supuestos	Presupuesto
1 ...	1				
	2				
	...				
2 ...	1				
	2				
	...				
3 ...	1				
	2				
	...				
...	1				
	2				

8. Evaluación de riesgos y efectos indirectos

Los proyectos para el desarrollo de capacidades metropolitanas entrañan riesgos importantes, que incluyen efectos indirectos negativos, impredecibilidad, desconfianza y entornos politizados. Como en todos los demás proyectos, pueden producirse riesgos adicionales debido a cambios políticos, desastres naturales, etc. Por otro lado, los proyectos también pueden tener beneficios imprevistos a causa de economías de aglomeración, experiencias pasadas exitosas y formas de gobernanza en red disponibles e innovadoras dentro de la ciudad.

- ➔ Describa de manera explícita los riesgos, así como los costos y beneficios económicos de la iniciativa metropolitana. Para los proyectos complejos y de mayor envergadura puede ser preferible realizar un análisis económico de costo-beneficio, un análisis de sensibilidad, o utilizar otra herramienta para medir y comparar costos y beneficios dentro de un contexto metropolitano complejo y riesgoso.

Este apartado del informe recurre a todas las fases y herramientas. Es la parte más difícil, ya que tiene que evaluar el vínculo entre el desarrollo de capacidades y su contexto (de gobernanza) metropolitano.

PARTE 4: ANEXO

Anexo I: Selección de elementos de un taller

Una selección de actividades para romper el hielo y energizar

Juego de las tres preguntas: cada integrante del grupo anota tres preguntas que le gustaría formular a otros u otras integrantes del grupo. No simples preguntas del tipo “¿cómo se llama?”, sino preguntas como:

- ¿Cuál es el lugar más interesante al que ha viajado? o
- ¿Qué asuntos le apasionan totalmente?

Deles tiempo para alternar, y para que planteen una de sus tres preguntas a tres personas distintas del grupo. Reúna de nuevo al grupo y pida a cada persona que se ponga de pie y diga su nombre. A medida que dicen su nombre, pida al grupo que le diga qué sabe sobre esta persona.

El juego del bolsillo/bolso: cada persona selecciona un objeto de su bolsillo o bolso que posea un significado especial para ella. Cada persona se presenta a sí misma y muestra el objeto seleccionado, explicando por qué es importante para ella.

Juego del cumpleaños: pida al grupo que se ponga de pie formando una línea recta. Pídale que reordenen la línea según sus fechas de nacimiento: el 1 de enero en un extremo y el 31 de diciembre en el otro. Deberán hacerlo sin hablar ni anotar nada.

El juego del artista: entregue una hoja de papel y un lápiz a todos y todas. En cinco minutos, deberán dibujar una imagen que comunique quiénes son sin escribir palabras ni números. Al concluir los cinco minutos, el moderador o la moderadora recogerá los dibujos y los mostrará al grupo uno tras otro. El grupo deberá adivinar quién lo ha dibujado. A continuación, cada uno de los y las artistas se presentará y explicará la manera en que su dibujo comunica quiénes son.

Juego de tres en común: divida el grupo en grupos de tres. El objetivo de cada grupo es encontrar tres cosas que tengan en común. Pero no deben ser cosas normales como edad, sexo o color del cabello, sino tres cosas poco comunes. Después de dejar que los grupos hablen de 10 a 15 minutos, estos deben (como grupo) decir a los demás grupos las tres cosas que tienen en común.

Juego de personas/ciudades famosas: a medida que llegue cada participante, pegue en su espalda una tarjeta de 3 x 5 con el nombre de una persona o ciudad famosas. Deben circular por la sala y formular preguntas que SOLO puedan responderse con SÍ o NO para obtener pistas que les ayuden a averiguar el nombre de la persona o ciudad de su tarjeta. EJEMPLOS: París, Santa Claus, Nelson Mandela, Nairobi, etc.

Juego del círculo de amigos: se trata de una excelente actividad de saludo y despedida para un grupo grande que asista a un seminario de más de un día, cuando sea prácticamente imposible conocer a todas las demás personas participantes. Forme dos grandes círculos (o simplemente forme dos líneas yuxtapuestas), uno dentro del otro, y pida a las personas del círculo interior que se giren hacia las personas del círculo exterior. Pida a los círculos que den un paso, girando en direcciones opuestas, permitiéndoles conocer a una nueva persona a medida que el círculo se va moviendo muy lentamente. Si se forman líneas, simplemente haga que la línea se vaya moviendo muy lentamente a medida que las personas se presentan unas a otras.

Juego de lanzar la pelota: se trata de un ejercicio de repaso y reactivación cuando se esté cubriendo material que requiera gran concentración. Todas las personas asistentes se sitúan de pie en círculo mirando hacia dentro. Lance una pelota blanda a alguien y pídale que diga qué concepto de aprendizaje le ha parecido el más importante. A continuación, esta persona lanza la pelota a otro u otra participante, quien también deberá decir qué concepto de aprendizaje le ha parecido el más importante. Continúe el ejercicio hasta que

todo el mundo haya recibido la pelota por lo menos una vez y explicado un punto importante del material recién tratado.

Juego “una noche en la ciudad”: si se trata de una reunión de dos días y necesita un calentamiento rápido para el segundo día, pida a todo el mundo que reproduzca mediante pantomima algo que hicieron la noche anterior. Los individuos o grupos pueden escenificar una película que vieron, describir una cena o recrear algo que vieron de camino a casa.

