

GOLD IV
2016

RESUMEN
EJECUTIVO

Cuarto Informe Mundial
sobre la Descentralización y la Democracia Local

CO-CREANDO EL FUTURO URBANO

LA AGENDA DE LAS METRÓPOLIS,
LAS CIUDADES Y LOS TERRITORIOS



© CGLU 2016

Este resumen ejecutivo presenta la introducción y la conclusión y los resúmenes de los capítulos originales del Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Todos los derechos reservados. Cualquier reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Ninguna parte de esta publicación puede ser reimpresa o reproducida o utilizada en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico o de otro tipo, ya existentes o por inventar, de fotocopia o grabación, o en cualquier sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin el permiso por escrito de los editores.

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinyó 15
08002 Barcelona
www.uclg.org

ADVERTENCIA:

Los términos empleados relativos a la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, o sobre sus autoridades, o sobre sus fronteras o límites, o relacionados con su sistema económico o nivel de desarrollo no reflejan necesariamente la visión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de este informe no reflejan la opinión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Ilustraciones: Borja M. Iglésias

Diseño gráfico y maquetación: www.ggrafic.com

Fotos de portada: ©BMJ, ©Rawpixel.com

Todas las fotos utilizadas en este volumen están publicadas bajo licencia de Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/>). Algunos derechos reservados.



CO-CREANDO EL FUTURO URBANO

LA AGENDA DE LAS METRÓPOLIS,
LAS CIUDADES Y LOS TERRITORIOS

RESUMEN EJECUTIVO

ÍNDICE

COMITÉ EDITORIAL	4
CRÉDITOS	6
PARTICIPANTES EN TALLERES Y CONSULTAS	8
PREFACIO	12



INTRODUCCIÓN	15
---------------------------	-----------



01 ÁREAS METROPOLITANAS LA COMPLEJIDAD DE LA ERA METROPOLITANA

INTRODUCCIÓN	34
1.1 Cómo transformar la gobernanza metropolitana	36
1.2 La búsqueda de competitividad en las áreas metropolitanas	38
1.3 Áreas metropolitanas sostenibles y resilientes	40
1.4 Un cambio de paradigma en nuestra comprensión de la sostenibilidad: hacia el "derecho a la ciudad"	41
1.5 Recomendaciones para la agenda de las ciudades metropolitanas	44



02 CIUDADES INTERMEDIAS NEXO VITAL ENTRE LO LOCAL Y LO MUNDIAL

INTRODUCCIÓN	50
2.1 Las ciudades intermedias en el mundo	52
2.2 Las ciudades intermedias en los sistemas de ciudades nacionales y mundiales	57
2.3 Construir la agenda de las ciudades intermedias: ventajas y perspectivas	58
2.4 Recomendaciones para la agenda de las ciudades intermedias	61



03 TERRITORIOS: REGIONES, PEQUEÑAS CIUDADES Y MUNICIPIOS RURALES

INTRODUCCIÓN	66
3.1 Gobernanza regional.....	69
3.2 Las regiones como motores del desarrollo territorial	71
3.3 Poblaciones pequeñas, vínculos urbano-rurales y desarrollo regional.....	73
3.4 Recomendaciones para la agenda de los territorios	77



04 CONCLUSIONES

1 INTRODUCCIÓN	83
2 EL CONTEXTO MUNDIAL	84
3 ÁREAS METROPOLITANAS, CIUDADES Y TERRITORIOS: PRINCIPALES RESULTADOS ...	87
4 PREPARARSE PARA LA TRANSICIÓN A UNA AGENDA URBANA Y TERRITORIAL SOSTENIBLE: CONCEPTOS CLAVE	94
5 UN ENFOQUE TERRITORIAL SOBRE LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO.....	97
6 POLÍTICAS NACIONALES URBANAS Y TERRITORIALES: EXIGENCIAS PARA UNA GOBERNANZA MULTINIVEL COMPARTIDA	104
7 UN CONTRATO SOCIAL QUE SE SUSTENTA EN UNA GOBERNANZA COMPARTIDA	109
8 FINANCIAR EL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL	112



05 LA AGENDA DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES PARA Y POST-HÁBITAT III

125



COMITÉ EDITORIAL

COORDINACIÓN

Edgardo Bilsky
Andrea Ciambra
Mathieu Guérin
Ludovic Terren

ORIENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Josep Roig, Secretario General, CGLU
Emilia Sáiz, Secretaria General Adjunta, CGLU

SECRETARIAS GENERALES DE LAS SECCIONES DE CGLU

Brock Carlton, CGLU América del Norte; **Gustavo Cezario**, FLACMA, CGLU América Latina; **Mehmet Duman**, CGLU Medio Oriente y Asia Occidental; **Jean Pierre Elong-Mbassi**, CGLU África; **Felip Roca**, Metrópolis; **Rassikh Sagitov**, CGLU Eurasia; **Bernadia Tjandradewi**, CGLU Asia-Pacífico; **Frédéric Vallier**, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), CGLU Europa.

SECRETARIADO MUNDIAL DE CGLU

Lamine Abbad, **Pere Ballester**, **Mohamed Boussraoui**, **Jean-Baptiste Buffet**, **Xavier Castellanos**, **Irene Fuertes**, **Lina Gast**, **Paz Grossi**, **Sara Hoeflich**, **Tara Katti**, **Ricardo Martínez**, **Mònica Mora**, **Carole Morillon**, **Natalène Poisson**, **Marie-Laure Roa**, **Antònia Sabartés**, **Alejandra Salas Petit**, **Kate Shea Baird**, **Elisabeth Silva**, **Mariola Szk.**

SECRETARÍAS DE COMISIONES Y GRUPOS DE TRABAJO DE CGLU

Cultura: **Jordi Pascual**, **Jordi Baltà Portolés** y **Sarah Vieux**

Descentralización y autonomía local: **Arnau Gutiérrez** y **Ana Tapia** (Diputación de Barcelona)

Cooperación al desarrollo y diplomacia de las ciudades: **Elena Pierce** (Federación Canadiense de Municipalidades) y **Renske Steenbergen** (VNG International, Países Bajos)

Ciudades digitales y del conocimiento: **Jesus Manzano García** (Bilbao International), **Lidia Cobas** y **Leandro Ardanza**

Ciudades intermedias: **Firdaous Oussidhoum** (asesora especial del Ayuntamiento de Chefchaouen, Marruecos) y **Josep Maria Llop** (Universidad de Lleida, España)

Finanzas Locales y Desarrollo: **Nathalie Le Denmat** y **Charlotte Lafitte**

Planificación Urbana Estratégica: **Puvendra Akkiah** (Ayuntamiento de Ethekwini – Durban, Sudáfrica) y **Maria Regina Rau** (Ayuntamiento de Porto Alegre, Brasil)

Ciudades de Periferia: **Djamel Sandid** (Ayuntamiento de Nanterre, Francia) y **Deise Martins** (Ayuntamiento de Canoas, Brasil)

Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos: **Magali Fricaudet** y **Guillem Ramirez**

Con aportaciones especiales de las redes involucradas en el **Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales / Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF)**



www.gtf2016.org

Reconocimiento especial por el apoyo financiero y asesoramiento de:



**Diputació
Barcelona**

Diputació de Barcelona
(Provincia de Barcelona)



Comisión Europea

Y también a:



Ministerio de Asuntos Exteriores y del
Desarrollo Internacional de Francia



ONU-Hábitat

Para obtener más información sobre el Observatorio Mundial sobre la Democracia Local y la Descentralización (GOLD) y CGLU, por favor visite: www.uclg.org/ y www.gold.uclg.org/.



CRÉDITOS

AUTORES POR CAPÍTULOS

ÁREAS METROPOLITANAS

Greg Clark y **Tim Moonen**, The Business of Ciudades, Ltd, Reino Unido

Agnès Deboulet (coord.), **Cyprien Butin** y **Jeanne Demoulin**, LAVUE-CNRS, Francia

Sus contribuciones han sido enriquecidas con las reflexiones y observaciones del Comité Científico del equipo LAVUE, integrado por **Frédéric Dufaux**, **Alain Dubresson**, **Philippe Gervais-Lambony**, **Aurélie Quentin**, **Pascale Philifert**, LAVUE (UMR 7218 CNRS) y la Universidad de París Ouest Nanterre-La Défense, y **Tommaso Vitale**, Sciences Po Paris.

CGLU desearía reconocer, en particular, la contribución de The Business of Cities en las secciones 1, de 2.1 a 2.3, y de 3.1 a 3.2, mientras que las contribuciones de LAVUE-CNRS están indicadas en el documento.

Las contribuciones originales, sin embargo, han sido utilizadas como referencias por el Secretariado Mundial de CGLU que ha desarrollado este capítulo como parte del Informe GOLD y como contribución a la Agenda Global de Gobiernos Locales y Regionales. El Secretariado Mundial, por tanto, asume la plena responsabilidad de los contenidos de este documento y de cualquier posible mala interpretación de los textos y argumentos originales de los autores. La versión completa de las contribuciones originales está disponible en línea, en el portal web de GOLD. (<http://www.gold.uclg.org/>).

CIUDADES INTERMEDIAS

Brian Roberts, Director de Urban Frontiers, Profesor emérito, Universidad de Canberra, Australia

Borja M. Iglésias, Director de *Network for Strengthening the Informal City*, España

Josep Maria Llop, Director de la cátedra UNESCO de ciudades intermedias y de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA-CIMES), Universidad de Lleida, España

Otras contribuciones:

Álvaro Artigas Pereira, Doctor en Ciencias Políticas, profesor asociado del Centro de Estudios e Investigación en Relaciones Internacionales / *Centre de Recherches Internationales* (CERI) París, Francia (para la sección sobre gobernanza)

Gundula Löffler, consultora en desarrollo local internacional, Malmö, Suecia (para la sección sobre descentralización fiscal)

TERRITORIOS: REGIONES, PEQUEÑAS CIUDADES Y MUNICIPIOS RURALES

Agustí Fernández de Losada, Director, estudios internacionales y asistencia técnica, Tornos Abogados, España

Javier Sánchez Cano, Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Barcelona, España

Cecilia Tacoli, Investigadora principal, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo / *Institute for Environment and Development (IIED)*, Reino Unido

Otras contribuciones:

Andrés Rodríguez-Pose, Profesor de Geografía Económica y **Callum Wilkie**, Investigador, *London School of Economics*, Reino Unido

CONCLUSIONES

Anton Cartwright, Investigador principal y especialista en Finanzas Locales (verdes) y Economía verde, Centro Africano para las Ciudades / *African Centre for Cities*, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Edgar Pieterse, Director, Centro Africano para las Ciudades / *African Centre for Cities*, Universidad de Cape Town, Sudáfrica

Mark Swilling, Académico, Director del Instituto de Sostenibilidad / *Sustainability Institute*, Coordinador del Panel Internacional de los Recursos del PNUMA, Sudáfrica.



PARTICIPANTES EN TALLERES Y CONSULTAS

ÁREAS METROPOLITANAS Y PERIFERIAS

(30-31 de Marzo de 2015 y 4-5 de Julio de 2016)

SECRETARÍA MUNDIAL DE METRÓPOLIS

Felip Roca, Secretario general; **Octavi de la Varga Mas**, Director ejecutivo

Agnès Bickart, Gestora de conocimiento y responsable de proyectos para Asia-Pacífico; **Hélène Jourdan**, Responsable de proyectos para África y del Observatorio de Metrópolis, **Silvia Llorente Sánchez**, Asesora del presidente de la red internacional mujeres de Metrópolis, **Mireia Zapata**, Responsable de proyectos para Europa y coordinadora de mujeres y jóvenes de Metrópolis.

ALCALDES Y FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO LOCAL

ÁFRICA

Fatimetou-Mint Abdelmalick, Alcaldesa de Teveragh-Zeina (Mauritania), **Calisto Cossa**, Alcalde de Matola (Mozambique), **Jan Erasmus**, Director de relaciones internacionales, Johannesburg (Sudáfrica), **Azzedine Hafif**, Director de gestión del suelo y planificación de la agencia urbana de Casablanca (Marruecos), **Anne Marie Thérèse Jouga**, Presidenta de comisión, Dakar (Senegal), **Azza Sirry**, Director del centro de Formación de Metrópolis, Cairo (Egipto), **Rahnatouca Sow Dieye**, Directora Adjunta, Oficina del alcalde de Dakar (Senegal), **Abdoulaye Thimbo**, Alcalde de Pikine (Senegal)

ASIA-PACÍFICO

Joonho Ahn, SHRDC, *Seoul Institute*, Gobierno Metropolitano de Seúl (Corea del Sur), **Jiyoung Lee**, Coordinador de programas, SHRDC, *Seoul Institute*, Gobierno Metropolitano de Seúl (Corea del Sur), **Sunil Dubey**, Asesor Sénior de Metrópolis, Sydney (Australia), **Sutrisno Mes**, ex Gestor municipal de Sleman, MPKD, Universidad de Gadjah Mada (Indonesia)

EUROPA

Derek Antrobus, Concejal, Ayuntamiento de Salford (Reino Unido), **Antonio Aniesa**, Gabinete del Presidente de Plaine-Commune (Francia), **Mònica Batlle**, Directora adjunta de relaciones internacionales, Ayuntamiento de Barcelona (España), **Patrick Braouezec**, Presidente de Plaine-Commune (Francia), **Gemma Calvet**, Directora de la Agencia de Transparencia, Área Metropolitana de Barcelona (España), **Anne Claes**, Servicios públicos, Región de Bruselas (Bélgica), **Sylvie Ducatteau**, Concejal de asuntos internacionales, Plaine-Commune (Francia), **Ulrich Graute**, Asesor científico, ciudad de Berlín (Alemania), **Arnau Gutiérrez Camps**, Asesor de relaciones multilaterales de la Dirección de Relaciones Internacionales, Provincia de Barcelona (España), **Eric Huybrechts**, Arquitecto y Planificador Urbano/Regional, Responsable de Asuntos Internacionales y Comerciales, Agencia de Planificación y Urbanismo de la Región Paris/Île-de-France (IAU-IdF) (Francia), **Oriol Illa**, Director de relaciones internacionales y cooperación, Área Metropolitana de Barcelona (España), **Patrick Jarry**, Alcalde de Nanterre (Francia), **Paul Lecroart**, Urbanista, Agencia de Planificación Regional de la Región Paris/Île-de-France (IAURIF) (Francia), **Victor Said**, Director, Instituto de Formación de Metrópolis (MITI), París, Île de France (Francia), **Djamel Sandid**, Responsable de relaciones internacionales, Nanterre (Francia), **Hector Santcovsky**, Director de planificación estratégica, Área Metropolitana de Barcelona (España), **Eduard Saurina**, Coordinador, Departamento de Gestión Técnica, Área Metropolitana de Barcelona (España), **Xavier Tiana i Casablanca**, Jefe de relaciones institucionales, Área Metropolitana de Barcelona (España)

AMÉRICA LATINA

Ángeles Arano, Asesora del gabinete metropolitano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), **Joaquim Bastos**, Coordinador, Asuntos Metropolitanos, Ayuntamiento de Sao Paulo (Brasil), **Marcos Campagnone**, Director de gestión de proyectos, EMPLASA, Estado de Sao Paulo (Brasil), **Jairo Jorge da Silva**, Alcalde de Canoas (Brasil), **Juan Le Bas**, Secretario de relaciones internacionales, Ayuntamiento de Morón (Argentina), **Deise Martins**, Directora de relaciones internacionales y cooperación, Ayuntamiento de Canoas (Brasil), **Miguel Matteo**, Coordinador, proyectos especiales del Departamento de Relaciones Internacionales, Ayuntamiento de Sao Paulo (Brasil), **Jorge Alberto Pérez Jaramillo**, Director de planificación, Ayuntamiento de Medellín (Colombia), **Áurea Maria Queiroz Davanzo**, Asesora técnica, Dirección de Planificación, EMPLASA – Estado de Sao Paulo (Brasil)

ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

Abdel Salam El Khalil, Vicepresidente, Ayuntamiento de Ghobeiry (Líbano)

AMÉRICA DEL NORTE

Massimo Iezzi, Director general, Autoridad Metropolitana de Montreal (Canadá), **Henri Paul Normandin**, Director de relaciones internacionales, Ciudad de Montreal (Canadá)

EXPERTOS Y ACADÉMICOS

Giovanni Allegretti, Investigador sénior, Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal), **Renato Balbim**, Instituto de Investigación en Economía Aplicada (IPEA) (Brasil), **Augusto Barrera**, Coordinador, CITE-FLACSO, ex Alcalde, Quito (Ecuador), **Agnès Deboulet**, Profesora de Sociología, Universidad de París 8 (Francia), **Alexey Novikov**, Decano de la Escuela de Postgrado de Estudios Urbanos y Planificación, Universidad Nacional de Investigación, Escuela Superior de Economía (Rusia), **Susan Parnell**, Profesora, Centro Africano para las Ciudades, Universidad de Cape Town (Sudáfrica), **Tim Moonen**, Director de inteligencia, *The Business of Cities*, Centro de Innovación Urbana (Reino Unido), **Edgar Pieterse**, Director, Centro Africano para las Ciudades, Universidad de Cape Town (Sudáfrica), **Mark Swilling**, Director académico del Instituto de Sostenibilidad (Sudáfrica) **Yao Yi**, Profesora Asociada de Sociología, Academia Guangzhou de Ciencias Sociales (China)

SOCIEDAD CIVIL

Mike Bird, Jefe de operaciones, WIEGO, **Esther Mwaura**, Consejo de Coordinación de la Comisión Huairou, **Lorena Zarate**, Presidenta de la Coalición Internacional del Hábitat.

ASOCIADOS

Chloé Chambre-Simeha, Directora de asuntos públicos para la Unión Europea, Suez (Francia), **Pilar Conesa**, Directora, Anteverti, Barcelona (España), **William Cobbett**, Director, Alianza de Ciudades / *Cities Alliance* (Bélgica), **Alfonso Govela**, Director ejecutivo, DigitalCivix (México), **Catherine Mantel**, Directora de proyectos, Dirección de Relaciones Europeas e Internacionales, GDF Suez (Francia), **Fabienne Perucca**, Responsable de programas, Unidad de gobierno local y descentralización, ONU-Hábitat, **Carme Gual Via**, Coordinadora de relaciones internacionales, Hábitat Urbano, Barcelona (España)

CIUDADES INTERMEDIAS

(23-24 de Marzo de 2015 y 25-26 de Abril de 2016)

ALCALDES, CONCEJALES Y FUNCIONARIOS DE GOBIERNOS LOCALES

ÁFRICA

Macloud Kadammanja, Director ejecutivo de Blantyre (Malawi), **Moukaram Océni**, Alcalde de Porto Novo (Benín), **Firdaous Oussidhoum**, Coordinación del Grupo de trabajo de CGLU sobre ciudades intermedias (Marruecos), **Mohamed Sefiani**, Alcalde de Chefchaouen y Presidente del Grupo de trabajo de CGLU sobre ciudades intermedias (Marruecos), **Marco Swarts**, Director ejecutivo de Swakopmunt (Namibia), **Nasseneba Touré**, Alcaldesa de Odienné (Costa de Marfil)

PARTICIPANTES EN TALLERES Y CONSULTAS

ASIA-PACÍFICO

Rolf Fenner, Asesor sénior de políticas, Asociación de Gobiernos Locales de Australia (Australia), **José Enrique García III**, Alcalde de Balanga City, Vicepresidente, Liga de Ciudades de Filipinas, **Hemanthi Goonasekera**, Secretaria general, Federación de Gobiernos Locales de Sri Lanka (Sri Lanka)

EUROPA

Selçuk Akinci, Concejal, Ayuntamiento de Breda (Países Bajos), **Oihane Agirregoitia**, Concejal de igualdad, cooperación y ciudadanía, Ayuntamiento de Bilbao (España), **Yonka Agalova**, Directora de cultura y turismo, Ayuntamiento de Gabrovo (Bulgaria), **Timm Fuchs**, Director de Dezernat IV, Asociación Alemana de Municipalidades (Alemania), **Arnau Gutiérrez Camps**, Asesor de relaciones multilaterales de la Dirección de Relaciones Internacionales, Provincia de Barcelona (España), **Mats Jarnhammar**, Urbanista, experto en *SymbioCiudad Approach*, agencia internacional de la Asociación de Municipios de Suecia – SKL (Suecia), **Jesús Manzano García**, Relaciones internacionales, Ayuntamiento de Bilbao (España), **Frans Mencke**, Director ejecutivo del Ayuntamiento de Hoorn (Países Bajos), **Joan Parpal**, Secretario general MEDCiudades (España), **Gunnar Schwarting**, ex Director ejecutivo de la Asociación Alemana de Ciudades y Municipios en Rhineland Palatine (Alemania)

AMÉRICA LATINA

Silvio Barros, ex Alcalde de Maringá, Secretario de planificación, Estado de Paraná (Brasil), **Nicolás Cuesta**, Alcalde de la ciudad de San Justo (Argentina), **Montserrat Tello**, Concejala, Ayuntamiento de Cuenca (Ecuador), **Gandhy Vázquez**, Oficina del alcalde, Ayuntamiento de Tulcán (Ecuador)

ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

Nader Ghazal, Alcalde de Tripoli (Líbano), **Mohamad Saadie**, Presidente de la Unión de Municipalidades de Dannieh (Líbano)

AMÉRICA DEL NORTE

Murray Jamer, Director administrativo adjunto, Ayuntamiento de Fredericton (Canadá)

ACADÉMICOS E INVESTIGADORES

Francesc Arola Coronas, Urbanista y Arquitecto paisajista (España), **Ana Falú**, Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba y Directora del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (Argentina), **Rene Hohmann**, Alianza de Ciudades / *Cities Alliance*, **Borja M. Iglésias**, Arquitecto urbanista, Cátedra UNESCO, Universidad Politécnica de Cataluña (España), **Josep Maria Llop**, Director UIA-CIMES Programa internacional sobre ciudades intermedias (España), **Sithole Mbanga**, Director ejecutivo, Red de Ciudades Sudafricanas / *South African Cities Network* (Sudáfrica), **Cristhian Ortega Ávila**, consultor, Departamento de Planificación Nacional de Ciudades Intermedias (Colombia), **Alexander Puzanov**, Director general del Instituto de Economía Urbana (Rusia), **David Satterthwaite**, Investigador asociado sénior, IIED (Reino Unido), **Brian Roberts**, Profesor emérito, Universidad de Canberra (Australia), **Jagan Shah**, Director del Instituto Nacional de Asuntos Urbanos (India)

SOCIEDAD CIVIL Y ASOCIADOS

Andy Johnston, Jefe de Operaciones, LGiU (Reino Unido), **Nico Keijzer**, Responsable de programas, *Slum Dwellers International*, **Chris Naylor**, Director de alianzas, LGiU (Reino Unido)

TERRITORIOS: REGIONES, PEQUEÑAS CIUDADES Y MUNICIPIOS RURALES

[29-30 de Junio de 2015]

ALCALDES Y REPRESENTANTES DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

AFRICA

Ayuntamientos: **Georgette Djenontin**, Experto en desarrollo local, Asociación de Municipalidades de Benín (ANCB) (Benín), **Rodgers Mozheniy**, Secretario general, Asociación de Gobiernos Locales de Zimbabue (ZILGA) (Zimbabue), **Duduzile Mazibuko**, Alcalde ejecutivo, Distrito Municipal de Uthukela y miembro de la Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales – SALGA (Sudáfrica), **Leticia Naid**, Directora de programas de desarrollo económico, Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales - SALGA (Sudáfrica)

Regiones y Provincias: **Adama Diallo**, Presidente del Consejo del Departamento de Gossas, Secretario general, Asociación de Departamentos (Senegal), **Soumana Hassane**, Secretario permanente, Asociación de Regiones (Níger)

ASIA-PACÍFICO

Ayuntamientos: **P Idn Hugua**, Alcalde de Wakatobi (Indonesia)

Regiones y Provincias: **Ferdinand Abesamis**, Alcalde de Penaranda, Ecija, Liga de Provincias de Filipinas.

EUROPA

Ayuntamientos: **Guy Clua**, Presidente de la Asociación de Alcaldes Rurales de Lot y Garone y Vicepresidente de la Asociación Francesa de Alcaldes Rurales (Francia), **Jordi Cuyàs**, Coordinador de proyectos estratégicos de Vilafranca del Penedès (España), **Cédric Szabo**, Director, Asociación Francesa de Alcaldes Rurales (Francia)

Regiones y Provincias: **Xavier Boneta**, Oficina de estrategia de desarrollo económico, Provincia de Barcelona (España), **Barbara Cannon**, Vicepresidenta, Gobierno Municipal de Allerdale (Reino Unido), **Camila de Epalza Azqueta**, Responsable de políticas de la Unión Europea, Delegación del País Vasco en la UE, grupo de cooperación externa, Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), **Joan Vallvé**, ex Presidente, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), **Carles Llorens**, Secretario general, ORU-FOGAR (España), **Marta Macias**, Directora general de cooperación al desarrollo, Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, Generalitat de Catalunya (España), **Michèle Pasteur**, Experta, Asociación Francesa de Departamentos (Francia), **Marta Subirà Roca**, Directora General de política medioambiental, Generalitat de Catalunya, (España), **Ana Tapia**, Dirección de Relaciones Internacionales, Provincia de Barcelona, (España)

AMÉRICA LATINA

Ayuntamientos: **Eduardo Stranz**, Consultor técnico, Confederación Nacional de Municipalidades (Brasil)

Regiones y Provincias: **Viviana Barberena**, Federación Nacional de Departamentos (Colombia), **María Julia Reyna**, Directora de relaciones externas, Provincia de Santa Fe (Argentina)

ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

Ayuntamientos: **Tunç Soyer**, Alcalde de Seferihisar (Turquía)

ACADÉMICOS Y ASOCIADOS

Cecilia Tacoli, Investigadora Principal, IIED (Reino Unido), **Callum Wilkie**, Departamento de Geografía y Medio Ambiente, *London School of Economics* (Reino Unido)

SOCIEDAD CIVIL

Mamadou Bachir Kanouté, Coordinador Ejecutivo, Enda ECOPOP (Senegal)

PREFACIO

En los últimos dos años, la comunidad Internacional ha adoptado tres agendas ambiciosas para alcanzar mayor bienestar, paz y sostenibilidad: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana. Sin embargo, para que estas agendas cumplan sus promesas y realicen las transformaciones, se deberá lograr una fuerte movilización a nivel local.

Los gobiernos locales y regionales han contribuido activamente a estas agendas universales aportando sus experiencias y prioridades. Como Presidente de CGLU y ex miembro del Grupo de Alto Nivel de Personalidades sobre la Agenda Post-2015, creado por el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon, estoy orgulloso de haber contribuido personalmente a este debate global, insistiendo en la necesidad de integrar una dimensión urbana y territorial más fuerte en los ODS.

Como parte de este proceso, abagué por la creación del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales [*Global Taskforce of Local and Regional Governments*, GTF] para coordinar mejor la incidencia política de todas las redes internacionales de autoridades locales y regionales, y con ello proporcionar a nuestra membresía una mayor visibilidad y una voz en la mesa global. El GTF ha demostrado ser una palanca fundamental en nuestra labor de influencia internacional: jugó un papel decisivo en la inclusión del ODS 11 sobre ciudades sostenibles en la agenda post-2015; co-dirigió la consulta sobre la localización de los ODS, y contribuyó a dar visibilidad a las ciudades en la COP 21 en París. A través de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, el GTF ha contribuido a reunir a todas las ciudades, regiones y gobiernos locales, y a sus respectivas asociaciones, en el proceso hacia Hábitat III.

El Cuarto Informe GOLD que hoy les presentamos es una contribución de CGLU

para reforzar nuestra red internacional de gobiernos locales y regionales. El informe tiene por objetivo proporcionar a nuestra organización, a nuestros asociados y a las instituciones internacionales, una visión global de nuestra realidad y aspiraciones. Es el cuarto de una serie que, durante los últimos doce años, CGLU ha publicado cada tres años. Como los anteriores, ha sido desarrollado con el apoyo de expertos, académicos y profesionales y es el fruto de amplias consultas a gobiernos locales y regionales, incorporando experiencias prácticas de líderes metropolitanos, de ciudades intermedias, y de gobiernos locales y regionales, grandes y pequeños, de todo el mundo.

GOLD IV analiza las realidades de áreas metropolitanas, de ciudades pequeñas e intermedias, de regiones y áreas rurales, con el fin de contribuir a la implementación de la Nueva Agenda Urbana. Apoyándose en prácticas concretas, explora cómo las políticas urbanas y regionales pueden contribuir a la nueva agenda internacional y, por extensión, subraya que los gobiernos locales y regionales deben tomar la iniciativa para convertir en realidad la nueva agenda de desarrollo.

El informe reafirma varias prioridades de los gobiernos locales y regionales:

- Una **agenda centrada en las personas**, para garantizar la inclusión de todos y la protección de los derechos socio-económicos esenciales que constituyen los fundamentos de nuestras sociedades.
- Una **gobernanza y autonomía local fortalecidas**, basadas en la responsabilidad y en la transparencia de los gobiernos locales y regionales con el fin de renovar el contrato social entre instituciones públicas y ciudadanía.
- Un **enfoque territorial del desarrollo**, para potenciar las capacidades locales, impulsar el desarrollo nacional desde los territorios y crear oportunidades para todos.
- **Sostenibilidad ambiental**, a través de una transición hacia una economía baja en



carbono, la reducción del consumo de los recursos naturales, y la protección de los complejos sistemas naturales de los cuales dependen nuestras sociedades.

El informe analiza asimismo el impacto de la “financiarización” de la economía mundial y como movilizar el financiamiento indispensable para que las ciudades y territorios puedan realizar los ODS y la Nueva Agenda Urbana. Subraya también la necesidad de impulsar políticas nacionales urbanas y territoriales más coherentes y participativas.

Una de las contribuciones más valiosas del informe GOLD IV radica en la diversidad de las “**experiencias urbanas**” que presenta y en su potencial futuro– por ejemplo, nuevos modelos de gobernanza urbana, estrategias de desarrollo

económico, políticas medioambientales y de planificación.

Una conclusión clara que he extraído del proceso de elaboración de GOLD IV y de mi experiencia tras seis años como Presidente de la más amplia y extensa organización de gobiernos locales del mundo, es que el cumplimiento de las agendas globales dependerá de una **mayor colaboración entre gobiernos locales y regionales y la comunidad internacional**.

En décadas recientes, los gobiernos locales y regionales han mostrado que pueden ejercer una influencia positiva sobre la agenda de desarrollo global. La naturaleza y la magnitud de los retos a los que nos enfrentamos exigen nuevos avances para ampliar los espacios de diálogo y consulta abiertos a las autoridades locales y regionales en la mesa global.

Estoy convencido de que el futuro de la humanidad requiere de gobiernos locales y regionales fuertes que estén a la escucha de la ciudadanía y que, en estrecha colaboración con la sociedad civil y otras esferas de gobierno, sean capaces de prestar servicios básicos y facilitar el acceso a medios de subsistencia para todos.

Estoy convencido de que la lectura de este informe inspirará a muchos de ustedes para mejorar, innovar y lanzar un llamado a la comunidad internacional a ¡escuchar a sus ciudades!

Por favor, acepten mis mejores deseos para un futuro próspero y en paz y mis más cordiales saludos.



Dr. Kadir Topbaş
Alcalde de Estambul y
Presidente de CGLU



INTRODUCCIÓN



1.

LAS AGENDAS MUNDIALES DE DESARROLLO Y LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

Las tres ambiciosas agendas adoptadas recientemente por la comunidad internacional –la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Nueva Agenda Urbana– suponen profundos cambios en nuestros sistemas económicos, culturales y políticos para alcanzar sociedades prósperas, seguras, ecológicamente sostenibles y en paz. En estas agendas se reconoce, por primera vez, que la urbanización representa un desafío y una oportunidad para el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

Durante los últimos años los gobiernos locales y regionales han participado activamente en los debates internacionales defendiendo una agenda de cambio, integradora y universal, que valoriza las experiencias locales, que sea realista y respetuosa de las necesidades de las generaciones futuras. Asimismo, han sostenido que para conseguir que las sociedades sean democráticas, pacíficas y sostenibles se necesita una nueva gobernanza mundial más democrática y transparente, un mayor compromiso nacional, instituciones abiertas y sólidas y gobiernos locales y territoriales que rindan cuentas y sean competentes. Las instituciones locales, por su parte, deben ser capaces de dar respuesta a las necesidades de la gente, trabajar para superar las desigualdades, proteger la sostenibilidad y guiarse siempre por el interés público. Como resultado de esta contribución al debate mundial, en estas agendas se reconoce de forma más explícita el papel de los gobiernos locales y regionales, de las ciudades y de los territorios.

Son varios los hitos que fueron gestando este proceso: el primero, la creación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en 2004, tras muchos años de diálogo entre los dirigentes locales y regionales de todo el mundo. Los gobiernos locales y regionales compartían la convicción que era necesaria una organización mundial que defendiera la autonomía local democrática y promoviera de forma conjunta los valores, objetivos e intereses de todos los gobiernos locales y regionales, sea cual sea su forma y tamaño.

Otro paso decisivo fue la creación, en 2013, del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales (GTF, según sus siglas en inglés), que aunó a las principales redes



La Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales, siguiendo la experiencia de Hábitat II, podría facilitar una nueva fase de diálogo institucionalizado, aún más amplia, entre el sistema de Naciones Unidas y los líderes de los gobiernos subnacionales para el cumplimiento de las agendas mundiales





En los últimos años, el GTF se ha convertido en el principal interlocutor de las autoridades locales y regionales y de sus asociaciones, redes, organizaciones hermanas y colaboradores ante la comunidad internacional y, en particular, ante la ONU



internacionales de gobiernos locales para defender sus intereses en los procesos políticos internacionales, empezando por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015. En los últimos años, el GTF se ha convertido en el

principal interlocutor de las autoridades locales y regionales y de sus asociaciones, redes, organizaciones hermanas y colaboradores ante la comunidad internacional y, en particular, ante la ONU.

La Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales, siguiendo la experiencia de Hábitat II, podría facilitar una nueva fase de diálogo institucionalizado, aún más amplia, entre el sistema de Naciones Unidas y los líderes de los gobiernos sub-nacionales para el cumplimiento de las agendas mundiales.

Los gobiernos locales y regionales han realizado esfuerzos extraordinarios para poder desempeñar un papel relevante en un nuevo sistema de gobernanza mundial. Se han unido para intercambiar experiencias a nivel global, se han comprometido a cumplir metas de desarrollo específicas y han fomentado la solidaridad en todo el mundo mediante la creación de sistemas de aprendizaje, intercambio técnico y mecanismos de consulta sobre prioridades compartidas.



2.

LA TRANSFORMACIÓN DEL PANORAMA URBANO: METRÓPOLIS, CIUDADES, PUEBLOS Y TERRITORIOS

En los veinte años transcurridos desde Hábitat II, el mundo ha experimentado grandes cambios. La globalización, las transformaciones del mercado de trabajo, el impacto de las nuevas tecnologías y la reducción de la pobreza extrema se acompañaron de un aumento de las desigualdades, del empobrecimiento del medio ambiente y de la biodiversidad, generando un creciente malestar social. Al mismo tiempo, el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización han reconfigurado nuestras sociedades y el panorama urbano. La crisis económica mundial iniciada en 2007 marcó el fin de un ciclo económico. Se espera que a corto y medio plazo la economía mundial crezca, pero de manera irregular, mientras que el crecimiento de las ciudades y de las economías urbanas será probablemente más dinámico.

La mayoría de la población mundial vive actualmente en las ciudades. Los datos son elocuentes: en 1950, el 30% de la población mundial era urbana, porcentaje que aumentó hasta el 54% en 2014 y que se prevé alcance el 60% en 2030 y el 66% en 2050. Durante una primera ola de urbanización, entre 1750 y 1950, 400 millones de personas pasaron a vivir en las ciudades, en especial en el hemisferio Norte¹. En 1950 se inició un nuevo proceso, denominado “segunda ola de urbanización” – que afecta sobre todo al hemisferio Sur. Se espera que en menos de un siglo casi cuatro mil millones de personas pasen a residir en entornos urbanos. La figura 1 presenta una imagen global de la distribución actual de las ciudades en el mundo.

El ritmo de esta transformación se acelerará en las dos o tres próximas décadas. Según la revisión de 2014 del informe *Perspectivas de urbanización mundial* de la ONU, se prevé que la población urbana aumentará de 2.400 millones de habitantes antes de mediados de este siglo (de 3.900 millones a 6.300 millones, sobre un total de 9.700 millones de personas). Las regiones del mundo predominantemente rural se convertirán en sociedades urbanas. Es decir, que durante el próximo medio siglo se conformará un nuevo sistema urbano mundial. Será uno de los mayores cambios en la historia de la humanidad.

Las zonas urbanas cubren desde pequeños pueblos hasta las megalópolis, pasando por las ciudades intermedias. En la actualidad hay 34 megalópolis (asentamientos de más de 10 millones de habitantes) en el mundo, de las cuales hay una (Tokio) que tiene más de 30 millones de habitantes y otras cinco cuya



Durante el próximo medio siglo se conformará un nuevo sistema urbano mundial. Será uno de los mayores cambios en la historia de la humanidad



¹. Satterthwaite, D.: “The transition to a predominantly urban world and its underpinnings”. Human Settlements Discussion Paper. *Urban Change*, nº 4. Londres: International Institute for Environment and Development, 2007.

Figura 1 Mapa mundial de áreas metropolitanas y ciudades intermedias. Porcentaje de la población urbana que vive en pequeñas ciudades (menos de 50.000 habitantes)

Fuente: CGLU-UNESCO CIMES

Áreas metropolitanas y ciudades intermedias del mundo (2015)

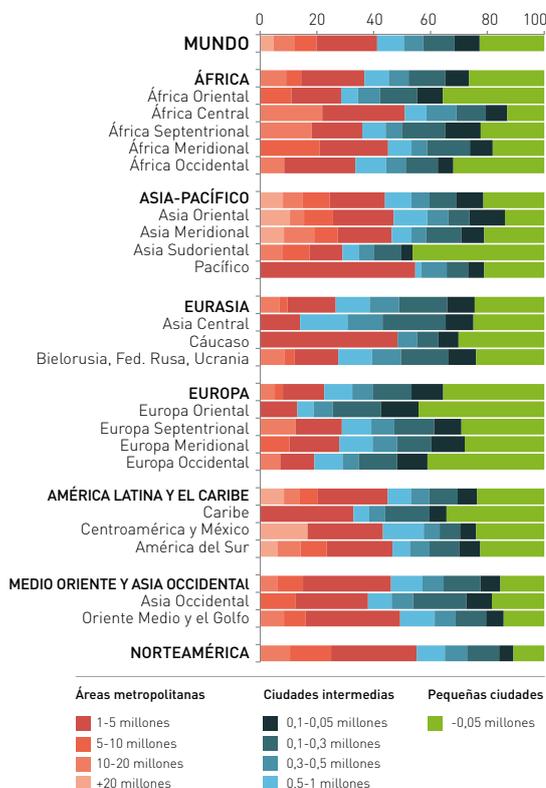
Áreas metropolitanas: 503 ciudades

-  +20 millones: 8 ciudades
-  10-20 millones: 21 ciudades
-  5-10 millones: 45 ciudades
-  1-5 millones: 429 ciudades

Ciudades Intermedias: 8.923 ciudades

-  0,5-1 millón: 545 ciudades
-  0,3-0,5 millones: 715 ciudades
-  0,1-0,3 millones: 2.571 ciudades
-  0,05-0,1 millones: 5.092 ciudades

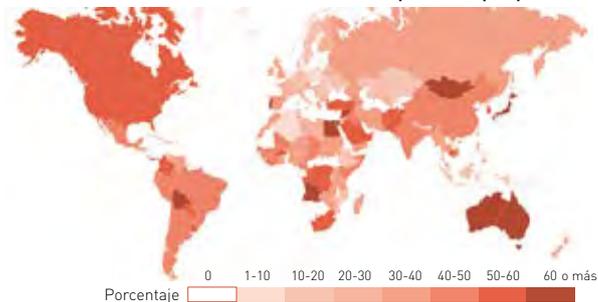
Distribución de la población urbana mundial por tamaño de aglomeración y por regiones de CGLU* (%)



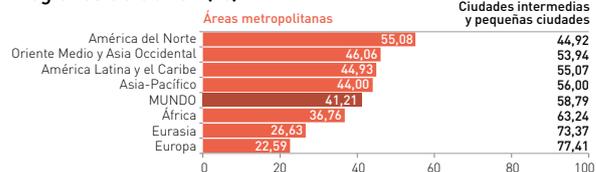
* Para la definición de CGLU de las regiones del mundo, y los países que comprenden, por favor consúltese el Anexo metodológico al final del Informe completo.