Juego de pajitas y clips: entregue a cada grupo una caja de pajitas (no flexibles) y una caja de clips. Compruebe que los clips encajen de forma ajustada en los extremos de las pajitas. Asigne una tarea a cada grupo (si lo desea, puede asignar la misma tarea a todos los grupos) y déjelos ir. Ejemplos de tareas: construir una estructura como grupo; la más alta, más sólida, más larga, más creativa, más funcional, etc. La charla posterior incluirá la descripción del trabajo en equipo y las habilidades de liderazgo situacional aplicadas, así como un debate sobre los distintos modelos necesarios para ejecutar diferentes tareas.

Dos verdades y una mentira: cada persona anota tres datos sobre sí misma, uno de los cuales es mentira. Cada persona se turna leyendo su lista en voz alta, y el resto del equipo debe adivinar cuál es la mentira.

Juego de parada de la A a la Z: los y las participantes recitan el alfabeto al unísono. Al cabo de un tiempo, grite “¡alto!” e identifique la letra en la que se hayan detenido. Pida a cada participante que diga algo que esperen hacer durante el taller y que empiece con esa letra. Por ejemplo, si la letra es “D”, podría ser “descubrir algo nuevo acerca de...” o si la letra es “T”, “terminar a tiempo”. Repítalo unas cuantas veces, deteniéndose en letras distintas y preguntando algo distinto cada vez.

Juego de puzles: entregue a cada participante una pieza en blanco de puzle (recorte las piezas de una hoja de cartulina). Cada persona anota en la pieza una habilidad que puede aportar al grupo. A continuación, se monta el puzle para mostrar que cada persona individual contribuye al conjunto.

Juego de “Y si...”: esta actividad está indicada para generar una sensación de resolución conjunta de problemas. Los y las integrantes del grupo se sientan en círculo y el moderador o la moderadora inicia el proceso con una pregunta como por ejemplo “¿Y si hubiera una inundación en (nombre de la zona)?” Recorriendo el círculo, cada persona debe explicar por turnos lo que ella o el grupo podrían hacer para resolver el problema, basándose en las ideas de los demás para generar soluciones.

Juego de la historia “Sí, y...”: El grupo se sienta en círculo, y alguien empieza con la frase inicial de una historia. “Había una vez una mujer muy pobre que vivía en (nombre de la zona) con sus hijos”. Recorriendo el círculo, cada persona añade una frase a la historia, empezando por “Sí, y...” y basándose en lo dicho anteriormente. Siga recorriendo el círculo hasta que ya no haya más ideas que añadir a la historia.

Explicación de las actividades

Matriz de análisis de las capacidades: se puede entregar a los grupos pequeños una matriz en blanco, con orientación sobre cómo completarla para la agencia o el asunto que se esté considerando. En el taller de Río de Janeiro, se pidió a las personas participantes que completaran la matriz de análisis de las capacidades (**herramienta 10**) de la siguiente manera:

- Empiece por las capacidades existentes:
 - ¿Qué entidades, redes o sectores tienen actualmente capacidades que permitan al área metropolitana de Río de Janeiro afrontar este asunto, o parte de este, de manera eficaz y eficiente? Recuerde que las capacidades adoptan múltiples formas: no se trata tan solo de habilidades y recursos técnicos, sino también de cualidades “blandas” como el liderazgo, la capacidad de colaborar y gestionar procesos de cambio y las habilidades de resolución de problemas.
 - Piense también en el entorno propicio, en particular los marcos legales, la disponibilidad real y potencial de recursos, la voluntad y el respaldo políticos para el cambio, etc.
- A continuación, decida qué capacidad debería existir en 2030 para hacer realidad su visión. Considere de nuevo todas las entidades, redes y sectores relevantes, y todos los tipos de capacidad

distintos que necesitarían. Considere también el entorno propicio e identifique las necesidades que existen en él.

- Ahora piense en las oportunidades y los retos que cree que surgirán durante el intento de hacer realidad la visión.
- Finalmente, decida sobre las recomendaciones que le gustaría hacer a la Cámara Metropolitana y a cualquier otro actor, incluido el Gobierno nacional. Sus recomendaciones deberían consistir en pasos claros y concretos que puedan ayudar a hacer avanzar las cosas. Anote cada recomendación en un folio DIN A4 aparte.

Lluvia de ideas: la lluvia de ideas es una técnica para permitir a las personas sugerir ideas aleatoriamente. El moderador o moderadora anima a todo el mundo a participar, lo anota todo, no descarta nada y evita que se haga cualquier comentario negativo sobre las ideas de los demás. Una vez anotadas todas las ideas, se pueden usar bolígrafos de distintos colores para categorizar, agrupar, conectar y vincular las ideas aleatorias. A continuación, se pueden refinar para crear listas o temas, según se requiera para el trabajo posterior.

Estudios de caso: los estudios de caso se pueden utilizar de dos maneras en un taller. Un primer método consiste en estudiar un caso preparado, que se entrega a grupos pequeños de participantes con preguntas guía para su debate y análisis. Si es largo, lo mejor es enviar el estudio de caso a los y las participantes antes del taller, de modo que su tiempo compartido pueda dedicarse al debate en lugar de a la lectura. El segundo método consiste en pedir a los y las participantes que creen un estudio de caso relativo a un reto concreto o un proyecto interesante, basándose en su experiencia de lo que ocurrió y lo bien que funcionó.

Recorrido por la galería / mercado: un recorrido por la galería o el mercado constituye una buena alternativa que evita que todo el grupo tenga que atender a un gran número de presentaciones en PowerPoint. En su lugar, los y las participantes crean expositores o “puestos” con la información que quieren compartir con todo el grupo. Esta información (fotos, gráficos y cualquier otro medio visual interesante) se expone en paneles distribuidos por la sala. A continuación, se divide a los y las participantes en pequeños grupos para visitar los distintos “puestos” del mercado, con preguntas para guiar sus observaciones, que posteriormente se utilizan como base para el debate plenario.

Reflexión guiada: la reflexión guiada es útil por muchos motivos. Por ejemplo, este enfoque resulta especialmente útil para que salgan a la luz y sean cuestionados los supuestos que puedan existir en relación con un asunto. Para ello se pueden ejecutar los siguientes pasos:

- ¿Cuál cree que es la mejor opción para resolver este reto y por qué es la mejor opción?
- ¿En qué supuestos se basa la elección? (Elabore una lista.)
- Anote junto a cada uno de ellos un contrasupuesto (una afirmación en sentido opuesto).
- Recorra las listas y vaya eliminando las parejas de supuesto/contrasupuesto ineficaces, esto es, aquellas donde si la realidad se correspondiera con el supuesto o con el contrasupuesto, ello no afectaría especialmente a la elección.
- Evalúe cada uno de los restantes supuestos en términos de impacto potencial, esto es, pregunte en qué medida es decisiva su veracidad para el éxito de la opción.

Mapeo: se agrupa a los y las participantes conforme a su función/agencia/área de experiencia. Crean en el suelo un mapa visual de lo que está ocurriendo en diferentes partes del sistema global que se está considerando, mostrando los vínculos con otras agencias/grupos/sectores y lo que está ocurriendo en estas relaciones, p. ej., coordinación (¡o no!). Resulta útil la codificación cromática para diferentes tipos de actor y para mecanismos formales/informales. A continuación, se agrupa a los y las participantes en parejas o tríos de personas que no trabajan juntas, y se les proporcionan preguntas guía para revisar el mapa.

Figura 10: Ejemplo de una mapa elaborado en el taller de Río de Janeiro



Trabajo por parejas: hay muchas maneras de utilizar el trabajo por parejas en talleres. Por ejemplo, se puede agrupar a los y las participantes en parejas para que se entrevisten mutuamente, a fin de obtener un conocimiento detallado de la comprensión y la experiencia de la otra persona en un asunto concreto. También se pueden utilizar parejas para que las personas puedan ensayar y refinar sus ideas antes de compartirlas con todo el grupo. Una ventaja del trabajo por parejas reside en el hecho de que para los y las participantes más tímidos puede ser más cómodo compartir así sus ideas que tener que hablar ante un grupo grande.

Presentaciones: estas pueden tener lugar en PowerPoint o de otra forma. Si bien las presentaciones son a menudo un método muy útil para compartir información en un taller, deberían utilizarse con cuidado. Una larga sesión de presentaciones consecutivas no suele requerir mucha participación de la audiencia, y puede dar lugar a una pérdida de concentración y energía en el grupo. Una opción más activa para transmitir información es el recorrido por la galería / el mercado anteriormente descrito.

Río de la vida, río del cambio: este ejercicio se puede utilizar para revisar procesos previos y comprender cómo se ha llegado a la situación actual (río de la vida), o pensar en el futuro y en cómo llegar a él (río del cambio). Este es el proceso utilizado en el taller de Río de Janeiro para crear un río del cambio.

- Piense en el camino desde el presente hasta su visión como un río del cambio.
- Dibuje el río del cambio en el papel del rotafolio, empezando por la izquierda con la situación actual (tal vez solo un pequeño arroyo, o quizás un gran curso de agua contaminado) y terminando en la parte derecha con algo que represente su visión (por ejemplo, el río es ahora caudaloso y ancho, o tal vez ha desembocado en un lago).
- Utilice imágenes de ríos para representar los cambios y retos en el camino desde el presente hasta 2030 (por ejemplo, un reto podría mostrarse como un dique o en forma de rápidos, y un cambio positivo podría ser algo útil flotando hacia el río desde un afluente).

Juegos de rol: los juegos de rol son un método aceptado de trabajar escenarios desconocidos o problemáticos para intentar alcanzar una comprensión, entender una teoría, reunir conceptos para crear una teoría práctica o buscar una resolución. Se instruye a algunos y algunas participantes para que asuman un rol en el escenario y, a continuación, estos se reúnen para representar el proceso. Los y las demás observan, y posteriormente debaten sobre lo que ha ocurrido. En ocasiones, se representa de nuevo la escena con nuevas ideas incorporadas. El propósito del ejercicio y las instrucciones para cada rol deben ser muy claros, de modo que quienes representen el rol sepan exactamente qué están tratando de conseguir.

Los juegos de rol necesitan una mediación intensiva, y hay que tener cuidado si el tema puede molestar a alguien.

Guiones gráficos: son un modo divertido de guiar a los grupos por un proceso de resolución de problemas, por ejemplo:

Sesiones de grupos pequeños: las sesiones de grupos pequeños son una forma de permitir a todas las personas participantes aportar sus ideas a la tarea en cuestión. Se formulan a cada grupo pequeño algunas preguntas clave para su contestación, o se le concede un breve tiempo para generar nuevas ideas, y se le pide que debata y genere un resultado de grupo para compartir con el grupo general.

Narración de historias: las historias se pueden utilizar de diversas maneras. Por ejemplo, para abrir debates en el taller, con los y las participantes compartiendo historias de un minuto sobre una experiencia relevante para el tema del día. A fin de compartir y explorar los asuntos en mayor profundidad, se puede dividir a los y las participantes en grupos pequeños para que compartan su experiencia en el asunto, aplicando las siguientes directrices:

- Cada persona trabaja inicialmente en solitario para identificar la experiencia que desea compartir, y anota quién estuvo implicado, qué ocurrió, el resultado de lo que ocurrió, etc.
- En el grupo, cada persona cuenta su historia por turnos.
- El grupo debate la historia utilizando preguntas guía, tales como:
 - ¿Cuáles fueron los principales factores de éxito y de reto en esta historia?
- Una vez que se hayan contado y debatido todas las historias, el grupo debe repasar todo lo que ha oído e identificar cualquier asunto importante planteado y las enseñanzas que pueden extraerse de estas experiencias.
- Presentación de puntos de aprendizaje para todo el grupo.