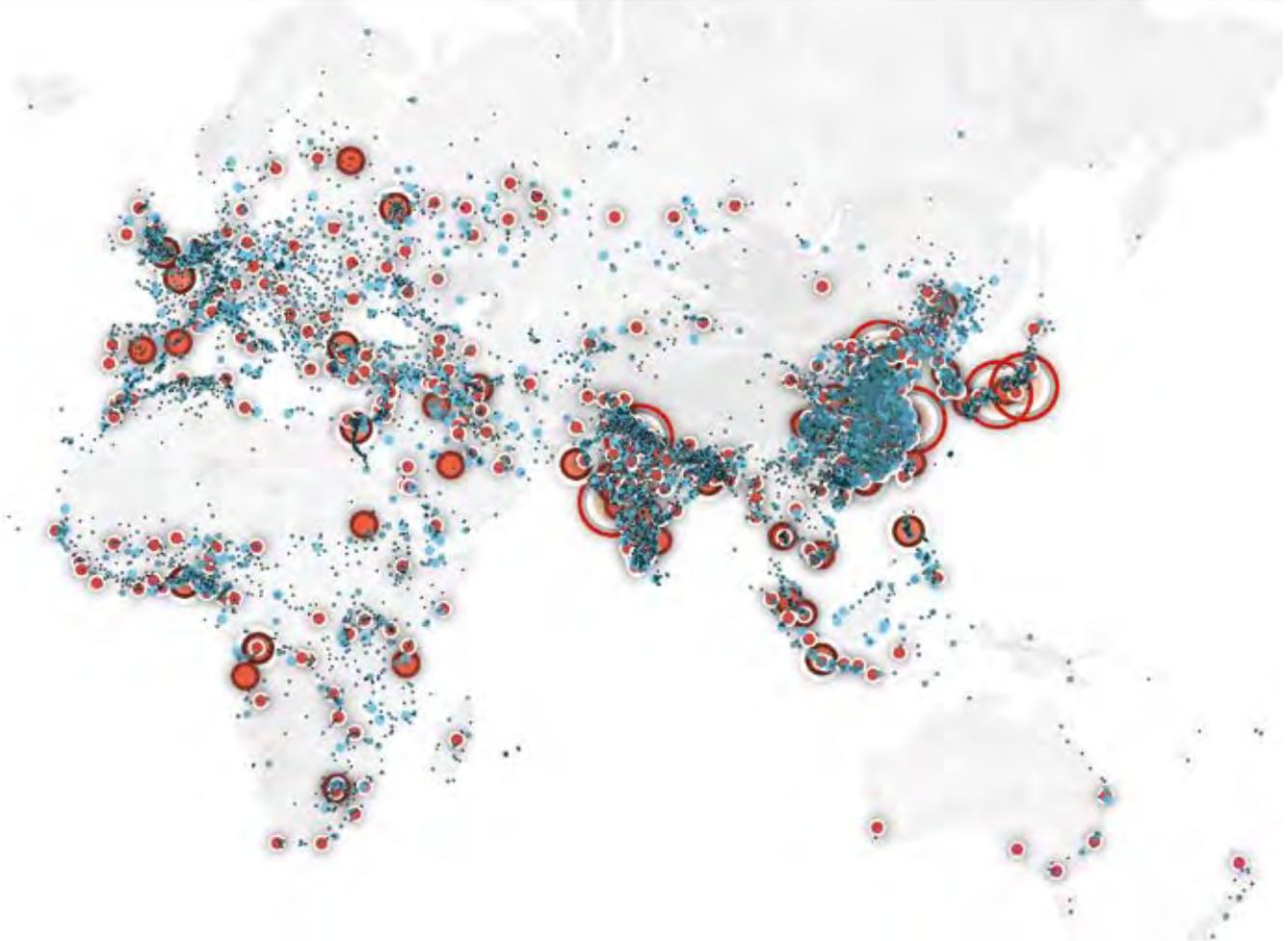


Población urbana residencial en áreas metropolitanas por país (%)

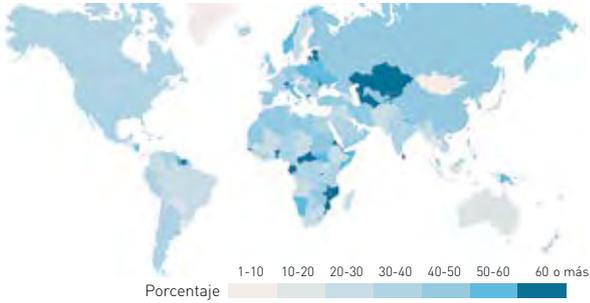


Población urbana residencial en áreas metropolitanas por regiones de CGLU* (%)

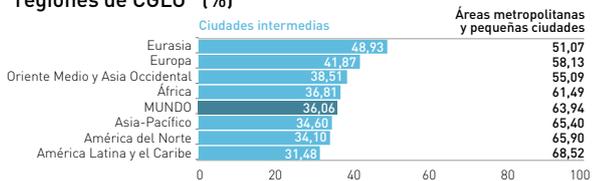




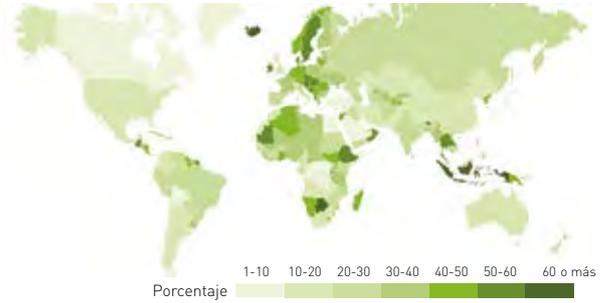
Población urbana residing en ciudades intermedias por país (%)



Población urbana residing en ciudades intermedias por regiones de CGLU* (%)



Población urbana residing en pequeñas ciudades por país (%)



Población urbana residing en pequeñas ciudades por regiones de CGLU* (%)





La región Asia-Pacífico (en particular, Asia Oriental) domina el sistema urbano mundial

población supera los 20 millones (destaca Nueva Delhi con 25 millones). Se prevé que en 2030 existan 41 megalópolis. Al mismo tiempo, aumenta el número de ciudades intermedias (entre 50 mil y un millón de habitantes); pero a pesar de su indiscutible importancia no reciben la atención adecuada en la literatura internacional sobre los procesos de urbanización. Todas las ciudades, desde las más pequeñas hasta la megalópolis, están interconectadas a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, de la economía y de las redes de transporte configurando una inmensa trama mundial.

Sin embargo, estos cambios en el panorama urbano afectan a las personas de forma muy desigual. La riqueza mundial está muy concentrada: el 1% de la población concentra más recursos que todo el resto de la población mundial.² Las desigualdades también se manifiestan en el territorio: seiscientas ciudades concentran más del 60% del PIB mundial³. Muchas metrópolis forman parte de este grupo

de ciudades, mientras que en paralelo aumenta la brecha entre las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias y las zonas rurales.

Como se subraya en el capítulo sobre las áreas metropolitanas, en las metrópolis residen más de 1.600 millones de personas (el 41% de la población urbana total) y se prevé que acojan 600 millones de nuevos habitantes antes de 2030. Otros 1.400 millones de personas viven en ciudades intermedias, mientras que 896 millones residen en ciudades de menos de 50.000 habitantes (véase tabla 1)⁴.

Como se observa en la figura 1 y la tabla 1, la región Asia-Pacífico (en particular, Asia Oriental) domina el sistema urbano mundial: allí se concentra el 47% de la población urbana, el 45% de las metrópolis y el 47% de las ciudades intermedias. La segunda región en número de personas que viven en zonas urbanas es América Latina y el Caribe, que aporta el 13% de la población urbana mundial, el 14% de las ciudades metropolitanas y el 11% de las ciudades intermedias. África sigue de muy cerca (y terminará por superar a América Latina): acoge el 12% de la población urbana mundial, el 11% de las ciudades metropolitanas y el 12% de las ciudades intermedias. Europa, América del Norte, Eurasia y la región de Oriente Medio y Asia Occidental (MEWA) representan en conjunto el 28% de la población urbana del mundo (10%, 7%, 5% y 6% respectivamente) y concentran el 30% tanto de las áreas metropolitanas como de las ciudades intermedias del mundo.

Las tendencias actuales están transformando el equilibrio entre y dentro de las regiones.



El Sur Global, en particular Asia y África, completará en pocas décadas su transición hacia una economía urbanizada. Se espera que cerca del 37% del crecimiento de la población urbana previsto para 2050 se concentre en tres países: China, India y Nigeria, cuya población urbana se calcula que aumentará en 404 millones, 292 millones y 212 millones de habitantes respectivamente. Se prevé que la población urbana de África pase de 400 millones en 2010 a 1.200 millones en 2050.

En este contexto, la tradicional dicotomía urbano-rural es cada vez menos apropiada para entender el mundo. La relación entre las zonas rurales y las urbanas está evolucionando; ambas son cada vez más interdependientes y las fronteras entre ellas se difuminan. Las conexiones urbano-rurales se refuerzan a través de los flujos estacionales regulares de población desde las áreas rurales a las urbanas y viceversa, y por la dependencia creciente de muchos pueblos de las remesas de las personas emigradas a la ciudad. Al mismo tiempo, los barrios informales de las zonas urbanas reproducen el patrón rural típico de asentamientos dispersos. En los países desarrollados, por otra parte, la instalación de habitantes de las ciudades en pueblos y zonas rurales crea un nuevo fenómeno, la "rururbanización".

Las repercusiones materiales, económicas y sociales de esta transformación urbano-rural son impactantes. En el trienio 2011-2013, China utilizó más cemento que el consumido por Estados Unidos en todo el siglo XX.⁵ Puesto que China está en la mitad de su proceso de urbanización y que la India solo ha recorrido la cuarta parte, y que además se prevé que la población urbana de África aumentará en 800 millones de personas hacia 2050, es evidente que los recursos necesarios, así como las consecuencias sociales y ambientales de estos cambios son inmensos pero no totalmente conocidos.

Los retos creados por el modelo actual de desarrollo crea nuevas oportunidades pero también genera nuevas amenazas sociales y políticas. El proceso de urbanización presenta una correlación positiva con el aumento de los ingresos y la mejora de los indicadores del desarrollo humano⁶. Sin embargo, este modelo también tiene consecuencias negativas sobre el medio ambiente: agotamiento de los recursos naturales, empobrecimiento de la biodiversidad, cambio climático e impacto cada vez mayor de los desastres naturales sobre las ciudades y los territorios. Para conseguir un desarrollo sostenible son fundamentales nuevos patrones de consumo y de producción, pero el tiempo disponible para realizar los cambios necesarios y evitar un daño irreparable al planeta apremia. De no gestionar adecuadamente el crecimiento urbano inminente, los costes para el mundo



En el trienio 2011-2013, China utilizó más cemento que el consumido por Estados Unidos en todo el siglo XX



El proceso de urbanización presenta una correlación positiva con el aumento de los ingresos y la mejora de los indicadores del desarrollo humano



serán excesivos y casi imposibles de revertir. Los próximos veinte años serán decisivos: necesitamos con urgencia un cambio profundo en nuestro modo de enfocar el desarrollo.

Las repercusiones del desarrollo urbano sobre la distribución espacial de la población y la forma y función de las ciudades y territorios se analiza con mayor profundidad en cada uno de los capítulos de este informe, dónde se brindan datos tanto cuantitativos como cualitativos del panorama general del sistema urbano mundial que complementan las cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de Naciones Unidas⁷.

² Oxfam: *Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*, Informe 210 de Oxfam, 18 de enero de 2016. Véase también: Piketty, Thomas: *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica de España, 2014.

³ McKinsey Global Institute: *Urban world: Mapping the economic power of cities*. MGI, 2011. Disponible en línea en la siguiente dirección: <http://www.mckinsey.com/mgi/publications/>.

⁴ Por *área metropolitana* se entiende la aglomeración urbana de más de un millón de habitantes, teniendo en cuenta la zona urbana física contigua y el patrón de su mercado de trabajo. Por *ciudad intermedia* se entiende la aglomeración urbana con una población de entre 50.000 y un millón de habitantes (véanse definiciones más detalladas en la sección sobre áreas metropolitanas y ciudades intermedias). Las definiciones que se dan al término *área urbana*, así como a las distintas unidades territoriales, varían con frecuencia de una región a otra del mundo y dependen de factores como la unidad de análisis (p. ej., límites administrativos, funciones económicas o área edificada) o los umbrales de población. Por ejemplo, en Etiopía se considera área urbana toda localidad con más de 2.000 habitantes, mientras que en Japón un área urbana debe tener como mínimo 50.000 habitantes, al menos el 60% de las viviendas ubicadas en la zona edificada principal y un mínimo del 60% de su población ocupada en la industria, el comercio o algún otro tipo de actividad no agrícola.

⁵ Consejo Asesor Científico sobre Cambio Climático de Alemania (WBGU): *Humanity on the move. Unlocking the transformative power of ciudades*. Berlín: WBGU, 2016.

⁶ Banco Mundial: *Sistemas de ciudades. La urbanización, motor del crecimiento y del alivio de la pobreza*. Washington DC: Banco Mundial, 2009.

⁷ Para ampliar la información sobre la metodología utilizada para elaborar las bases de datos, consulte el anexo metodológico en el libro completo.

Tabla 1 Población urbana en áreas metropolitanas, ciudades intermedias y pequeñas por regiones (número de unidades, habitantes, % de habitantes por tipo de asentamiento / población urbana total por región, % de habitantes por tipo de asentamiento / población mundial de ese tipo de asentamiento). Población urbana por regiones (% de la población total y % de la población urbana mundial).

	ÁREAS METROPOLITANAS TOTAL: >1 millón				CIUDADES INTERMEDIAS TOTAL: 50.000-1 millón			
	N.º	POBLACIÓN	% URBANA	% REGIÓN	N.º	POBLACIÓN	% URBANA	% REGIÓN
MUNDO	503	1.626.455.969	41,2	100	8.923	1.423.282.594	36,1	100
ÁFRICA	56	174.542.526	36,8	10,7	1.086	174.780.249	36,8	12,3
África Oriental	9	26.406.855	28,5	15,1	227	33.167.268	35,8	19,0
África Central	9	26.973.726	51,0	15,5	112	19.048.707	36,0	10,9
África Septentrional	9	37.050.671	35,9	21,2	311	43.060.544	41,7	24,6
África Meridional	11	31.995.988	45,1	18,3	165	26.077.191	36,7	14,9
África Occidental	18	52.115.286	33,6	29,9	271	53.426.539	34,4	30,6
ASIA-PACÍFICO	228	816.690.744	44,0	50,2	4.222	642.118.740	34,6	45,1
Asia Oriental	125	456.085.052	47,0	55,8	2.538	379.768.911	39,1	59,1
Asia Meridional	72	258.020.116	46,3	31,6	1.232	181.362.974	32,6	28,2
Asia Sudoriental	25	87.213.961	29,0	10,7	407	74.146.549	24,7	11,5
Pacífico	6	15.371.615	54,6	1,9	45	6.840.306	24,3	1,1
EURASIA	24	47.996.875	26,6	3,0	515	88.190.658	48,9	6,2
Asia Central	2	3.773.793	14,1	7,9	88	16.332.914	61,0	18,5
Cáucaso	3	4.565.562	48,4	9,5	17	2.024.884	21,5	2,3
Bielorusia, Fed. Rusa, Ucrania	19	39.657.520	27,5	82,6	410	69.832.860	48,5	79,2
EUROPA	36	91.301.788	22,6	5,6	1.136	169.249.369	41,9	11,9
Europa Oriental	5	7.843.649	13,2	8,6	192	25.373.002	42,6	15,0
Europa Septentrional	9	23.711.968	28,8	26,0	214	34.610.407	42,1	20,4
Europa Meridional	10	30.658.603	27,9	33,6	325	48.616.049	44,2	28,7
Europa Occidental	12	29.087.568	19,1	31,9	405	60.649.911	39,8	35,8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	68	225.398.998	44,9	13,9	961	157.919.149	31,5	11,1
Caribe	4	9.985.468	32,9	4,4	65	9.931.491	32,7	6,3
Centroamérica y México	19	54.401.324	43,3	24,1	203	41.103.031	32,7	26,0
Sudamérica	45	161.012.206	46,6	71,4	693	106.884.627	30,9	67,7
MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL	40	108.679.404	46,1	6,7	502	90.863.612	38,5	6,4
Asia Occidental	9	25.420.383	38,0	23,4	182	29.229.625	43,6	32,2
Oriente Medio y el Golfo	31	83.259.021	49,3	76,6	320	61.633.988	36,5	67,8
NORTEAMÉRICA	51	161.845.634	55,1	10,0	501	100.160.817	34,1	7,0

Fuente: adaptado de DAES – Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects*, y fuentes adicionales. Para más detalles ver anexo metodológico al final de la versión completa de GOLD IV

PEQUEÑAS CIUDADES TOTAL : <50.000				POBLACIÓN URBANA TOTAL			
N.º	POBLACIÓN	% URBANA	% REGIÓN	POBLACIÓN	% REGIÓN	% MUNDIAL	
-	896.875.227	22,7	100	3.945.834.361	54,1	100	MUNDO
-	125.441.341	26,4	14,0	474.764.116	40,6	12,0	ÁFRICA
-	33.017.360	35,7	26,3	92.591.482	25,8	19,5	África Oriental
-	6.878.471	13,0	5,5	52.900.904	43,9	11,1	África Central
-	23.029.318	22,3	18,4	103.140.533	55,8	21,7	África Septentrional
-	12.888.827	18,2	10,3	70.962.006	44,6	14,9	África Meridional
-	49.627.365	32,0	39,6	155.169.190	44,9	32,7	África Occidental
-	397.189.134	21,4	44,3	1.855.998.618	46,8	47,0	ASIA-PACÍFICO
-	134.472.127	13,9	33,9	970.326.090	60,1	52,3	Asia Oriental
-	117.532.505	21,1	29,6	556.915.595	33,1	30,0	Asia Meridional
-	139.235.824	46,3	35,1	300.596.334	47,5	16,2	Asia Sudoriental
-	5.948.679	21,1	1,5	28.160.599	71,5	1,5	Pacífico
-	44.060.175	24,4	4,9	180.247.708	64,6	4,6	EURASIA
-	6.659.873	24,9	15,1	26.766.580	40,5	14,8	Asia Central
-	2.842.504	30,1	6,5	9.432.950	55,8	5,2	Cáucaso
-	34.557.798	24,0	78,4	144.048.178	73,5	79,9	Bielorusia, Fed. Rusa, Ucrania
-	143.628.331	35,5	16,0	403.400.059	73,8	10,2	EUROPA
-	26.354.120	44,2	18,3	59.570.771	61,7	14,8	Europa Oriental
-	23.966.044	29,1	16,7	82.288.420	81,3	20,4	Europa Septentrional
-	30.789.450	28,0	21,4	109.284.672	70,0	27,1	Europa Meridional
-	62.518.717	41,1	43,5	152.256.196	78,9	37,7	Europa Occidental
-	118.350.166	23,6	13,2	501.668.313	79,7	12,7	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
-	10.427.631	34,4	8,8	30.344.590	71,0	6,0	Caribe
-	30.204.410	24,0	25,5	125.708.765	73,1	25,1	Centroamérica y México
-	77.718.125	22,5	65,7	345.614.958	83,3	68,9	Sudamérica
-	36.410.273	15,4	4,1	235.953.289	67,8	6,0	MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL
-	12.316.193	18,4	33,8	66.966.201	60,1	28,4	Asia Occidental
-	24.094.079	14,3	66,2	168.987.088	71,5	71,6	Oriente Medio y el Golfo
-	31.795.807	10,8	3,5	293.802.258	82,0	7,4	NORTEAMÉRICA

3.

PRINCIPIOS DE NUESTRA AGENDA

GOLD IV se fundamenta en un conjunto de principios y observaciones basados en la experiencia de los gobiernos locales y regionales desde Hábitat II. La aceptación de los actuales desafíos del desarrollo y el reconocimiento de los gobiernos locales y regionales en

las agendas mundiales representan una oportunidad para iniciar una nueva etapa de la gobernanza internacional, potenciar las colaboraciones existentes y estudiar nuevos mecanismos que fomenten la participación de todos los actores. En esta nueva etapa se debería reconocer la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales en la gestión de los bienes públicos que son imprescindibles para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

No obstante, esta nueva fase debe apoyarse en el acervo anterior y en un balance claro de los resultados, logros y proyectos inacabados de la Agenda de Hábitat II (ver cuadro a la izquierda). El principal punto débil de la Agenda de Hábitat II ha sido la indefinición de los medios para su implementación. El compromiso de esta agenda de apoyar a los gobiernos locales y fortalecer sus capacidades para desarrollar “asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización” permitió ciertos progresos, pero en su conjunto no logró canalizar el apoyo adecuado para los asentamientos urbanos y territorios.

CGLU y el Grupo de Trabajo Global definieron siete prioridades para la Nueva Agenda Urbana:

1. Fortalecer los gobiernos locales y regionales, su legitimidad y dotarlos de amplias competencias para poder impulsar un desarrollo inclusivo y sostenible.
2. Utilizar la planificación estratégica para asegurar una visión compartida del desarrollo de las ciudades y de los asentamientos humanos.
3. Renovar el contrato social y poner el “derecho a la ciudad” en el centro de la Nueva Agenda Urbana
4. Liberar el potencial de los gobiernos locales para promover políticas económicas y ambientales sostenibles y para proteger el medioambiente.
5. Reflexionar sobre los sistemas de



AGENDA DE HÁBITAT II: RECONOCIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACIÓN

En Estambul, en 1996, la ONU y sus Estados miembros reconocieron a las autoridades locales como los “**colaboradores más cercanos**” para poner en práctica la **Agenda de Hábitat** y la “**descentralización efectiva de las responsabilidades**” en los gobiernos locales como medida imprescindible para conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles⁸. En 2007 se dio un paso más con la adopción, por parte del Consejo de Administración de ONU-Hábitat, de las *Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales*. En 2009, por último, se adoptaron las *Directrices internacionales sobre acceso universal a los servicios básicos*.⁹

En este informe, **por descentralización se entiende la existencia de autoridades locales, distintas de las autoridades administrativas del Estado, que poseen un cierto grado de autonomía conforme al ordenamiento jurídico nacional**. Estas autoridades descentralizadas tienen sus propios recursos, competencias y capacidades para hacer frente a sus responsabilidades, así como una legitimidad respaldada por estructuras locales representativas, electas democráticamente, que definen cómo se ejerce el poder y rinden cuentas ante la ciudadanía de su jurisdicción¹⁰.

⁸ Hábitat II: *Declaración de Estambul*, punto 12; Agenda de Hábitat, art. 177.

⁹ Consejo de Administración del Programa Hábitat de la ONU: resolución 21/3, de 20 de abril de 2007, y resolución 22/8, de 3 de abril de 2009.

¹⁰ CGLU: *La descentralización y la democracia local en el mundo*, GOLD I, Barcelona, CGLU, 2008. [2008], p. 319.

financiación local para conseguir que las ciudades (y su gestión) sean más sostenibles.

6. Mejorar la capacidad de los gobiernos locales y regionales para gestionar los riesgos y las crisis.
7. Dar voz y voto a los gobiernos locales y regionales en los espacios de decisión mundiales y cooperar de forma solidaria.

La Nueva Agenda Urbana debe promover la implementación de políticas urbanas sostenibles, **reforzar aún más la dimensión urbana dentro de la Agenda 2030 y fomentar su "localización"**. Para ser realmente transformadora, esta agenda debe crear un entorno favorable para la descentralización y, así, hacer posible que los gobiernos locales y regionales puedan movilizar todo su potencial. Para garantizar que se aprovechan los recursos y las capacidades de todos es imprescindible promover una gobernanza que favorezca la cooperación entre todos los niveles de gobiernos (gobernanza multinivel) y facilite involucrar a todos los actores (multi-actor).

Al mismo tiempo, la agenda debería garantizar el respeto de los derechos humanos y sociales y promover que los habitantes puedan participar directamente en la "creación colectiva" de la ciudad y los territorios a los que aspiran. En 2011, CGLU adoptó la *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad* como base de este nuevo contrato social entre las personas y las autoridades locales y regionales (ver recuadro sobre la Carta Agenda Mundial).

Las agendas de desarrollo deberían adaptar los recursos a las necesidades de las personas para abordar las graves deficiencias en vivienda, servicios básicos e infraestructuras urbanas. La financiación local es motivo de preocupación tanto en los países desarrollados como en desarrollo⁴: se calcula que se precisará una inversión de 57 billones de dólares para responder a las necesidades de infraestructuras básicas en todo el mundo. Con las tasas de inversión actuales, se necesita un incremento de la inversión en más de 1 billón de dólares anuales para dar respuesta a estas necesidades⁵. Estas cantidades suponen movilizar el 3,8% del PIB en los países del Norte y el 6,6% del PIB en los países del Sur. Para ello, se requeriría de una iniciativa internacional para abordar la financiación de las ciudades, tema que será retomado en la conclusión final de este informe.

A lo largo del informe se estudian estas prioridades en el contexto de tres principales niveles de gobierno sub-nacionales: i) áreas metropolitanas, ii) ciudades intermedias y iii) territorios (lo que incluye regiones, pequeñas ciudades y zonas rurales).

Se introduce asimismo el concepto de **enfoque territorial del desarrollo** para promover un cambio de paradigma en las estrategias nacionales de desarrollo y revisar



Estas necesidades exigen una iniciativa internacional para abordar la financiación de las ciudades y la prestación de servicios básicos



La agenda debería garantizar que los habitantes puedan participar directamente en la "creación colectiva" de la ciudad y los territorios a los que aspiran



CARTA-AGENDA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD



El "**derecho a la ciudad**" se ha convertido en un común denominador para los movimientos sociales, ONG y funcionarios gubernamentales alrededor del cual se aglutinan numerosos anhelos y peticiones para que los asentamientos urbanos sean más inclusivos, armoniosos e integrados. Este enfoque (asumido, por ejemplo, por muchas ciudades brasileñas, así como en la constitución de la Ciudad de México) ofrece un marco global en el que integrar derechos sociales reconocidos a todos los habitantes urbanos, dando cabida a las distintas expectativas y metas fijadas por los ODS y la Nueva Agenda Urbana.

Las **Disposiciones generales** de la carta son: 1) Derecho a la ciudad para todos sus habitantes con condiciones adecuadas de vida, 2) Derecho a la democracia participativa, 3) Derecho a la paz cívica y a la seguridad en la ciudad, 4) Derecho a la igualdad de mujeres y hombres, 5) Derechos para los niños y niñas, 6) Derecho al acceso a servicios públicos básicos, 7) Libertad de conciencia y religión, opinión e información, 8) Derecho de reunión, asociación y sindicación, 9) Derechos culturales, 10) Derecho a la vivienda y al domicilio, 11) Derecho al agua potable y a la alimentación, 12) Derecho al desarrollo urbano sostenible.

Para acceder al documento completo, visite: www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial/articulo-1

⁴ CGLU: *La financiación de los gobiernos locales*, GOLD II, Pamplona, Thomson-Reuthers, 2011.

⁵ McKinsey Global Institute: *Infrastructure Productivity: How to Save \$1 Trillion a Year*, 2013.

⁶ Gorelick, Jeremy: *Funding Capital-Intensive Urban Projects: Enabling Cities to Employ Municipal Finance Tools*. Issue Brief, UNSDSN, marzo de 2016 (<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2016/03/160309-Issue-Brief-Municipal-Finance-UN-SDSN.pdf>).



SISTEMAS DE CIUDADES⁸

El estudio de los sistemas urbanos se centra en los aspectos relacionales, las interacciones y las interdependencias entre las ciudades de un determinado territorio –a nivel regional, nacional e incluso mundial. Las ciudades, cuando se organizan en sistemas, tienden a presentar varios tipos de relaciones: I) relaciones funcionales (intercambio físico de información, mercancías o personas), II) relaciones jerárquicas (puesto que las ciudades forman parte de marcos institucionales regionales o nacionales y realizan funciones de gestión territorial) y III) relaciones de competencia/sinergia. Las teorías económicas de los sistemas de ciudades tratan de explicar por qué las actividades de producción y consumo se concentran en ciertas zonas urbanas de distintas dimensiones y con diferentes actividades económicas, en vez de distribuirse de modo uniforme en el espacio. Las variables así analizadas suelen ser: funciones, ingresos, conectividad, productividad y calidad de vida, especialización o diversificación, entre otras. Los sistemas de ciudades están profundamente arraigados en la historia de los países y territorios. Estas características que generalmente son el resultado del tiempo permiten reconocer y clasificar la manera de organizarse. Hay varias palabras claves que definen la mayoría de los sistemas de ciudades estudiados y analizados en este informe: sistemas de ciudades monocéntricos, bicéntricos y policéntricos, por ejemplo.



Fotografía de Jean-François Gornet - Sucre (Bolivia).



Fotografía de Davide Gorta - Mykines (Islas Feroe)



Solo se podrán establecer relaciones de cooperación más estrechas entre los diferentes niveles de gobierno mediante una transformación radical en nuestra cultura de gobernanza

⁷ Véase Informe GOLD IV completo, capítulo 4, Territorios.

⁸ www.geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/systemes-de-villes-systemes-urbains (fecha de acceso: 1 de agosto de 2016).

los enfoques descendentes, centralizados, en favor de enfoques más “territorializados” y basados en la colaboración⁷. El informe insta a mejorar la coordinación entre las políticas nacionales, regionales y locales para potenciar la interdependencia y la solidaridad (en vez de la competencia) entre territorios, áreas metropolitanas y ciudades intermedias. Como se

sostiene a lo largo del informe, solo se podrán establecer relaciones de cooperación más estrechas entre los diferentes niveles de gobierno mediante una transformación radical en nuestra cultura de gobernanza –para sentar las bases de un **sistema urbano más integrado y equilibrado** y favorecer la **cohesión territorial** (ver recuadro sobre el sistema de ciudades).

4.

INFORME GOLD IV

Desde la publicación de su primera edición en 2008 (GOLD I), el *Informe mundial sobre descentralización y democracia local* (GOLD) se ha convertido en una referencia internacional para el análisis de los gobiernos locales. Las tres ediciones anteriores del informe GOLD contribuyeron a que se conozca mejor cómo han evolucionado la descentralización, la financiación local y el papel de los gobiernos locales en la prestación de servicios básicos en todo el mundo.

GOLD IV insta a reconocer el papel de los gobiernos locales y regionales para abordar los retos del proceso de urbanización y cumplir con las agendas de desarrollo mundiales. El informe pretende contribuir al debate mundial favoreciendo un enfoque territorial más integrador en lugar de los enfoques sectoriales tradicionales.

Durante los tres años de su preparación, el informe GOLD IV ha recogido el conocimiento y la experiencia de autoridades electas, académicos y técnicos regionales y locales, a través de colaboraciones directas y de consultas de ciudades metropolitanas (centro y periferias), ciudades intermedias, regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales. Estas contribuciones han proporcionado una visión más integradora del desarrollo, en línea con la realidad del gobierno local y regional y sus experiencias sobre el terreno.

Expertos y académicos con amplios conocimientos sobre la urbanización y sus desafíos, así como sobre los distintos tipos de entidades territoriales analizadas en este informe, han redactado cada uno de los capítulos a partir de los resultados de talleres internacionales y consultas.

El primer capítulo, dedicado a las áreas metropolitanas, aborda la complejidad de la era metropolitana, que está reconfigurando el panorama urbano y el futuro de nuestras sociedades. Este estudio hace hincapié en el acelerado ritmo de transformación de las áreas metropolitanas y tiene como objetivo

arrojar luz sobre su papel como motores del crecimiento, así como sobre las externalidades positivas y negativas de su desarrollo. A partir de la experiencia de las ciudades metropolitanas, el capítulo busca respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué modelos de gobernanza y financiación necesitan las metrópolis del siglo XXI?, ¿cuál es la base de una democracia metropolitana pujante?, ¿qué estrategias pueden utilizarse para favorecer el desarrollo económico junto a las nuevas formas de economía colaborativa y social?, ¿cuáles son los costes y los beneficios de una planificación inclusiva e integradora en comparación con el “urbanismo fragmentado” que favorece la segmentación social?, ¿cómo se puede fomentar la inclusión social y evitar la fragmentación espacial? y ¿cuál es el papel de las áreas metropolitanas en la construcción y difusión de nuevos patrones de producción y consumo que reduzcan su huella ambiental?

Como se sostiene en el informe, es en las áreas metropolitanas donde se libra la batalla por muchos de los principios recogidos en la *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*. Algunos de estos principios son la lucha contra las desigualdades y la marginación; el acceso universal a una vivienda digna, a los servicios básicos y a la cultura; y la protección de los derechos humanos, la igualdad entre mujeres y hombres y la igualdad de oportunidades para todas las personas.



GOLD IV ha recogido el conocimiento y la experiencia de autoridades electas, académicos y técnicos regionales y locales



Pese a sus problemas y a su complejidad, es en las áreas metropolitanas donde se pueden generar nuevas alternativas para un futuro más inclusivo y sostenible. Si están bien organizadas, financiadas y empoderadas, pueden ser prósperas, inclusivas, seguras y sostenibles. Mediante análisis y ejemplos, este capítulo busca contribuir a un relato metropolitano para la Agenda Global de los Gobiernos Locales y Regionales.

En el segundo capítulo, dedicado a las ciudades intermedias, se analizan los problemas, preocupaciones y oportunidades que afectan al desarrollo de este tipo de ciudades, en tanto que nexo vital entre lo local y lo mundial, y como parte esencial de sistemas nacionales de ciudades que contribuyen a un desarrollo territorial más equilibrado e inclusivo.

Históricamente, las ciudades intermedias han contribuido de manera significativa a la cohesión territorial y a la integración de los territorios próximos (*hinterland*), en tanto que centros regionales proveedores de servicios administrativos y sociales, articuladores de las actividades económicas locales. En este capítulo se estudian las funciones de las ciudades intermedias, su desarrollo económico y físico y cómo afectan los cambios estructurales a su capacidad de mantener su identidad y realizar su potencial de desarrollo. El análisis pone de relieve su "escala humana" y proximidad como fuente de una posible ventaja competitiva y los desafíos a los que se enfrentan para adaptarse a los cambios de la economía nacional y a los mercados mundiales o a los fenómenos migratorios. También se estudia el contraste entre numerosas ciudades intermedias prósperas que han sido capaces de innovar y de optimizar su papel, y aquellas que se han quedado rezagadas y tienen dificultades para garantizar un desarrollo sostenible y una vida mejor para sus habitantes.

Por otra parte, se analiza el lugar que ocupan las ciudades intermedias en el marco más amplio del proceso de urbanización, mediante el estudio de la inserción de este

tipo de ciudades en los distintos contextos regionales. Pese a su relevancia demográfica y territorial en los sistemas urbanos nacionales, las ciudades intermedias siguen siendo las grandes olvidadas de las agendas mundiales y de muchas estrategias nacionales de desarrollo. En este capítulo se explica por qué estas ciudades desempeñan un papel decisivo para conseguir un urbanismo "inclusivo, seguro y resiliente" (objetivo 11 de los ODS), fortalecer los vínculos urbano-rurales y promover a la vez sistemas urbanos más equitativos.

El tercer capítulo, dedicado a los territorios, proporciona un análisis multifacético del potencial de las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales para apoyar un cambio de paradigma de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo y de la interdependencia urbano-rural. En él se explica la evolución reciente de los gobiernos regionales en diferentes regiones en el marco de procesos de descentralización y regionalización. También se demuestra que la necesidad de mejorar el potencial económico endógeno de los territorios favorece la emergencia de un enfoque territorial más integrador del desarrollo. Se analiza el papel creciente de los gobiernos regionales en la definición de estrategias regionales de desarrollo y su articulación con los planes y las políticas nacionales de desarrollo. Estas estrategias regionales se basan en iniciativas económicas innovadoras que fomentan el desarrollo local, así como numerosas y variadas experiencias de sostenibilidad ambiental, que van desde la adaptación al cambio climático y su mitigación hasta la seguridad alimentaria regional. Las poblaciones pequeñas y los municipios rurales también tienen la posibilidad de realizar importantes contribuciones al desarrollo socioeconómico, a la inclusión social y al bienestar, así como a la protección de los recursos naturales en el ámbito local. En este capítulo se analizan varios tipos de asociaciones urbano-rurales como ejemplos para superar las barreras institucionales y fortalecer el continuo urbano-rural.

Todos estos elementos apuntan a que las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales merecen una atención considerablemente mayor que la recibida hasta el momento y deberían ocupar una posición más destacada en las agendas de desarrollo económico, social y ambiental de los países desarrollados y en desarrollo. Como se reconoció durante el proceso preparatorio de Hábitat III, muchos de los objetivos de la Nueva Agenda Urbana exigen un enfoque territorial más amplio. La implicación de las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales es, por consiguiente, igual de decisiva que la de las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias.



Es en las áreas metropolitanas donde se libra la batalla por los derechos humanos y por muchos de los principios recogidos en la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad

El informe termina con una **conclusión** que aborda la situación mundial actual y los retos del desarrollo a los que se enfrenta la Nueva Agenda Urbana, vinculándolos con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Mientras que en los capítulos anteriores se describen los desafíos a los que se enfrentan los distintos tipos de asentamientos urbanos y las soluciones necesarias, en el capítulo final estas respuestas se ubican en un marco más amplio, redefinido por los acuerdos internacionales recientes.

En la conclusión se analizan la articulación de diferentes tendencias que amenazan la sostenibilidad futura y se propone situar la gobernanza territorial en el centro de las estrategias de desarrollo sostenible e integrador, así como promover la gobernanza democrática, la economía inclusiva, las infraestructuras sostenibles, formas espaciales no excluyentes y el respeto al medio ambiente.

Para fortalecer esta perspectiva territorial en las agendas mundiales, se revisan los “sistemas operativos” interdependientes –gobernanza, infraestructuras, usos del suelo, sistemas económicos y socioculturales– que deben alinearse para apoyar un cambio transformador del desarrollo urbano y territorial. Se insta a que las políticas nacionales de desarrollo integren las diferentes políticas sectoriales (urbanas, rurales y de infraestructuras) en estrategias nacionales para crear sistemas de gobernanza coherentes que abarquen los diferentes niveles. Por último, se insta a identificar proyectos pilotos con potencial disruptivo para romper el statu quo.

En cuanto a los desafíos relativos a la financiación de la Nueva Agenda Urbana, en la conclusión se señala que, aunque podría haber recursos disponibles suficientes, la necesaria reasignación de fondos y capital es una decisión de política pública. Se defiende una reforma exhaustiva del sector financiero, tanto internacional como nacional, a fin de que los objetivos transformadores de las agendas de desarrollo actuales sean viables y se puedan cumplir.

En el núcleo de su análisis, la conclusión retoma la idea de un nuevo contrato social entre la ciudadanía y las instituciones públicas locales. Este nuevo contrato social debe basarse en dos pilares relacionados entre sí: el “derecho a la ciudad” y la “coproducción” de la ciudad. La “coproducción” hace referencia a los procesos colaborativos entre los movimientos sociales y las instituciones locales para construir de manera sistemática una visión compartida del alcance y de las dimensiones de los problemas, así como para diseñar una respuesta conjunta. La coproducción forma parte del marco, mucho más amplio, de la nueva gobernanza. Teniendo esto en cuenta, en



Muchos de los objetivos de la Nueva Agenda Urbana exigen un enfoque territorial más amplio



la conclusión del informe se propone una serie de iniciativas para fomentar la co-gobernanza en el ámbito local.

Por último, en la parte final de GOLD IV se presentan los cimientos de la Agenda Global de los Gobiernos Locales y Regionales para la próxima década, un conjunto de recomendaciones políticas para todos los actores y las partes interesadas del sistema de gobernanza local y regional. Esta agenda para las metrópolis, las ciudades y los territorios es la aportación de CGLU al debate mundial, así como una invitación a dar el siguiente paso: **promover alianzas basadas en políticas y acciones concretas para conseguir que las ciudades y los territorios sean prósperos, inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.**



Fotografía de Francesco Veronesi - Antananarivo (Madagascar).



An aerial photograph of a dense urban area, likely a city center, with numerous multi-story buildings and streets. The image is overlaid with a semi-transparent red filter. A large, white, semi-transparent circle is positioned in the upper left quadrant, partially overlapping the text.

01.

ÁREAS METROPOLITANAS

LA COMPLEJIDAD
DE LA ERA
METROPOLITANA

ÁREAS METROPOLITANAS

La realidad del siglo XXI pone en evidencia que el mundo aún no se ha preparado adecuadamente para afrontar los retos de la “era metropolitana”. La emergencia de un sistema mundial cada vez más integrado por ciudades, megalópolis, ciudades-regiones y corredores urbanos está transformando el panorama urbano y el futuro de nuestras sociedades.

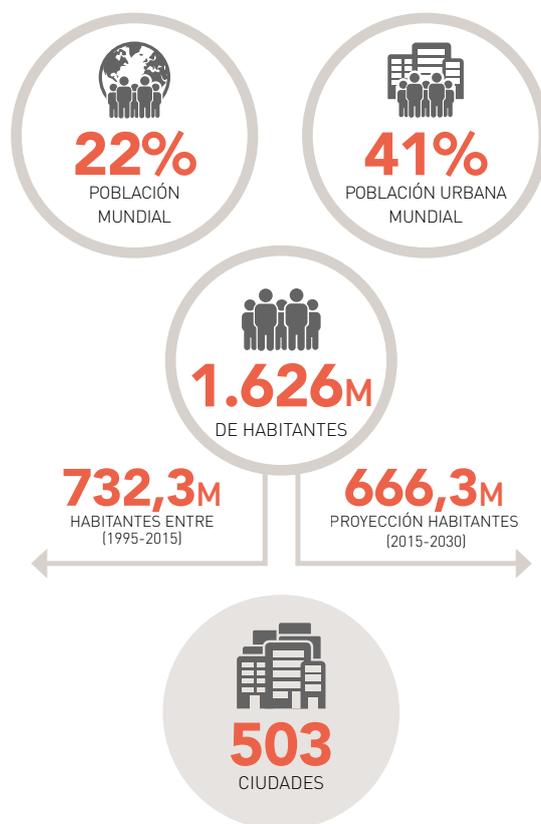
En la actualidad, las áreas metropolitanas concentran el 41% de la población urbana mundial y contribuyen de forma significativa a la riqueza de los países (en torno al 60% del PIB mundial). La mayoría de estas aglomeraciones engloban varias municipalidades, desbordando las divisiones administrativas, e integran diferentes tipos de ciudades periféricas que forman los anillos interiores y exteriores de las áreas metropolitanas.

Es en estas metrópolis donde se pueden resolver muchos de los desafíos más acuciantes a los que se enfrenta el mundo actual, pero también donde se acumulan las principales contradicciones. La mayoría de estas ciudades ostentan grandes concentraciones de riqueza y ofrecen oportunidades de crecimiento prometedoras, pero al mismo tiempo tienen dificultades para garantizar el acceso a una vivienda digna y a servicios básicos de calidad para todos. Muchas ciudades metropolitanas aspiran a competir para crecer y atraer inversiones en un mundo globalizado, pero paralelamente tienden a generar desigualdades crecientes, fragmentación social y espacial. Muchas áreas metropolitanas se han comprometido a mejorar la calidad de vida, pero este esfuerzo puede verse comprometido por el agotamiento irreversible de sus recursos y sistemas naturales que aseguran la sostenibilidad de nuestras sociedades. La mayoría aún no ha resuelto problemas clave de gobernanza y de gestión democrática.

Es por ello evidente que será necesario transformar la gobernanza de estas grandes ciudades para poder responder a muchos de estos retos y garantizar tal y como se definen en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en los acuerdos de la COP 21 y en la Nueva Agenda Urbana, un desarrollo sostenible, respetuoso de la inclusión social y del medio ambiente. Estas transformaciones exigirán actuaciones firmes y decididas ya que deberán realizarse en un contexto mundial con muchas incertidumbres –impacto de la globalización, difusión de nuevas tecnologías, aumento de las desigualdades, migraciones, problemas de sostenibilidad ambiental y malestar social.



En este capítulo se definen a las áreas metropolitanas como “áreas metropolitanas funcionales”, tomando en consideración todas las áreas urbanizadas contiguas y los movimientos de la población en sus actividades cotidianas entre territorios (ej. mercado de trabajo). También se basa en la definición de Metrópolis -la asociación mundial de grandes metrópolis- y de CGLU, que consideran metrópolis aquellas aglomeraciones con una población superior al millón de habitantes.



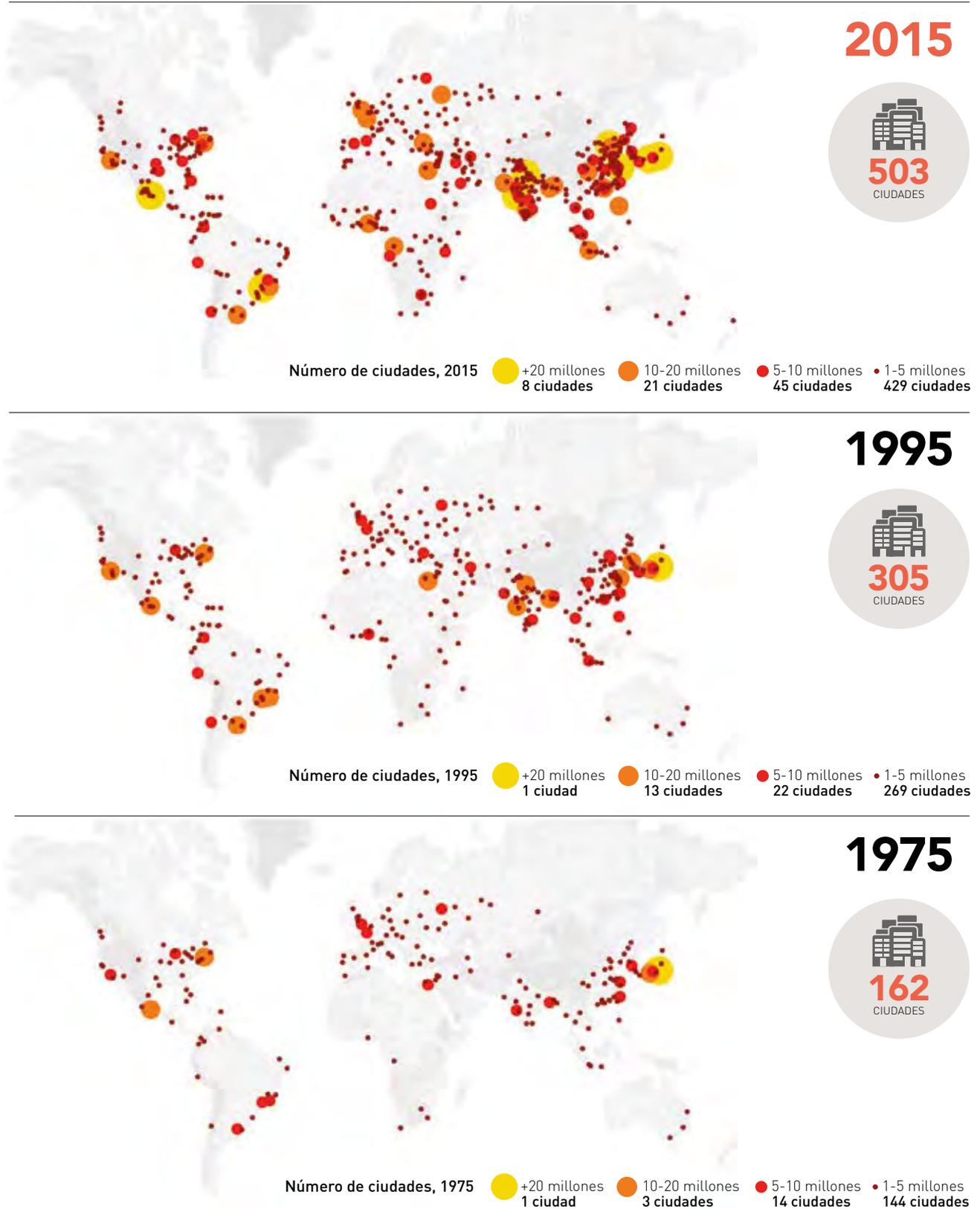
Las **500 áreas metropolitanas más pobladas del mundo** suman hoy más de **1.600 millones de habitantes**. De ellas, solo nueve han perdido población **desde Hábitat I**. Glasgow y Budapest son las que más han disminuido en el número de habitantes, mientras que Naipyidó y Shenzhen son las que han crecido más rápidamente.



Solo existían cinco megalópolis **de más de diez millones de habitantes** cuando se realizó Hábitat I: Tokio, Osaka, Ciudad de México, Nueva York y São Paulo. **Hoy hay más de 30, de las cuales las tres cuartas partes se hallan en el hemisferio Sur**. Casi la mitad de estas nuevas megalópolis tenían menos de **cinco millones de habitantes hace 40 años**.¹

EVOLUCIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS ENTRE 1975 Y 2015

Fuente: CGLU – ONU-DAES



¹ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de Naciones Unidas (*World Urban Prospects 2014-F12, Cities Over 300,000 Inhabitants*) calcula que existen 29 megalópolis, número que podría ascender a 30 si se considera Seúl-Incheon como una entidad única o a 35 si se incluyen varias ciudades que probablemente superaron el umbral de los diez millones de habitantes el año pasado (Lima, Chennai, Bogotá, Johannesburgo y Bangkok). El portal City Population estima que hay 34 megalópolis.

1.1 CÓMO TRANSFORMAR LA GOBERNANZA METROPOLITANA

La necesidad de revisar los sistemas de gobernanza metropolitana

Muchos dirigentes de las áreas metropolitanas trabajan a menudo dentro de un marco institucional que no les ofrece las competencias necesarias para abordar los retos a los que se enfrenta su ciudad. Las carencias de la gobernanza metropolitana minan el potencial de estas ciudades para convertirse en las piedras angulares del desarrollo nacional.

En 2016, son pocas las ciudades metropolitanas donde la totalidad de su población, o su mayoría, está gobernada por una autoridad administrativa única. Muchas de las reformas realizadas han sido parciales o han sido incapaces de resolver los desafíos a los que se enfrenta la gobernanza metropolitana en el mundo actual. La experiencia demuestra que **no existe una única solución que sirva en todos los casos** y que, en mayor o menor grado, es necesario mejorar o reinventar los modelos existentes.



Dotar a las autoridades metropolitanas de los medios necesarios, para hacer frente a las presiones de privatización de los bienes públicos y a la "financiarización" de los mercados inmobiliarios



Durante los últimos años, muchos sistemas de gobernanza metropolitana en el mundo han sido o están siendo reformados. Sin embargo, son pocas las reformas sin fallas ya que con frecuencia son el fruto de concesiones y compromisos. En general, las reformas que se apoyan en procesos consultivos en los que participan diferentes niveles de gobierno y las partes interesadas locales (ej. el sector empresarial y la sociedad civil) parecen tener más probabilidades de éxito que aquellas que se imponen unilateralmente desde arriba. Dentro de los **principios básicos que tienden a impulsar sistemas de gobernanza metropolitana democráticos y colaborativos merece ser mencionado: el respeto de la democracia local, la subsidiariedad, la transparencia y la rendición de cuentas, la movilización de recursos y de financiación adecuados así como mecanismos financieros "compensatorios" para promover áreas metropolitanas más solidarias, policéntricas e integradas.**

Reformar los sistemas de financiación metropolitanos

La financiación es uno de los pilares fundamentales de la gobernanza metropolitana. Muchas áreas metropolitanas de países desarrollados y en desarrollo necesitan una reforma exhaustiva de sus sistemas de financiamiento, ya que su equilibrio presupuestario es generalmente precario y no disponen de los recursos adecuados para invertir en las infraestructuras que sostengan su crecimiento a largo plazo. Aunque las áreas metropolitanas necesitan poder recibir transferencias regulares de los otros niveles de gobierno, su sostenibilidad depende cada vez más de la capacidad de los gobiernos locales y metropolitanos para incrementar de manera consecuente sus propios ingresos. Este objetivo exige una revisión completa de los sistemas fiscales y el desarrollo de herramientas de financiación innovadoras. Las áreas metropolitanas deben ampliar su capacidad para recuperar el valor agregado resultante de su crecimiento económico y, al mismo tiempo, mejorar el acceso a un endeudamiento responsable. Estos objetivos suelen ser aún más difíciles de alcanzar en las economías en desarrollo donde las opciones de financiamiento a disposición de las ciudades son limitadas y las necesidades de servicios básicos más dramáticas debido al incremento de la población urbana. Por consiguiente, tanto en el ámbito nacional como en el internacional es preciso replantear en profundidad los enfoques tradicionales de financiación para dotar a las autoridades metropolitanas de los medios necesarios, pero también para hacer frente a las presiones de privatización de los bienes públicos y a la financiarización de los mercados inmobiliarios. De este modo, las áreas metropolitanas podrían conciliar necesidades de financiamiento y desarrollo sostenible a largo plazo y contrarrestar las crecientes desigualdades en la repartición de la riqueza dentro y entre las ciudades².

Nuevo pacto entre las autoridades metropolitanas y los demás ámbitos de gobierno

Los gobiernos nacionales e intermedios (estatales, regionales o provinciales, por ejemplo) son contrapartes importantes para el desarrollo de las áreas metropolitanas. Pero bajo estas relaciones subyacen a menudo numerosas tensiones. Las áreas metropolitanas, al crecer, experimentan externalidades negativas que requieren apoyo y reformas por parte de los gobiernos nacionales. Algunos de estos problemas son causados por las propias áreas metropolitanas (p. ej., congestión del tráfico); otros, por la naturaleza compartimentada de las políticas sectoriales nacionales (p. ej., políticas macroeconómicas y de infraestructuras); y otros, por la influencia de fenómenos regionales

² Eugenio Leanza y Gianni Carbonaro, «Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession», en *Human Smart Cities*, ed. Grazia Concilio y Francesca Rizzo, Urban and Landscape Perspectives (Springer International Publishing, 2016), 175-94.

o globales (p. ej., las crecientes diferencias de productividad, los flujos de inversiones, la inmigración o influencias culturales).

La gobernanza metropolitana debería definirse dentro de un marco de gobernanza multinivel más eficaz y cooperativo para sostener el papel que desempeñan las áreas metropolitanas en el desarrollo nacional. **Es necesario fortalecer las políticas nacionales para apoyar la gobernanza metropolitana y reformar su financiación para responder a la evolución de sus funciones, mejorar la planificación y potenciar los vínculos entre las metrópolis, las otras ciudades y territorios.**

Fortalecer la participación de la sociedad civil para crear una democracia pujante

Existe una demanda creciente de democratización de la gobernanza metropolitana y de ampliación del papel que desempeña la ciudadanía y los actores locales, más allá de los mecanismos electorales formales. Una democracia local pujante es un requisito para que puedan emerger nuevas formas de gobernanza metropolitana capaces de reconocer y negociar las tensiones y contradicciones de las sociedades urbanas complejas. Debe apoyarse en mecanismos de participación transparentes que faciliten la implicación activa del sector empresarial y de la sociedad civil, en especial de los colectivos excluidos y privados del derecho a votar, como los inmigrantes. También debe integrarse la perspectiva de género en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas a través de la aplicación sistemática del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres.

El concepto de *participación* está cambiando. No puede limitarse a la simple consulta. Se necesita **crear un espacio que, en última instancia, permita reequilibrar el reparto del poder para la toma de decisiones en la sociedad.** Para ello, es imprescindible que los gobiernos locales respeten algunas condiciones básicas, como el empoderamiento y la autonomía de los movimientos sociales y los actores locales. Los mecanismos "facilitadores" de la participación ciudadana deben ser simples, inclusivos, favorecer la reciprocidad y estar centrados en las personas. Además, los gobiernos locales deben desarrollar un número cada vez mayor de procesos participativos, *online* y *offline*, que sean equilibrados y se implementen con regularidad y continuidad.

Hacia la coproducción de la ciudad: un cambio de mentalidad de los gobiernos locales

Como parte de la transformación de la gobernanza metropolitana, instamos a un cambio de mentalidad de los gobiernos locales. Este cambio



Fotografía de Andrea Ciambra - Toronto (Canadá).

debería favorecer un liderazgo metropolitano que acepte impulsar la experimentación, que busque nuevos paradigmas de gestión y cooperación, que adopte un enfoque más estratégico e integrado para la toma de decisiones evitando las visiones fragmentadas y sectoriales. El enfoque estratégico debe tomar en cuenta las tensiones sistémicas entre las políticas de inclusión, la protección ambiental y la necesidad de un crecimiento sostenido. Aunque no es totalmente novedosa, ni está exento de riesgos, **la planificación estratégica puede ser un modelo prometedor a partir del cual construir una visión integrada de la totalidad del área metropolitana**, aunando las distintas dimensiones del desarrollo urbano sostenible. Este enfoque brinda la oportunidad de planear y decidir de forma colaborativa entre los distintos territorios implicados, manteniendo un enfoque participativo que incluya a la sociedad civil y a todos los actores locales. La participación efectiva de la ciudadanía puede, en definitiva, contribuir a superar el reparto asimétrico del poder inherente al proceso de toma de decisiones y al ecosistema productivo de las áreas metropolitanas.

Las comunidades locales empoderadas y bien organizadas, capaces de llevar adelante sus propias iniciativas, pueden y deben participar en la coproducción de la ciudad y sus políticas (por ejemplo, planificación, mejora de asentamientos informales y prestación de servicios) a través de colaboraciones responsables.

Las nuevas tecnologías facilitan el acceso a la información y permiten nuevas formas de participación. La libre circulación de la información es clave para la transparencia y la apertura de los nuevos sistemas y métodos que las metrópolis pueden introducir en sus propios mecanismos institucionales.

1.2 LA BÚSQUEDA DE COMPETITIVIDAD EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y SUS PARADOJAS

“Externalidades” positivas: las áreas metropolitanas como “motores del crecimiento”

Las grandes áreas metropolitanas, en particular, tienen un potencial real para apoyar a las economías nacionales a mejorar sus conexiones internacionales y ser más productivas. Además, en principio, son capaces de diseminar múltiples beneficios dentro los sistemas urbanos nacionales gracias a una mejor conectividad, mayor especialización económica y cooperación.

Ante la creciente complejidad de sus economías, muchas áreas metropolitanas han diseñado estrategias propias de desarrollo. No todas las áreas metropolitanas comparten las mismas prioridades y no todas las estrategias económicas han resultado ser realistas o eficaces. No obstante, **muchas áreas metropolitanas han conseguido crear un entorno favorable al emprendimiento, han internacionalizado sus economías, han desarrollado nuevas estrategias territoriales, han creado plataformas para compartir conocimientos y trabajar en red, y han apoyado las PYMES y nuevas actividades económicas (economía colaborativa y social).**



Las áreas metropolitanas aportan ventajas y externalidades positivas a las economías locales y nacionales en las que están integradas



La financiarización de las economías urbanas ha transformado profundamente las economías metropolitanas, sobre todo en los países desarrollados



Dicho esto, el éxito no sería posible sin **intervenciones estratégicas de las autoridades metropolitanas para construir un sistema de liderazgo compartido, de colaboración y articulación de alianzas.** Estas actuaciones con frecuencia conducen a la creación de nuevos mecanismos institucionales (agencias de desarrollo, organismos consultivos y otras modalidades), capaces de reunir a distintos sectores económicos, ámbitos de gobierno y actores de la sociedad civil en torno a objetivos compartidos. Las **estrategias de coordinación efectivas** ayudan a movilizar recursos y alcanzar los resultados deseados.

Una de las cuestiones cruciales a las que se enfrentan hoy las áreas metropolitanas es cómo garantizar y regular la participación de los sectores privado y financiero, de manera transparente y responsable, para fortalecer la gobernanza metropolitana sin debilitar las instituciones democráticas. Los líderes locales decididos y visionarios son capaces de gestionar este difícil equilibrio y mejorar el margen de maniobra de las ciudades. En cualquier caso, la democracia local debe situarse en el centro de las políticas metropolitanas de desarrollo.

“Externalidades” negativas: un urbanismo “fragmentado”

Es importante destacar los riesgos y las realidades del aumento de las desigualdades, la fragmentación del espacio urbano y la exclusión social en tanto que son los grandes desafíos para el desarrollo metropolitano. La financiarización de las economías urbanas ha transformado profundamente las economías metropolitanas, sobre todo en los países desarrollados. A consecuencia de la presión ejercida por la desregulación de los mercados financieros, la privatización de espacios y servicios públicos y la titularización de hipotecas y bonos municipales, **en las áreas metropolitanas tiende a emerger un patrón de “ganadores” y “perdedores”.** Las zonas céntricas concentran las inversiones y experimentan procesos de gentrificación, en virtud de los cuales atraen a personal altamente cualificado y expulsan a las clases populares y medias. Otras zonas metropolitanas, en cambio, sufren procesos de decadencia o marginación, con el consiguiente aumento del desempleo y de la pobreza. Del mismo modo, en las metrópolis del Sur Global **siguen creciendo los asentamientos y las actividades económicas informales,** que acogen a la mayoría de la población urbana que lucha por salir adelante entre los efectos devastadores de la competencia por acceder al suelo, a una vivienda digna y a recursos de subsistencia. **Esta polarización, denominada “urbanismo fragmentado” (*splintered urbanism*), conduce al surgimiento de ciudades “duales”,** que tienden a fomentar la exclusión social y territorial.

Ciertas externalidades negativas (como la expansión urbana incontrolada, la congestión, la falta de acceso a los servicios públicos, la inseguridad o la contaminación) **pueden llegar a contrarrestar los efectos positivos mencionados anteriormente**, puesto que consumen recursos e intensifican los desequilibrios entre territorios a costa del resto del país.

Combinar “capacidad de atracción” e “inclusividad”

Uno de los mayores retos de las áreas metropolitanas es el de **combinar las estrategias de “atracción” con una agenda que proteja la inclusión y la sostenibilidad, puesto que estas no son ni opcionales ni secundarias en la búsqueda del crecimiento económico y la eficiencia**. De hecho, está demostrado que existe una correlación clara entre niveles elevados de desigualdad, congestión y contaminación de las metrópolis y unas tasas de crecimiento bajas, a causa de sus efectos sobre la cohesión social, la inseguridad, la salud y el medio ambiente, así como la capacidad de atraer inversiones y resistir a impactos externos.

Para contrarrestar estas tendencias, es necesaria una combinación de estrategias que favorezca una dinámica territorial de colaboración y un patrón de desarrollo inclusivo y sostenible, las cuales deberían contemplar: I) políticas nacionales urbanas que fomenten sistemas urbanos más coherentes (a nivel nacional y regional) y II) políticas y actuaciones de ámbito metropolitano apoyadas en proyectos adaptados a las necesidades de las comunidades locales.

Políticas nacionales urbanas

En lo relativo a este primer aspecto, es necesario que los gobiernos de los países redefinan sus políticas urbanas nacionales para configurar sistemas inclusivos y colaborativos. A tal fin, deben **fortalecer las interconexiones entre las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias y los territorios, así como fomentar un enfoque policéntrico y más equilibrado del desarrollo**. De este modo, los efectos económicos positivos se maximizarían y las ventajas del crecimiento metropolitano se extenderían por todo el territorio. Las áreas metropolitanas no deberían desarrollarse compitiendo con los territorios que las rodean, ni ignorándolos, sino solidarizándose con ellos, tanto en el ámbito nacional como en el regional, considerando también la importancia de la cooperación transfronteriza.

Políticas a nivel de las metrópolis

En el ámbito metropolitano, **las políticas deberían facilitar el acceso de la ciudadanía a los recursos económicos de la región urbana y, al mismo tiempo, proteger la eficiencia**



Acceso universal a los servicios básicos y mejorar la movilidad urbana



económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Entre los distintos recursos para conseguirlo cabe mencionar:

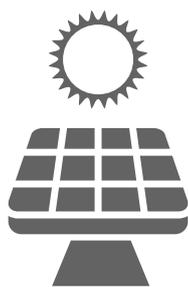
- Aprovechar las transformaciones de la economía mundial para promover un modelo de innovación abierta, apoyar las capacidades locales, propiciar la creación de empleos decentes y crear nuevas oportunidades económicas. Los gobiernos locales deben participar en el fomento y regulación de dichas dinámicas socioeconómicas mediante una **gestión integrada de las estrategias de desarrollo económico metropolitano y de sus activos**, promoviendo su capital humano, apoyando la economía social y colaborativa, así como las actividades informales.
- Imaginar un **urbanismo abierto e inclusivo**, opuesto al urbanismo “dual” o “fragmentado”. Este último se caracteriza por generar mayor fragmentación espacial, ej. la privatización de los espacios públicos, la emergencia de barrios cerrados (*gated communities*). Un urbanismo abierto debería reducir las externalidades socioeconómicas negativas propias del “urbanismo de proyectos” (basado en proyectos de renovación urbana elitistas que generan una dinámica de exclusión) y la promoción de una ciudad “multipolar” o “policéntrica”, limitando las consecuencias sociales de la competencia por la tierra y la vivienda.
- Facilitar el **acceso universal a los servicios básicos y mejorar la movilidad urbana** para garantizar el acceso y la interconectividad a todos los habitantes de la metrópolis, incluidos los de las zonas periféricas; diseñar políticas de vivienda y de regulación de los mercados inmobiliarios para **garantizar el acceso al suelo y a una vivienda digna**.
- Promover modelos de financiación eficaces para **contrarrestar la financiarización y mercantilización de las economías urbanas**. Esta medida debe ir acompañada de un sistema tributario equilibrado, que garantice que las cargas fiscales se reparten de un modo justo, así como de fondos compensatorios metropolitanos, para **promover una distribución equilibrada de las inversiones y los recursos por toda el área metropolitana**.

Las políticas de sostenibilidad ambiental deben complementar y ser parte integral de las estrategias metropolitanas para fomentar unas ciudades sostenibles, accesibles e inclusivas.

1.3

ÁREAS METROPOLITANAS SOSTENIBLES Y RESILIENTES

Existe un consenso general sobre la insostenibilidad de los modelos actuales de producción y consumo de nuestras sociedades. En un mundo en vías de urbanización acelerada, las ciudades –y en especial las aglomeraciones metropolitanas, en tanto que principales productoras de CO₂– tienen una responsabilidad directa en el desarrollo de modos de vida más sostenibles para evitar la degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y sus consecuencias sobre el clima del planeta³.



A través de los “planes climáticos” y de diferentes políticas sectoriales, las ciudades de muchas regiones del mundo están contribuyendo, en mayor o menor medida, a cumplir con el objetivo de la sostenibilidad ambiental

En consecuencia, la sostenibilidad se ha convertido en un tema central de las políticas metropolitanas. De hecho, a través de los “planes climáticos” y de diferentes políticas sectoriales, las ciudades de muchas regiones del mundo están contribuyendo, en mayor o menor medida, a cumplir con el objetivo de la sostenibilidad ambiental. Están promoviendo de forma activa entre su ciudadanía estilos de vida más sostenibles y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Algunas metrópolis, como Estocolmo o Copenhague, han demostrado que se puede combinar con éxito el crecimiento económico y las políticas de reducción de las emisiones de CO₂⁴.

Acciones para conseguir un medio ambiente sostenible y áreas metropolitanas inclusivas

Cientos de ejemplos muestran el **compromiso de las autoridades metropolitanas en favor de la sostenibilidad medioambiental en diversas áreas: “planes climáticos”, movilidad urbana, energía, espacios públicos**

y espacios verdes, gestión de residuos y economía circular, seguridad alimentaria y agricultura urbana. Las redes y conexiones eficientes, la disminución de las emisiones y de la contaminación, así como la reducción de las ineficiencias en el uso de recursos y de la congestión, tienen un impacto social, económico y ambiental positivo. Aunque la generalización de estas políticas aún es limitada, su potencial es considerable. A pesar de los obstáculos (como por ejemplo: la financiación, el marco legal, la tecnología, la información y el conocimiento), muchas áreas metropolitanas están avanzando más rápido que los gobiernos nacionales. Sin embargo, no pueden actuar solas. Se necesita que todos los niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil aúnen sus esfuerzos para poder cumplir con estos objetivos.

Las áreas metropolitanas deberían asumir los principios de un “crecimiento inteligente”, aspirar a ser más compactas, reducir la expansión urbana incontrolada y dar prioridad a la cuestión ambiental. No obstante, ciertas políticas deben analizarse con mayor detenimiento, sobre todo a la luz de su impacto social. Si bien la compactación urbana posee ventajas indudables, es necesario definir con claridad las características y los objetivos de las políticas de densificación para evitar los efectos negativos de los procesos de gentrificación, la especulación inmobiliaria y la relegación de los grupos y las comunidades más vulnerables a zonas periféricas carentes de servicios adecuados.

Acciones para conseguir áreas metropolitanas resilientes

Además, frente al impacto creciente de los desastres naturales –y de otras amenazas como la inseguridad, la violencia urbana y los brotes epidémicos–, la resiliencia se ha convertido en un principio fundamental para la construcción de metrópolis sostenibles. Durante los últimos años se han creado varias redes para propiciar la participación de los gobiernos locales en la prevención de riesgos de desastres. Sin embargo, **es necesario que estos adopten un papel más proactivo asumiendo los cambios necesarios para mejorar la eficacia de las políticas de resiliencia en el ámbito metropolitano.** Los riesgos subyacentes por la ausencia de marcos de resiliencia son especialmente visibles y graves en África subsahariana y en el sur y el este de Asia, zonas en las que se concentrará la mayor parte del crecimiento de la población urbana en un futuro cercano.

³ World Commission on Environment and Development, «Our Common Future», Annex (New York: United Nations, 1987).

⁴ PNUMA-IRP, «Options for decoupling economic growth from water use and water pollution» (UNEP-IRP, 2016).

1.4

UN CAMBIO DE PARADIGMA EN NUESTRA COMPREENSIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD: HACIA EL “DERECHO A LA CIUDAD”

La sostenibilidad no es solo una cuestión ambiental. Está también indisolublemente vinculada a la justicia social, así como al concepto de “derecho a la ciudad”, englobando la sostenibilidad social, los derechos humanos y la democracia. Para situar la sostenibilidad social en el centro del debate de las políticas públicas y vincularla a un enfoque basado en los derechos, se propone centrar la atención sobre cuatro áreas fundamentales: el derecho al suelo, a la vivienda, a los servicios básicos y a la cultura.

Acceso al suelo y a una vivienda digna

Si se mantienen las tendencias y previsiones actuales, las áreas metropolitanas y las ciudades en general se enfrentarán a una situación crítica en lo referente a la provisión de vivienda y servicios básicos. En 2030, unos dos mil millones de personas –dos de cada cinco habitantes de las ciudades– podrían estar viviendo en barrios marginales o asentamientos informales. Las políticas implementadas en las últimas décadas han provocado una escasez estructural de suelo y vivienda asequibles. Los recursos económicos destinados a la vivienda sostenible en el mundo han sido insuficientes (lo que hace improbable el cumplimiento de la meta 11.1 de los ODS). Además, desde el inicio del siglo XXI la vivienda se ha convertido en un instrumento de especulación financiera mundial y, con frecuencia, opaco (como lo ha demostrado de forma elocuente la crisis de las hipotecas de alto riesgo –*subprimes*– en Estados Unidos). Mientras que este fenómeno ha afectado a los hogares de ingresos medios y bajos en los países desarrollados, en los países en desarrollo sigue aumentando de manera constante el número de personas que vive en asentamientos informales.

Para facilitar el acceso al suelo y a la vivienda –piedras angulares del “derecho a la ciudad”– se deben adoptar políticas que permitan una **mejor gestión de los usos del suelo y que regulen el mercado inmobiliario por parte de los gobiernos locales**. En los países en desarrollo, mejorar las políticas de uso del suelo implica, en particular, el **reconocimiento de distintas formas de tenencia y la lucha contra la discriminación**, en especial de las mujeres, las comunidades indígenas y otras minorías. En cuanto a los barrios marginales y los asentamientos informales, una mejor gestión supone **evitar los desalojos forzosos y reconocer**



En 2030, unos dos mil millones de personas –dos de cada cinco habitantes de las ciudades– podrían estar viviendo en barrios marginales o asentamientos informales



los asentamientos informales como una forma legítima de producción urbana. Además, debe reconocerse el potencial de la autoconstrucción de viviendas, promover su formalización e integración en el tejido urbano, a través del apoyo de los ayuntamientos.

Se debería dar mayor prioridad a las **políticas públicas de vivienda social y sostener las iniciativas innovadoras de la sociedad civil para la coproducción de viviendas**. Todos los proyectos urbanos (tanto de renovación como de ampliación urbana) deberían incluir un determinado porcentaje de vivienda social en sus planes para favorecer la diversidad social.

Acceso universal a los servicios básicos

Las deficiencias graves en la prestación de servicios (agua potable y saneamiento, energía, transporte, gestión de residuos, asistencia sanitaria y conectividad a las TIC) afectan al tejido y a la estructura urbana, en particular en los países en desarrollo, lo que impide a un gran número de personas vivir en condiciones dignas, perpetuando las desigualdades. En lo relativo al acceso a los servicios básicos, **es necesario reevaluar los sistemas de gobernanza, así como posibles**



Fotografía de Francesc - Barcelona (España).

nuevos modelos de gestión y financiación.

Uno de los mayores retos para la prestación de los servicios básicos es lograr el equilibrio entre la sostenibilidad económica y la inclusión, en particular en los países de ingresos bajos y medios. Más allá de soluciones tradicionales como la diferenciación de tarifas para sectores populares, es necesario el reconocimiento de un nivel mínimo de consumo garantizado para los hogares más pobres (una medida que en los últimos 15 años ha incrementado considerablemente el acceso a los servicios en Sudáfrica) o, por lo menos, cierta protección frente a la suspensión total del servicio para los sectores más vulnerables. Otras opciones que deberían tenerse en cuenta son las subvenciones directas a los hogares más pobres y facilitar el acceso a la red.

En las últimas décadas, ha surgido una tendencia a la externalización de la prestación de servicios como alternativa para mejorar su suministro. Sin embargo, el grueso de las inversiones del sector privado se ha concentrado en los países desarrollados y emergentes y, sobre todo, en los sectores más rentables (como las comunicaciones y el transporte). Su impacto en los países de bajos ingresos, en cambio, ha sido reducido en el mejor de los casos. En este aspecto, los gobiernos locales deberían disponer de la competencia para diseñar distintos tipos de colaboraciones para la prestación de servicios básicos de acceso universal, incluidos enfoques como las alianzas público-privadas con participación ciudadana. Los gobiernos locales deberían apoyar a las pequeñas empresas privadas, al sector informal y a las iniciativas comunitarias para asegurar la prestación de

los servicios básicos sobre todo cuando los proveedores oficiales son ineficaces o deficientes.

El papel de los gobiernos locales en el apoyo, la regulación y la supervisión de las iniciativas de la sociedad civil o del sector informal para la prestación de servicios es importante, sobre todo por la relevancia de sus posibles consecuencias para la salud pública y la protección del medioambiente. Un enfoque similar debería adoptarse frente a las nuevas formas de producción descentralizada de servicios en ciertos campos (por ejemplo, producción por parte de cooperativas o individuos de energías fuera de la red *prosumers*). Estas alternativas, pueden alterar el modelo económico convencional de infraestructuras universales en red.

Al reclamarse el replanteamiento del modelo de gestión de los servicios básicos de las áreas metropolitanas, la búsqueda de alternativas viables debería contar con la **participación de todos los actores y de las estructuras tanto institucionales como informales**, que también deberían tenerse en cuenta para su integración en las estrategias económicas y programas más institucionalizados de prestación de servicios.

Derecho inalienable de acceso a la cultura

El reconocimiento de la cultura como un espacio de diversidad y la afirmación del derecho a participar en la vida cultural han llevado a muchas ciudades del mundo a crear equipamientos culturales cada vez más descentralizados. De este modo, se garantiza el ejercicio de los derechos culturales por parte del mayor número posible de ciudadanos, incluidos los residentes en zonas periféricas o desfavorecidas, quienes a menudo no pueden acceder a los espacios culturales del centro de la ciudad.

Las políticas metropolitanas deberían facilitar el acceso a los bienes culturales, promover y democratizar las distintas prácticas y tradiciones culturales que alimentan la diversidad de un área metropolitana y proteger el patrimonio material e inmaterial, así como la implicación de la ciudadanía en la definición y gobernanza de las políticas culturales.

Las áreas metropolitanas pueden promover nuevos patrones de consumo y producción

En respuesta a la acumulación de tensiones –competitividad, amenazas ambientales y aumento de las desigualdades–, las áreas metropolitanas se han visto impulsadas a buscar modelos y enfoques alternativos de producción y consumo. Siguiendo esta lógica, también están tratando de redefinir prioridades socioeconómicas alternativas y mejorar la cooperación entre los gobiernos locales, entre los gobiernos locales y sus comunidades, entre las áreas metropolitanas y otras ciudades, así como entre las ciudades y su



Los gobiernos locales deben asumir un papel en el apoyo, la regulación y el seguimiento de iniciativas de la sociedad civil o del sector informal para la prestación de servicios



Los gobiernos locales deberían disponer de la competencia para diseñar distintos tipos de colaboraciones para la prestación de servicios básicos de acceso universal



hinterland. El respeto a los derechos humanos fundamentales y la solidaridad entre territorios debería ocupar un lugar central dentro de la agenda política.

Las áreas metropolitanas pueden promover un “nuevo contrato social”

En un contexto en que los sistemas de bienestar social gestionados por los gobiernos centrales se debilitan, se perfila la posibilidad que los gobiernos locales –y en particular los gobiernos metropolitanos– emerjan como actores importantes en la “regulación” de una sociedad urbanizada y como pilares de una democracia local de calidad, habida cuenta de sus crecientes responsabilidades sobre las dimensiones social, económica, ambiental y cultural de la vida urbana.