Anexo II: Enlaces a otros recursos que presentan modelos de desarrollo de capacidades

Existen otros muchos documentos y materiales que, no obstante, no se centran de manera explícita en el desarrollo de capacidades dentro de una región metropolitana. Este apartado hace referencia a algunas directrices y cajas de herramientas clave. Tenga en cuenta que cada día se publica material nuevo en formato digital.

Los siguientes recursos son útiles para quien quiera examinar con mayor detalle cómo se entienden e implementan actualmente la capacidad y el desarrollo de capacidades.

- *Capacity Works*, GIZ <https://www.giz.de/expertise/html/4620.html>
- Paquete de aprendizaje sobre desarrollo de capacidades LenCD www.lencd.org/learning
- Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo [ECDPM] (2008) *Capacity Change and Performance: Insights and Implications for Development Cooperation*. Disponible en http://www.lmgforhealth.org/sites/default/files/Capacity_Change_and_Performance_Insights_and_Implications_for_Development_Cooperation_0.pdf [consultado el 23 de marzo de 2016].
- EuropeAid
 - (2005) *Institutional Assessment and Capacity Development Why, what and how?* Disponible en <https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/document/documento-de-referencia-n%C2%BA-6-herramientas-para-el-desarrollo-de-la-capacidad>
 - (2009) **Herramientas para el desarrollo de la capacidad**, series de herramientas y métodos, documento de referencia nº 6, Comisión Europea, Bruselas. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/guidelines-toolkit-capacity-development-2010_en.pdf
- COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación): *Capacity development framework*. Disponible en http://www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Learning_and_Networking/Capacity_Development

- PNUD
 - (2009) **Desarrollo de capacidades: Texto básico del PNUD**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de desarrollo de capacidades, Nueva York, 2009. Disponible en <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html>
 - <http://www.undp-globalfund-capacitydevelopment.org/en/functional-capacities/understanding-capacity-development/>
 - <https://undp-healthsystems.org/en/capacities/capacity-development-process/WBI> (2009), **The Capacity Development Results Framework**,
- Instituto del Banco Mundial, Washington, 2009. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/228716-1369241545034/The_Capacity_Development_Results_Framework.pdf
- GLTN/ ONU-Hábitat (2014), **Capacity Development Strategy**, Red Global de Herramientas del Suelo, Nairobi 2014, disponible en <http://unhabitat.org/books/gltncapacitydevelopmentstrategy/> y ejemplo de herramientas de desarrollo de capacidades <http://www.glt.net/index.php/land-tools/capacity-development>
- Banco Mundial (2008), *Capacity Assessment and Capacity Development in a Sector Context Tool Kit*, URL: siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/CD_Toolkit.pdf
- Banco Mundial (2009), *The Capacity Development Results Framework. A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*. URL: http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/228716-1369241545034/The_Capacity_Development_Results_Framework.pdf

Gobernanza metropolitana:

1. GIZ (2016), *Impact, Challenges and Functions of Metropolitan Governance for Sustainable Development*.
2. GIZ y ONU-Hábitat (2016), *Unpacking metropolitan governance for sustainable development. Analysis of Case Studies. Summary Reports of Case Studies*.
3. GIZ y ONU-Hábitat (2015), *Unpacking metropolitan governance for sustainable development*. Documento de debate.
4. Metropolis (2014), *Comparative Study on Metropolitan Governance*, URL: https://www.metropolis.org/sites/default/files/comparative_study_on_metropolitan_governance_eng.pdf

Herramientas en línea para la gestión y el desarrollo urbanos

1. *Toolkit for City Development Strategies 2.0* (Cities Alliance 2017) http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CDS_Toolkit_Web.pdf
2. *Decentralisation toolkit* (Banco Mundial) <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/toolkit9.pdf>
3. *Local Economic Development Toolkit* (ONU-Hábitat) <https://unhabitat.org/books/promoting-local-economic-development-through-strategic-planning-local-economic-development-led-series-volume-3-toolkit-tools-to-support-the-planning-process/>
4. *Roadmap for localising the SDGs: implementation and monitoring at subnational level* https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf
5. *Housing needs survey* http://www.academia.edu/18545213/Local_Housing_Needs_Assessment_A_guide_to_good_practice
6. *SDI community upgrading toolkit* <http://sdinet.org/>
7. *Measuring the fiscal health of cities* https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/mcdonald_wp17bm1.pdf
8. *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments* (Banco Mundial): <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/UDS13CIP.pdf>
9. *City Infrastructure Investment Programme and Prioritisation (CIPP)* <http://cdia.asia/download/ciipp-toolkit-brochure/>

Anexo III: Acuerdos institucionales en regiones metropolitanas

En este capítulo se describen con ejemplos de ciudades cuatro tipos de enfoque institucional que se están implementando (o han sido implementados) en regiones metropolitanas de todo el mundo. Se explican entonces las ventajas e inconvenientes de estos “modelos” y se describen unos cuantos casos que reflejan ejemplos de desafíos para lograr acuerdos de gobernanza efectivos. Véase el documento de debate de GIZ/ONU-Hábitat (2015) *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development* para obtener una idea más amplia y profunda sobre estos asuntos.