En los últimos años han aparecido diferentes iniciativas que reafirman la necesidad de reconocer el papel central de las personas en las agendas de desarrollo (por ejemplo, los ODS en el ámbito mundial); que llaman a prestar una mayor atención a los derechos y a la calidad de vida en el ámbito municipal (por ejemplo, la Carta de Medellín)⁵; o la adopción de los principios del “derecho a la ciudad” adoptados por muchas ciudades brasileñas o en la Constitución de la Ciudad de México; así como la elaboración de “principios para mejores ciudades”, incluidos en las iniciativas PrepCity de Metrópolis; así como la Declaración de Canoas del Foro de las Autoridades Locales de Periferia (FALP)⁶.

Dichos enfoques han contribuido a hacer del “derecho a la ciudad”⁷ una reivindicación por



Las políticas metropolitanas deberían facilitar el acceso a los bienes culturales, promover y democratizar las distintas prácticas y tradiciones culturales que alimentan la diversidad de un área metropolitana

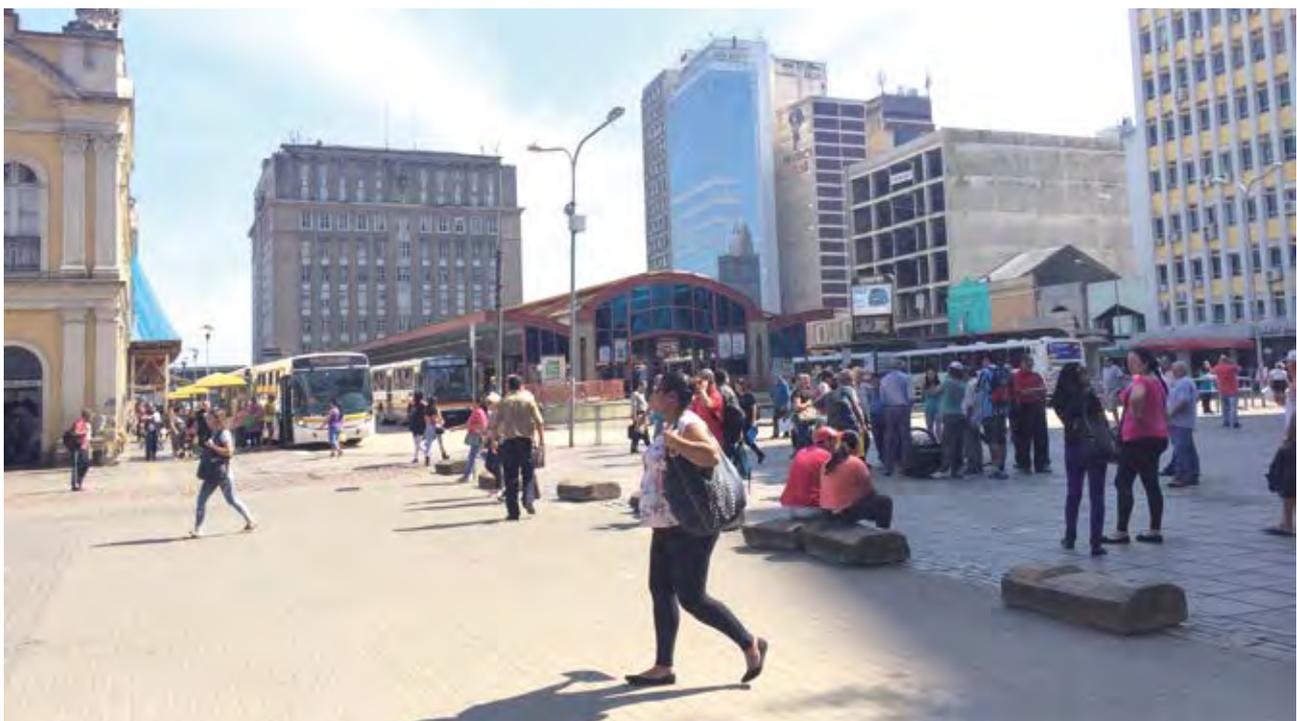
un espacio colectivo donde los habitantes puedan participar directamente en la creación de la ciudad que desean. Por su capacidad a integrar diferentes dimensiones, el “derecho a la ciudad” se ha convertido en una plataforma que reagrupa a movimientos sociales, ONGs, líderes y funcionarios de los gobiernos locales que preconizan ciudades y asentamientos humanos más inclusivos, armoniosos y solidarios. El enfoque del “derecho a la ciudad” ofrece un marco global en el que integrar derechos sociales reconocidos para todos los habitantes urbanos con las distintas expectativas y los diferentes objetivos fijados por los ODS y la Nueva Agenda Urbana. Apoyándose en una democracia local más amplia y una implicación más decidida de la ciudadanía en la coproducción de la ciudad, el “derecho a la ciudad” puede convertirse en el fundamento de un “nuevo contrato social” para que las ciudades sean más sostenibles, inclusivas y seguras.



⁵ Carlos Alberto Zárate Yepes et al., «La charte de Medellín», 2014, doi:10.13140/2.1.1359.4401.

⁶ Metropolis, Berlín: PrepCity III, Cities as Actor (informe no publicado, mayo 2016). La Declaración de Canoas se puede consultar a través de: <http://www.reseaufalp.com>.

⁷ CGLU adoptó formalmente la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad en 2011, durante el Consejo Mundial de Florencia, al que asistieron más de 400 alcaldes de todo el mundo.



Fotografía de Tuana Neves - Porto Alegre (Brasil).

1.5

RECOMENDACIONES PARA LA AGENDA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

1
SMS

CREAR NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA PARA HACER FRENTE A LA COMPLEJIDAD CRECIENTE DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. La expansión de las áreas metropolitanas -megalópolis, regiones metropolitanas y corredores urbanos- exige nuevos sistemas de gobernanza, capaces de incluir a la totalidad del área urbana funcional. El objetivo debe ser superar la creciente fragmentación institucional, social y espacial para crear ciudades metropolitanas prósperas, inclusivas y sostenibles. En muchos casos, el proceso deberá ser progresivo, comenzando por los problemas más críticos (como, por ejemplo, los sistemas de transporte integrados) y avanzar luego hacia la creación de estructuras institucionales y colaborativas más complejas).

2
SMS

PROMOVER UN SISTEMA DE GOBERNANZA METROPOLITANA BASADO EN PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, LA TRANSPARENCIA Y LA COLABORACIÓN. Aunque no existe un modelo de gobernanza metropolitana universal, la experiencia demuestra que las reformas legales necesitan involucrar y obtener el compromiso de todos los municipios del área metropolitana, promover una colaboración estrecha entre todos los niveles de gobierno y la participación de la sociedad civil. Un nuevo marco de gobernanza metropolitana debería promover un desarrollo policéntrico y equilibrado, apoyándose en los siguientes principios: la democracia local, con autoridades locales y metropolitanas electas y responsables ante una sociedad civil activa y participativa con mecanismos reconocidos que permitan una participación periódica; y la subsidiariedad y la eficacia, con una distribución explícita de roles y poderes, entre los distintos niveles de gobernanza y entre los gobiernos locales.

3
SMS

DOTAR A LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE LOS PODERES Y RECURSOS ADECUADOS. Las áreas metropolitanas y los gobiernos locales necesitan poderes y capacidad para movilizar los recursos fiscales y financieros, incluyendo una fiscalidad justa y equilibrada para capturar la riqueza creada en su territorio, ya sea el valor agregado por las actividades económicas o por la renta inmobiliaria. Deben recibir también transferencias de otros niveles de gobierno para hacer frente a las externalidades. Las reformas deben reforzar la solvencia de los gobiernos locales para acceder al financiamiento nacional e internacional, tanto público como privado y facilitar la inversión en el desarrollo de infraestructuras urbanas y servicios (incluyendo fondos contra el cambio climático). Se deben crear fondos de compensación dentro del área metropolitana, financiados con impuestos y transferencias de los ayuntamientos y otros niveles de gobierno, para apalancar inversiones y promover la solidaridad entre los diferentes municipios que componen el área metropolitana.

4
SMS

DESARROLLAR POLÍTICAS ECONÓMICAS COORDINADAS PARA PODER SER EL MOTOR DE LA ECONOMÍA NACIONAL Y CREAR OPORTUNIDADES PARA TODOS. Áreas metropolitanas prósperas y atractivas necesitan contar con la cooperación de los otros niveles de gobierno, del sector empresarial y de la sociedad civil para poder beneficiarse de las transformaciones de la economía mundial, para innovar y promover el desarrollo económico metropolitano garantizando al mismo tiempo la inclusión social. También es necesario un replanteamiento profundo de las estrategias de financiación para conciliar los imperativos financieros con el desarrollo sostenible, para garantizar que la gestión de los bienes públicos es propicia para la inversión a largo plazo y permite reducir la especulación sobre la propiedad y la segregación socio-espacial. Se debe definir un marco institucional que asegure la responsabilidad social de las empresas e incorporar el concepto de "economía civil", apoyando las economías colaborativas, sociales y circulares, generar trabajo decente -y más oportunidades para las mujeres y los más jóvenes- y, en los países en desarrollo, apoyar la transición de la economía informal a la economía formal.

5
SMS

IMPULSAR UNA PLANIFICACIÓN URBANA ESTRATÉGICA Y VISIONARIA QUE FAVOREZCA UN URBANISMO INCLUSIVO. Las ciudades metropolitanas deben reforzar su capacidad para desarrollar una planificación urbana integrada y participativa, que coordine las diferentes dimensiones del desarrollo urbano sostenible (espacial, económico, social, medioambiental y cultural). Los planes estratégicos a largo plazo deben estar acompañados de planes urbanos flexibles y dinámicos que faciliten la adaptación a un entorno socio-económico en constante mutación y, asimismo, gestionar la expansión urbana velando por amortiguar la desigualdad espacial. Se requiere asimismo reforzar las capacidades para gestionar el uso de suelo, y regular el mercado inmobiliario con el fin de controlar la especulación. Una planificación urbana inclusiva debe promover una mayor densidad, barrios socialmente mixtos y multifuncionales, con una alta calidad de vida, que faciliten la cohesión social, reduzcan distancias y mejoren el acceso al transporte público, con espacios públicos seguros y accesibles, con servicios básicos e infraestructura de calidad, y equipamientos culturales para todos. En los países en desarrollo deben reconocerse los asentamientos informales con el fin de integrarlos en el tejido social urbano mediante políticas adecuadas de mejoramiento de barrios y regulación del acceso al suelo.

6
SMS

GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL A INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS RESILIENTES Y DE CALIDAD. El acceso universal al transporte público de calidad, a los servicios básicos (agua, saneamiento, energía, gestión de residuos sólidos, telecomunicaciones, etc.), además de las políticas de mejoramiento de vivienda y la erradicación de la vivienda insalubre (evitando el desalojo forzoso), son fundamentales para asegurar la equidad y la protección de los derechos humanos. Para impulsar políticas de vivienda inclusivas y solidarias se debe considerar mejorar la oferta pública de suelo asequible para la vivienda en todo el territorio (para evitar la segmentación social), la financiación pública para vivienda social, la promoción de una amplia gama de alternativas de alojamiento (incluido el alquiler, cooperativas, coproducción de vivienda, etc.). Para satisfacer mejor las necesidades y prioridades locales, los gobiernos metropolitanos y locales deben poder elegir de forma transparente los modelos de gestión de servicios más adecuados (públicos, PPP, PPPP, etc.) en consulta con sus ciudadanos y garantizar el acceso universal. Deben mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios (tanto cuando son manejados por el sector público como por operadores privados), fortalecer sus capacidades de seguimiento y evaluación y crear mecanismos de regulación o autoridades de coordinación de los servicios urbanos. En los países menos desarrollados, es necesario considerar la provisión de servicios básicos con las comunidades y el apoyo y la regulación de los pequeños proveedores -en particular en el sector informal- fomentando la coordinación con los operadores oficiales con el fin de disminuir la falta de acceso.

7
SMS

LIDERAR LA TRANSICIÓN HACIA SOCIEDADES MÁS SOSTENIBLES Y RESILIENTES CONSTRUYENDO ÁREAS METROPOLITANAS MÁS “VERDES” E “INTELIGENTES”. Para reducir su huella medioambiental, las autoridades locales deben promover infraestructuras y servicios con baja emisión de carbono, áreas verdes, e invertir en infraestructuras resilientes y en nuevas tecnologías. Las autoridades locales metropolitanas deberían ser actores activos en la transición energética y en la lucha contra el cambio climático. Deben impulsar la reducción de la polución (del aire, del agua, del suelo), el uso de energías alternativas y un mayor respeto de los recursos naturales -por ejemplo, a través de mejor transporte público, edificios públicos más eficientes, gestión de aguas residuales y residuos sólidos, reciclaje. Deberían también adoptar planes de prevención de riesgos naturales y adaptar sus infraestructuras para hacer frente al creciente número de desastres naturales, teniendo en cuenta que las comunidades más pobres son al mismo tiempo las más expuestas a los riesgos de desastres naturales.

8
SMS

COLABORAR CON LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y LOS TERRITORIOS CIRCUNDANTES, PROMOVER LA “SOLIDARIDAD ENTRE TERRITORIOS”. El fortalecimiento de la colaboración entre áreas metropolitanas, ciudades intermedias y áreas rurales localizadas en su *hinterland* permiten crear mayores sinergias para el desarrollo, pueden mejorar la gestión de la presión demográfica dentro del área metropolitana y mitigar los impactos medioambientales. Un enfoque regional integrado permite facilitar el acceso a servicios e infraestructuras para las áreas peri-urbanas y rurales, creando al mismo tiempo mayores oportunidades económicas a nivel local (en particular para fomentar la seguridad alimentaria y desarrollar circuitos económicos cortos), preservando los recursos naturales de la región y contribuyendo a la resiliencia de la aglomeración metropolitana.

9

SMS

ADOPTAR EL PRINCIPIO DEL “DERECHO A LA CIUDAD PARA TODOS” PARA PROMOVER UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y FORTALECER LA “IDENTIDAD CIUDADANA METROPOLITANA”.

El principio del “derecho a la ciudad” une la exigencia de una democracia metropolitana avanzada (tanto la idea de la democracia participativa como del derecho de la sociedad civil a auto-organizarse) con el reconocimiento de ciertos derechos básicos y esenciales -como, por ejemplo, el derecho al agua y al saneamiento, a una alimentación segura, a una vivienda digna y el derecho al suelo, la igualdad de género, la protección de la infancia, servicios públicos accesibles, acceso a la protección social adecuada, respeto de los inmigrantes y refugiados, comunidades sin temor a la violencia, la libertad de conciencia y de religión. Este modelo enfatiza la necesidad de preservar el patrimonio cultural y natural para las generaciones actuales y futuras. El modelo promueve, al mismo tiempo, la cooperación y la corresponsabilidad para construir una “ciudadanía metropolitana” (véase por ejemplo la Carta-Agenda Global para los Derechos Humanos en la Ciudad).

10

SMS

RECONOCER LA CULTURA (INCLUYENDO EL PATRIMONIO, LA DIVERSIDAD Y LA CREATIVIDAD) COMO PILARES PARA CONSTRUIR ÁREAS METROPOLITANAS ATRACTIVAS.

Los gobiernos locales deberían reconocer y promover la creatividad de sus ciudadanos respetando la diversidad y las identidades de sus comunidades. La *Agenda 21 para la Cultura* muestra como la cultura puede incidir en la promoción del desarrollo sostenible y reforzar la convivencia dentro de las metrópolis, a menudo caracterizadas por una elevada diversidad cultural, incluyendo minorías e inmigrantes. Esta diversidad debe ocupar un lugar central en las estrategias metropolitanas para favorecer la cohesión social y el desarrollo local. La planificación urbana tiene que preservar el patrimonio a través de una fuerte colaboración con las comunidades locales. Todos los ciudadanos deben tener acceso a la cultura (ver Cultura 21 Acciones).

11

SMS

IMPLICARSE ACTIVAMENTE A NIVEL INTERNACIONAL, COOPERAR PARA PROMOVER EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y CONOCIMIENTOS ENTRE LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS.

Para favorecer la innovación, mejorar la capacidad de gestión y facilitar el intercambio de nuevas tecnologías, las autoridades metropolitanas y locales deben desarrollar la capacidad de aprendizaje y de intercambio de conocimientos, colaborando para crear programas y herramientas de gestión del desarrollo urbano. Para hacer frente a los retos globales a los que se enfrentan y participar en la preservación de los bienes públicos globales, las redes de ciudades metropolitanas y periféricas deben defender a nivel internacional el papel de las ciudades y facilitar la implementación y el seguimiento de la Nueva Agenda Urbana, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los acuerdos de la COP 21 sobre el cambio climático, el Marco de Sendai para la reducción de riesgos de desastres. y la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación del Desarrollo.



**CREAR NUEVOS
MODELOS DE
GOBERNANZA
PARA HACER FRENTE
A LA COMPLEJIDAD
CRECIENTE DE LAS
ÁREAS
METROPOLITANAS**

**IMPLICARSE
ACTIVAMENTE
A NIVEL
INTERNACIONAL,
COOPERAR PARA PROMOVER
EL INTERCAMBIO
DE EXPERIENCIAS
Y CONOCIMIENTOS
ENTRE LOS GOBIERNOS
METROPOLITANOS**

**DESARROLLAR
POLÍTICAS
ECONÓMICAS
PARA SER EL MOTOR DE
LA ECONOMÍA NACIONAL
Y CREAR OPORTUNIDADES
PARA TODOS**



**ADOPTAR EL
PRINCIPIO DEL
"DERECHO A LA
CIUDAD PARA
TODOS" PARA
PROMOVER UN
NUEVO CONTRATO
SOCIAL**

**DOTAR A
LAS ÁREAS
METROPOLITANAS
DE LOS PODERES
Y RECURSOS
ADECUADOS**

**LIDERAR LA
TRANSICIÓN
HACIA
SOCIEDADES
MÁS SOSTENIBLES Y
RESILIENTES**



An aerial photograph of a city, showing streets, buildings, and green spaces, is overlaid with a large, semi-transparent blue circle. The text is positioned in the upper left quadrant of the circle.

02.

**CIUDADES
INTERMEDIAS**

NEXO VITAL
ENTRE LO LOCAL
Y LO MUNDIAL

CIUDADES INTERMEDIAS

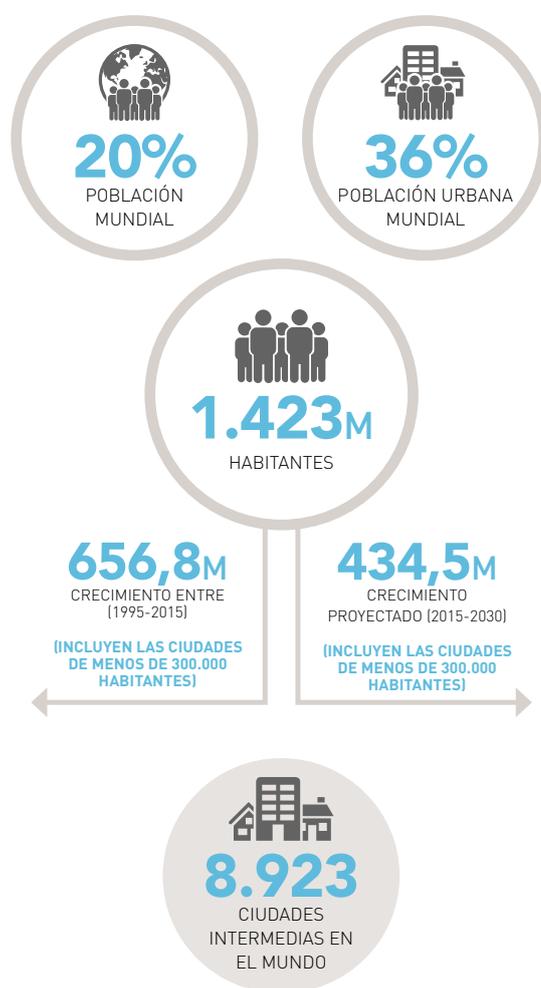
Las ciudades intermedias acogen al 20% de la población mundial y a un tercio del total de la población urbana, y tienen una función importante en los procesos migratorios, administrativos, económicos y logísticos. Como se menciona en la tabla 2, las proyecciones indican que la población de las ciudades intermedias aumentará en más de 434 millones de personas entre 2015 y 2030. Se prevé que el crecimiento más rápido se registre en África subsahariana y en Asia, en particular en las ciudades de menos de 300.000 habitantes.

En el pasado, las ciudades intermedias han contribuido de manera significativa a la integración y cohesión territorial de sus respectivas regiones y países, en forma de centros regionales, proveedores de servicios administrativos y sociales, estrechamente vinculados a las actividades económicas locales. No obstante, a pesar de la relevancia demográfica y territorial de las ciudades intermedias y de su función en los sistemas urbanos nacionales, las agendas de desarrollo a menudo no las mencionan.

Su papel decisivo en la consecución de asentamientos urbanos “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS) y en el desarrollo de sistemas urbanos más equilibrados exige dar un mayor protagonismo a las ciudades intermedias en la Nueva Agenda Urbana y en su implementación. Ante un escenario de creciente desigualdad entre territorios y de desafíos sociales, económicos y ambientales, los gobiernos y la comunidad internacional tienen ahora una oportunidad histórica para situar las ciudades intermedias en un lugar prominente de sus estrategias de desarrollo nacionales. Sin embargo, durante el debate preparatorio de Hábitat III apenas se han mencionado a las ciudades intermedias, salvo en una conferencia temática sobre “Ciudades intermedias: crecimiento y renovación urbana”, organizada por la Secretaría de Hábitat III en Cuenca (Ecuador) del 9 al 11 de noviembre de 2015¹. Tanto en las declaraciones regionales para Hábitat III como en el proyecto de Nueva Agenda Urbana, las “ciudades intermedias” han recibido poca atención.



Las ciudades intermedias, según la definición de CGLU, son aquellas que tienen entre 50.000 y un millón de habitantes y, por lo general, desempeñan un papel de intermediación en un sistema territorial, ya que interactúan con ciudades de mayor tamaño, poblaciones pequeñas y otros asentamientos humanos, y articulan los vínculos urbano-rurales con mayor eficacia.



¹ Naciones Unidas, «Cuenca Declaration for Habitat III. Intermediary Cities: Urban Growth and Renewal» (Cuenca: United Nations, noviembre de 2015), <http://habitat3.cuenca.gob.ec/archivos/declaration/HIII-DeclarationCuencaEN.pdf>.

LAS CIUDADES INTERMEDIAS DEL MUNDO, 2016

Fuente: CGLU – CIMES UNESCO

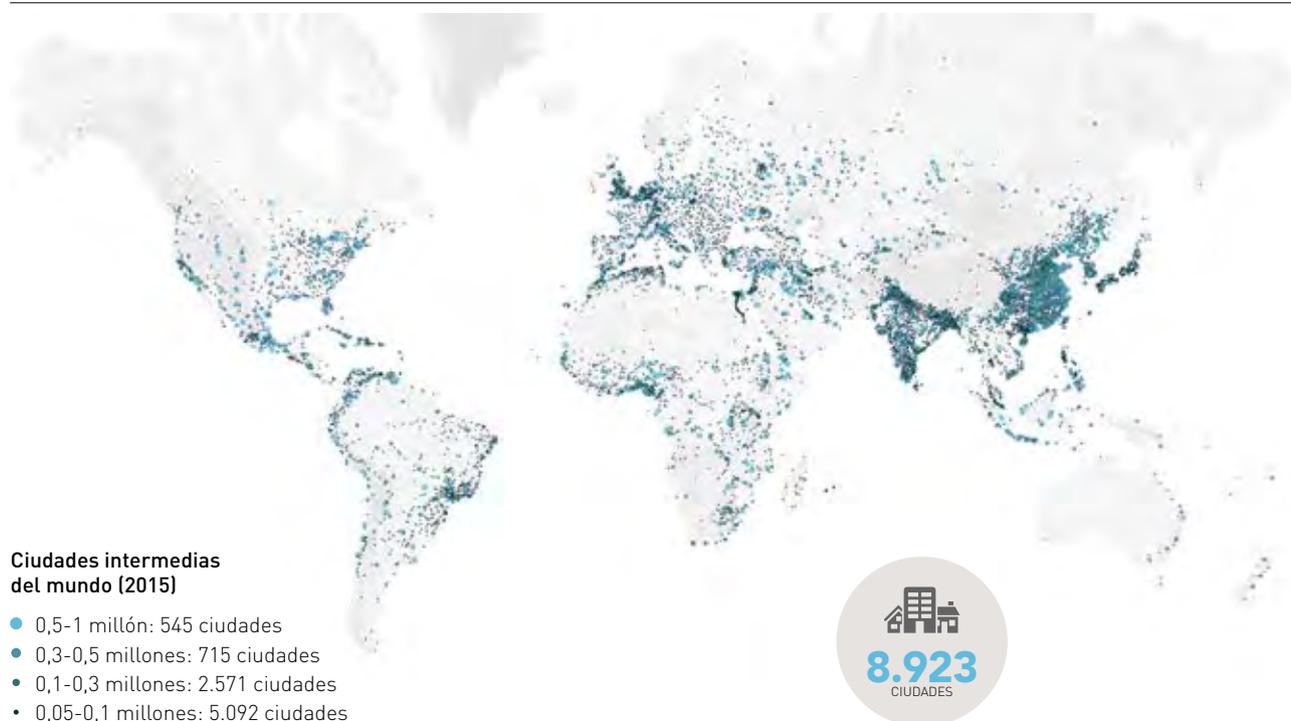


Tabla 2 Población estimada por tamaño de ciudad y regiones, 2015, 2030 (millones)

Fuente: ONU-DAES, 2015

REGIONES	ÁREAS METROPOLITANAS						CIUDADES INTERMEDIAS Y PEQUEÑAS					
	>10 millones		5 a 10 millones		1 a 5 millones		500.000 a 1 millón		300.000 a 500.000		< 300.000	
	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030
MUNDO	471	730	307	434	847	1.130	371	509	262	319	1.700	1.940
Regiones menos desarrolladas	349	604	238	342	649	907	281	408	190	241	1.270	1.500
África	43	101	25	74	106	160	40	83	34	42	223	309
África Subsahariana	25	77	20	60	88	139	31	67	26	34	169	244
Asia	293	457	196	258	429	595	202	283	126	160	867	1.000
Europa	33	35	11	12	84	96	59	61	43	46	316	316
América Latina y el Caribe	70	103	32	25	125	163	40	44	32	41	204	220
América del Norte	31	33	43	54	88	105	29	38	24	26	80	83
Oceanía				10	15	8	0.58	2	2	3	10	11

NB. Según la fuente utilizada, las ciudades con menos de 300.000 habitantes incluyen también a ciudades de 50.000 habitantes o menos. En una tabla similar de la introducción de este informe, sin embargo, los datos para ciudades de menos de 50.000 habitantes son analizados por separado y sólo para el año 2015.

2.1 LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN EL MUNDO



ÁFRICA



Nº DE CIUDADES INTERMEDIAS

1.086



POBLACIÓN (MILLONES)

174,8

36,8%

DE LA POBLACIÓN URBANA DE LA REGIÓN

15%

DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN



12,3%

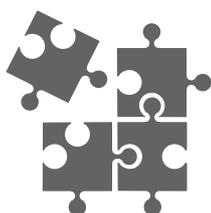
DE LA POBLACIÓN DE LAS
CIUDADES INTERMEDIAS DEL MUNDO

En África, 1.086 ciudades intermedias acogen a 174,8 millones de personas, aproximadamente un 36,8% de la población urbana total del continente. Esta cifra es muy parecida a la de personas que viven en las 56 metrópolis africanas (174,5 millones de habitantes, un 36,7% de la población urbana total), pero superior a la de habitantes de ciudades pequeñas (125,4 millones, 26,4%). En las últimas décadas, muchas ciudades intermedias africanas han experimentado un crecimiento demográfico acelerado gracias al desarrollo de nuevas actividades económicas y servicios especializados. Este proceso ha favorecido el surgimiento de clústeres regionales y corredores urbanos, que a menudo están próximas a áreas metropolitanas o las conectan entre sí.

Sin embargo, al seguir los patrones de desarrollo coloniales, los Estados africanos no



Las estrategias de los países africanos deberían considerar que las ciudades intermedias son el "eslabón perdido" o el factor "invisible" del desarrollo del continente



lograron modificar estas tendencias o incluso siguieron favoreciendo la concentración del crecimiento en las capitales y las grandes aglomeraciones vinculadas a las actividades de exportación, lo que impidió un desarrollo urbano más equilibrado, con redes integradas de ciudades intermedias. Desde el punto de vista institucional, como resultado de importantes reformas democráticas y procesos de descentralización, en la mayoría de los países africanos hay gobiernos locales electos por la ciudadanía. No obstante, la descentralización por lo general ha sido incompleta y no ha permitido un verdadero desarrollo autónomo de las administraciones locales.

Las estrategias de los países africanos deberían considerar que las ciudades intermedias son el "eslabón débil" o el factor "invisible" del desarrollo del continente y prepararlas para los 250 millones de nuevos habitantes que se espera que absorban en los próximos veinte años. El papel de las ciudades intermedias puede ser fundamental para asimilar una parte significativa de la transición urbana y demográfica del continente y reforzar su integración económica y cohesión territorial. El inmenso potencial de un sistema urbano más equilibrado, con corredores urbanos y clústeres de ciudades intermedias litorales e interiores, podría ser determinante para el desarrollo si las autoridades locales dispusieran de las competencias necesarias para hacer frente a sus déficits en infraestructuras, en particular de servicios básicos y de transporte regional e internacional.

ASIA-PACÍFICO



Nº DE CIUDADES INTERMEDIAS

4.222



POBLACIÓN (MILLONES)

642,1

34,6%

DE LA POBLACIÓN URBANA DE LA REGIÓN

16%

DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN



45,1%

DE LA POBLACIÓN DE LAS
CIUDADES INTERMEDIAS DEL MUNDO

Los sistemas de ciudades de Asia son mucho más extensos, concentrados, diversos y complejos que los de otros continentes. China, la India, Indonesia y Filipinas están entre los países

más poblados del mundo. También concentra el mayor número de ciudades intermedias del mundo (4.177 ciudades con 635 millones de habitantes), lo que representa el 45% de la población mundial que reside en ciudades intermedias y el 34,6% de los habitantes urbanos de la región Asia-Pacífico. En el Pacífico, fuera de Australia y de Nueva Zelanda, las ciudades intermedias suelen tener un número reducido de habitantes y una baja densidad de población.

En la región Asia-Pacífico, la mayoría de los países se enfrentan a los efectos de la rápida urbanización: desarrollo urbano con fuertes desequilibrios espaciales, migración de las zonas rurales a las urbanas y aumento de la concentración urbana en las principales aglomeraciones metropolitanas. Incluso en los países que no muestran niveles elevados de urbanización se espera que este fenómeno se amplíe en las próximas décadas. Hay diferencias importantes en la estructura de los sistemas de ciudades de la región. Por ejemplo, China ha desarrollado sistemas policéntricos en las provincias más pobladas de las zonas litorales, mientras que en varias provincias interiores hay sistemas monocéntricos. Los clústeres de ciudades intermedias y los corredores urbanos son un fenómeno significativo reciente en Asia y, en menor medida, en Australasia.

En las últimas décadas, varios países de la región han reforzado el papel de los gobiernos locales en la gestión urbana, en particular mediante la descentralización (como Indonesia y Filipinas) o el aumento de su autonomía administrativa y fiscal (como China y Vietnam). Los países desarrollados de la región también han reforzado el papel de los gobiernos locales. En otros países, los gobiernos locales aún se encuentran en fase embrionaria, o bien los procesos de descentralización no han culminado o incluso han retrocedido.

A pesar de su significativa contribución al desarrollo regional por parte de las ciudades intermedias, las diferencias entre ellas y las metrópolis o megalópolis siguen aumentando. Esto afecta la capacidad de las ciudades intermedias de contribuir a una distribución más equitativa de la riqueza y de la producción. Al igual que las áreas metropolitanas, muchas ciudades intermedias sufren las consecuencias del cambio climático, una mayor exposición a los desastres naturales y la degradación del medio ambiente, en especial en los Estados archipelágicos e insulares del océano Pacífico. Los principales retos a los que se enfrentan las ciudades intermedias de Asia siguen siendo la necesidad de mejorar la interconectividad (carreteras, ferrocarriles, comunicaciones, etc.); las carencias de gobernanza y de financiación local, así como la ineficacia de las políticas urbanas nacionales, en especial en cuanto a su efectiva implementación.

EURASIA



Nº DE CIUDADES INTERMEDIAS

515



POBLACIÓN (MILLONES)

88,2

48,9%

DE LA POBLACIÓN URBANA DE LA REGIÓN

32%

DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN



6,2%

DE LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS DEL MUNDO

En Eurasia hay un total de 24 áreas metropolitanas y 515 ciudades intermedias. Casi un 49% de la población vive en ciudades intermedias, aunque existen diferencias significativas entre los distintos países de la región. En la Federación Rusa, Bielorrusia, Kazajistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán, la población urbana está mejor distribuida entre las grandes aglomeraciones y las ciudades intermedias, mientras que en Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán y Tayikistán la población se concentra en las capitales (donde viven entre el 35% y el 50% de los habitantes urbanos).

La transición económica posterior a los acontecimientos de 1991 favoreció la concentración urbana, en especial en las grandes ciudades y en las capitales. La mayoría de las capitales han aumentado su peso demográfico relativo, mientras que muchas ciudades intermedias pequeñas y medianas de la región están perdiendo población y experimentando una importante decadencia económica. Las ciudades intermedias más alejadas y aisladas de las principales aglomeraciones sufren este proceso de manera más aguda y se enfrentan al desafío adicional de perder a la mayor parte de su población joven que emigra a ciudades más prósperas. El envejecimiento de la población y la migración de las zonas rurales a las urbanas agravan esta disparidad.

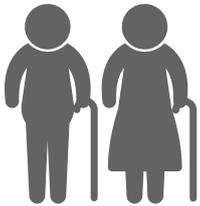
En toda la región, reformas administrativas insuficientes y procesos de descentralización incompletos dejan a numerosas ciudades intermedias con competencias mal delimitadas y escasos recursos y capacidades para abordar los problemas actuales. Las ciudades intermedias han visto disminuida su capacidad para controlar los procesos de desarrollo urbano, la planificación territorial a largo plazo y los recursos naturales.

No obstante, algunas ciudades intermedias de Rusia, Kazajistán, Azerbaiyán y Turkmenistán





Las ciudades intermedias más alejadas y aisladas de las principales aglomeraciones sufren este proceso de manera más aguda y se enfrentan al desafío adicional de perder a la mayor parte de su población joven que emigra a ciudades más prósperas



se benefician de las nuevas tendencias económicas, en especial de la producción y exportación de petróleo, gas, minerales, metales y productos químicos. Además, crecen los clústeres de ciudades intermedias situados alrededor de ciudades más grandes con ventajas económicas específicas.

De hecho, las políticas de desarrollo en la región se han centrado, en las últimas décadas, en las zonas de crecimiento económico más dinámicas alrededor de las áreas metropolitanas (Moscú y San Petersburgo en primer lugar), invirtiendo en infraestructuras y en la fusión de los asentamientos circundantes. Los países de Eurasia deben tener en cuenta a las ciudades intermedias en sus planes estratégicos nacionales. Es preciso que dediquen más atención al potencial de las ciudades intermedias para crear empleo productivo, atraer inversiones y mejorar sus vínculos internacionales, al incluirlas en los corredores territoriales de desarrollo comercial y económico.

² Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ESPON), «European Towns and Territorial Cooperation», ESPON Article (Luxembourg: ESPON, 19 de mayo de 2015).

Europa es una de las regiones del mundo con mayor porcentaje de población urbana en ciudades intermedias (el 41,9%). En particular, las ciudades intermedias de menos de 300.000 habitantes acogen a una cuarta parte de la población urbana total del continente, mientras que el 22,6% de esa población vive en una metrópolis. El sistema urbano europeo es un ejemplo de sistema policéntrico con una gran cohesión territorial, alta densidad, buenas conexiones territoriales e integración económica y funcional. Sin embargo, Europa se caracteriza por una gran diversidad espacial. Los países del centro de Europa poseen polos urbanos de alta densidad, así como un gran número de ciudades pequeñas y medianas, que se extienden desde el sur de Inglaterra hasta el norte y el noreste de Italia, pasando por los países del Benelux y el oeste de Alemania, mientras que en otros países hay una sobrerrepresentación de asentamientos de menor tamaño (Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Noruega y Eslovaquia)². Por otra parte, se calcula que un 40% de las ciudades intermedias europeas de 200.000 habitantes o más han perdido población a causa de cambios profundos en su especialización económica (por ejemplo, la decadencia de los sectores del acero, de la minería y del metal en Katowice, Polonia, y Timisoara, Rumanía). La participación de ciudades intermedias en clústeres y corredores urbanos es un fenómeno tradicional en Europa y ha recibido un fuerte apoyo de la UE.

Las ciudades regionales y nacionales de Europa. Por ejemplo, la presidencia holandesa del Consejo de la Unión Europea promovió, en mayo de 2016, la adopción del Pacto de Ámsterdam. Esta nueva agenda urbana influye actualmente en el debate sobre las prioridades de desarrollo de la UE, dentro del cual se contempla la descentralización y el empoderamiento de las ciudades y de sus gobiernos locales. Muchas de las visiones estratégicas desarrolladas en el ámbito europeo giran en torno al papel de las ciudades intermedias o de tamaño medio. La elevada proporción de la población europea que vive en este tipo de asentamientos, su papel en el desarrollo económico, social y ambiental y su contribución al funcionamiento de las aglomeraciones y áreas metropolitanas más extensas son principios fundamentales de las políticas de largo plazo diseñadas por el pacto, así como en otros documentos claves sobre la política urbana europea.



EUROPA



Nº DE CIUDADES INTERMEDIAS

1.136



POBLACIÓN (MILLONES)

169,2

41,9%

DE LA POBLACIÓN URBANA DE LA REGIÓN

31%

DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN



11,9%

DE LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS DEL MUNDO

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Nº DE CIUDADES INTERMEDIAS

961



POBLACIÓN (MILLONES)

157,9

31,5%

DE LA POBLACIÓN URBANA DE LA REGIÓN

25%

DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN



11,1%

DE LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS DEL MUNDO

De las 961 ciudades intermedias de América Latina y el Caribe, 657 (68,3%) se hallan en los principales países de la región (Brasil, México y Argentina, pero también en Venezuela). No obstante, la mayoría de los sistemas urbanos de América Latina y del Caribe están dominados por grandes aglomeraciones (sistemas monocéntricos o bicéntricos), con la excepción de Brasil, Colombia, México y Venezuela, que se caracterizan por sistemas urbanos más policéntricos, aunque en los tres primeros países hay una gran diferencia de tamaño entre su ciudad más grande y la siguiente.

En la mayoría de los países, la "transición democrática" iniciada en la década de 1980 propició de manera progresiva una descentralización territorial administrativa y fiscal (con diferencias significativas entre países), reforzando el papel de los gobiernos locales.

El crecimiento urbano de las ciudades intermedias se ha producido a ritmos diferentes, a pesar de que en la mayoría de los casos no han contado con los recursos económicos y técnicos adecuados. Estas carencias han propiciado un crecimiento periurbano generalizado y la creación de nuevos asentamientos informales, lo cual, en particular en las ciudades intermedias, exige políticas públicas de gestión del suelo más eficaces e inversiones en servicios básicos para combatir la dispersión y la fragmentación urbana. Muchos corredores urbanos de la región crecieron articulándose en torno a ciudades intermedias de distintos tamaños, principalmente a lo largo de la costa y, en menor medida, en corredores interiores adaptados a la orografía andina. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe también han elaborado programas que promueven la creación de clústeres que, en ocasiones, han trascendido la escala regional.