Tipos de acuerdos institucionales

La mayoría de las regiones metropolitanas no tienen acuerdos de gobernanza consolidados para coordinar y financiar intervenciones a esta escala (Metropolis 2014). Los siguientes cuatro modelos de enfoque institucional se han implementado, no obstante, en algunas ciudades, aunque, hasta la fecha, la mayoría en países de la OCDE.

Mecanismos de cooperación intermunicipal (en casos de estructura de gobernanza fragmentada)

*Ejemplos: París (Francia), Milán (Italia), cuenca del Ruhr (Alemania); Área Metropolitana de Toronto (Canadá), Brasil (consorcios)*⁶

Dichos acuerdos pueden adoptar la forma de comités, comisiones, grupos de trabajo, plataformas de consulta, etc.; o redes, asociaciones y consorcios urbanos más permanentes. Pueden ser organismos de coordinación temporales o permanentes; a veces están centrados en un aspecto, tema o proyecto de inversión específico; a veces apuntan a una colaboración más amplia. Los gobiernos locales estarían dispuestos a aunar fuerzas si con ello obtuviesen beneficios claros para sí y para sus electores, en comparación con una actuación independiente.

Autoridades metropolitanas/regionales

Ejemplos: Vancouver; Manila; Delhi; y diversos ejemplos en Francia y los Estados Unidos de América

Una autoridad regional es una entidad jurídica independiente; en términos conceptuales, una organización voluntaria creada por gobiernos locales miembros para planificar y/o prestar servicios con el fin de hacer un mejor uso de los recursos públicos.⁷ Dos o más gobiernos locales se pueden asociar así para lograr economías de escala, por ejemplo, estableciendo una red de transporte, operando conjuntamente una instalación de eliminación de residuos, etc. Algunos países (como Francia, Polonia o Italia) han instaurado un marco jurídico específico para este tipo de acuerdos.⁸ Este enfoque constituye una integración administrativa, estando los gobiernos miembros representados en la junta o consejo de administración. Las autoridades regionales, en ocasiones establecidas como empresas de servicios públicos, pueden normalmente cobrar tasas a los usuarios y usuarias por los servicios prestados, y/o recaudar de los gobiernos locales miembros. Algunas autoridades regionales han sido dotadas de mayores competencias tributarias (p. ej., Vancouver).

⁶ Brasil dispone de un marco jurídico independiente para consorcios. Dicho marco (una ley de 2005) alienta la constitución de consorcios, que en algunos casos se pueden convertir en entidades que se asemejan bastante a agencias regionales. En la actualidad se está debatiendo una nueva ley más estricta en Brasil que obligue a las municipalidades vecinas a formar algún tipo de acuerdo de gobernanza metropolitana.

⁷ En los Estados Unidos, estos acuerdos entre ciudades se denominan “asociaciones o distritos con una finalidad especial”.

⁸ En Francia se llaman *communautés urbaines* (“comunidades urbanas”) o *syndicats inter-communaux* (“sindicatos intermunicipales”).

Existen numerosas variantes de autoridades regionales (metropolitanas). Se distinguen según el objetivo con el que han sido creadas:

1. solo con fines de planificación, o para planificar y prestar servicios;
2. para un único sector (p. ej., el transporte) o para múltiples sectores;
3. dotadas solo de funciones asesoras, o de plena competencia para tomar decisiones para el sector o sectores (o para tomar decisiones que necesitan ser ratificadas por cada consejo administrativo local); y en términos de rendición de cuentas;
4. con un consejo designado o elegido indirectamente (por los gobiernos locales miembros), o directamente elegido por la ciudadanía del área.

Gobierno local metropolitano de segundo nivel (o gobierno regional nombrado por parte de un gobierno de nivel superior)

Ejemplos: elegido directamente (p. ej., Stuttgart, Alemania; Londres, Reino Unido); nombrado por un gobierno de nivel superior (p. ej., Minneapolis-St. Paul, Estados Unidos de América)

La responsabilidad de la coordinación regional y algunas funciones de prestación de servicios pueden ser conferidas a un gobierno local independiente. Estos gobiernos locales no tendrían por qué estar jerárquicamente por encima de otros gobiernos locales del área en términos de relaciones de subordinación, sino que podrían tener el mismo rango y estatuto jurídico. Por ejemplo: a) ninguna autoridad considerable sobre ellos (Dar es-Salam); b) autoridad limitada (Budapest); o c) autoridad considerable sobre los gobiernos locales de nivel inferior del área (Londres). Suelen ser financiados principalmente mediante transferencias de un gobierno nacional o regional.

Pocas reformas de gobernanza metropolitana han surgido solo de iniciativas de gobiernos locales. Generalmente, un gobierno nacional o provincial inicia el cambio, imponiéndolo o alentándolo (OCDE 2006). Aunque muchos gobiernos metropolitanos han sido establecidos por una autoridad de nivel superior, la experiencia demuestra que las instituciones así creadas suelen ser débiles, salvo que sean respaldadas por los gobiernos locales del área con la que deben trabajar (Slack 2007).

Los gobiernos metropolitanos de segundo nivel —y también las autoridades regionales— asumen el riesgo de que el acceso por parte de la ciudadanía se vea afectado de forma negativa, por lo que la rendición de cuentas se verá debilitada o carecerá de transparencia debido a que la estructura institucional es más diversa y compleja. Así pues, en estos casos, es particularmente importante aclarar a los ciudadanos y ciudadanas “quién es responsable de qué”. La autoridad debería coincidir con la representación; y las finanzas deberían concordar con la función (responsabilidad del gasto). Esto significa que cualquier entidad establecida para coordinar o prestar servicios a un área metropolitana debería estar representada, en el caso ideal, por la correspondiente jurisdicción al completo, a la que también debería rendir cuentas, y recibir a su vez los recursos correspondientes. Más abajo se ofrece un marco para la división de funciones entre el gobierno local y metropolitano (tabla 3).