En los últimos años, al tiempo que reestructuraban sus sistemas económicos y regionales, muchos países han iniciado reformas urbanas. Está cada vez más extendida la idea de que, para conseguir un mejor equilibrio entre el desarrollo económico y el social, los países de América Latina deben mejorar la gestión y el desarrollo de sus ciudades para hacerlas más competitivas. Sin embargo, pese a algunas excepciones (como Colombia o Ecuador), las políticas urbanas sectoriales nacionales se han diseñado principalmente para abordar los problemas de las zonas urbanas más extensas y en general no encaran de manera específica los problemas que afectan a las ciudades intermedias y los ayuntamientos de menor tamaño. Para muchas ciudades intermedias de América Latina, la cooperación con su *hinterland* y la integración regional son condiciones necesarias para mejorar sus oportunidades económicas y sociales, así como para reducir las desigualdades estructurales entre las zonas rurales y las urbanas.



MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL



Nº DE CIUDADES INTERMEDIAS

502



POBLACIÓN (MILLONES)

90,8

38,5%

DE LA POBLACIÓN URBANA DE LA REGIÓN

26%

DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN



6,4%

DE LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS DEL MUNDO

En la región de Medio Oriente y Asia Occidental hay 502 ciudades intermedias, en las que vive el 38,5% de los 236 millones de habitantes de ciudades de la región. Los factores que impulsan la urbanización en esta región están influidos por la inestabilidad política, los recientes conflictos y los distintos modelos económicos, niveles de ingresos y recursos de la región. Por ello, los sistemas de ciudades y los patrones urbanos tienden a diferir significativamente entre un país y otro. Por ejemplo, el PIB per cápita de la metrópolis de Doha (capital de Qatar) es de más de 93.000 dólares al año, mientras que el de Palestina es de solo 2.900 dólares y el de Gaza, aún



inferior (876 dólares)³. Estas grandes diferencias se traducen económicamente en un acusado contraste en la calidad del espacio urbano y el diseño de políticas urbanas.

En las economías urbanas más avanzadas de los países del Golfo, la población se concentra en metrópolis de primer nivel convertidas en centros financieros mundiales. En cambio, economías frágiles como las de Afganistán, Yemen o Irak se enfrentan a problemas constantes incluso para garantizar un nivel mínimo de servicios básicos para sus habitantes, así como de gobernanza en sus ciudades, en particular en los centros más pequeños situados lejos de las grandes áreas metropolitanas o cerca de zonas en conflicto. Al mismo tiempo, las ciudades intermedias de Jordania, el Líbano y Turquía, sobre todo las más próximas a la frontera con Siria, han recibido importantes flujos de personas refugiadas. En su conjunto, los países del Mánshreq acogen al 50% de los refugiados inscritos del mundo.

Pese a las situaciones (a menudo extremas) por las que han pasado los países de esta región y la fragmentación histórica, cultural, social y económica de muchos de ellos, varios han realizado importantes esfuerzos por desarrollar políticas urbanas y/o promover la reconstrucción de las ciudades, como sucedió en el Líbano tras la guerra civil, así como en el Kurdistán iraquí. Las economías emergentes, como Turquía e Irán, tienen dificultades para modernizar las zonas urbanas y limitar los procesos de periurbanización. No obstante, es preciso un planeamiento urbano más estratégico y global –que tenga en cuenta a las ciudades y sus zonas y economías circundantes– para promover un crecimiento sostenible que mejore los ecosistemas urbanos y rurales en vez de degradarlos.

La región de América del Norte abarca Canadá y Estados Unidos (EE. UU.). Únicamente el 34% de la población urbana de la región vive en alguna de sus 501 ciudades intermedias, 444 de las cuales (el 88,6%) se hallan en EE. UU.

Ambos países cuentan con corredores metropolitanos consolidados y complejos con un gran número de ciudades intermedias, como el corredor Nueva York-Washington D.C. o las aglomeraciones litorales de las zonas de San Francisco, Los Ángeles o Seattle-Vancouver. Además, un porcentaje significativo de su población vive en ciudades intermedias interiores: el sistema de los Grandes Lagos y las grandes cuencas en torno al río Mississippi y sus afluentes acogen importantes concentraciones urbanas. En Canadá, las consecuencias de la distancia y el aislamiento debido a las características climáticas y geográficas del país son bastante más evidentes que en EE. UU. y tienen un gran impacto en las ciudades intermedias de las provincias menos pobladas.

En el sistema de ciudades intermedias de América del Norte hay dos conjuntos distintos de poblaciones. Uno abarca las ciudades prósperas y dinámicas; el otro, las que se encuentran en una crisis y decadencia. Históricamente, en especial en EE. UU., los sistemas de ciudades se describían conforme al relato del *Sun Belt* ("cinturón soleado") y el *Rust Belt* ("cinturón oxidado"). Este discurso ofreció una imagen fidedigna de la economía estadounidense durante años, pero la reciente recesión económica, tanto nacional como internacional, ha transformado profundamente el mapa productivo de estas zonas. La creación de clústeres regionales especializados ha sido un elemento fundamental del nuevo mapa de la productividad y el rendimiento económico surgido tras la crisis y el inicio de la recuperación en todo el país. Las ciudades intermedias ubicadas en clústeres con infraestructuras logísticas o acceso privilegiado al comercio interregional o internacional –por ejemplo, las zonas fronterizas de Estados como California, Texas, Washington y la región de los Grandes Lagos– registran mejores resultados económicos y de creación de empleo.

Tradicionalmente, los Estados se han centrado en la competitividad de las regiones metropolitanas y las ciudades en desarrollo. Las ciudades intermedias de las áreas en decadencia de América del Norte deberían innovar y adoptar nuevas estrategias para volverse más eficientes y sostenibles, en especial reforzando las redes de transporte, comunicación y comercio, tanto las que las unen entre sí como las que las vinculan a las grandes regiones metropolitanas.

³ UNData: <http://data.un.org/Default.aspx>.

NORTEAMÉRICA



Nº DE CIUDADES INTERMEDIAS

501



POBLACIÓN (MILLONES)

100,1

34,1%

DE LA POBLACIÓN URBANA DE LA REGIÓN

28%

DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN



7%

DE LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS DEL MUNDO

2.2

LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN LOS SISTEMAS DE CIUDADES NACIONALES Y MUNDIALES

Impacto de las transformaciones mundiales: ciudades intermedias pujantes y rezagadas

Las funciones tradicionales, la ubicación y el ámbito de influencia de las ciudades intermedias se están redefiniendo funcionalmente en el contexto de la evolución observada en los sistemas urbanos nacionales y mundiales. Las ciudades intermedias se enfrentan en la actualidad a desafíos compartidos resultante de la polarización creciente que se produce tanto entre las ciudades intermedias y las áreas metropolitanas como entre las ciudades intermedias. La internacionalización de las finanzas, la creciente exposición de las economías nacionales a la competencia globalizada y las reformas estructurales, así como los cambios radicales en los sistemas de producción y la organización del comercio, han sometido a las ciudades intermedias a presiones sin precedentes.

Su función tradicional como centros regionales y proveedoras de servicios administrativos y sociales, orientadas en torno a las actividades económicas locales, se ve debilitado. Las reformas de la gobernanza han delegado responsabilidades en las autoridades locales de muchas ciudades intermedias, a menudo sin asignarles los recursos y las competencias correspondientes. Aunque muchas de ellas han desarrollado clústeres al servicio de las grandes ciudades, o se han integrado en corredores urbanos que, en ocasiones se extienden a ambos lados de las fronteras entre países, otras ciudades intermedias –en particular las que se hallan fuera o en la periferia de las regiones más dinámicas– están estancadas o incluso en decadencia.

Una consecuencia inevitable de estas tendencias macroeconómicas es que el capital acelera el proceso de abandono de los sistemas urbanos poco productivos en favor de los de alta productividad⁴. Las ganancias se concentran en los sistemas urbanos en crecimiento y en las regiones de mayor dinamismo económico, mientras que las ciudades que se han quedado atrás están perdiendo peso y sufren de la depreciación de sus activos y la reducción de las inversiones. **Para afrontar esta dualidad urbana es necesario diversificar las políticas y las estrategias de inversión entre las ciudades “centrales” y “no centrales” para corregir los desequilibrios dentro de los países y las regiones.** Los cambios de esta magnitud han perturbado el equilibrio económico y social de muchos territorios de todo el mundo.



Las grandes aglomeraciones impulsan el desarrollo urbano



Cambios en los patrones de los sistemas urbanos: surgimiento de clústeres y corredores urbanos

Todas las regiones han experimentado cambios significativos en la estructura de sus sistemas urbanos. Aunque la organización jerárquica siga siendo la base estructural de los sistemas urbanos nacionales, han surgido nuevas dinámicas que los hacen más variados y complejos. Existe una nueva generación de ciudades florecientes que desafían el predominio de los antiguos sistemas urbanos jerárquicos y desarrollan nuevos vínculos funcionales y modelos dinámicos. No obstante, en muchas regiones este proceso ha provocado distorsiones y una desigualdad creciente en cuanto a la concentración espacial: **las grandes aglomeraciones impulsan el desarrollo urbano, mientras que las ciudades intermedias están pasando por un proceso diferente y dual.**

El surgimiento de clústeres de ciudades intermedias, en particular alrededor de las grandes aglomeraciones urbanas y de nuevos polos urbanos, alimenta el desequilibrio de los sistemas nacionales de ciudades en casi todas las regiones. Muchos de los problemas relacionados con el desarrollo de las áreas metropolitanas han terminado por extenderse a estos clústeres de ciudades, con la diferencia de que los gobiernos locales de estas zonas no pueden acceder a los mismos recursos y capacidades que las metrópolis y tienen dificultades para asumir la prestación de servicios e infraestructuras. La evolución de estas ciudades intermedias requerirá políticas específicas para reforzar la colaboración y la complementariedad entre las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias y zonas rurales que las rodean, que actualmente sufren grandes presiones urbanizadoras.

Los corredores de ciudades intermedias próximos a los principales ejes de transporte entre grandes ciudades crecen aceleradamente, en especial cuando están enlazados mediante corredores internacionales. No obstante, sin la planificación y las infraestructuras que se requieren, muchos de los corredores de las regiones en desarrollo (por ejemplo, África occidental) se enfrentan a problemas cada vez mayores relacionados con la congestión, la contaminación, los accidentes y los obstáculos al comercio (como las dificultades para cruzar fronteras). Los gobiernos nacionales y las instituciones regionales deberían plantearse potenciar el apoyo a los corredores emergentes

⁴Eugenio Leanza y Gianni Carbonaro, «Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession», en *Human Smart Cities*, ed. Grazia Concilio y Francesca Rizzo, Urban and Landscape Perspectives (Springer International Publishing, 2016), 175-94.

y, cuando proceda, facilitar la cooperación transfronteriza entre las ciudades intermedias para estimular su potencial de desarrollo.

Sistemas urbanos cada vez más desequilibrados

Las crecientes diferencias socioeconómicas entre las regiones metropolitanas, las ciudades intermedias y las regiones rurales contribuyen al aumento de las desigualdades, propician la migración a ciudades más grandes y aceleran la marginalización de personas y territorios, una situación que no beneficia a ninguna de estas áreas. Puesto que las ciudades intermedias tienen un impacto directo sobre los asentamientos pequeños y las zonas rurales, su evolución tiene consecuencias más amplias sobre las sociedades y economías regionales, por lo que afectan a la cohesión y la integración territorial. Por lo tanto, las ciudades intermedias son esenciales para mantener el equilibrio económico y social entre las áreas rurales y las metropolitanas, así como para fomentar el desarrollo regional.

El aumento de las desigualdades podría producir una inestabilidad social grave y problemas ambientales, a los que siempre estarán más expuestas las ciudades más desfavorecidas. Como ha destacado recientemente el debate mundial en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la reducción de la desigualdad es uno de los mayores desafíos emergentes del siglo XXI. Los desequilibrios urbanos y regionales son una manifestación concreta de esta tendencia. En los países en desarrollo, las ciudades intermedias a menudo han integrado asentamientos y actividades económicas informales y tienen dificultades para gestionar el crecimiento de una manera eficaz, y que les permita ofrecer servicios básicos y oportunidades. Estos fenómenos son particularmente pronunciados en África subsahariana y en el sur de Asia, que serán las zonas receptoras de los flujos urbanizadores más intensos y, al mismo tiempo, son las que tienen los gobiernos locales menos capacitados para gestionarlos. La planificación preventiva, la mejora de la gestión del suelo y de la prestación de servicios básicos serán instrumentos claves para reforzar las capacidades de los gobiernos locales, facilitar la integración de los nuevos habitantes

⁵ Véanse las principales listas de ciudades donde se vive mejor: Mercer, Quality of Living Ranking (top 100); Monocle Quality of Life; Numbeo Top 100; Economist Intelligence Unit (EIU), Liveability Ranking; Innovation Cities Index (2014); EIU, City Hot Spots; ONU-Hábitat, Índice de Prosperidad Urbana; EIU, Liveability Index; A.T. Kearney, Global Cities Index; Global Financial Centers Index.



Las ciudades intermedias son esenciales para mantener el equilibrio económico y social entre las áreas rurales y las metropolitanas, así como para fomentar el desarrollo regional.



en las ciudades intermedias y “utilizar” estas ciudades como amortiguadores de la migración de las zonas rurales a las metropolitanas.

2.3

CONSTRUIR LA AGENDA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS: VENTAJAS Y PERSPECTIVAS

A la luz de lo anterior, las ciudades intermedias pueden **aprovechar las ventajas de su proximidad y escala humana** para mejorar su resiliencia a los choques externos, reforzar su tejido social y movilizar las capacidades y potencialidades locales. La escala humana proporciona un sentimiento de identidad, sentido de pertenencia y relaciones estrechas facilitadas por el conocimiento y la voluntad de las comunidades de colaborar para construir un entorno más próspero.

Estrategias de éxito de las ciudades intermedias

Muchas ciudades intermedias han sido capaces de capitalizar con éxito su tamaño, papel y ubicación y han conseguido reforzar su vinculación con su hinterland. Han desarrollado circuitos económicos más cortos y eficientes, apoyado a los mercados y a la producción locales, y han mejorado la cooperación intermunicipal para la prestación de servicios e infraestructuras. Han iniciado la transición hacia un modelo de producción de bienes y servicios basados en el conocimiento y la tecnología, y se han convertido en centros culturales con un fuerte atractivo turístico.

Las relaciones económicas, sociales y culturales propiciadas por la proximidad urbana y la escala humana constituyen una fuente potencial de ventaja competitiva para las ciudades intermedias, incluso en un mundo que cambia aceleradamente y está cada vez más globalizado y conectado. La calidad de vida de una ciudad se puede medir por la satisfacción de su ciudadanía con los factores económicos, sociales, culturales, ambientales y/o institucionales que afectan a su vida cotidiana. La proximidad de los servicios es uno de los indicadores más característicos de las ciudades intermedias. Si se utilizan mediciones internacionales de la calidad de vida, ciudades intermedias como Gotemburgo (Suecia), Trondheim (Noruega), Winnipeg (Canadá) y Aberdeen (Reino Unido) pueden competir con las grandes áreas metropolitanas mundiales⁵.

En Aalborg (Dinamarca), el nivel de satisfacción de su ciudadanía es del 99%⁶. Del mismo modo, muchas ciudades intermedias se han convertido en líderes en innovación. Es el caso de Raleigh-Durham (EE. UU.), Leipzig y Karlsruhe (Alemania), Bilbao (España), Edimburgo y Bristol (Reino Unido) o Toulouse (Francia), entre otras⁷. Ello ha supuesto, en muchos casos, el apoyo de políticas nacionales y regionales.

Estrategias alternativas para ciudades intermedias emergentes y rezagadas

Dicho esto, no todas las ciudades intermedias son igual de eficaces. **El reto al que a menudo se enfrentan los gobiernos locales y los habitantes de las ciudades intermedias es el de convertir sus ventajas en políticas de desarrollo económico, sociedades inclusivas, un entorno de calidad y acogedor, y ciudades creativas y habitables.** Las ciudades intermedias también tienen que superar los problemas que conlleva la creación de una "masa crítica" para hacer asequible y accesible el desarrollo económico y social local. No obstante, no hay soluciones sencillas e inmediatas para estos problemas, ni recetas para que las ciudades intermedias se vuelvan más inclusivas, dinámicas y sostenibles de la noche a la mañana; solo existen varias estrategias que las ciudades intermedias pueden utilizar y convertir en oportunidades.

Las ciudades intermedias que crecen rápidamente en las regiones en desarrollo necesitan priorizar enfoques de planeamiento urbano flexibles e integrales, mejorar la gestión del uso del suelo, la reforma de los sistemas de gobernanza urbana, la gestión financiera y la mejora del acceso a la tenencia del suelo, a los servicios básicos y a un nivel de vida digno para todas las personas, basado en los principios de los derechos humanos.

Las ciudades intermedias que atraviesan reformas estructurales en el marco de la recesión económica deberían, ciertamente, priorizar la formación para adultos (reciclaje profesional y adquisición de nuevas competencias), fomentar un sólido liderazgo (político y empresarial), la participación de las comunidades locales y promover diferentes formas de la economía colaborativa, así como acoger con entusiasmo la innovación y las nuevas tecnologías. En este marco, son necesarias políticas específicas para atraer y retener a las personas jóvenes en particular.

Crear una cultura de la cooperación para co-crear las ciudades

Las ciudades intermedias deben buscar modelos de desarrollo más colaborativos y, para ello, reforzar su colaboración con otras ciudades, con los actores locales y con su *hinterland*; tejer alianzas con el sector privado y las comunidades para fomentar el crecimiento endógeno; aprovechar sus propios activos y fortalecer las



Las economías de las ciudades intermedias deben volverse más "glocalizadas"



Las ciudades intermedias que crecen rápidamente en las regiones en desarrollo necesitan priorizar enfoques de planeamiento urbano flexibles e integrales



identidades locales y las capacidades sociales. La gobernanza participativa; la planificación urbana estratégica; las políticas territoriales, económicas y sociales integrales; los proyectos compartidos, iniciativas económicas, políticas sociales inclusivas y la igualdad de género son ejemplos de actuaciones que podrían conducir a poner los cimientos de los modelos de desarrollo colaborativos.

Las ciudades intermedias deben crear una cultura de la cooperación –y no de la competencia– con su *hinterland* y con las poblaciones pequeñas y zonas rurales que las rodean, así como promover la integración económica y la puesta en común de activos, servicios e infraestructuras adaptados a las demandas de toda la región.

Para muchas ciudades intermedias, el reto reside en funcionar a la vez en su propia escala y en un entorno económico cada vez más globalizado y competitivo. Las economías de las ciudades intermedias deben volverse más "glocalizadas", es decir, deben adaptar la industria, los sistemas de producción y el comercio locales a las demandas de los mercados nacionales y mundiales, así como buscar más complementariedades y sinergias con las áreas metropolitanas.

Una descentralización eficaz es crucial para el empoderamiento de las ciudades intermedias

La experiencia demuestra que, cuando las ciudades intermedias disponen de las competencias y capacidades adecuadas, los dirigentes locales pueden movilizar a sus comunidades, aprovechar las oportunidades para fomentar la innovación y potenciar el desarrollo local. **Las políticas de descentralización efectivas, acompañadas de una adecuada fiscalidad local y de políticas de capacitación son fundamentales para los gobiernos locales se empoderen y asuman una mayor responsabilidad en el**

6. Comisión Europea, *Quality of Life in Cities: Perception Survey in 79 European Cities*, Oct. 2013 (Luxembourg: Publ. Off. of the Europ. Union, 2013).

7. Top 100, Innovation Cities Index 2015, <http://www.innovation-cities.com/innovation-cities-index-2015-global/9609>.

desarrollo de ciudades intermedias sostenibles.

También es necesario un entorno local que propicie y estimule la participación de las comunidades locales, del sector privado, junto a las ONGs, los académicos y la sociedad civil en su conjunto. Más allá de los marcos legales y mecanismos formales, las autoridades locales deberían fomentar la organización autónoma de la sociedad civil, facilitándole espacios adecuados y condiciones transparentes para su implicación efectiva en la toma de decisiones.

Actores clave para la transición hacia modelos medioambientales más sostenibles

Las ciudades intermedias situadas en zonas litorales y regiones insulares, como por ejemplo en la región Asia-Pacífico, son particularmente vulnerables a las amenazas medioambientales. La movilización de las ciudades intermedias, en tanto que grupo más numeroso de ciudades, será decisiva para la transición hacia un modelo medioambiental más sostenible y hacia una economía con bajas emisiones de carbono. **Gracias a una gestión urbana de proximidad, las ciudades intermedias pueden generar modelos urbanos y patrones de producción y de consumo que ayuden a reducir las emisiones de CO₂ y a mejorar la utilización de los recursos naturales,** contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de los compromisos adquiridos en la COP21.

Aprovechar la transformación actual de la economía mundial

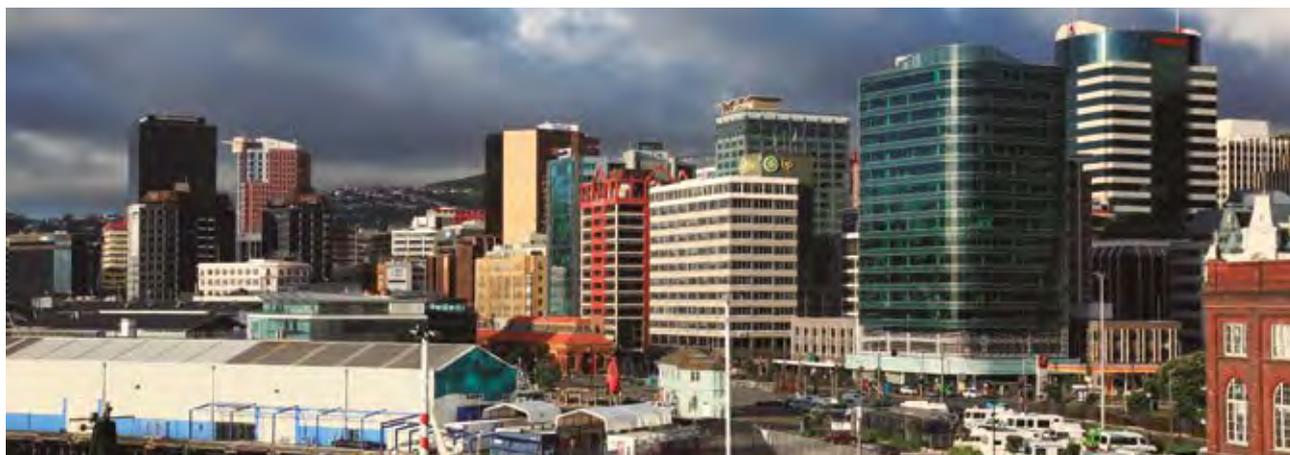
Resulta difícil prever los futuros escenarios y oportunidades para las ciudades intermedias. No obstante, los cambios en los modelos de producción y consumo, así como de la organización social y de los mercados aportan razones para el optimismo. La “tercera” revolución industrial, basada en las nuevas tecnologías digitales que relativizan las economías de escala, podría **reducir la “tiranía” de la producción en serie y premiar**

a las economías y sociedades que se apoyen en la proximidad y en las necesidades humanas en lugar de los productos estandarizados y el consumo de masas.

La expansión del sector servicios, incluidos los servicios directos al consumidor, y la creciente integración de las distintas fases del ciclo productivo (fabricación, uso y mantenimiento) están generando nuevas oportunidades de mercado para ciertas labores que se podrían desempeñar mejor en el ámbito local, o bien que tradicionalmente se desarrollaron en un entorno doméstico (por ejemplo, el cuidado de personas ancianas o de niños pequeños). El ritmo y la escala de los cambios abren nuevas oportunidades para nuestras sociedades que están en permanente transformación. Las ciudades intermedias podrían recoger sin duda los frutos de estos cambios, pero tendrán que estar preparadas para ellos.

Situar el “derecho a la ciudad” en el centro de la agenda de las ciudades intermedias

Aprovechando la proximidad y su “escala humana”, las autoridades locales deberían tomar medidas para crear oportunidades y garantizar la igualdad de derechos (en especial para las mujeres y las personas jóvenes) y afrontar problemas sociales como la presión sobre el suelo y la vivienda, el acceso a los servicios públicos, el aumento de la informalidad y la fragilidad del medio ambiente. Los planes y presupuestos participativos requieren que la población tenga acceso a espacios de participación, esté informada y pueda seguir y evaluar estos procesos. El empoderamiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito local se ha vuelto imprescindible para una gobernanza local más justa, eficaz y reactiva. Las autoridades locales deben tener en cuenta el enfoque del “derecho a la ciudad” para orientar las políticas locales y transformar las ciudades intermedias en lugares más inclusivos, dinámicos y agradables para vivir.



2.4

RECOMENDACIONES PARA LA AGENDA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

1
SMS

RECONOCER EL PAPEL DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS PARA CONTRIBUIR A LA REALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030 Y A LA NUEVA AGENDA URBANA. Como grupo de centros urbanos más numeroso en el mundo, las ciudades intermedias, si cuentan con un liderazgo visionario y de un apoyo institucional adecuado, pueden ser los motores de la democracia local y de la cohesión social, favoreciendo la cooperación entre territorios e integrando los cuatro grandes pilares del desarrollo sostenible (social, económico, ambiental y cultural).

2
SMS

REDEFINIR LAS POLÍTICAS URBANAS NACIONALES PARA APOYAR A LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y PROMOVER UN DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL MÁS EQUILIBRADO E INCLUSIVO. El fortalecimiento del papel de las ciudades intermedias como polos del desarrollo regional contribuye a reequilibrar la creciente polarización de los sistemas urbanos y a reducir las desigualdades entre los territorios. Se necesitan mecanismos de gobernanza multi-nivel, que se apoyen en el diálogo y la colaboración para impulsar políticas urbanas más justas y eficaces. Estas políticas deben apoyarse en mecanismos de financiación transparentes y previsibles, que favorezcan la redistribución o compensación para evitar los riesgos de marginalización de ciudades o territorios. Los gobiernos nacionales y regionales deberían garantizar la participación de las ciudades intermedias en la definición e implementación de las políticas urbanas nacionales..

3
SMS

LIBERAR EL POTENCIAL DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS PARA QUE PUEDAN ASUMIR PLENAMENTE SUS RESPONSABILIDADES EN EL DESARROLLO URBANO, para lo cual deben ser dotadas de los poderes, recursos, y capacidades que se correspondan con sus responsabilidades. Una financiación adecuada es esencial para que los gobiernos locales puedan disponer de los instrumentos y capacidades que les permitan impulsar el desarrollo sostenible. Las ciudades intermedias pueden gestionar recursos financieros, humanos y sociales, adaptando las decisiones a las necesidades de los ciudadanos y actores económicos. A través de mecanismos transparentes y un marco legal apropiado, su cercanía con las comunidades puede facilitar una democracia participativa, con una involucración concreta de los actores (comunidades, empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en las estrategias de desarrollo local.

4
SMS

LA PROXIMIDAD Y LA ESCALA HUMANA SON BIENES ESENCIALES DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS QUE ES NECESARIO PRESERVAR REFORZANDO SUS CAPACIDADES DE PLANIFICACIÓN Y DE GESTIÓN DEL SUELO para controlar la expansión urbana y reducir la huella ambiental de la ciudad. Esto debe ser una prioridad en los países en desarrollo que se enfrentarán a un rápido crecimiento urbano en las próximas décadas, fundamentalmente para evitar una peri-urbanización descontrolada y la multiplicación de asentamientos precarios, en particular en zonas de riesgo.

5
SMS

LAS CIUDADES INTERMEDIAS DEBEN AUMENTAR SU VISIBILIDAD proyectándose como centros de innovación, intermediación, provisión de servicios, con patrimonios históricos y riquezas culturales, y prosperidad; reafirmarse ante los gobiernos nacionales como interlocutores capaces y ambiciosos.

6
SMS

FOMENTAR EL DESARROLLO REGIONAL, PROMOVER UNA COLABORACIÓN MÁS ESTRECHA ENTRE LAS ÁREAS URBANAS Y SU ENTORNO RURAL -por ejemplo entre las ciudades intermedias y sus territorios circundantes (*hinterland*)- y fortalecer la cooperación inter-municipal para fomentar mayores economías de escala que permitan mejorar las infraestructuras y servicios públicos, facilitar el flujo de bienes y personas dentro de la región, y mejorar la gestión de los recursos naturales. Las ciudades intermedias deben dar respuestas a los problemas que plantea la existencia de población flotante, la distribución desigual de los recursos y responsabilidades dentro del mismo territorio, y el aislamiento administrativo de algunos ayuntamientos, reforzando la cooperación entre gobiernos

locales y su incidencia política ante los gobiernos nacionales. Se necesitan crear el marco legal y las herramientas adecuadas para que las ciudades intermedias puedan aunar y compartir sus estrategias de planificación urbana y territorial, sus capacidades y recursos.

7
SMS

DESARROLLAR POLÍTICAS ECONÓMICAS LOCALES AMBICIOSAS QUE ABRAN NUEVAS OPORTUNIDADES Y PERMITAN RESPONDER A LOS DESAFÍOS DE LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS NACIONALES Y GLOBALES. El objetivo debe ser potenciar la economía y las dinámicas regionales de las ciudades intermedias a través de la innovación, de la movilización de las capacidades locales, por ejemplo, gracias a la promoción de “circuitos económicos cortos”, y de economías locales colaborativas y sociales. Las ciudades intermedias y los gobiernos nacionales deben aprovechar los clústeres productivos emergentes y los corredores económicos regionales y transfronterizos para reforzar el papel de las ciudades intermedias en las economías nacional y global. Las nuevas tecnologías, las *Smart Cities*, y la interconectividad pueden contribuir a modelar el futuro de las ciudades intermedias, y a transformarlas en actores importantes a nivel global y en factores de innovación dentro de las economías nacionales.

8
SMS

AFRONTAR LAS CRECIENTES DESIGUALDADES CON POLÍTICAS SOCIALES QUE GARANTICEN UN ACCESO ASEQUIBLE A LOS SERVICIOS BÁSICOS, A LA SANIDAD Y A LA EDUCACIÓN. Las ciudades intermedias, a pesar de sus recursos limitados, tienen que afrontar presiones significativas en sus políticas de vivienda y de regulación del derecho al suelo, en la promoción de la igualdad de género, responder a las necesidades del envejecimiento de la población y en la creación de oportunidades para los jóvenes. Políticas sociales adecuadas pueden mejorar el potencial de las ciudades intermedias como “amortiguadores” de los flujos migratorios entre áreas rurales y ciudades metropolitanas, especialmente en los países en desarrollo. Estas políticas deberían incluir la búsqueda de recursos y herramientas adecuadas para afrontar aquellos problemas estructurales o endémicos que suelen afectar las comunidades más pobres y las economías menos desarrolladas, como la malnutrición, las epidemias, la exposición al VIH, la pobreza y la discriminación, y a los que las ciudades intermedias suelen ser aún más vulnerables.

9
SMS

REDUCIR LA HUELLA AMBIENTAL URBANA PARA LUCHAR CONTRA LA DEGRADACIÓN DEL MEDIOAMBIENTE, EL CAMBIO CLIMÁTICO, y la amenaza de desastres naturales. Por ser el conjunto de asentamientos urbanos más numeroso en el mundo, y gozar al mismo tiempo de una ventaja comparativa por su tamaño y proximidad con los territorios que las circundan, las ciudades intermedias pueden contribuir a acelerar la transición de economías dependientes de combustibles fósiles hacia un modelo económico más “verde”. Muchas ciudades intermedias, a pesar de tener menos recursos y capacidades que las áreas metropolitanas, afrontan con más frecuencia desastres naturales y fenómenos climáticos sin precedentes. Por ello es necesario cooperar para compartir los recursos y conocimientos necesarios para diseñar estrategias de adaptación y mitigación más prácticas y asequibles. Deben asimismo sensibilizar a las instituciones nacionales y globales para reconozcan y apoyen una mayor resiliencia de las ciudades intermedias sobre todo en las regiones con mayor exposición a los riesgos derivados del cambio climático.

10
SMS

ASEGURAR EL ACCESO UNIVERSAL Y LA PARTICIPACIÓN DE TODOS EN LA VIDA CULTURAL, por ser esencial para la creación de una ciudadanía, para la inclusión y la cohabitación social. Es asimismo una oportunidad para reforzar el atractivo socio-económico de las ciudades intermedias. Éstas deben reforzar y aprovechar su identidad y su legado histórico-cultural, protegiendo su riqueza arquitectónica e histórica, y promover la creatividad invirtiendo en políticas culturales. Los gobiernos nacionales deben integrar la dimensión cultural de sus ciudades en sus políticas de desarrollo sostenible.

11
SMS

PROMOVER EL “DERECHO A LA CIUDAD” para garantizar el respeto de los derechos humanos a nivel local, enfatizando sus vínculos con las políticas de inclusión social, con la igualdad de género, con el empoderamiento de la sociedad civil, con la participación política activa, la defensa de la provisión de servicios básicos de calidad, de espacios públicos accesibles, el fomento de una economía inclusiva, la sostenibilidad ambiental y la protección de los bienes comunes, para las generaciones presentes y futuras.

**RECONOCER
EL PAPEL DE LAS
CIUDADES INTERMEDIAS
PARA CONTRIBUIR A
LA REALIZACIÓN DE LA
AGENDA 2030 Y
A LA NUEVA AGENDA
URBANA**

**LAS
CIUDADES
INTERMEDIAS
DEBEN AUMENTAR
SU VISIBILIDAD**

**DESARROLLAR
POLÍTICAS
ECONÓMICAS LOCALES
AMBICIOSAS QUE ABRAN
NUEVAS OPORTUNIDADES
Y PERMITAN RESPONDER
A LOS DESAFÍOS DE LAS
TRANSFORMACIONES
ECONÓMICAS NACIONALES
Y GLOBALES**

**FOMENTAR EL
DESARROLLO
REGIONAL,
PROMOVER UNA
COLABORACIÓN MÁS
ESTRECHA ENTRE LAS
ÁREAS URBANAS Y SU
ENTORNO RURAL**

**GARANTIZAR
EL ACCESO
UNIVERSAL
Y LA PARTICIPACIÓN
DE TODOS EN LA VIDA
CULTURAL**

**LA PROXIMIDAD
Y LA ESCALA
HUMANA SON
BIENES ESENCIALES
DE LAS CIUDADES
INTERMEDIAS**







03.

**TERRITORIOS:
REGIONES,
PEQUEÑAS
CIUDADES Y
MUNICIPIOS
RURALES**

TERRITORIOS: REGIONES, PEQUEÑAS CIUDADES Y MUNICIPIOS RURALES

Las regiones, ciudades pequeñas y los municipios rurales no son en absoluto unidades territoriales homogéneas. Este grupo presenta una gran heterogeneidad en varios aspectos: incluye territorios que se caracterizan por diferentes grados de dependencia respecto a actividades agrícolas, industriales o de servicios y engloba zonas urbanas y rurales –así como territorios que no se pueden clasificar fácilmente mediante la dicotomía urbano–rural. Además, se caracterizan por una gran heterogeneidad en lo que respecta a las estructuras políticas y administrativas en función de cada país.

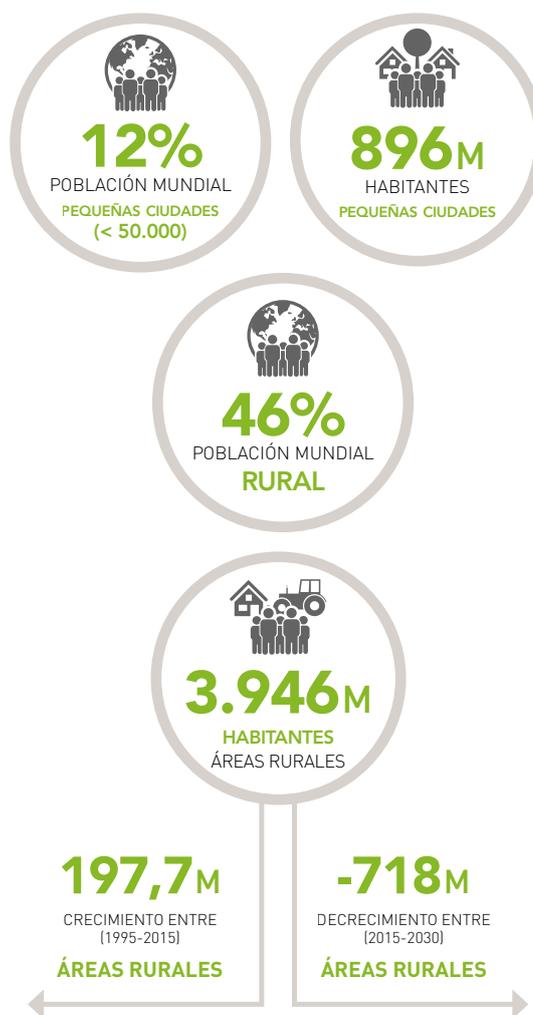
No existe una definición universalmente aceptada de *ciudad pequeña*. Los patrones demográficos y urbanos en el mundo son tan variados que la definición depende considerablemente del contexto y es muy imprecisa a ambos extremos de su categorización –esto es, la población máxima y mínima para que una población sea considerada “pequeña”.

En 2015, 3.350 millones de personas (45,9% de la población mundial) vivía en zonas rurales y 896,9 millones (12,3% de la población mundial, 22,7% de la población urbana mundial) en “asentamientos” humanos pequeños (ciudades pequeñas y pueblos). Mientras se espera que, hacia 2030, la población rural disminuya en cifras absolutas y relativas (-718 millones de habitantes y 40% de la población mundial total), el número de habitantes de las ciudades pequeñas continuará creciendo a un ritmo moderado.

Las otras entidades territoriales analizadas en este capítulo, las regiones, también pueden variar considerablemente de tamaño dependiendo del contexto institucional y geográfico, ya que su población puede oscilar entre unos cuantos miles (por ejemplo, las islas Åland, en Finlandia) y decenas de millones (por ejemplo, algunas provincias de China y algunos estados de la India).



Dependiendo de la legislación y del contexto nacional, asentamientos con unos cuantos centenares de habitantes pueden ser definidos como centros “urbanos”. En el presente informe se consideran ciudades pequeñas cualquier centro urbano con menos de 50.000 habitantes, a la vez que acepta la insuficiencia de una definición que se centra únicamente en el tamaño demográfico de estos asentamientos¹. Las regiones en el mundo se definen más adecuadamente como un nivel de gobierno intermedio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Además, se caracterizan por una creciente capacidad para implementar políticas autónomas y por prestar bienes y servicios públicos.

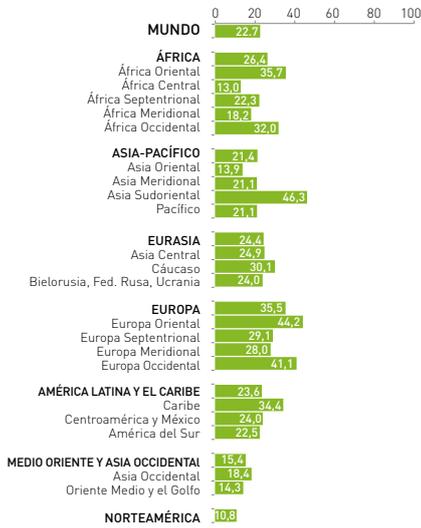


¹ El Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ESPON), por ejemplo, contempla tres perspectivas principales que permiten conceptualizar las “poblaciones pequeñas” dentro de la realidad de los sistemas urbanos y demográficos: una perspectiva morfológica, una perspectiva administrativa y una perspectiva funcional.

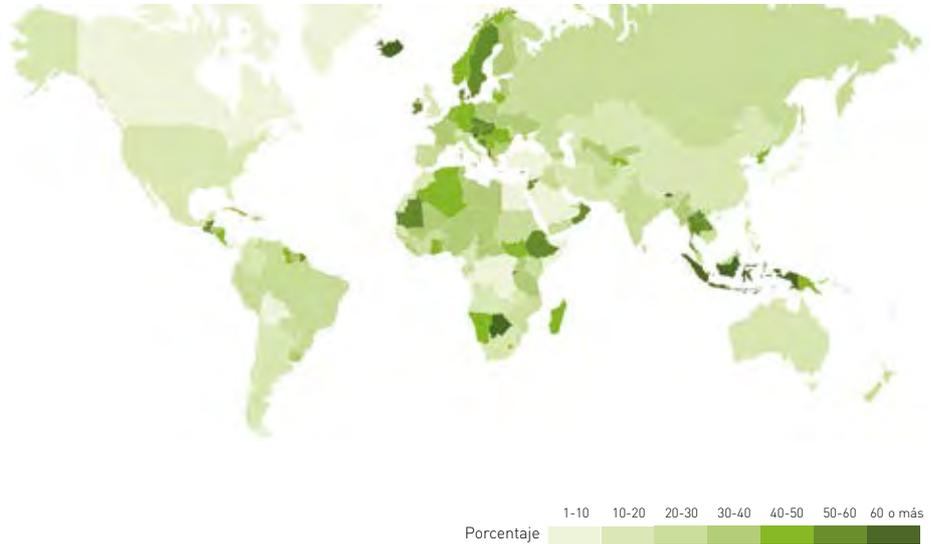
PEQUEÑAS CIUDADES, TERRITORIOS Y POBLACIÓN RURAL

Fuente: CGLU, ONU-DAES

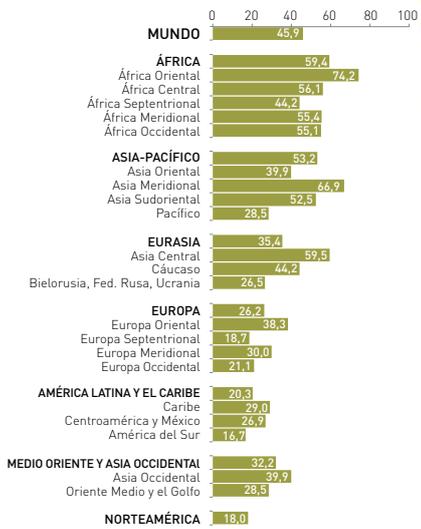
Distribución de la población urbana mundial residiendo en pequeñas ciudades por regiones de CGLU*(%)



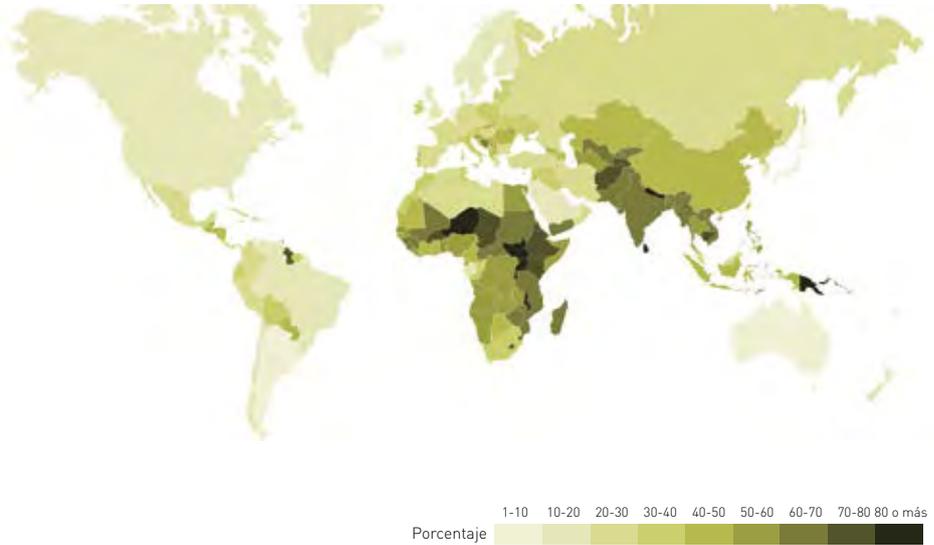
Población urbana residiendo en pequeñas ciudades por país, 2015 (%)



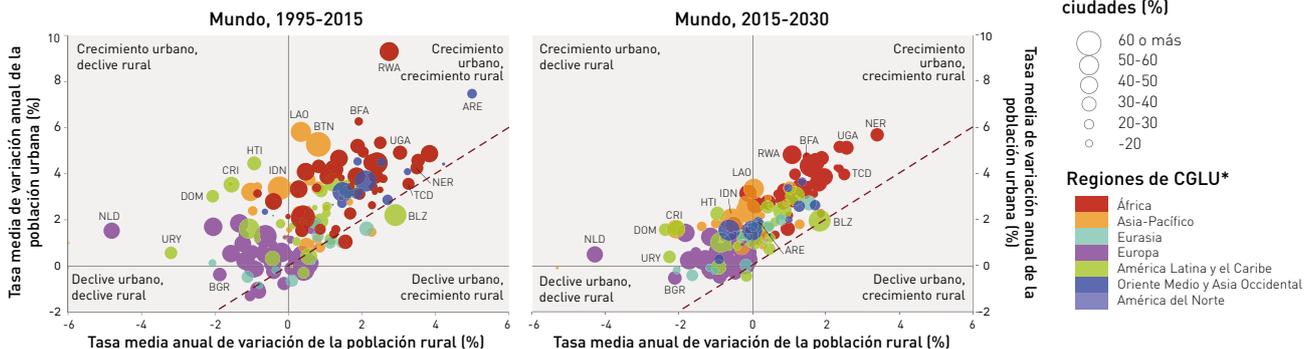
Distribución de la población rural mundial por regiones de CGLU*(%)



Población rural por país, 2015 (%)



Tasa media anual de variación de las poblaciones urbanas y rurales en países por porcentaje de la población residiendo en pequeñas ciudades, 1995-2015, 2015-2030



* Para la definición de CGLU de las regiones del mundo y los países que comprenden, por favor consúltese el Anexo Metodológico al final del Informe completo.

El bienestar socioeconómico de una parte importante de los habitantes del planeta –incluyendo a los de los asentamientos urbanos– está estrechamente relacionado con la viabilidad, la sostenibilidad y el dinamismo de estos territorios. Superar la rígida dicotomía urbano-rural es una condición previa para

cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana. Tal como se reconoció en el proceso de preparación de Hábitat III, muchos de los objetivos claves de la Nueva Agenda Urbana exigen, de hecho, un enfoque territorial más amplio². La implicación de las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales es, por consiguiente, exactamente igual de decisiva que la de las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias, para consolidar la colaboración e integrar el continuo urbano-rural.

Con las competencias necesarias, en un marco institucional adecuado y con el debido apoyo político, estos niveles de gobierno tienen el potencial para hacer aportaciones significativas al desarrollo socioeconómico, a la sostenibilidad ambiental, a la inclusión social, al bienestar, a la reducción de la pobreza y a la protección de los recursos naturales, tanto a nivel local como a niveles de gobernanza más amplios. Estos elementos sugieren que las regiones, las ciudades pequeñas y los municipios rurales merecen una atención considerablemente mayor que la recibida hasta el momento y deberían ocupar una posición más destacada en las agendas de desarrollo económico, social y ambiental de los países desarrollados y en desarrollo.

De hecho, un marco de gobernanza multinivel más colaborativo y estrategias regionales más integradas pueden desbloquear el potencial local y fomentar un desarrollo urbano y territorial más equilibrado. Dichas estrategias deberían promoverse mediante un **enfoque territorial del desarrollo**, impulsando actuaciones insertadas en el territorio (esto es, estimular el crecimiento endógeno), situando los valores humanos en el centro de la agenda local y movilizandolos recursos locales.

Durante las últimas décadas, las unidades territoriales sub-nacionales han adquirido una mayor relevancia en las políticas de desarrollo, en parte como consecuencia de los procesos de globalización que han acentuado y galvanizado su centralidad³. La emergencia de una economía mundial cada vez más competitiva e intensiva en conocimiento, por un lado, y la escala territorial en la cual los procesos de crecimiento, desarrollo y cambio toman forma, por otro lado, suponen que “la globalización está incrementando gradualmente la importancia de los procesos regionales y el papel que los actores locales desempeñan en la configuración de las trayectorias de desarrollo”⁴. Al fin y al cabo, los procesos de crecimiento y cambio socioeconómicos no solo se han difundido hacia los niveles sub-nacionales, estos en realidad han sido catalizados por una variedad de factores locales, cada uno condicionado por las características y estructuras únicas de la localidad en la que tiene lugar⁵.



Estos niveles de gobierno tienen el potencial para hacer aportaciones significativas al desarrollo socioeconómico, a la sostenibilidad ambiental, a la inclusión social, al bienestar, a la reducción de la pobreza y a la protección de los recursos naturales



Fotografía de Ivan Ivankovic - Dubrovnik (Croacia).

² Declaración de Toluca para Hábitat III – América Latina y el Caribe (Toluca, 18-20 de abril de 2016): “Incorporar en los esquemas de planeación del desarrollo un enfoque de gestión integral y sostenible del territorio, promoviendo el crecimiento equitativo de las regiones y reforzando vínculos entre las áreas urbanas, periurbanas y rurales, con el fin de establecer relaciones productivas y armónicas entre los distintos ámbitos.”

³ Paul Smoke, «Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges», *Public Administration and Development* 23, no 1 (febrero de 2003): 7-16; Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, y John Tomaney, *Local and Regional Development* (Abingdon, Oxon: Taylor & Francis, 2006), 3; CGLU, La descentralización y la democracia local en el mundo, GOLD I [Barcelona: CGLU, 2009]; CGLU, *El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo 21*, GOLD 2 [Bruxelles, Bruylant, 2011]; Andrés Rodríguez-Pose, «Economists as Geographers and Geographers as Something Else: On the Changing Conception of Distance in Geography and Economics», *Journal of Economic Geography* 11, no 2 [1 de marzo de 2011]: 347-56; Fabrizio Barca, Philip McCann, y Andrés Rodríguez-Pose, «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches», *Journal of Regional Science* 52, n.o 1 (febrero de 2012): 134-52.

⁴ Andrea Ascani, Riccardo Crescenzi, y Simona Iammarino, «Regional Economic Development: a review», SEARCH Working Paper [Sharing Knowledge Assets: InteRegionally Cohesive Neighbourhoods [SEARCH] Project, enero de 2012], 4, <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf>.

⁵ Ascani, Crescenzi, y Iammarino, «Regional Economic Development».

3.1

GOBERNANZA REGIONAL

Las regiones son el espacio político en que se insertan las ciudades y los sistemas urbanos. Gestionan territorios que se caracterizan por la interacción constante de lo rural y lo urbano, y pueden garantizar una interdependencia sostenible entre ellos. En otras palabras, los gobiernos regionales son fundamentales para promover el desarrollo sostenible y potenciar la cohesión territorial.

En los últimos años se ha hecho mayor hincapié en la creciente relevancia de las regiones, como consecuencia del desarrollo de un “nuevo federalismo” y de los procesos de “regionalización” en el marco de la descentralización. Los estados federados (provincias o *Länder*) de países federales y las regiones (departamentos o condados) de países unitarios han recibido responsabilidades cada vez más importantes para la promoción del desarrollo económico, social y ambiental en sus respectivos territorios⁶. No obstante, el nuevo federalismo, la regionalización y la emergencia de gobiernos intermedios son fenómenos cuya manifestación es muy variada en los diferentes países del mundo. La naturaleza y el alcance de las competencias transferidas difieren mucho de un país a otro e incluso dentro de los países mismos, en los casos en que la descentralización se ha implementado de forma asimétrica.

La siguiente descripción esquemática de las regiones es fruto de un análisis continental realizado a partir de distintos indicadores. El federalismo y el regionalismo han tenido una gran importancia desde hace mucho tiempo en América –salvo en ciertas partes de Centroamérica. Europa está experimentando una diversificación significativa en la naturaleza de sus unidades regionales debido a la influencia de la Unión Europea y a los cambios que ha supuesto el incremento de sus miembros, entre los que figuran actualmente Estados unitarios, algunos con procesos de descentralización recientes. En Asia y el Pacífico la situación ha cambiado notablemente, en gran medida gracias a los avances alcanzados en China, Indonesia y Filipinas. Al otro lado del continuo, salvo excepciones contadas y dispersas (Nigeria, Rusia, Sudáfrica y, más recientemente, Marruecos), África, Eurasia y la región de Oriente Medio y Asia Occidental presentan un nivel general de regionalización más débil.

Pese a que los cambios observados en los últimos años han reafirmado la importancia del nivel regional como unidad territorial, económica y social, la regionalización y la descentralización de los recursos no ha ido a la par de la descentralización de las responsabilidades. Existe una



La regionalización y la descentralización de los recursos no ha ido a la par de la descentralización de las responsabilidades. Existe una marcada diferencia entre los Estados federales y los Estados unitarios en términos de autonomía fiscal y relevancia de los gobiernos sub-nacionales



marcada diferencia entre los Estados federales y los Estados unitarios en términos de autonomía fiscal y relevancia de los gobiernos sub-nacionales. En 2013, los gobiernos sub-nacionales de los Estados federales recabaron –de media– el 49,8% de los ingresos públicos (16,9% del PIB) y asumieron el 47,7% de los gastos públicos (17,6% del PIB). En los Estados unitarios, estas cifras bajan al 19,6% en lo relativo a los ingresos y al 18,6% en cuanto a los gastos, lo que corresponde al 7,1% y al 7,3% del PIB nacional, respectivamente⁷. Sin embargo, los ingresos y los gastos de los gobiernos sub-nacionales también pueden ser significativos en Estados unitarios (como China, Vietnam, países de Europa septentrional, Japón, Perú, Corea del Sur e Indonesia).

Entre las conclusiones que se pueden extraer de este proceso, el documento señala que mientras que la regionalización ha progresado de manera significativa, las condiciones específicas de su implementación –y, en particular, las capacidades y la disponibilidad de recursos financieros– limitan en muchos países la fuerza y la eficacia de las autoridades regionales para poder cumplir con su mandato. **Por lo tanto, para aprovechar el potencial de los gobiernos regionales se requiere un**

⁶ Los Estados federales poseen un doble orden constitucional, con una jurisdicción central (federal) por un lado, y varias jurisdicciones territoriales (federadas) por otro lado. Cada estado federado es inherentemente autónomo y en general puede determinar su régimen (constitución) interna, su organización política y administrativa (poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios). Sin embargo, estas unidades se someten a la constitución federal, que determina la organización general de todo el Estado federal. Los Estados unitarios poseen un solo orden constitucional que se aplica a toda la población. Esto implica la existencia de un solo poder legislativo, cuyas decisiones son aplicables en la totalidad del territorio del Estado; un solo poder judicial con jurisdicción nacional; un solo poder ejecutivo cuyo mandato va del ejecutivo central (es decir, la presidencia y los ministros) a todas las dimensiones de la administración territorial y abarca toda la organización política. El gobierno central puede delegar o transferir competencias a unidades institucionales de gobierno local mediante la descentralización.

⁷ Datos extraídos del Observatorio Mundial de las Finanzas Locales, desarrollado conjuntamente por CGLU y la OCDE. Se puede acceder libremente a la base de datos en línea del observatorio en la siguiente dirección: <http://www.uclg-localfinance.org/observatory>.



La gobernanza multinivel implica un diálogo, una negociación y un compromiso constante y, por lo tanto, una dependencia mutua en la medida que la formulación de las políticas necesita de la implicación de los distintos niveles



entorno legal e institucional favorable, con una visión clara de las responsabilidades y las competencias de cada nivel de gobierno sub-nacional, además de una descentralización fiscal efectiva.

Al mismo tiempo, en contextos descentralizados, los conflictos y el solapamiento de políticas son inevitables. En consecuencia, un cambio en la relación entre los distintos niveles de gobierno para crear mecanismos de diálogo multinivel, de concertación, son determinantes para mejorar la coordinación, ayudar a regular las responsabilidades de cada nivel, compensar las diferencias y salvar las asimetrías entre las distintas instituciones que obstaculizan la implementación efectiva de políticas públicas. **Un marco adecuado de gobernanza multinivel** debería garantizar procesos de descentralización que sean más eficientes –esto es, que las responsabilidades transferidas a los gobiernos sub-nacionales se correspondan con los poderes y los recursos asignados– y que las políticas de descentralización potencien de manera equilibrada los poderes de todos los actores del espectro territorial de un país.

La gobernanza multinivel implica un diálogo, una negociación y un compromiso constante y, por lo tanto, una dependencia mutua en la medida que la formulación de las políticas necesita de la implicación de los distintos niveles. Varios países ya han estado desarrollando y utilizando un conjunto de mecanismos de gobernanza multinivel para superar las diferencias que existen entre los distintos niveles de gobierno (por ejemplo, disminuir las brechas en la definición de políticas y objetivos, en la planificación y la programación, en la financiación, en las capacidades de la administración, en la información y rendición de cuentas) para incrementar la coherencia de los sistemas de formulación de políticas multinivel. Dichos mecanismos pueden ser “vinculantes”, como los mecanismos legales (esto es, contratos entre

el gobierno central y los gobiernos regionales), y “flexibles”, para facilitar la participación de los distintos niveles de gobierno en todas las etapas de la formulación de políticas. La coordinación horizontal a nivel nacional (entre ministros y organismos del gobierno central) y entre los gobiernos regionales y locales resulta igualmente fundamental.

La cooperación horizontal entre regiones y municipios, así como entre estos, puede facilitar la utilización conjunta de recursos y la prestación de servicios, haciendo que sean accesibles a un mayor número de consumidores y usuarios, además de consolidar la sostenibilidad financiera y mejorar tanto el atractivo como el posicionamiento estratégico del territorio en su conjunto. La cooperación entre municipios y regiones a menudo ha permitido conseguir soluciones en sectores tales como la gestión de residuos y el transporte público, así como la planificación integrada para mejorar la interacción entre regiones, asentamientos urbanos y economía rural. La cooperación territorial es esencial para el desarrollo de ciudades pequeñas y medianas, en especial cuando se trata de la prestación de servicios de interés general en el territorio donde están insertadas.

La implementación de una gobernanza multinivel es un mecanismo que puede facilitar la formulación de políticas conjuntas, fomentar la colaboración e integración entre territorios, asentamientos y gobiernos locales. Permite obtener una serie de efectos benéficos para la gobernanza local, pero implica también algunos riesgos importantes. La gobernanza multinivel no es un concepto neutro. Debería ser un complemento y no una alternativa al reconocimiento y fortalecimiento de la autonomía local de las autoridades regionales y locales. La gobernanza multinivel permite generar nuevas iniciativas políticas (promover la innovación, políticas de sostenibilidad, etc.), y crear nuevos espacios institucionales (agencias comunes, representación de la sociedad civil, etc.) que impulsan las agendas convencionales de descentralización y de transferencia de competencias hacia un nuevo modelo. Un modelo en que las regiones y los gobiernos locales sean efectivamente autónomos, interdependientes y corresponsables de las decisiones que afectan directamente a sus comunidades y territorios.

A partir de las prácticas y los ejemplos que ya se pueden observar en todo el planeta, la gobernanza multinivel puede ayudar a los gobiernos locales a promover sus propias agendas y participar en la formulación de políticas a escala nacional e internacional para determinar nuevos modelos de gobernanza que estén más adaptados a los retos futuros.

3.2

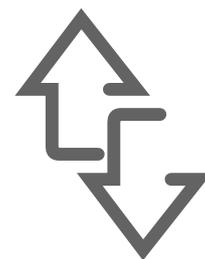
LAS REGIONES COMO MOTORES DEL DESARROLLO TERRITORIAL

El potencial de desarrollo de las regiones solo se puede realizar mediante la implicación de todos los territorios⁸. Al ser niveles intermedios de gobierno entre los niveles nacional y local, las regiones tienen vocación a liderar y coordinar de forma más eficiente las estrategias de desarrollo territorial. Sin embargo, su acción no se puede limitar al crecimiento económico. Si no se entiende la complejidad del desarrollo y de sus efectos, las oportunidades de crecimiento de los territorios pueden perderse o desaprovecharse. El papel de los responsables políticos en las regiones y en los territorios consiste en desarrollar estrategias y enfoques globales que puedan aprovechar dicho potencial y traducirlo no solo en un crecimiento económico significativo, sino también en un desarrollo social y ambiental que sea más sostenible e inclusivo.

Dos procesos paralelos han preparado el terreno para la emergencia del nuevo concepto de enfoque territorial del desarrollo: por un lado, los procesos de descentralización y regionalización y, por otro lado, el creciente cuestionamiento de los enfoques descendentes (*top-down*) para promover el crecimiento económico. El nuevo concepto pretende fomentar estrategias regionales definidas desde y con los territorios, que incorporen las necesidades y las prioridades de los actores locales, a la vez que estimulen un



Dos procesos paralelos han preparado el terreno para la emergencia del nuevo concepto de enfoque territorial del desarrollo: por un lado, los procesos de descentralización y regionalización y, por otro lado, el creciente cuestionamiento de los enfoques descendentes (*top-down*) para promover el crecimiento económico



crecimiento endógeno, más integrado y gradual, para permitir un desarrollo a la vez humano y sostenible.

Para realizar plenamente el potencial del enfoque territorial del desarrollo, es necesario centrarse en tres dimensiones: (a) la evolución de estrategias de desarrollo regionales y nacionales y su coherencia, (b) las iniciativas locales de desarrollo económico; (c) las políticas ambientales efectivas para garantizar la protección y la sostenibilidad de los ecosistemas naturales.

En lo relativo a la primera dimensión –estrategias de desarrollo regionales y nacionales– la tendencia hacia la regionalización de las estrategias de desarrollo está progresando a escala mundial, en Estados tanto federales como unitarios. No obstante, si en los Estados

⁸. OCDE, *Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth* (Paris: OCDE, 2009); Fabrizio Barca, Philip McCann, y Andrés Rodríguez-Pose, «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches», *Journal of Regional Science* 52, n.º 1 (febrero de 2012): 134-52.



Fotografía de Ian Sane - Astoria, Oregon (Estados Unidos).



El papel de las regiones en el desarrollo sostenible—, dicho papel ha sido reconocido a lo largo del proceso de definición y negociación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



federales el liderazgo que asumen los estados o las regiones en la planificación regional está más consolidado, en los unitarios el papel que desempeñan es más variable –de muy activo a pasivo– y su margen de maniobra es a menudo más limitado (por restricciones financieras). En gran parte de los ejemplos analizados, la coordinación y la apropiación de estrategias –muchas veces divergentes– entre los distintos niveles de gobierno constituye un problema recurrente.

Para impulsar el crecimiento endógeno en todas las regiones, las estrategias de desarrollo nacional deben brindar un mayor apoyo a las dinámicas regionales, transformar las relaciones asimétricas o, más frecuentemente, jerárquicas que siguen existiendo entre los niveles de gobierno nacional y sub-nacional, para promover un enfoque basado en la colaboración en el diseño conjunto de las políticas y la financiación. Por su parte, los gobiernos locales y regionales deben contribuir a la emergencia de un proceso ascendente (*bottom-up*) para ampliar el alcance de las dinámicas regionales. Este doble proceso –de nacional a local y de local a nacional– puede contribuir a renovar el enfoque de las políticas de desarrollo, facilitando la emergencia de iniciativas locales, promoviendo nuevos mecanismos y estimulando considerablemente la creatividad institucional.

En cuanto a la segunda dimensión –el papel de las regiones y de los gobiernos locales en el desarrollo económico–, dicho papel ha aumentado durante las últimas décadas. En 2013, los gobiernos locales y regionales de los países de la OCDE contribuyeron con alrededor del 35% del gasto público total en asuntos económicos⁹.

Sin embargo, el potencial de crecimiento de numerosas regiones se ha visto obstaculizado a menudo por estrategias y políticas descendentes que se centran solo en las principales zonas urbanas o en las regiones más dinámicas con la hipótesis que su desarrollo acabará extendiéndose a los territorios rurales y a las regiones menos dinámicas. No obstante, en años recientes se ha difundido, entre los

responsables políticos y los investigadores la opinión de que el potencial de crecimiento económico no debe limitarse forzosamente a las grandes aglomeraciones urbanas y a las regiones dinámicas, ya que “las oportunidades de crecimiento existen en todo tipo de regiones”¹⁰, y que “todos (los tipos de territorios) poseen el potencial de participar sustancialmente en el crecimiento económico [nacional]”¹¹.

Durante los últimos años se están impulsando numerosas estrategias para implicar a las empresas y a los actores locales en apoyo al desarrollo endógeno, para modernizar las economías territoriales, estimular la innovación y el intercambio de conocimientos: clústeres regionales (por ejemplo, incubadoras de empresas, redes de PYMES), “sistemas productivos locales” que asocian pequeñas explotaciones agrícolas y empresas en zonas rurales, zonas económicas especiales, cooperación con centros de investigación (polígonos tecnológicos, especialización inteligente, etc.), especialización regional (por ejemplo, turismo), colaboración económica entre zonas rurales y urbanas, mejora del acceso a las infraestructuras en zonas donde siguen siendo deficientes, en especial en el ámbito del transporte y de las TIC (por ejemplo, acceso de banda ancha), entre otros.

En cuanto a la tercera dimensión –el papel de las regiones en el desarrollo sostenible–, dicho papel ha sido reconocido a lo largo del proceso de definición y negociación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además, gran parte de los efectos del cambio climático tienen lugar a escala supralocal, y las consecuencias de sus manifestaciones –como inundaciones, sequías, desbordamiento y contaminación de vías navegables, entre otros– suelen afectar a más de una localidad sin tener forzosamente un impacto nacional, especialmente en países de tamaño medio o grande.

En numerosos casos, los gobiernos regionales son responsables de elaborar e implementar las leyes y las políticas en sectores que son esenciales para la sostenibilidad ambiental. Estos incluyen –de forma no limitativa– cambio climático, educación y concienciación; energías renovables, conservación de la biodiversidad, gestión de los recursos hídricos, protección de humedales y zonas costeras, bosques y parques naturales; agricultura sostenible; tecnologías verdes, y seguridad alimentaria. De hecho, la intervención de los gobiernos sub-nacionales suele adaptarse más fácilmente a los contextos geográficos (montañas, valles, hidrografía, etc.) y biológicos (como los distintos hábitats y ecosistemas) de un territorio. Inevitablemente, los gobiernos locales y regionales suelen ser más eficaces en la protección y la conservación de los aspectos ecológicos de sus territorios.

⁹. OCDE, *Regions at a Glance 2009* (Paris: OCDE, 2009); OCDE, *Territorial Reviews: Colombia 2014*, OCDE *Territorial Reviews* (Paris: OCDE, 2014); y CGLU-OCDE, *Observatorio Mundial de las Finanzas Locales*

¹⁰. OCDE, *Regions Matter*.

¹¹. Barca, McCann, y Rodríguez-Pose, «The Case for Regional Development Intervention».

3.3

CIUDADES PEQUEÑAS, VÍNCULOS URBANO-RURALES Y DESARROLLO REGIONAL

Aunque estemos en la era urbana, los centros urbanos pequeños y los municipios rurales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de las regiones que los rodean. No obstante, no existe ninguna medición universal del impacto de las ciudades pequeñas sobre el desarrollo regional. Muchas pequeñas ciudades se han convertido en componentes clave de ciclos de crecimiento, pero otros asentamientos se enfrentan al estancamiento y a la decadencia. A diferencia de las grandes ciudades, la mayoría de las ciudades pequeñas y sus economías siguen dependiendo considerablemente del contexto local físico y geográfico, que suele ser el medio rural, así como del lugar que se le asigna en la legislación y las políticas nacionales. Por ejemplo, las poblaciones pequeñas suelen verse afectadas por las políticas nacionales que establecen una distinción rígida entre zonas "rurales" y "urbanas", puesto que los fuertes vínculos e interacciones con el medio rural que las rodea son inherentes a su economía. Dicho de otro modo: una división rígida entre lo rural y lo urbano perjudica –en vez de ayudar– a los hogares y las empresas de las poblaciones pequeñas. En línea con esta tipología, imprecisa y controvertida, de lo urbano y lo rural, las ciudades pequeñas y pueblos tienden a depender en gran medida del apoyo financiero y técnico que reciben de otros niveles de gobierno, en particular de las administraciones regionales y nacionales.

Sin embargo, las ciudades pequeñas y los municipios rurales han desarrollado frecuentemente sistemas de gobernanza local diseñados para aprovechar al máximo su conocimiento y relación privilegiada con el contexto local, sus oportunidades y, sobre todo, sus desafíos. En muchos aspectos, **son el eslabón de democracia local que conecta a la administración pública con las personas y las comunidades de las ciudades pequeñas y las zonas rurales.**

Dada la diversidad del fenómeno urbano, las ciudades pequeñas pueden participar en sistemas urbanos más extensos de distintas formas. Para empezar, pueden estar situadas en los márgenes de la zona de influencia económica, social y funcional de una área metropolitana y constituir la última interfaz urbana con el medio rural circundante.



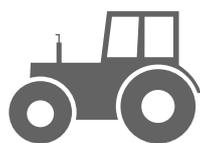
Las ciudades pequeñas solo crecen y estimulan el desarrollo de las regiones rurales que las rodean cuando el valor añadido generado de este modo se retiene e invierte localmente, en actividades tanto agrícolas como no agrícolas



Los vínculos y las interacciones entre lo "rural" y lo "urbano" son cada vez más intensos y se han convertido en un componente importante de los sistemas de subsistencia y de producción de la mayoría de las regiones del mundo.



Fotografía de Gustavo Martínez - Chivata (Colombia).



Son el eslabón de democracia local que conecta a la administración pública con las personas y las comunidades

También pueden estar conectadas con otros asentamientos intermedios, con los que comparten “complementariedades funcionales” capaces de dotar a una comunidad urbano-rural más amplia de servicios que, de otro modo, solo estarían disponibles en las zonas urbanas mayores. Por último, pueden estar situadas en zonas escasamente pobladas y depender esencialmente de la economía rural: en tales casos, las ciudades pequeñas tienen incentivos y presiones adicionales para buscar la cooperación con el medio rural, para garantizar la prestación de servicios y la gestión eficaz de los recursos naturales disponibles.

La situación de las ciudades intermedias puede variar mucho según las dinámicas económicas que las rodean. Muchos pequeños centros urbanos próximos a ciudades grandes y prósperas pueden desarrollar bases económicas más sólidas al atraer a nuevas empresas cuya producción satisface principalmente la demanda de la gran ciudad o la demanda externa organizada por las

empresas localizadas en la gran ciudad. También se pueden convertir en ciudades dormitorio, o tener un cierto porcentaje de su población que se desplaza a trabajar a la gran ciudad, con el consiguiente fortalecimiento de su economía. En general, cuantos más habitantes tiene un centro urbano, menor es el porcentaje de la población económicamente activa ocupada en la agricultura y mayor su importancia en el sector industrial o de servicios.

Por su mayor lejanía de las grandes aglomeraciones, la mayoría de las ciudades pequeñas y pueblos presentan una combinación de características urbanas y rurales. En muchos asentamientos rurales hay hogares que dependen de empleos no agrícolas y cuyos integrantes buscan oportunidades laborales en otros sectores en las poblaciones pequeñas. Al mismo tiempo, muchos asentamientos urbanos tienen algunas características rurales (como la importancia de la agricultura urbana para muchos hogares urbanos de ingresos bajos). La distinción entre lo urbano y lo rural está perdiendo relevancia, todos los asentamientos pueden ser considerados en un continuo urbano-rural en función tanto del número de habitantes como del porcentaje no agrícola de la base económica respectiva. De aquí se deduce la necesidad de reflexionar sobre la antigua clasificación de los asentamientos humanos en “rurales” o “urbanos”.

Las ciudades pequeñas pueden contribuir al desarrollo regional y rural por ejemplo:



1) actuando como centros de demanda / mercados de los productos agrícolas de la región rural; 2) actuando como centros de producción y distribución de bienes y servicios a la región rural; 3) convirtiéndose en centros para la promoción y la consolidación de actividades y empleos rurales no agrícolas; 4) atrayendo a migrantes rurales de la región circundante mediante la demanda de mano de obra no agrícola; 5) gestionando los recursos naturales de manera que respondan a las necesidades de las poblaciones rurales y urbanas en crecimiento. No obstante, los datos empíricos disponibles muestran grandes variaciones en la manera de desempeñar estas funciones por parte de los centros urbanos pequeños e intermedios.

Al parecer, una diferencia clave entre los asentamientos prósperos y los que están en declive es la diversidad relativa de su base económica. Las ciudades pequeñas solo crecen y estimulan el desarrollo de las regiones rurales que las rodean cuando el valor añadido generado de este modo se retiene e invierte localmente, en actividades tanto agrícolas como no agrícolas. Por ejemplo, en las regiones agrícolas en las que las grandes explotaciones comerciales dominan la producción, es posible que las poblaciones pequeñas del lugar no desempeñen un papel relevante como mercados, puesto que gran parte de los cultivos destinados a la venta no pasan por los centros locales. Aunque los vínculos con la producción agrícola son con frecuencia la clave del éxito económico de las poblaciones pequeñas, existen también otros motores que pueden tener la misma importancia en otros contextos (minería, turismo, etc.).

Ciertos factores son fundamentales para estimular la productividad y el desarrollo rural. En primer lugar, las políticas macroeconómicas y sectoriales favorables, incluida la seguridad de la tenencia de la tierra. En segundo lugar, el reconocimiento de los factores que dependen del contexto, los cuales son determinantes para configurar las oportunidades y limitaciones del desarrollo local. Y, en tercer lugar, las herramientas financieras y fiscales apropiadas que permiten a los gobiernos locales llevar a cabo su función, cada vez más importante y reconocida, en el desarrollo regional.

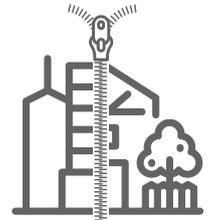
En los países de altos ingresos, donde la agricultura supone un porcentaje muy reducido del PIB y del empleo, las ciudades pequeñas han sido capaces de salvar la brecha competitiva que las separaba de las áreas metropolitanas u otras aglomeraciones extensas haciéndose un hueco en una economía basada en los conocimientos y tecnologías avanzada. En ciertas circunstancias, están reescribiendo parcialmente la narrativa que concibe el desarrollo y el crecimiento como algo



Las colaboraciones urbano-rurales son fundamentales para activar y movilizar tanto a los actores como a las partes interesadas de las comunidades implicadas y hacerlos participar en la definición de objetivos comunes y en una visión compartida, proporcionándoles los recursos institucionales, políticos y económicos necesarios para cumplirlos.



Los vínculos urbano-rurales son sumamente importantes, como espacios de integración de dos realidades distintas



correlacionado directamente con el tamaño y la densidad de las grandes aglomeraciones.

Los vínculos y las interacciones entre lo "rural" y lo "urbano" son cada vez más intensos y se han convertido en un componente importante de los sistemas de subsistencia y de producción de la mayoría de las regiones del mundo. También son fundamentales para la transformación de economías principalmente agrarias, donde la mayoría de la población trabaja en el sector primario, a economías más complejas con una concentración del empleo en la industria y los servicios y que representan la mayor parte del PIB nacional.

Los enfoques emergentes sobre la cooperación urbano-rural hacen hincapié en las oportunidades de desarrollo sostenible existentes fuera de los grandes centros urbanos. Los vínculos urbano-rurales son sumamente importantes, como espacios de integración de dos realidades distintas a través de la puesta en común de recursos clave (agua, tierra, agricultura, bosques, etc.) y, como se ha mencionado anteriormente, la prestación de servicios básicos y el acceso a infraestructuras y oportunidades. Las colaboraciones urbano-rurales adoptan, en la práctica, varias formas. La creación de nuevas instituciones (es decir, una organización para la cooperación) es, de hecho, una de las opciones menos habituales



La agenda mundial del desarrollo regional deberá buscar de forma sistemática un enfoque territorial global que, en vez de marginar a las ciudades pequeñas y a su entorno rural



debido a que estos niveles de gobierno carecen de los recursos adecuados –tanto financieros como administrativos– para sostener nuevas estructuras. Por consiguiente, en la mayoría de los casos son necesarias formas más fluidas y flexibles para que los actores rurales y urbanos maximicen el rendimiento de su cooperación.

Lo que también da forma a las colaboraciones urbano-rurales son los factores externos: el entorno institucional y las barreras reglamentarias y políticas, la falta de confianza entre instituciones y partes interesadas, así como la fragmentación de las políticas. Por otro lado, entre los factores positivos están la definición clara de objetivos comunes, el conocimiento de los vínculos e interacciones urbano-rurales específicos de cada contexto y –quizá lo más importante– la participación democrática y el liderazgo. Lo que ello supone para la gobernanza es evidente: los gobiernos

locales necesitan un apoyo adecuado, puesto que no pueden contribuir al desarrollo local sostenible si no existen sinergias con los ámbitos nacional y supranacional a través de diálogos periódicos y sistemáticos.

Las colaboraciones urbano-rurales son fundamentales para activar y movilizar tanto a los actores como a las partes interesadas de las comunidades implicadas y hacerlos participar en la definición de objetivos comunes y en una visión compartida, proporcionándoles los recursos institucionales, políticos y económicos necesarios para cumplirlos. En este aspecto, las colaboraciones urbano-rurales tienen un impacto directo sobre el desarrollo regional, en tanto que impulsoras de la participación, con una incidencia relevante sobre la gobernanza, las relaciones regionales y urbano-rurales. Las colaboraciones exitosas multiplican la eficacia de las políticas y las instituciones de gobernanza existentes para maximizar su impacto y los posibles beneficios para sus comunidades.

La agenda mundial del desarrollo regional deberá buscar de forma sistemática un enfoque territorial global que, en vez de marginar a las ciudades pequeñas y a su entorno rural, aproveche su conexión privilegiada con el territorio, su modelo único de relaciones sociales e institucionales, así como su proximidad inmediata a los recursos –elementos fundamentales para la sostenibilidad social, alimentaria y ambiental de los territorios y los asentamientos urbanos.



3.4

RECOMENDACIONES PARA LA AGENDA DE LOS TERRITORIOS

1
SMS

LOS GOBIERNOS REGIONALES DESEMPEÑAN UN PAPEL DECISIVO PARA IMPULSAR UNA MAYOR EQUIDAD TERRITORIAL, CONECTAR ENTRE SÍ LAS ZONAS URBANAS, PERIURBANAS Y RURALES, Y PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO ENDÓGENO.

Estos gobiernos asumen funciones esenciales en cuestiones como el ordenamiento territorial, el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la provisión de infraestructuras estratégicas y la gestión del medio ambiente, entre otras. Las regiones pueden ayudar a las poblaciones y los municipios pequeños y cooperar con ellos mediante la prestación de apoyo tanto técnico como financiero, y el desarrollo de capacidades. En otro orden de cosas, las ciudades pequeñas y pueblos también son actores clave del desarrollo local y proveedoras de servicios básicos, con fuertes vínculos e interacciones con las zonas rurales y las ciudades intermedias circundantes. Por consiguiente, su implicación en la implementación de la Agenda 2030 y de la Nueva Agenda Urbana será una prioridad.