Gobierno local consolidado (anexión o fusión de gobiernos locales)

Ejemplos: Ciudad del Cabo (Sudáfrica), Estambul (Turquía), Toronto (Canadá).

La anexión o la fusión pueden resultar eficaces en algunos casos para lograr eficiencia y equidad en la prestación de servicios públicos, reduciendo la complejidad institucional. Pero tienden a ser controvertidas desde el punto de vista político, ya que suelen requerir la participación activa de un gobierno nacional o regional. Pocas fusiones han logrado abarcar la totalidad de un área metropolitana, en general debido a las dinámicas políticas locales. La excepción son los municipios en Sudáfrica (por ejemplo, los límites de Ciudad del Cabo abarcan alrededor del 95 % de las personas que viven y trabajan allí). Una jurisdicción que abarca una gran parte del área metropolitana (o su totalidad) puede facilitar la nivelación en el área, ya que solo tendría una base tributaria. Sin embargo, con una jurisdicción mayor, el acceso por parte de la ciudadanía a su gobierno local se vería afectado, y la rendición de cuentas local debilitada. Si bien las economías de escala suelen producir un ahorro de costos, la armonización de los niveles de servicios y de salarios en el nuevo gobierno local puede estandarizarse sobre la base del gobierno local que tiene el nivel más alto, dando como resultado costos más elevados, como ocurrió en

Toronto (Slack 2007). También se deben tener en cuenta los costos que ocasiona la transición; la reorganización frecuente puede implicar el riesgo de alterar la prestación local de servicios debido al tiempo y a los recursos que exigen los cambios.

Tabla 13: Acuerdos de gobernanza metropolitana con ejemplos de ciudades⁹

Enfoque	Descripción	Ejemplos de ciudades
1. GOBERNANZA FRAGMENTADA CON CIERTO GRADO DE COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL (cooperación horizontal entre gobiernos locales)		
<i>i) Iniciativas conjuntas caso por caso</i>	Iniciativas o acuerdos de cooperación <i>ad hoc</i> para propósitos específicos.	Enfoque frecuente en ciudades sin acuerdos permanentes.
<i>ii) Comité, asociación, consorcio, plataformas de consulta, etc.</i>	Organismos temporales o permanentes para la coordinación.	Muchas ciudades en Brasil; cuenca del Ruhr, Alemania; Turín y Milán, Italia; París, Francia; Área Metropolitana de Toronto, Canadá.
<i>iii) Contratación entre gobiernos locales</i>	Un gobierno local contrata a otro gobierno local para la prestación de un servicio del que es responsable.	Condado de Los Ángeles, Estados Unidos de América.
2. AUTORIDAD METROPOLITANA/REGIONAL (llamada en ocasiones “distrito con una finalidad especial”; una organización voluntaria “de abajo hacia arriba”)		
<i>i) Consejo metropolitano de gobiernos (CdG)</i>	Foro para coordinar esfuerzos compuesto por gobiernos locales miembros. Las decisiones necesitan la aprobación de la correspondiente administración local.	São Paulo, Brasil; Bolonia, Italia; Montreal, Canadá; numerosos ejemplos en los Estados Unidos.
<i>ii) Organismo de planificación</i>	Entidad formal similar al CdG para designar estrategias locales o ejercer la autoridad de planificación y desarrollo de políticas	Existen muchos ejemplos de entidades asesoras, pero son pocas las que tienen competencias de toma de decisiones o de implementación. Portland, Estados Unidos (en el pasado, con competencia de toma de decisiones); Nueva York, N.Y., Estados Unidos (dirigido por una ONG).
<i>iii) Organismo de prestación de servicios</i>	Agencia/corporación/cooperativa de servicios públicos (propiedad de gobiernos locales miembros) para la prestación de uno o varios servicios.	Greater Vancouver Regional Service District (GVRSD), Canadá, una cooperación pública multiservicios.
<i>iv) Organismo de planificación y prestación de servicios</i>	Combinación de ii) y iii), es decir, planificación y provisión de uno o más servicios (p. ej., una autoridad de transporte regional o de recursos hídricos).	Lyon y Marsella, Francia; Lagos Mega-City Development Authority, Nigeria; “agencias de desarrollo” en Delhi, India y Dhaka, Bangladesh.
3. GOBIERNO METROPOLITANO O REGIONAL		

⁹ Pueden existir simultáneamente varios acuerdos en una misma área metropolitana; por ejemplo, un gobierno metropolitano de segundo nivel, una o más autoridades (para transporte, agua, etc.), mientras que algunos gobiernos locales aún pueden involucrarse en la cooperación intermunicipal en relación a otros temas específicos.

Enfoque	Descripción	Ejemplos de ciudades
<i>i) Gobierno local metropolitano de nivel superior</i>	Gobierno local metropolitano, separado, para la coordinación / funciones selectivas.	Quito, Ecuador; Dar es-Salam, Tanzania; Abidján, Côte d'Ivoire (hasta 2001); Barcelona, España; Londres, Reino Unido; Budapest, Hungría; Stuttgart, Alemania; Toronto, Canadá (1954–98); Portland, Estados Unidos; Shanghai, China (todas las grandes ciudades chinas).
<i>ii) Gobierno regional</i>	Gobierno establecido por un gobierno de un nivel superior para un área metropolitana.	Abidján, Côte d'Ivoire (desde 2001); Madrid, España; Manila, Filipinas.
4. GOBIERNO LOCAL CONSOLIDADO (mediante fusión de gobiernos locales o anexión de territorio)		
<i>i) Una jurisdicción cubre el área metropolitana</i>	Una jurisdicción que cubre una gran parte (o la totalidad) de un área metropolitana.	Los municipios en Sudáfrica; Estambul, Turquía.