2
SMS

LOS ASENTAMIENTOS URBANOS NO SON UNIDADES AISLADAS, SINO QUE ESTÁN INTEGRADOS EN UN DETERMINADO ESPACIO FÍSICO Y FORMAN PARTE DE SISTEMAS TERRITORIALES.

Para el éxito de la Nueva Agenda Urbana es imprescindible una estrategia nacional global de desarrollo regional, apoyada en una planificación territorial sostenible, políticas urbanas y sectoriales coherentes y una gobernanza multinivel, que fije objetivos nacionales y promueva un crecimiento regional equitativo, sistemas urbanos sólidos y el fortalecimiento del continuo urbano-rural, a fin de establecer relaciones productivas y solidarias entre los diferentes territorios. Las políticas regionales de ámbito nacional deberían asimismo reconocer la importancia de los municipios pequeños para reducir las condiciones de fragilidad y precariedad que las caracterizan.

3
SMS

LAS ESTRATEGIAS REGIONALES INTEGRADAS PUEDEN ABRIR EL CAMINO HACIA UN DESARROLLO MÁS SOSTENIBLE, INCLUSIVO Y EFICIENTE

promoviendo actividades ancladas en el territorio (crecimiento endógeno), centrándose en los valores humanos, movilizándolo las potencialidades y recursos locales, y fortaleciendo la cooperación entre los territorios y las zonas urbanas para impulsar complementariedades y sinergias. Este enfoque podría remediar la especialización y la competencia exacerbadas entre territorios y ciudades alentadas por el proceso de globalización, que agravan las desigualdades, el agotamiento de los recursos naturales y el desarrollo desequilibrado entre distintas regiones y en el seno de cada una de ellas, así como aprovechar fuentes aún no explotadas de crecimiento relacionadas con la innovación y la mejora de las aptitudes humanas.

4
SMS

UN ENTORNO PROPICIO, EN QUE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES PUEDAN EXPERIMENTAR, INNOVAR Y CAPITALIZAR SUS RECURSOS,

es un elemento imprescindible para un proceso de desarrollo nacional capaz de aprovechar todo el potencial local. Un entorno propicio exige marcos jurídicos e institucionales adecuados que definan, para cada nivel de gobierno sub-nacional, una visión clara de sus responsabilidades y competencias, capacidades de financiación y descentralización fiscal efectivas, así como mecanismos compensatorios adecuados para reducir la brecha entre regiones. La reducida autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales supone una importante limitación a su capacidad de impulsar el desarrollo local.

5
SMS

LA GOBERNANZA MULTINIVEL EXIGE UN CAMBIO PARADIGMÁTICO EN LA RELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS ÁMBITOS DE GOBIERNO.

Varias décadas de reformas descentralizadoras dispares han puesto de manifiesto que no existe un nivel óptimo de descentralización único, puesto que la manera de compartir las competencias y ejercerlas sigue dependiendo en gran medida de cada país. Al mismo tiempo, en los contextos descentralizados es inevitable el solapamiento de políticas: no es posible alcanzar una separación completa de las responsabilidades y los resultados por lo que los distintos ámbitos de gobierno acaban por ser interdependientes. En estos contextos, la gestión pública exige en todos los casos una gobernanza multinivel, es decir, el refuerzo de los mecanismos de coordinación que ayudan a salvar las distintas brechas (de información, de capacidades, de financiación, de políticas, administrativa, de objetivos, de rendición de cuentas, etc.) que obstaculizan la aplicación de políticas públicas eficaces.

6
SMS**TAMBIÉN SE DEBERÍA ALENTAR LA COOPERACIÓN Y LA GOBERNANZA COLABORATIVA ENTRE REGIONES, ENTRE REGIONES Y GOBIERNOS LOCALES, Y ENTRE CIUDADES PEQUEÑAS**

fomentando la cooperación intermunicipal mediante un marco jurídico adecuado e incentivos financieros para promover soluciones colectivas y potenciar las sinergias entre territorios, en vez de una competencia interterritorial ineficaz. La cooperación entre territorios, incluida la cooperación territorial supranacional y transfronteriza mediante alianzas o redes, también se puede utilizar para realizar aportaciones significativas al desarrollo nacional e internacional.

7
SMS**LOS PLANES ESTRATÉGICOS INTEGRADOS REGIONALES Y LOCALES NECESITAN UNA PARTICIPACIÓN E IMPLICACIÓN INTENSA DE LAS REDES TERRITORIALES Y DE LOS ACTORES LOCALES,**

para aportar su experiencia en la formulación de estrategias de desarrollo económico, la ordenación territorial o espacial, la planificación de infraestructuras (por ejemplo, transporte, infraestructuras estratégicas) y las políticas sectoriales (por ejemplo, agricultura, educación, sanidad, medio ambiente, etc.). Todos los ámbitos de gobierno –del nacional al local, pasando por el regional–, la sociedad civil, los sectores económicos, los profesionales y los académicos deberían colaborar, utilizando herramientas simplificadas y las nuevas tecnologías, para dar forma a un desarrollo territorial más cohesivo que tenga en cuenta las complementariedades funcionales y los movimientos de población entre las regiones y las zonas urbano-rurales (migraciones permanentes y provisionales, población flotante, etc.) y apoye las relaciones económicas y sociales. Las ciudades y los municipios pequeños tienen la ventaja de la escala humana para potenciar los procesos participativos y de consulta a la ciudadanía a fin de reducir la falta de información local relevante en muchos países.

8
SMS**EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO CONTRIBUYE A LA CAPITALIZACIÓN DE LAS POTENCIALIDADES LOCALES Y REGIONALES**

al alcance de los lugares y sus habitantes, fortaleciendo cadenas de valor inclusivas, generando oportunidades de empleo y empoderando a las partes interesadas para dar forma al diseño de políticas que reflejen las realidades locales. Permitir (es decir, hacer posible y ayudar a) que estos territorios participen en las políticas económicas activas locales contribuye a garantizar que el crecimiento económico (y, por extensión, los beneficios socioeconómicos asociados), en vez de concentrarse en un número muy limitado de zonas geográficas, se distribuya de un modo territorialmente más equitativo, lo cual es crucial para el desarrollo nacional. Apoyar las actividades económicas de las ciudades pequeñas y los municipios rurales, además de mejorar sus conexiones con los mercados regionales y nacionales también contribuirá a fortalecer el valor añadido generado, retenido e invertido localmente –en actividades agrícolas y no agrícolas– y a propiciar el desarrollo de las ciudades pequeñas y las regiones rurales de los alrededores. Debe prestarse una atención especial a la seguridad alimentaria mediante la promoción del consumo local y los circuitos económicos cortos.

9
SMS**LAS REGIONES PUEDEN SER LA ESCALA PERTINENTE PARA ABORDAR SERVICIOS E INFRAESTRUCTURAS TRONCALES CLAVE PARA MEJORAR LA CONECTIVIDAD Y ASÍ FORTALECER LA INTEGRACIÓN Y EL EQUILIBRIO TERRITORIAL**

en particular en las regiones con asentamientos humanos aislados y dispersos. Las inversiones a largo plazo siguen siendo una necesidad estratégica y requieren enfoques innovadores para superar las limitaciones cada vez mayores de los presupuestos públicos. Las regiones empoderadas pueden contribuir a poner en común recursos nacionales y locales, públicos y privados, a través de nuevos modelos de colaboración adaptados a su contexto. Las inversiones asociadas con el planeamiento territorial integrado pueden fortalecer la colaboración entre los gobiernos regionales, urbanos y locales poniendo en común recursos y capacidades a fin de mejorar las sinergias urbano-rurales para la provisión de infraestructuras sostenibles de movilidad, acceso a banda ancha y las TIC, y servicios sociales (sanidad, educación, etc.).

10
SMS**EL DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO TAMBIÉN ES CRUCIAL PARA APOYAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE.**

Los planes de ordenación territorial colaborativos de los gobiernos regionales y locales con un enfoque participativo deberían ayudar a proteger los recursos naturales (fuentes de agua, gestión de cuencas hidrográficas, protección de humedales y costas, etc.) y la biodiversidad, abordando las principales amenazas naturales (gestión de los ríos para evitar inundaciones, la deforestación, la desertificación, etc.). Asimismo, pueden fomentar políticas de protección del clima en el *hinterland* rural de las zonas urbanas (por ejemplo, salvaguardar las zonas verdes que rodean las ciudades para proporcionar amortiguación ecológica, crear corredores ecológicos para proteger la biodiversidad o mejorar las redes de transporte para reducir las emisiones de CO₂), amparar los suelos agrícolas para potenciar la seguridad alimentaria, contribuir a mejorar la gestión de residuos y generar capital natural para que los territorios sean resilientes y productivos.

LA GOBERNANZA MULTINIVEL EXIGE UN CAMBIO PARADIGMÁTICO EN LA RELACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ESFERAS DE GOBIERNO

LOS GOBIERNOS REGIONALES DESEMPEÑAN UN PAPEL DECISIVO PARA IMPULSAR UNA MAYOR EQUIDAD TERRITORIAL

LOS ASENTAMIENTOS URBANOS NO SON UNIDADES AISLADAS. SINO QUE ESTÁN INTEGRADOS EN UN DETERMINADO ESPACIO FÍSICO Y FORMAN PARTE DE SISTEMAS TERRITORIALES



EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO CONTRIBUYE A LA CAPITALIZACIÓN DE LAS POTENCIALIDADES LOCALES Y REGIONALES

LAS ESTRATEGIAS REGIONALES INTEGRADAS PUEDEN ABRIR EL CAMINO HACIA UN DESARROLLO MÁS SOSTENIBLE, INCLUSIVO Y EFICIENTE

LOS PLANES ESTRATÉGICOS INTEGRADOS REGIONALES Y LOCALES NECESITAN UNA PARTICIPACIÓN E IMPLICACIÓN INTENSA DE LAS REDES TERRITORIALES Y DE LOS ACTORES LOCALES



04.

CONCLUSIONES



1.

INTRODUCCIÓN

La convergencia de fuerzas que permitió en 2015 adoptar las nuevas agendas mundiales podría abrir el camino a una transición en nuestras sociedades hacia un ciclo de desarrollo más sostenible e inclusivo¹. La comunidad internacional llegó a un acuerdo sobre la necesidad de que este nuevo ciclo promueva una transformación de los sistemas económicos y sociales para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y fomentar el desarrollo respetando las limitaciones del planeta². El alcance transformador de esta transición es objeto de un intenso debate.

La adopción por parte de Naciones Unidas de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París en el marco de la COP 21 es un reconocimiento a nivel político de que vivimos en una época en que la actividad humana tiene un profundo impacto sobre la naturaleza –el Antropoceno– y en que las desigualdades han llegado a niveles extremos. Asimismo se reconoció que los sistemas económicos del futuro deberán respetar ciertos límites para preservar el planeta y su medio ambiente³.

Este cambio se produce **precisamente cuando la mayoría de la población mundial vive en las ciudades**, distribuida en diferentes tipos de asentamientos, desde pequeños pueblos y ciudades intermedias hasta grandes áreas metropolitanas. Como se ha mencionado anteriormente en este informe, si se cumplen las previsiones de Naciones Unidas, la población urbana se duplicará en las cuatro próximas décadas. Es posible que en 2050, 7.000 millones de los 9.500 millones de habitantes del mundo vivan en asentamientos urbanos. Por tanto, resulta evidente que las respuestas que se generen en las ciudades y los territorios prepararán el terreno para las soluciones globales⁴.

En los capítulos anteriores se han descrito los desafíos a los que se enfrentan los distintos tipos de asentamientos humanos y las soluciones que se necesitan. En este capítulo de conclusión, dichas soluciones son abordadas en el marco del contexto global tras los acuerdos

internacionales –los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Nueva Agenda Urbana.

Las conclusiones analizan las principales tendencias que podrían marcar el camino hacia un futuro sostenible, las distintas soluciones que emergen para responder a los desafíos urbanos y territoriales y, por último, presentan las recomendaciones de CGLU para sus miembros y partners, así como para el resto de la comunidad de gobiernos locales y regionales y para las instituciones internacionales.

* Las notas y la bibliografía de las Conclusiones se encuentran al final del capítulo.



Las respuestas que se generen en las ciudades y los territorios prepararán el terreno para las soluciones globales



Fotografía de Insights Unspoken - Addis Ababa (Etiopía).

2.

EL CONTEXTO MUNDIAL

Los numerosos acuerdos y cumbres internacionales de los últimos años nos brindan una oportunidad sin precedentes para evaluar los progresos realizados desde 1992 (Cumbre de la Tierra), 1996 (Hábitat II) y, sobre todo, el año 2000, cuando se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como programa de acción para implementar el nuevo consenso sobre el desarrollo. Forjar un consenso internacional sobre las condiciones fundamentales para un mundo pacífico y próspero ha exigido un esfuerzo ingente. Desde principios de la década de 1990, la visión del desarrollo es indisoluble de la **democratización del Estado** y de la necesidad de garantizar a la sociedad civil la libertad para ejercer los derechos civiles y políticos. Este proceso se fundamenta en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** y en nuevos modelos económicos y sociales compatibles con los preceptos del **desarrollo sostenible**.

Asimismo, un análisis general de las agendas de desarrollo de Naciones Unidas posteriores a 1990 pone de manifiesto que progresivamente los responsables de las políticas mundiales **han ido reconociendo el papel que deben desempeñar los gobiernos sub-nacionales** en la implementación de los acuerdos políticos de alcance mundial, en especial en un mundo donde la mayoría de la población vive en asentamientos urbanos. Los acuerdos más recientes –Sendai, Addis Abeba, Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como COP 21– consolidan estos cambios que promueven una comprensión mucho más clara de lo que supone la gobernanza multinivel para un desarrollo inclusivo y sostenible. Para los gobiernos locales y regionales, así como para el conjunto de la comunidad internacional, las agendas universales adoptadas el año pasado ponen de relieve las transformaciones necesarias y

urgentes para abordar los cambios y los retos económicos, socio-espaciales y ambientales sin precedentes que se plantean a principios del siglo XXI. Estos acuerdos están interrelacionados y deben concebirse como una **agenda común de desarrollo mundial**. Conviene subrayar, no obstante, que en estas agendas no se consideran adecuadamente ni la magnitud de la transición demográfica hacia un mundo más urbanizado, ni sus profundas consecuencias para la agenda de desarrollo. Si la Nueva Agenda Urbana no aborda adecuadamente esta omisión, se habrá perdido una oportunidad histórica.

La coyuntura actual también se puede interpretar como una situación que ofrece posibilidades sin precedentes, ya que por primera vez en la historia, la humanidad está en condiciones de erradicar la pobreza y el hambre. Se considera incluso que nos adentramos en una época en que la tecnología permitiría reorganizar la economía para garantizar a todas las personas el acceso a la alimentación, a la salud, a la educación y a otros servicios básicos. La creciente automatización podría darnos la posibilidad de disfrutar de tiempo libre para dedicarlo al aprendizaje durante toda la vida, a trabajar de manera interactiva en comunidades más autosuficientes y a participar más activamente en la vida política. Esta tendencia se refleja en el creciente auge de la economía colaborativa, de la cultura *maker*, del aprendizaje abierto y de la coproducción como principios culturales que transforman la identidad, el sentido de pertenencia y las aspiraciones de la gente. Esta evolución es particularmente perceptible en las grandes aglomeraciones metropolitanas. Por último, el apasionamiento por parte de jóvenes de todas las regiones y culturas del mundo por las redes sociales y el intercambio, incluso económico, a través de los móviles constituye un fenómeno revelador de un ecosistema urbano más reactivo, interconectado y colaborativo.

Este consenso refuerza la necesidad de un enfoque más inteligente que reconozca la importancia de contar con instituciones públicas informadas, transparentes y proactivas, dispuestas a liderar el consenso social y ampliar la participación cívica. A diferentes niveles de la sociedad, donde se entrecruzan la tecnología, los cambios demográficos, la innovación cultural y los nuevos modelos económicos y empresariales, **las próximas décadas pueden ofrecer la oportunidad de reconfigurar las estructuras sociales, las oportunidades económicas y los sistemas culturales de creencias e interés.** Los gobiernos locales y regionales pueden tomar la iniciativa en la formulación de soluciones desde los territorios para responder a estas aspiraciones y aprovechar su proximidad para crear un nuevo modelo de "gobernanza compartida".

Sin embargo, la emergencia de estas oportunidades se ven limitadas por bloqueos estructurales e institucionales en diferentes niveles. Entre los responsables políticos de todo el mundo existe la impresión generalizada de que la crisis económica mundial iniciada en 2007 señala el fin de una época y el inicio de una transición mundial a otra etapa. El año 2009 fue el primero desde la Segunda Guerra Mundial en que la economía mundial se contrajo efectivamente (en términos del PIB). Existe un intenso debate entre los analistas en torno a si se producirá un nuevo ciclo de desarrollo a largo plazo o si, en cambio, amplios sectores de la economía mundial caerán en una prolongada situación de estancamiento.

No obstante, no se ha producido nada equivalente a lo que supuso la Conferencia de Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial para pactar un nuevo orden económico mundial que restablezca una cierta regulación macroeconómica. Las economías nacionales son aún más vulnerables al endeudamiento y a los flujos de capital especulativo. La financiarización, el crecimiento económico basado en la deuda y la mercantilización de los bienes públicos afectan a las economías nacionales y locales (como le ejemplifican las fluctuaciones sobre los precios de los alimentos y la vivienda) y tienen repercusiones en el ámbito financiero que incrementan la inseguridad y la inequidad. Los fenómenos vinculados a la evolución de los sistemas económicos, a la nueva división internacional del trabajo y a los nuevos medios de producción también han alimentado la crisis del empleo y agravado la distribución desigual de la riqueza, fomentando así la desafección y el malestar social. Al mismo tiempo, el modelo de crecimiento actual se muestra incapaz de detener el sobreconsumo de recursos naturales renovables y no renovables y las emisiones nocivas que agravan el cambio climático.

Básicamente, la humanidad está reproduciendo en la sociedad contemporánea un



Se considera incluso que nos adentramos en una época en que la tecnología permitiría reorganizar la economía para garantizar a todas las personas el acceso a la alimentación, a la salud, a la educación y a otros servicios básicos



modelo cada vez más desigual y que supera significativamente la capacidad del planeta para renovar los sistemas naturales de la biosfera. Estos procesos coexisten con dinámicas que toleran que casi la mitad de la población mundial subsista con menos de 2,50 dólares al día. El mundo se enfrenta a las consecuencias negativas de un consumo insostenible. En el Sur Global, la mayoría de la población tiene dificultades para llegar a fin de mes y se encuentra atrapada en la pobreza, mientras que en el Norte Global son cada vez más las personas en riesgo de caer en la precariedad si no encuentran trabajo o pierden el que tenían. Todo ello, combinado con carencias institucionales en distintos ámbitos, supone una amenaza para el cumplimiento de la nueva agenda de desarrollo para 2030. Las instituciones públicas parecen incapaces de implementar un nuevo paradigma de desarrollo socialmente inclusivo y sostenible. Con frecuencia se les ve atrapadas en procesos burocráticos obsoletos que les impiden experimentar e innovar. El deterioro de los sistemas públicos de bienestar, la sobrecarga o insuficiencia de las infraestructuras como resultado de la desinversión parcial del Estado, la regulación ineficaz de los mercados y las carencias del planeamiento agravan la crisis de legitimidad de las instituciones públicas.

Por otro lado, la mayoría de los gobiernos está invirtiendo en desarrollo de capacidades, mejora de la gestión del rendimiento, tecnologías de la información y formas de gobernanza multinivel que permitan reforzar su eficacia administrativa. Paralelamente, a lo largo de la última década, se ha producido un cambio importante en la percepción del Estado, para intentar que sea más eficaz, capaz y fiable. Como se sostiene en los capítulos anteriores, ello coincide con veinte años de tendencia a la descentralización y la consolidación de la participación democrática como expectativa cultural y prerrequisito institucional para una gobernanza más sensible a las necesidades de la población. Esta tendencia también impregna



Si no se toman medidas en el ámbito urbano y territorial para combatir tanto las desigualdades como el cambio climático y sus efectos, los grandes avances realizados a lo largo del último siglo quedarán en nada



el debate mundial actual, como demuestra el proyecto de Nueva Agenda Urbana.

La necesaria sustitución de un modelo ineficaz, excluyente e insostenible de desarrollo socioeconómico por otro más sostenible y equitativo es lo que cada vez más se conoce como la siguiente “gran transformación”⁵. Aunque a nivel mundial se está avanzando de manera limitada para garantizar que las condiciones del siguiente ciclo de desarrollo a largo plazo respeten los límites del planeta, asistimos –como subraya este informe– a la alentadora aparición de “experiencias” centradas en la sostenibilidad en territorios y asentamientos urbanos de todo el mundo⁶. El potencial evolutivo de estas experiencias *existentes* podría ser igual de relevante que cualquiera de los acuerdos auspiciados por Naciones Unidas. Su alcance y sus dimensiones podrían ser lo suficientemente importantes como para justificar la opinión que presagian el surgimiento de un nuevo modo de gobernanza urbana y territorial. En concreto, se han señalado los límites estructurales del modelo y sistema económico mundial contemporáneo, así como el modelo de producción insostenible en que se basa, lo que a su vez nos remite a los hábitos y las preferencias de consumo.

El problema del aumento de la desigualdad, en oposición al de la “simple” pobreza, también está firmemente asentado en la agenda. Existe la conciencia de que, si no se toman medidas en el ámbito urbano y territorial para combatir tanto las desigualdades como el cambio climático y sus efectos, los grandes avances realizados a lo largo del último siglo quedarán en nada, lo que agravará los desafíos contemporáneos como la pobreza, la desigualdad y la degradación del medio ambiente. El futuro de la humanidad depende del modo en que se aborden los retos urbanos y locales; por ello, es importante analizar lo que está sucediendo en los territorios y asentamientos urbanos para identificar la dinámica potencial de un nuevo orden socioeconómico emergente, inclusivo y

sostenible. A tal fin, es necesario comprender el potencial evolutivo del momento actual, así como identificar las posibles vías de transición futuras.

Los debates y los procesos políticos de las distintas secciones regionales de CGLU y varias redes de gobiernos locales reflejan la voluntad de los líderes de los gobiernos locales y regionales de abordar de forma proactiva los profundos desafíos institucionales actuales. Este proceso es fundamental para idear conjuntamente soluciones locales para problemas transversales complejos como la desigualdad, la exclusión social, la presión sobre el medio ambiente, así como los cambios en las economías locales y regionales. La estructura del presente informe y el análisis realizado en cada capítulo reflejan el carácter transversal de estas cuestiones: la informalidad y la marginación socioeconómica, la falta de interconexión de las infraestructuras y la resiliencia ambiental afectan por igual a las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias y pequeñas, y las zonas rurales. Todas plantean desafíos que los gobiernos locales y regionales deben articular en función de las necesidades y las ventajas específicas de sus territorios y comunidades.

En el siguiente apartado se resumen algunos de los principales problemas relacionados con los distintos ámbitos de gobierno sub-nacional que se han expuesto en detalle a lo largo de los capítulos anteriores. Tras un breve recordatorio de la considerable dimensión transformadora de las nuevas agendas mundiales, las conclusiones promueven una perspectiva política innovadora que refuerce la importancia de un enfoque integrado del desarrollo territorial para implicar a la población, a las comunidades locales. Se identifican los diferentes motores del cambio que, con el tiempo, pueden dar lugar a la transición hacia un futuro sostenible en las áreas metropolitanas, en las ciudades intermedias y en los territorios. El capítulo también hace referencia a las reformas necesarias en las políticas y los marcos institucionales nacionales para explotar el potencial de las regiones. Con este propósito, el capítulo se basa en dos dimensiones cruciales: el establecimiento de un nuevo contrato social con la ciudadanía, fundamentado en el “derecho a la ciudad”, y la adecuada financiación de la nueva agenda urbana mundial que se perfila. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones para todos los actores dispuestos a apoyar el cambio, la sostenibilidad y la inclusión social en los sistemas de gobernanza local, nacional y mundial.

3.

ÁREAS METROPOLITANAS, CIUDADES Y TERRITORIOS: PRINCIPALES RESULTADOS

El objetivo del informe GOLD IV es situar a las autoridades locales y regionales en el centro de la Nueva Agenda Urbana, reforzando sus vínculos con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, traduciendo sus objetivos en políticas prácticas que transformen los asentamientos humanos con la participación de la ciudadanía y las comunidades. Por ello, el análisis ha evitado los enfoques sectoriales tradicionales y ha buscado, en cambio, un enfoque territorial más comprensivo que se apoye en la visión, las experiencias y las prácticas de los líderes locales y regionales que gobiernan metrópolis, ciudades intermedias, pueblos y regiones.

Tras empezar con un análisis de la expansión de las áreas metropolitanas que está reconfigurando el panorama urbano mundial, el informe subraya –en su primer capítulo– algunos contrastes inquietantes que caracterizan la mayoría de estas aglomeraciones urbanas: concentración de la riqueza y la pobreza, grandes oportunidades pero creciente exclusión social, promesas de mejora de la calidad de vida frente a un parque de viviendas inadecuado, congestión, contaminación y –en los países en desarrollo– barrios marginales. Las metrópolis están consideradas “motores del crecimiento” y, como tales, desempeñan un papel central en la sociedad, pero todavía no han resuelto asuntos clave relativos a la gobernanza, la gestión democrática y la financiación.

De hecho, muchos sistemas de gobernanza metropolitana se están reformando y modernizando en todo el mundo. Sin embargo, las reformas rara vez son perfectas y con frecuencia implican concesiones en aspectos fundamentales. La experiencia demuestra que no existe una única solución universal. Dicho esto, el análisis propone algunos principios

básicos que tienden a impulsar sistemas de gobernanza metropolitana democráticos y colaborativos, como ser: democracia local, rendición de cuentas, subsidiariedad, mayor eficiencia, recursos e instrumentos de financiación adecuados para promover un desarrollo equilibrado y policéntrico, junto con mecanismos financieros “compensatorios” para favorecer la cohesión y armonía de las áreas metropolitanas.

En el centro del debate está la necesidad de un construir un liderazgo metropolitano que favorezca la innovación y explore nuevos modelos de gestión y cooperación, así como dirigentes que superen la toma de decisiones fragmentada y por sectores y que adopten un enfoque estratégico que tome en consideración las tensiones sistémicas entre las políticas de inclusión, medioambientales y de crecimiento económico.



Las metrópolis están consideradas “motores del crecimiento” y, como tales, desempeñan un papel central en la sociedad, pero todavía no han resuelto asuntos clave relativos a la gobernanza, la gestión democrática y la financiación



El informe insiste en la democratización de la gobernanza metropolitana y en la necesidad de que las organizaciones locales y la ciudadanía desempeñen un papel más amplio, mucho más allá de los mecanismos electorales formales. Ciertamente, una democracia local pujante es un requisito previo para el surgimiento de una nueva forma de gobernanza metropolitana, capaz de reconocer y negociar las tensiones y contradicciones inherentes a las sociedades urbanas complejas. Debe apoyarse en mecanismos de participación transparentes que faciliten la implicación activa de la sociedad civil, en especial los colectivos excluidos o privados del derecho a votar, como los inmigrantes.

Aunque no se trate de un enfoque totalmente nuevo ni exento de riesgos, la planificación estratégica se presenta aquí como un modelo prometedor a partir del cual construir una visión integrada de la totalidad del área metropolitana, aunando las distintas dimensiones del desarrollo urbano sostenible. En principio brinda la oportunidad de planear y decidir de forma colaborativa entre los distintos territorios implicados, manteniendo un enfoque participativo que incluya a la sociedad civil y a los diferentes actores locales. A la larga, mediante su participación efectiva, la ciudadanía puede ayudar a remediar el reparto asimétrico del poder inherente a las modalidades de toma de decisión políticas y al ecosistema productivo de las áreas metropolitanas. **La planificación urbana estratégica participativa se puede concebir como una poderosa herramienta con la que avanzar hacia el concepto de una “co-creación” (creación colectiva) de la ciudad.**

Las áreas metropolitanas, que a menudo son consideradas “motores del crecimiento”, ejercen de impulsoras de las economías nacionales (e incluso internacionales) al aportar ventajas y externalidades positivas a las economías locales y nacionales en las que están integradas. En las últimas décadas, han desempeñado un papel fundamental en la transformación económica de muchos países

emergentes y en desarrollo.

Estas dinámicas están estrechamente relacionadas con la lucha por la competitividad y el deseo de atraer inversiones y empresas internacionales que las caracterizan, tendencia que se ve reforzada por la financiarización de las economías urbanas. La desregulación de los mercados financieros; la búsqueda por parte de los inversores institucionales de activos inmovilizados; la privatización de espacios y servicios públicos, así como la titulización de hipotecas y bonos municipales han modificado de forma sustancial las economías metropolitanas, lo que ha creado nuevos desafíos.

Como parte de estos retos –y como “externalidad negativa” de este enfoque competitivo–, el informe pone de relieve ciertas dinámicas excluyentes (como la gentrificación y la marginación en barrios marginales) que están configurando las áreas metropolitanas y conducen a sendas de desarrollo insostenibles. Estas tendencias podrían favorecer el surgimiento de una ciudad con “dos velocidades”, con zonas prósperas por un lado, y zonas desfavorecidas por otro (realidad que es estructural en el Sur). En este contexto, uno de los mayores retos a los que se enfrentan actualmente las áreas metropolitanas es, como se subraya en el informe, el de **combinar estrategias de “atracción” con una agenda centrada en la inclusividad y la sostenibilidad.**

Otro aspecto que se está convirtiendo en piedra angular de las políticas metropolitanas es la sostenibilidad ambiental. En mayor o menor medida, las ciudades del mundo contribuyen –e incluso toman la iniciativa, a título individual o participando en redes mundiales (por ejemplo, el Pacto Mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía)– a la sostenibilidad ambiental, al implementar iniciativas en muchos ámbitos distintos.

Aunque muchas de estas iniciativas hayan demostrado su eficacia, la voluntad de actuar de los gobiernos locales a menudo se ve obstaculizada por cuestiones como la financiación, el contexto institucional, la legislación, la tecnología, el acceso al conocimiento, etc. Como las ciudades no pueden abordarlas de manera unilateral, es necesario un marco de colaboración más sólido entre todos los ámbitos de gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

Los aspectos más importantes de la sostenibilidad ambiental y la inclusión social deben abordarse desde un marco de actuación global e integral. La búsqueda de un sistema de producción y consumo más ecológico ha inclinado la balanza del lado de la dimensión económica de este enfoque “verde”. La despoltización de la sostenibilidad ambiental –o *greenwashing*– ha centrado la atención (y los recursos) en la competitividad y asequibilidad



Una democracia local pujante es un requisito previo para el surgimiento de una nueva forma de gobernanza metropolitana, capaz de reconocer y negociar las tensiones y contradicciones inherentes a las sociedades urbanas complejas



del paradigma “verde” y ha dejado de lado los problemas tanto sociales como territoriales que ello pueda originar a escala metropolitana.

Las áreas metropolitanas y las ciudades en general se enfrentan a una situación crítica en lo referente a la provisión de vivienda y servicios básicos. Como se menciona en el informe, todavía hay 2.400 millones de personas que no tienen acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas y 1.900 millones de personas que utilizan fuentes de agua sin mejorar o posiblemente contaminadas en los países en desarrollo, muchas de ellas en zonas urbanas. Se necesitan con urgencia políticas firmes que faciliten el acceso al suelo y a la vivienda decentes –principalmente, el control del uso del suelo y de la normativa inmobiliaria por parte de los gobiernos locales–, así como nuevos mecanismos para garantizar que la gestión y la prestación de los servicios públicos se efectúan de manera coordinada, logrando el equilibrio entre la inclusión y la sostenibilidad económica.

En un contexto en que los gobiernos centrales tienen crecientes dificultades para mantener los sistemas de bienestar, **está cobrando cada vez mayor importancia la idea de que los gobiernos locales –y en particular los gobiernos metropolitanos– sean actores clave en la “regulación” de una sociedad urbanizada y pilares de la democracia local**, habida cuenta de sus crecientes responsabilidades sociales, económicas, ambientales y culturales dentro de la vida urbana.

Apoyándose en una revisión de las políticas que tienden a reclamar la centralidad de las



Las ciudades intermedias, así como su función esencial en los sistemas urbanos nacionales, a menudo son olvidadas por las agendas de desarrollo



personas en las agendas de desarrollo y que hacen hincapié en los derechos y en la calidad de vida en la ciudad, se propone que el enfoque del “derecho a la ciudad” –aunado a una democracia local más dinámica y una mayor implicación de la ciudadanía en la coproducción de la ciudad– sirva de marco global de referencia para integrar los derechos humanos y sociales reconocidos por la comunidad internacional con los objetivos fijados por los ODS y la Nueva Agenda Urbana.

En el segundo capítulo, el informe se centra en las ciudades intermedias, que –históricamente– han contribuido de manera significativa a la cohesión territorial y a la integración de sus regiones dentro de los países respectivos, en tanto que centros regionales, proveedores de servicios administrativos y sociales, generalmente vinculados a las actividades económicas locales. No obstante, a pesar de la relevancia demográfica (acogen al 20% de la población mundial) y territorial de las ciudades intermedias, así como su función esencial en los sistemas urbanos nacionales,



Fotografía de Seba Deita y Sole Bossio - Allahabad (India).



Numerosas ciudades intermedias han sido capaces de capitalizar sus relaciones económicas, sociales y culturales, propiciadas por la proximidad urbana y la escala humana

las agendas de desarrollo a menudo las dejan en el olvido, al tiempo que, en muchos países, la transformación de la economía nacional y mundial cuestiona sus funciones y el papel que desempeñan.

La internacionalización de las finanzas, la creciente exposición de las economías nacionales a la competencia globalizada y las reformas estructurales, así como los cambios en los sistemas de producción, han sometido a las ciudades intermedias a una presión sin precedentes.

El papel tradicional, la ubicación y el ámbito de influencia de las ciudades intermedias en los **sistemas urbanos nacionales** se están redefiniendo tanto a nacional como mundial. El ritmo del proceso de urbanización está reconfigurando el sistema tradicional de ciudades basadas en relaciones jerárquicas,

por relaciones en red, generando nuevos vínculos funcionales y mayor interdependencia. En este contexto, las ciudades intermedias de todo el mundo se enfrentan en la actualidad a desafíos comunes inherentes a una asimetría cada vez mayor en su productividad, tanto entre ciudades intermedias y áreas metropolitanas como entre las mismas ciudades intermedias. Muchas ciudades intermedias han desarrollado clústeres avanzados al servicio de grandes ciudades, o se han convertido en corredores urbanos que, en ocasiones, incluso se extienden a ambos lados de las fronteras entre países.

Sin embargo, existen otras ciudades intermedias, en particular las que se hallan alejadas o en la periferia de regiones más dinámicas, cuya realidad es el estancamiento o la decadencia. Las inversiones se concentran en los sistemas urbanos en crecimiento y en las regiones de mayor dinamismo económico, mientras que las ciudades que están perdiendo peso sufren la depreciación de sus activos y pérdidas de competitividad. Las crecientes diferencias socioeconómicas entre las regiones metropolitanas, las ciudades intermedias y las regiones rurales contribuyen al aumento de las desigualdades, propician la migración a ciudades más grandes y aceleran la marginación de poblaciones y territorios, una situación que no beneficia a ninguna de estas áreas.

Como se propone en el informe, para afrontar esta polarización urbana es necesario diversificar las políticas y las estrategias de



inversión destinadas a las ciudades “centrales” y “no centrales” con el propósito de corregir los desequilibrios dentro de los países y de las regiones. **También se requieren políticas urbanas y territoriales inclusivas de ámbito nacional para contrarrestar el aumento de las desigualdades, promover sistemas urbanos robustos y equilibrados, y potenciar la cohesión territorial.**

Dicho esto, numerosas ciudades intermedias han sido capaces de capitalizar sus relaciones económicas, sociales y culturales, propiciadas por la proximidad urbana y la escala humana: han desarrollado flujos económicos más cortos y eficientes, han prestado apoyo a los mercados y a la producción locales, y han mejorado la cooperación intermunicipal para optimizar la provisión de servicios e infraestructuras. Dichas ciudades han iniciado la transición a un modelo de producción de bienes y servicios a menudo basado en el conocimiento y la tecnología, y se han convertido en centros culturales y turísticos atractivos.

Al mismo tiempo, otras ciudades intermedias tienen dificultades para convertir sus ventajas comparativas en oportunidades de desarrollo económico. Aunque no existan soluciones sencillas e inmediatas para estos problemas, el informe destaca una serie de estrategias para crear oportunidades si se cuenta con un liderazgo fuerte.

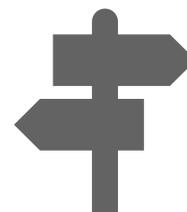
Por ejemplo, las ciudades intermedias de crecimiento rápido de las regiones en desarrollo necesitan priorizar enfoques de planeamiento urbano flexibles e integrados, mejorar la gestión de los usos del suelo (incluida la seguridad de la tenencia de la tierra), así como la reforma de los sistemas de gobernanza urbana, la gestión financiera y los servicios básicos para garantizar un nivel de vida digno para todas las personas apoyándose en el respeto de los derechos humanos.

Las ciudades intermedias que deben encarar reformas estructurales ante la ralentización de sus actividades económicas deberían concentrarse en la formación (adquisición de nuevas competencias), la participación de las comunidades locales y un sólido liderazgo tanto político como empresarial, impulsando decididamente la innovación y las nuevas tecnologías. En este contexto, se enumeran a continuación ejemplos de políticas específicas: crear una cultura de la cooperación; promover una descentralización efectiva; realizar la transición a modelos ambientalmente sostenibles; aprovechar las transformaciones de la economía mundial y situar el “derecho a la ciudad” en el centro de la agenda de las ciudades intermedias.

Como ya se ha indicado anteriormente, aunque resulta difícil hacer previsiones sobre nuevas perspectivas y oportunidades para



El cumplimiento de muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana requiere superar la rígida dicotomía entre lo urbano y lo rural



las ciudades intermedias, los cambios en los modelos de producción, consumo y organización social permiten cierto optimismo.

Por último, el informe estudia el papel que desempeñan los territorios (es decir, regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales), cuyo dinamismo y sostenibilidad condicionan el bienestar de una parte importante de la población mundial, incluidos aquellos que residen en los asentamientos urbanos. Como ya se ha dicho, el cumplimiento de muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana requiere superar la rígida dicotomía entre lo urbano y lo rural. Como se reconoció durante el proceso de preparación de Hábitat III, muchos de los elementos clave de la Nueva Agenda Urbana exigen, de hecho, un enfoque territorial más amplio. La implicación de las regiones, las poblaciones pequeñas y los municipios rurales es, por consiguiente, exactamente igual de decisiva que la de las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias para fortalecer la colaboración y la integración en todo el continuo urbano-rural.

En los últimos años se ha hecho mayor hincapié en la creciente relevancia de las regiones, a menudo en relación con el desarrollo de un “nuevo federalismo”, y también se ha insistido en los procesos de “regionalización” en el marco de la descentralización. Dicho esto, estos procesos no siempre se acompañaron de la descentralización de los recursos correspondientes.