Evaluación de los acuerdos institucionales

En la siguiente tabla se resumen las ventajas e inconvenientes de cada uno de los acuerdos institucionales.

Tabla 14. Ventajas e inconvenientes de los acuerdos de gobernanza metropolitana

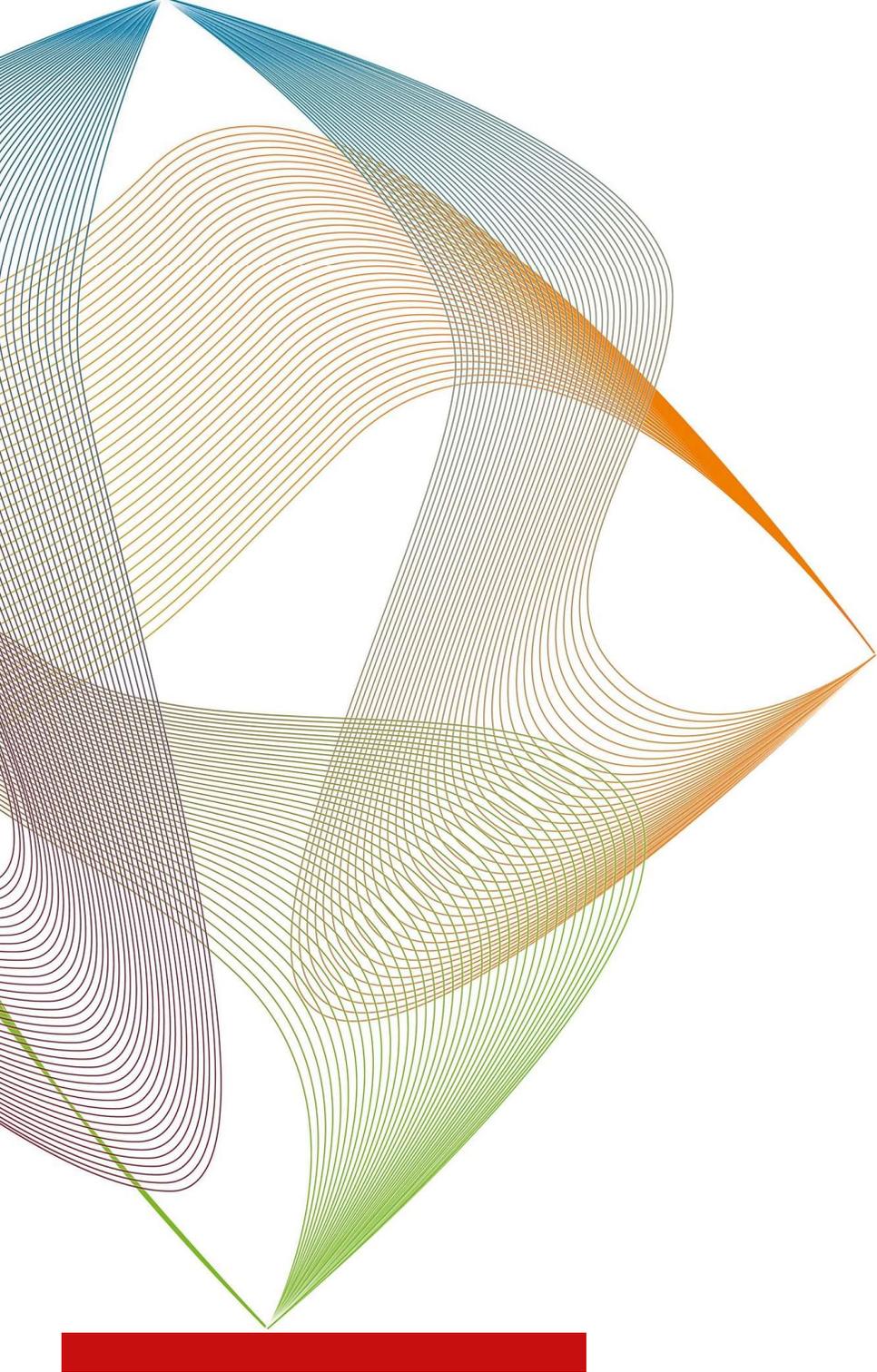
Modelo conceptual	Ventajas	Inconvenientes
1. GOBERNANZA FRAGMENTADA CON CIERTA COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL (cooperación horizontal entre gobiernos locales)		
<i>i) Iniciativas conjuntas caso por caso (acuerdos entre autoridades locales)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Útil para áreas en las que existen interdependencias limitadas entre gobiernos locales (o para un área pequeña con solo dos gobiernos locales). • Puede ser una etapa inicial para reunir experiencia y generar confianza en el esfuerzo conjunto entre gobiernos locales. • Enfoque posible si los acuerdos de carácter más permanente y formal están limitados por el sistema político o prohibidos por marcos jurídicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normalmente limitado en alcance (p. ej., un evento o una cuestión urgente). • No hay compromiso para abordar una necesidad a más largo plazo, si eso es lo que se necesita (sostenibilidad).
<i>ii) Comités, comisiones, grupos de trabajo, consorcios, cooperaciones, plataformas de consulta, etc.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos temporales o permanentes para la coordinación (a veces tienen un carácter de redes más que de instituciones). • Enfoques flexibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • A menudo solo con funciones de asesoramiento.

Modelo conceptual	Ventajas	Inconvenientes
<i>iii) Contratación entre gobiernos locales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Un gobierno local se puede especializar en un servicio o función en particular, en beneficio de todos los gobiernos del área metropolitana. • Útil cuando uno de los gobiernos locales domina en términos de capacidad humana y financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno local que contrata el servicio sigue teniendo la necesidad de supervisar la calidad y la cobertura de la prestación del servicio (la contratación externa no significa abandonar la responsabilidad por el servicio o la función). • Riesgos: i) el acceso por parte de la ciudadanía al prestador de los servicios se puede ver afectado; y ii) la rendición de cuentas puede verse debilitada o no resultar clara a los ciudadanos y ciudadanas.

2. AUTORIDAD METROPOLITANA/REGIONAL
(llamada en ocasiones “distrito con una finalidad especial”; una organización voluntaria “de abajo hacia arriba”)

<i>i) Consejo metropolitano de gobiernos (CdG) (y acuerdos similares)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Un foro para gobiernos locales con el propósito de abordar intereses comunes y regionales, al tiempo que mantienen su autoridad decisoria (si las decisiones requieren la aprobación de sus consejos locales). • Puede proporcionar cierta flexibilidad si los miembros pueden adherirse al CdG y abandonarlo con facilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • El impacto depende de los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> a) los recursos financieros y humanos movilizados o asignados al CdG; y b) el grado de coherencia entre las opiniones de los consejos de los gobiernos locales miembros con respecto a los problemas metropolitanos.
<i>ii) Organismo de planificación regional (con o sin autoridad para implementar o hacer cumplir planes)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Punto focal permanente para planificación (regional) metropolitana. • Recursos analíticos especializados a nivel metropolitano (ponen de relieve los efectos indirectos, las oportunidades de economías de escala, las desigualdades, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de impacto limitado si su papel es solo de carácter asesor. • Requiere capacidades y recursos institucionales importantes para ser efectivo.
<i>iii) Organismo regional de prestación de servicios (como entidad pública o empresa de servicios)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr economías de escala (eficiencia) para determinados servicios. • Compromiso de gobiernos locales como “propietarios” de la autoridad. • (La responsabilidad de la prestación de los servicios se “delega” en la autoridad.) • Si se ha creado una corporación (empresa de servicios), se puede facilitar una transición al servicio o servicios que van a ser prestados por el sector privado o una cooperación entre el sector público 	<ul style="list-style-type: none"> • La eficacia depende de la autoridad para cobrar tasas a los usuarios y usuarias (tarifas), recaudar contribuciones de los gobiernos locales, hacer uso de competencias de ámbito municipal (<i>precept powers</i>) o disponer de transferencias asignadas o competencias tributarias. • Riesgos: i) el acceso por parte de la ciudadanía al prestador de los servicios se puede ver afectado; y ii) la rendición de cuentas puede

Modelo conceptual	Ventajas	Inconvenientes
	y el sector privado (CPP), según sea necesario.	verse debilitada o no resultar clara a los ciudadanos y ciudadanas.
<i>(iv) Organismo regional de planificación y prestación de servicios (como entidad pública o empresa de servicios)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Combinación de las ventajas para los organismos regionales de planificación y organismos regionales de prestación de servicios citadas arriba. 	<ul style="list-style-type: none"> Combinación de los inconvenientes para los organismos regionales de planificación y los organismos regionales de prestación de servicios citados arriba.
3. GOBIERNO METROPOLITANO O REGIONAL		
<i>i) Gobierno <u>local</u> metropolitano de nivel superior.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Una estructura de gobierno “permanente” para determinadas funciones metropolitanas (designada o elegida directamente o a través de gobiernos locales de nivel inferior). Recursos especializados a nivel metropolitano. 	<ul style="list-style-type: none"> La eficacia suele depender de los siguientes factores: <ol style="list-style-type: none"> el grado de autoridad sobre los gobiernos locales de nivel inferior; y si tiene fundamentalmente funciones de planificación o también algunas funciones de prestación de servicios.
<i>ii) Gobierno <u>regional</u> nombrado por un gobierno de nivel superior (para un área metropolitana en particular).</i>	<ul style="list-style-type: none"> Una estructura de gobierno “permanente” (elegida directamente o designada por un gobierno de nivel superior) para determinadas funciones metropolitanas. Normalmente dotada de recursos por el gobierno de nivel superior. Recursos especializados a nivel metropolitano. 	<ul style="list-style-type: none"> Riesgos: i) conexión limitada con los gobiernos locales del área, así como compromiso limitado de dichos gobiernos (el efecto podría paliarse con una fuerte representación local del gobierno); ii) el acceso por parte de la ciudadanía puede verse afectado; y iii) la rendición de cuentas puede verse debilitada o resultar poco transparente para los ciudadanos y ciudadanas.
4. GOBIERNO LOCAL CONSOLIDADO (mediante fusión de gobiernos locales o anexión de territorio)		
<i>i) Una <u>jurisdicción</u> cubre esencialmente el área metropolitana</i>	<ul style="list-style-type: none"> Facilita la coordinación a nivel metropolitano. Facilita abordar la nivelación y armonización de servicios dentro del área (una base tributaria). 	<ul style="list-style-type: none"> Con una jurisdicción más grande, el acceso por parte de la ciudadanía al gobierno local se vería afectado, y la rendición de cuentas local debilitada. Es posible que se sigan necesitando oficinas de administración locales y acuerdos sectoriales.



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Domicilios de la Sociedad GIZ
Bonn y Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Alemania
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Alemania
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

On behalf of



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development