El informe subraya la nítida diferencia entre los Estados federales y los unitarios en cuanto a la autonomía y el financiamiento. Aunque la regionalización ha progresado considerablemente, las condiciones concretas de su implementación –y, en particular, las cuestiones relativas a la autonomía, la disponibilidad de recursos financieros y las competencias– están limitando en muchos países la capacidad y la eficacia de las autoridades regionales para cumplir con su mandato.

Por consiguiente, para reforzar los procesos de descentralización, el informe insiste en la necesidad de un marco adecuado de gobernanza multinivel como mecanismo



Las políticas de desarrollo de ámbito nacional y regional están experimentando grandes transformaciones

de formulación de políticas para diseñar estrategias de desarrollo integradas, apoyadas en un entorno jurídico e institucional propicio, con una visión clara de las responsabilidades y competencias de cada nivel de gobierno sub-nacional, así como una descentralización fiscal efectiva, requisitos necesarios para potenciar el papel de los gobiernos regionales.

Como se menciona en ese capítulo, las políticas de desarrollo de ámbito nacional y regional están experimentando grandes transformaciones, para adaptarse a la creciente relevancia de las regiones, para responder a las presiones de la economía mundial e integrar de forma coherente las reformas de institucionales que han experimentado los Estados.

Entanto que niveles de gobierno intermedios entre el ámbito nacional y el local, las regiones tienen un interés directo en impulsar y coordinar con mayor eficiencia las estrategias territoriales de desarrollo. En muchos países, tanto federales como unitarios, se observa una regionalización de las estrategias de desarrollo. En los Estados federales, el papel de los estados / regiones en la planificación regional está más consolidado, mientras que en los Estados unitarios su papel es más variable –puede ser muy activo a pasivo– y con frecuencia con un impacto más limitado (por restricciones financieras). Sin embargo, el desfase entre la descentralización política y las limitaciones de las autoridades regionales afecta a su capacidad para elaborar estrategias de desarrollo.

Las políticas implementadas desde finales del siglo pasado para apoyar el desarrollo económico sub-nacional, no obstante, están cada vez más “regionalizadas” y giran alrededor del “desarrollo endógeno local” y a la competitividad. Estos nuevos enfoques tienden a fomentar el surgimiento de actores regionales proactivos y dinámicos, capaces de movilizar los recursos locales y de aprovechar el potencial aún no explotado en los territorios.

El capítulo subraya que existen oportunidades de crecimiento en todos los tipos de regiones, que los enfoques de desarrollo “localizados” mejoran la resiliencia de los territorios ante una economía mundial volátil y promueven a un reparto más equitativo de los beneficios del crecimiento económico, tanto

entre distintos territorios como dentro de un mismo territorio.

El papel de los gobiernos regionales en la política ambiental y la protección del medio ambiente se ha hecho aún más evidente durante el proceso de definición y negociación de las agendas de desarrollo sostenible de Naciones Unidas. Como se ha destacado, los gobiernos regionales son responsables de elaborar e implementar leyes y políticas en sectores esenciales para la sostenibilidad ambiental.

Pese a que la mayoría de los efectos del cambio climático se producen en el ámbito supralocal y que la intervención sub-nacional se suele adaptar mejor a los contextos geográficos (montañas, valles, hidrografía, etc.) y biológicos (distintos hábitats y ecosistemas), las iniciativas medioambientales de los gobiernos sub-nacionales no siempre reciben el apoyo adecuado por parte del gobierno central.

Como se señala en el informe, los vínculos e interacciones entre lo “rural” y lo “urbano” se han intensificado. Las fronteras entre ambos tipos de espacios se difuminan, puesto que son más interdependientes que nunca.

Por ello, es necesario replantearse la antigua clasificación de los asentamientos humanos en “rurales” o “urbanos”, puesto que esta división drástica entre lo rural y lo urbano tiende a debilitar –en vez de ayudar– a las familias y a las empresas de las poblaciones pequeñas.

La colaboración urbano-rural mejora las oportunidades de desarrollo sostenible existentes fuera de los grandes centros urbanos. Estas colaboraciones son fundamentales para movilizar a los actores y a las comunidades implicadas, identificar objetivos comunes y crear una visión compartida, proporcionando al mismo tiempo los recursos institucionales, políticos y económicos necesarios. Estas colaboraciones tienen un impacto directo sobre el desarrollo regional al impulsar la participación e inciden sobre la gobernanza regional y en las relaciones urbano-rurales. Las colaboraciones exitosas contribuyen a la eficacia de las políticas y de las instituciones y optimizan los posibles beneficios para sus comunidades.

El enfoque territorial adoptado en el informe permitió identificar una **serie de temas transversales** compartidos por todas las unidades territoriales (es decir, áreas metropolitanas, ciudades intermedias y territorios). A través de un análisis de los desafíos contemporáneos del desarrollo, se propone un cambio de paradigma en las estrategias nacionales de desarrollo, abandonando los enfoques jerárquicos descendentes para avanzar hacia enfoques más “territorializados” o localizados y basados en la cooperación. El informe insta a mejorar la coordinación entre las políticas nacionales, regionales y locales para

potenciar la interdependencia y la colaboración (en vez de la competencia) entre territorios, áreas metropolitanas y ciudades intermedias. Como se sostiene a lo largo del documento, solo se pueden alcanzar relaciones más equilibradas entre los distintos ámbitos de gobierno y los territorios mediante la transformación radical de nuestra cultura de la gobernanza, un concepto que requiere un análisis más profundo dentro de la Nueva Agenda Urbana para construir sistemas urbanos más integrados y reforzar la cohesión territorial.

Aunque la gobernanza multinivel emerge como una necesidad que puede beneficiar a la gobernanza local y regional de varias formas, existen ciertos riesgos que deben ser considerados. La gobernanza multinivel debería verse como un **complemento, y no una alternativa, al reclamo de una autonomía local fuerte y ambiciosa**. Un marco adecuado de gobernanza multinivel permitiría fortalecer los procesos de descentralización.

Pero para ello, este modelo debe respetar una serie de principios –**subsidiariedad, democracia local y autonomía**– para garantizar que las regiones y los gobiernos locales tengan capacidad efectiva de decisión, sean interdependientes y corresponsables de sus decisiones ante las comunidades y territorios que los eligieron.

En la mayoría de los países, una “transición democrática” en curso está propiciando una descentralización territorial administrativa y fiscal, reforzando el papel de los gobiernos locales, contribuyendo a la democratización a través de la democracia participativa y de gobiernos locales innovadores.

Sin embargo, en todos los tipos de territorios, las reformas administrativas han delegado un número creciente de responsabilidades en las autoridades sub-nacionales electas, a menudo sin asignarles los recursos y las competencias necesarios para que cumplan su mandato adecuadamente y exploten sus respectivas ventajas competitivas.

En lo que respecta al desarrollo económico local, la llegada de la “tercera” revolución industrial, basada en las nuevas tecnologías digitales, en la que los factores de aglomeración y las economías de escala perderían cierta relevancia, podrían reducir la “tiranía” de la producción en serie y favorecer las economías y sociedades que privilegian una lógica de proximidad y de satisfacción de las necesidades humanas en vez del consumo de masas. La expansión del sector servicios, incluidos los servicios directos al consumidor, y la creciente integración de las distintas fases del ciclo del producto (en especial la producción, el uso y el mantenimiento) están generando nuevas oportunidades de mercado para ciertas labores que, o bien se podrían desempeñar mejor en



El enfoque del “derecho a la ciudad” puede convertirse en el fundamento de un “nuevo contrato social” que dé lugar a sociedades más democráticas, sostenibles e inclusivas



el ámbito local, o bien tradicionalmente se han llevado a cabo en un entorno doméstico (por ejemplo, el cuidado de personas ancianas o de niños pequeños). El ritmo y la escala de los cambios pueden crear oportunidades inéditas en nuestras sociedades en permanente transformación.

Existe la necesidad generalizada y urgente de hallar alternativas que nos permitan **promover de forma simultánea la prosperidad económica, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental**. En este sentido, el informe propone una serie de pasos como: aprovechar las mutaciones de la economía mundial para impulsar un modelo de innovación abierto, apoyarse en las potencialidades de los territorios para crear mejores oportunidades económicas y posibilidades de trabajo, imaginar un urbanismo “abierto” e inclusivo que luche contra la exclusión, facilitar el acceso universal a los servicios básicos y a la movilidad urbana, promover modelos de financiación eficaces para contrarrestar la financiarización y la mercantilización de las economías urbanas, así como la volatilidad del mercado inmobiliario.

En muchas ciudades, estas dinámicas y tensiones han impulsado la demanda de un “derecho a la ciudad”, para promover un espacio colectivo donde los vecinos puedan participar directamente en la creación de la ciudad a la que aspiran. De hecho, como se propone en el informe, el enfoque del “derecho a la ciudad” puede convertirse en el fundamento de un “nuevo contrato social” que dé lugar a sociedades más democráticas, sostenibles e inclusivas –como se desarrollará posteriormente en este capítulo–, en que las personas creen y gestionen colectivamente las ciudades y los territorios.

4.

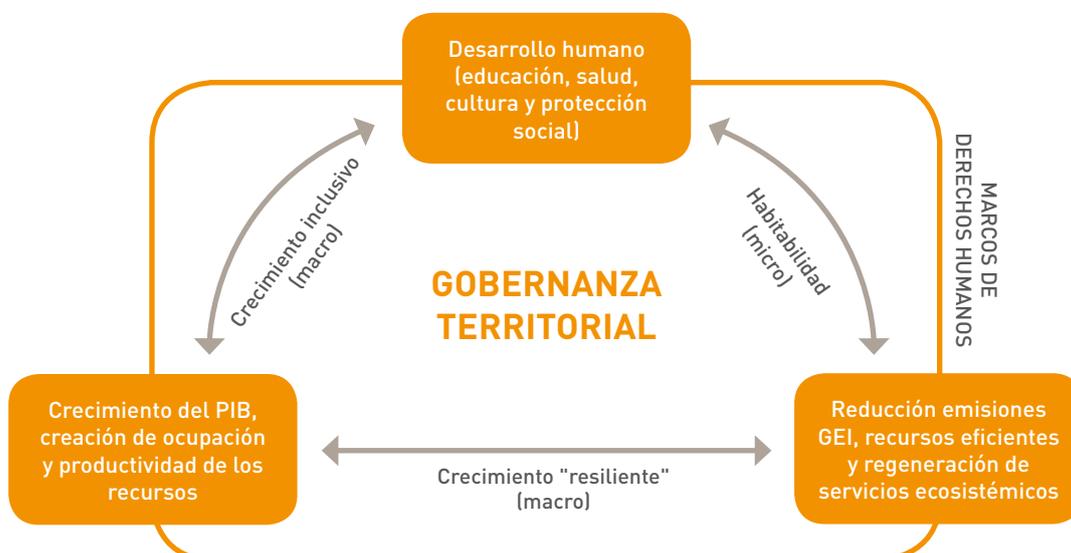
PREPARARSE PARA LA TRANSICIÓN A UNA AGENDA URBANA Y TERRITORIAL SOSTENIBLE: CONCEPTOS CLAVE

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana representan un nuevo e importante consenso internacional en torno al desarrollo a favor de un crecimiento económico que debe respetar el medio ambiente y, al mismo tiempo, ser más inclusivo para revertir las desigualdades y fomentar la paz y el respeto de la diversidad.

Estos imperativos amplían los derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. La figura 1 ofrece una imagen simplificada de los tres principales componentes de estas nuevas agendas de desarrollo, que pretenden concretizar y proteger los derechos humanos en todo el mundo.

Figura 1 **Dimensiones del desarrollo sostenible e integrado**

Fuente: Adaptado de Pieterse, 'Recasting Urban Sustainability in the South'



Desarrollo humano

En el centro de las nuevas agendas de desarrollo están las personas y sus capacidades, derechos culturales, identidad y bienestar. Existen pruebas irrefutables de que la calidad de vida de los países y de las ciudades no se puede mejorar de forma sostenida sin realizar importantes inversiones para garantizar los derechos de las personas, su subsistencia y el acceso universal a servicios fundamentales como la educación, la sanidad y la protección social, así como su dignidad y el respeto de sus derechos fundamentales. Como se indica en los ODS, "nadie debería quedar atrás". Todos los países, incluso los menos desarrollados –donde la vulnerabilidad socioeconómica y el reto de la resiliencia y la sostenibilidad afectan de forma inevitable a la mayoría de las personas más pobres y marginadas–, deberían adoptar medidas de protección social.

Desarrollo económico inclusivo

Como se indica en el Objetivo 8 de los ODS, el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo. La calidad de este crecimiento, sin embargo, debería modificarse radicalmente para garantizar que sea inclusivo, genere oportunidades laborales y además reduzca el impacto medioambiental mediante la desmaterialización de las cadenas de valor. A medio plazo, los gobiernos nacionales, regionales y locales deberán fomentar de manera proactiva coaliciones para el crecimiento sostenible que busquen activamente incubar, nutrir y promover una economía, empresas, clústeres y sistemas de innovación que sean inclusivos y sostenibles. Los gobiernos locales deberán desempeñar el papel de catalizadores de la economía sostenible adoptando, por ejemplo, un determinado enfoque de la inversión en infraestructuras. Esta meta es coherente con el Objetivo 9 (infraestructuras resilientes, industrialización e innovación inclusivas y sostenibles) y el Objetivo 11 (ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

Sostenibilidad ambiental

Las limitaciones ambientales exigen un enfoque fundamentalmente nuevo de la relación entre los ámbitos natural, económico y social para reducir el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero y garantizar la regeneración periódica de los ecosistemas. Ello exige una reducción drástica del consumo de recursos naturales por unidad de producción económica. **Las consecuencias sobre la producción y el consumo son evidentes y afectan profundamente al modo en que los asentamientos ocupan el territorio e interactúan con los sistemas naturales.** En las ciudades de todo el mundo se está experimentando en



Como se indica en los ODS, "nadie debería quedar atrás". Todos los países, incluso los menos desarrollados deberían adoptar medidas de protección social



cuatro aspectos interrelacionados: 1) la energía sostenible, incluida la transformación de los vehículos, infraestructuras, edificios y fábricas para que su consumo de recursos sea más eficiente; 2) la reestructuración espacial de la morfología urbana para conseguir densidades más elevadas –y una mayor diversidad y mezcla– de viviendas, actividades y servicios en los barrios; 3) un diseño urbano sostenible, de escala humana, que cree condiciones para una movilidad sostenible (desplazarse a pie o en bicicleta) en la ciudad, así como para la calefacción, climatización e iluminación "pasivas" en los edificios; y 5) la promoción de conductas sostenibles, como el reciclaje, el uso del transporte público, el desplazarse a pie o en bicicleta, el cultivo de huertos urbanos, los cambios en la alimentación y el disfrute de los parques, entre otras.

Derechos humanos

Todas las políticas de desarrollo operan en el marco de normas y valores definidos en los numerosos convenios internacionales sobre derechos humanos. Estas normas y valores se pueden concebir como la interfaz jurídica y política que concilia las posibles tensiones y concesiones entre, por un lado, las exigencias del desarrollo económico y, por el otro, los imperativos de equidad y de respeto del medio ambiente.

Un marco político consciente y respetuoso de los derechos humanos debe considerar también la dimensión espacial de los derechos reivindicada por el movimiento mundial del "derecho a la ciudad". En los capítulos anteriores de este informe se ha analizado ampliamente el impacto positivo que pueden tener los valores y objetivos que contempla el "derecho a la ciudad" sobre los asentamientos humanos y los territorios en tanto que ecosistemas vivos.

En el ámbito mundial, los ODS, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana han permitido cristalizar la toma de consciencia sobre el camino a seguir. No obstante, muy pocos actores tienen una idea clara de *cómo* hacer la transición del *statu quo* actual a esta ansiada "nueva normalidad".



La descentralización de competencias y funciones a los ámbitos sub-nacionales ha sido una tendencia general en numerosas regiones que acompañó el período de crecimiento económico desigual iniciado en la década de 1970



A partir del desarrollo de diferentes modos experimentales y adaptables de gobernanza urbana, las ciudades y los territorios pueden convertirse en los laboratorios del futuro y en un modelo de la transición mundial hacia un desarrollo sostenible e inclusivo



Los antiguos intereses creados, la incapacidad de las instituciones de gobernanza mundial para hacer cumplir los acuerdos y la escasa coordinación para promover los cambios necesarios sin renunciar a la competitividad económica, constituyen limitaciones a la agenda mundial y reducen el margen de maniobra de los actores comprometidos. El imperativo es fortalecer las instituciones y establecer una agenda clara para la implementación: a fin de cuentas, solo la acción permitirá afrontar los grandes retos que tenemos por delante.

Gobernanza para una transición sostenible

Como ya se ha subrayado en capítulos anteriores, la descentralización de competencias y funciones a los ámbitos sub-nacionales ha sido una tendencia general en numerosas regiones que acompañó el período de crecimiento económico desigual iniciado en la década de 1970⁷. Sin embargo, este proceso no condujo al correspondiente aumento de los recursos financieros necesarios para que los gobiernos sub-nacionales pudieran asumir las nuevas responsabilidades. En la mayoría de los casos, las nuevas obligaciones sobrepasaban la capacidad

económica para hacerles frente. Para responder a estos desafíos, los dirigentes locales y regionales de todo el mundo experimentan numerosas alternativas de gobernanza urbana y territorial. Es probable que esta tendencia se mantenga en un futuro próximo, los líderes locales buscan modelos de gobernanza y diseños institucionales que les permitan asumir los desafíos y la complejidad creciente de las ciudades. En los capítulos anteriores se ha analizado en detalle el surgimiento en diferentes áreas metropolitanas de modelos de gobernanza más colaborativos basados en la participación ciudadana y, en particular, en el papel que puede desempeñar la sociedad civil y sus organizaciones en la creación de modelos de gobernanza más transparentes, participativos e inclusivos.

Para avanzar en las reformas de la gobernanza en las ciudades y territorios es necesario fomentar la experimentación y la innovación. Un experimento urbano debería ser “una iniciativa inclusiva, práctica y centrada en retos, concebida para promover la innovación del sistema a través del aprendizaje social en un contexto de profunda incertidumbre e indeterminación”.

A partir del desarrollo de diferentes modos experimentales y adaptables de gobernanza urbana, las ciudades y los territorios pueden convertirse en los laboratorios del futuro y en un modelo de la transición mundial hacia un desarrollo sostenible e inclusivo.

Hasta el momento han surgido dos modelos principales: por un lado, un urbanismo “algorítmico” singular que respalda las agendas, cada vez más comunes, de la “ciudad inteligente” defendido y adoptado en todo el mundo [*smart cities*] (un concepto que a menudo ha atraído enormes inversiones, pero que también ha suscitado críticas por favorecer a grandes empresas sin considerar la dimensión social); por otro lado, un enfoque más heterogéneo y creativo, comprometido con la experimentación, que promueve la inclusión de toda la ciudad y sistemas operativos abiertos (*open-source*), con especial atención a la cooperación y en la coexistencia urbano-rural.

Los gobiernos locales y regionales tienen un importante papel que desempeñar para estimular y apoyar la innovación urbana y territorial que se comprometa con los principios mencionados. No obstante, la transición hacia un futuro más sostenible e inclusivo será distinta en cada contexto. Los relatos que impulsan las transiciones urbanas y territoriales son el producto de diferentes relaciones de poder y de intereses diversos sobre lo que es prioritario transformar, por qué y cómo. No existe una estrategia política ideal ni una fórmula de aplicación universal que conduzca a una transición suave y exenta de polémica hacia un futuro urbano mejor y más sostenible. En el siguiente apartado se analizan algunos de los elementos (y retos) fundamentales de estas dinámicas.

5.

UN ENFOQUE TERRITORIAL SOBRE LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO

En las últimas décadas se ha incrementado significativamente la relevancia de las unidades territoriales sub-nacionales en las políticas de desarrollo, en parte a consecuencia de los procesos de globalización que han acentuado y galvanizado su centralidad⁹. Como se ha argumentado en el capítulo sobre territorios y pequeñas ciudades, “la globalización está incrementando de manera progresiva la importancia de los procesos regionales y el papel de los actores locales en la configuración de trayectorias de desarrollo”¹⁰.

Estos fenómenos tienen lugar en el marco de la descentralización y la regionalización en diferentes países. Como resultado se ha reforzado el papel de las áreas metropolitanas como “motores del desarrollo”, redefinido la funcionalidad de las ciudades intermedias como nodos de desarrollo territorial, e impulsado a las regiones a asumir un papel más activo en las estrategias de desarrollo. Estas tendencias crean las condiciones para promover un cambio de paradigma en el enfoque de las estrategias nacionales de desarrollo. El concepto de **enfoque territorial del desarrollo (ETD)** (en inglés, *territorial approach to development*, TAD) está emergiendo en el ámbito local como herramienta operativa para impulsar estrategias de crecimiento endógenas, integradas e incrementales que reconcilien entre sí desarrollo humano y desarrollo sostenible.

El capítulo sobre territorios introduce el concepto de ETD, no centrándose únicamente en los orígenes y diferentes aplicaciones del concepto, sino también en su posible protagonismo para impulsar la consolidación

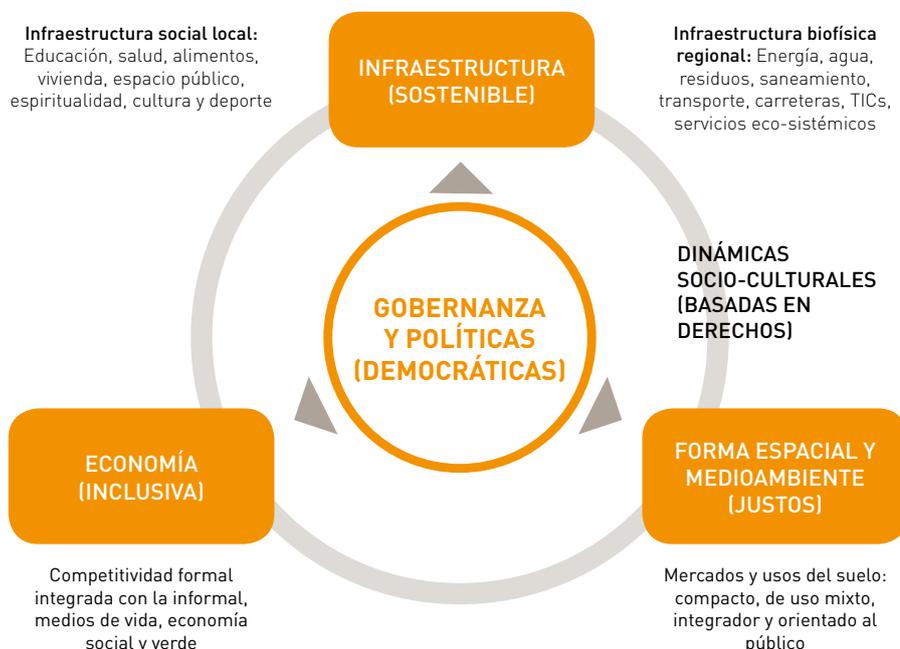
de estrategias coherentes de planificación y desarrollo regional, con el objetivo de empoderar a los gobiernos sub-nacionales y explotar las ventajas de su proximidad con los territorios. Un enfoque territorial del desarrollo es fundamental para apoyar la transición hacia un futuro sostenible que sólo podría lograrse con una **fuerte implicación de las personas, de las comunidades locales y de las instituciones para co-crear sus ciudades y territorios**.

Este proceso debería ser activado mediante la construcción de amplias alianzas de actores locales apoyándose en una **visión compartida** que accionar un conjunto de **palancas de cambio**. Esta visión, coherente con los objetivos de lograr gobiernos locales empoderados y comunidades locales inclusivas, es defendida a lo largo del Informe y se construye sobre una tesis sencilla: independientemente del nivel de desarrollo de la ciudad (situada en un país desarrollado o en desarrollo); de si debe responder a una gran variedad de funciones complejas, como en un área metropolitana, o más limitadas –como en una pequeña población situada entre un entorno rural y urbano–, una aglomeración urbana puede ser conceptualizada como una suma de **sistemas operativos** interdependientes que actúan como palancas de cambio: la gobernanza, la infraestructura y los servicios, el desarrollo económico, el patrimonio social y cultural y la planificación. El crecimiento inclusivo y la sostenibilidad socio-ambiental deberían estar integradas de manera transversal en *todos* estos sistemas operativos.

La figura 2 ilustra estos conceptos cuya finalidad es permitir a responsables políticos

Figura 2 **Sistemas operativos territoriales interdependientes**

Fuente: Pieterse, 'Building New Worlds'



y a todos los actores urbanos y territoriales disponer de una visión general de las acciones políticas necesarias para promover el desarrollo endógeno, la inclusión y la sostenibilidad ambiental, tal y como se define y persigue desde las nuevas agendas mundiales. Por último, después de un breve análisis de cada uno de estos sistemas, esta sección aborda la planificación estratégica como enfoque integral y con potencial para articular coaliciones locales de actores y alinear los sistemas operativos de manera abrir una vía verdaderamente transformadora.

Sistemas de gobernanza

La gobernanza alude al conjunto de instituciones y actores involucrados en una variedad de procesos dirigidos a administrar los asuntos de un determinado territorio. La gobernanza es distinta del *gobierno* en tanto que ésta se deriva de la "relación" entre electos y entidades gubernamentales administrativas y las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado¹¹. Un sistema de gobernanza está co-constituido por sistemas que permiten la gestión de la infraestructura, sistemas económicos, socioculturales y de planificación, y que son descritos a continuación.

Como ilustran los capítulos anteriores, el escenario institucional en que se desenvuelven los gobiernos locales y regionales está estructurado por diferentes niveles de gobierno.

La creciente complejidad del paisaje urbano y regional –regiones metropolitanas, corredores urbanos, áreas metropolitanas, ciudades intermedias, instituciones supramunicipales, pequeñas ciudades y regiones– exige prestar una mayor atención a la gobernanza multinivel con el fin de garantizar un desarrollo policéntrico y espacialmente equilibrado.

Ciertamente se produce una fricción entre el fenómeno urbano y el proceso de regionalización del siglo XXI. Este proceso obliga a interrogarse sobre la capacidad de los marcos institucionales existentes para sostener nuevas formas de interacción y hacerlas evolucionar hacia una gobernanza "compartida", colaborativa y multinivel.

Los sistemas de gobernanza sub-nacional se apoyan en los gobiernos locales y regionales que, idealmente, deberían asumir el liderazgo, facilitar los procesos de planificación y actuar como mediadores entre prioridades e intereses contrapuestos. El punto de partida para un gobierno local eficaz deberían ser los criterios fijados en las *Directrices internacionales sobre descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales*, adoptado por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat en 2007¹².

Cómo se ha señalado anteriormente, los principios básicos que estructuran sistemas de gobernanza urbana y territorial democráticos y colaborativos son la democracia local y la subsidiariedad. Para poder operar, deben contar

además con recursos y medios de financiación adecuados y asegurar, mediante mecanismos de compensación, un financiamiento que garantice la solidaridad entre ciudades y territorios –un principio enunciado repetidamente a lo largo del informe.

Ésta es una condición previa necesaria para que las ciudades y territorios puedan avanzar hacia un desarrollo integrado y sostenible, tal y como se ha previsto en los ODS, y para garantizar la capacidad de las instituciones sub-nacionales de promover el "derecho a la ciudad".

Los sistemas de gobernanza deben ser complementados con mecanismos que faciliten la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés colectivo (organizaciones comunitarias y movimientos sociales) para desempeñar un papel activo en los asuntos locales y regionales.

Ambas dimensiones –procesos de representatividad democrática y gobernanza participativa– pueden ser reforzadas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y de esta manera mejorar la calidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos sub-nacionales. La necesidad de respaldar a una sociedad civil heterogénea y proactiva se continuará analizando cuando se aborde la planificación estratégica –dado que una gobernanza realmente compartida necesita apoyarse en coaliciones locales moldeadas por una visión compartida– y a continuación, en la discusión sobre el establecimiento de un nuevo contrato social en ciudades y territorios, un principio que refuerza los ODS, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana y la implementación de sus respectivos objetivos.

Sistemas de gestión de infraestructuras

La vida social y económica no puede funcionar sin los sistemas de energía, agua, transporte, gestión de residuos y sin los datos pertinentes sobre los asentamientos humanos. Estos flujos constituyen el metabolismo socio-técnico de los asentamientos. Sin embargo, la experiencia acumulada a lo largo del siglo pasado acerca de la concepción, instalación y gestión de grandes sistemas de infraestructura se basa en varios supuestos: 1) las fuentes de energía fósil eran infinitas o, como mucho, suficientes para cierto nivel de desarrollo; 2) la organización del espacio estaba determinado por las formas de movilidad que, durante el siglo pasado, están dominadas por el uso del vehículo; 3) el Estado tenía el deber de garantizar el despliegue de redes de infraestructura universales que podrían optimizar las economías de escala o de aglomeración y lograr la forma ideal de organización del espacio urbano moderno, preservando al mismo tiempo el principio de universalidad de acceso¹³.

Los dos primeros supuestos han tenido un profundo efecto en la forma espacial de los asentamientos humanos que se caracterizan por privilegiar la dispersión urbana y el uso extensivo del suelo¹⁴. El último de los puntos se ve cuestionado por la tendencia a la privatización de los bienes públicos. **Los nuevos acuerdos y agendas mundiales prueban que se está tomando conciencia de la obsolescencia y de las consecuencias negativas de estas premisas.**

Como se mencionaba en el capítulo anterior, hacia finales del siglo XX, la tendencia hacia la privatización de los bienes públicos favoreció la aparición de un "urbanismo fragmentado" o excluyente (en inglés, *splintering urbanism*). Esto derivó en un incremento de la segmentación socio-espacial, de la exclusión social y de una dramática desigualdad en el acceso a los servicios públicos e infraestructuras.

Este proceso, iniciado hace casi tres o cuatro décadas, ha generado una profunda crisis en la provisión y cobertura de los servicios y en el mantenimiento de las infraestructuras, especialmente grave en los países en desarrollo. La tendencia se ha agravado en las dos o tres últimas décadas por la evolución del mercado inmobiliario que ha alentado procesos de gentrificación en numerosas ciudades. Los grandes centros comerciales contribuyen a estas tendencias, exacerbando los efectos de segmentación y privatización del espacio público y de las infraestructuras.

En el contexto de los ODS, la Nueva Agenda Urbana y las exigencias de mitigación y adaptación al cambio climático, es urgente revisar estas tendencias y adoptar un enfoque alternativo. El modelo de acceso desigual a las infraestructuras básicas, impulsado por el mercado, es cada vez más cuestionado y, en muchos contextos, resulta insostenible, incluso a corto plazo.

Como se afirma en el Informe, es necesario reconsiderar la gestión de las redes de infraestructura en ciudades y regiones. Para ello es necesaria reforzar la colaboración entre los gobiernos nacionales, las empresas de servicios y los gobiernos sub-nacionales,



Los grandes centros comerciales contribuyen a estas tendencias, exacerbando los efectos de segmentación y privatización del espacio público y de las infraestructuras.





Los principios básicos que estructuran sistemas de gobernanza urbana y territorial democráticos y colaborativos son la democracia local y la subsidiariedad

como también la ciudadanía, para definir planes de reforma progresivos. El rol de regulación estatal es fundamental, pero también requiere de una fuerte implicación de los gobiernos sub-nacionales y de las comunidades locales para garantizar un desarrollo urbano y territorial más equilibrado. Se debe también tomar en consideración la necesidad de evitar la polarización extrema en los sistemas urbanos y la marginación de los territorios periféricos en la búsqueda de un desarrollo de infraestructuras más inclusivo y eficiente.

Los sistemas económicos locales

La economía local se organiza alrededor de los sistemas de producción, de consumo y el mercado que permite el intercambio de bienes y servicios. Estos sistemas abarcan las instituciones formales e informales y, por lo general, presentan cierto grado de coordinación o de interrelación entre ellos. Esta interrelación es particularmente importante: los sistemas económicos formales en todo el hemisferio Sur, por ejemplo, absorben menos de la mitad de la fuerza de trabajo disponible¹⁵. El resto vive de la economía informal o está, en el peor de los casos, completamente desconectada de cualquier actividad económica rentable¹⁶. En el contexto más amplio de creciente integración mundial de las economías nacionales y de las cadenas de valor, se hace cada vez más difícil para los gobiernos nacionales y sub-nacionales proteger el empleo, dar apoyo a los trabajadores pobres y crear ocupación: paradójicamente en el sistema actual este tipo de acciones se perciben como un freno a la competitividad¹⁷.

Los gobiernos locales y regionales ya dedican importantes esfuerzos para promover estrategias de desarrollo económico local, la competitividad, reducir los gastos de explotación, etc. Como se indica en el capítulo sobre áreas metropolitanas, pensar el sistema económico en términos más dinámicos y multidimensionales, mejorando la coordinación vertical y horizontal, hace posible explorar cómo conciliar la exigencia de crecimiento con una mejor comprensión de la interconexión entre

las economías formales e informales, sociales, colaborativas.

El principal desafío que afrontan los gobiernos locales es entender las fuerzas económicas y dinámicas que modelan sus territorios. Sólo entonces podrán desarrollar una visión sobre cómo mejorar las rutinas de inversión y el papel regulador del Estado para promover la transición desde una economía “extractiva”, que no se preocupa del impacto ambiental, hacia una economía sostenible. Esta agenda debe considerar también la promoción de infraestructuras resilientes y explorar formas de prestación de servicios con un uso más intensivo de la mano de obra, especialmente en países de bajos ingresos, tal y como se analiza a continuación en mayor detalle.

Sistemas socioculturales locales

Como se ha señalado en varias secciones de este informe, las políticas sociales y las infraestructuras deberían ser una preocupación central en las estrategias de desarrollo urbano y territorial para garantizar la inclusión y garantizar los “derechos de la ciudadanía”.

Vivienda digna, educación, salud, prestación de servicios básicos (agua y saneamiento, transportes, etc.) deberían ser prioridades estratégicas, al igual que el reconocimiento de la identidad y las actividades culturales como elementos centrales del bienestar de las comunidades.

Para cumplir con los ODS, cuyo objetivo central es la prosperidad de las personas, las ciudades y regiones deberían velar para que las infraestructuras respondan efectivamente a las necesidades de la comunidad, lo que significa promover la igualdad de género, proteger los derechos de la mujer, de los niños y jóvenes, asegurar el cuidado de los ancianos; favorecer la regeneración de los ecosistemas mediante la mejora de los espacios verdes, involucrando en ello y en otras actividades a las comunidades locales, mejorar la calidad de vida en los barrios, en los asentamientos informales, la movilidad, la educación, la salud, el deporte y el ocio.

Los capítulos sobre las áreas metropolitanas y ciudades intermedias respectivamente, se han centrado en gran medida en el derecho a la vivienda, en el acceso universal a los servicios básicos y a la cultura. Se argumentó que estos derechos básicos son tan importantes como los derechos a la educación, a la salud y a la protección social. Aunque no todos los gobiernos locales y regionales tienen responsabilidades plenas en todas estas dimensiones (a menudo son responsabilidades compartidas con el gobierno central), forman parte de los derechos sociales y humanos definidos por

las Naciones Unidas para garantizar una calidad de vida adecuada¹⁸.

Las tendencias económicas actuales tienden a reforzar y exacerbar las desigualdades sociales y espaciales, erosionando las expectativas de cumplimiento de estos derechos. Como se ha mencionado en el capítulo sobre las áreas metropolitanas, si estos temas no se abordan de manera adecuada, en 2030 dos de cada cinco habitantes de las ciudades no tendrán acceso a una vivienda digna y a servicios básicos adecuados, y deberán recurrir a los asentamientos informales.

En cuanto a la cultura, **la co-creación de ciudades y territorios requiere de una fuerte implicación de los ciudadanos en el desarrollo de la cultura y en las actividades creativas, el respeto de la diversidad ciudadana y la celebración de la convivencia**. La transición hacia una sociedad inclusiva y sostenible depende también de una revolución cultural que impulse modos de producción y consumo más sostenibles. Esta es precisamente la razón por la cual CGLU, en colaboración con UNESCO, lanzó un llamado para la inclusión de la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sostenible previo a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2012¹⁹. En última instancia, la cultura configura la comprensión de las sociedades y de los ciudadanos sobre el desarrollo y determina, en consecuencia, cómo actúa la gente en diversos ámbitos: familiar, comunitario, redes sociales, en la ciudad y en el país.

Los sistemas de planificación y de usos del suelo

La planificación permite a las ciudades adaptar sus expectativas de crecimiento con la preservación y puesta en valor de sus activos económicos, sociales y medioambientales. Como se ha destacado en los capítulos anteriores, la planificación es un instrumento clave para gestionar el desarrollo urbano y territorial, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, para promover la diversidad funcional mediante la revitalización del espacio público, racionalizar la movilidad y las infraestructuras, gestionar el suelo no urbanizado, y aprovechar los recursos clave como el patrimonio histórico y el entorno natural. Los ODS y la Nueva Agenda Urbana dedican gran atención a la "planificación participativa e integrada" para construir ciudades inclusivas y sostenibles (ODS 11.3).

En cuanto a la gestión del suelo, **dada la importancia del mercado del suelo e inmobiliario en el desarrollo urbano, es fundamental que los gobiernos locales adopten reglamentos claros y eficaces para mediar en el funcionamiento de estos mercados y**

poder contrarrestar la aparición de intensas brechas y desigualdades socio-espaciales –generalmente asociadas a la fragmentación social y a modelos de desarrollo basados en la dispersión urbana. Sin embargo, los gobiernos locales y regionales no siempre tienen la capacidad política o institucional necesaria para obtener la cooperación de los mercados y, de esta manera reorientar hacia modelos más sostenibles a las instituciones y actores que actualmente controlan estos sistemas.

Hacer realidad el derecho a la vivienda, y a asentamientos humanos sostenibles e integrados exige un enfoque muy diferente sobre el uso del suelo y los impuestos derivados. Por ejemplo, en condiciones de escasa disponibilidad de tierras, la densificación y un uso mixto, multifuncional, permite fomentar sinergias socio-económicas y dinámicas de aglomeración positivas.

Por otra parte, la reorientación de los usos del suelo y de ordenación/ordenamiento del territorio debe considerar la regeneración del medioambiente, especialmente de los servicios relacionados con los ecosistemas, para garantizar una integración óptima entre el medio natural y urbano. En la mayoría de las sociedades, la tierra también guarda un importante significado cultural: en el momento de tratar las demandas de justicia y restitución de tierras, el acceso al suelo puede convertirse en un importante motor para el reconocimiento social y con ello favorecer la inclusión de grupos históricamente marginados.

La gestión del uso del suelo es fundamental para fortalecer las finanzas locales. La implementación de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana puede ser acelerada, por otra parte, mediante la utilización "inteligente" de sistemas de energía renovable, de sistemas de movilidad inteligentes, de clústeres económicos sostenibles y de la creación de zonas económicas de uso mixto, respaldados por sistemas regionales de innovación. Estas inversiones tendrán un impacto significativo en los mercados del suelo y, si los gobiernos locales se dotan de los medios para capturar las



La transición hacia una sociedad inclusiva y sostenible depende también, sino principalmente, de una revolución cultural que impulse modos de producción y consumo más sostenibles





Es imposible incrementar el valor social del suelo –como defiende el "derecho a la ciudad"– sin un análisis espacial riguroso

plusvalías obtenidas por los propietarios por la revalorización del suelo gracias a las inversiones públicas, podrán ampliar la movilización de recursos para financiar la transición urbana hacia la sostenibilidad.

Allí donde las autoridades locales tienen el poder y la capacidad para gestionar el uso del suelo, pueden mejorar los recursos públicos disponibles a través de instrumentos fiscales adecuados –aprovechando los beneficios generados por el incremento del valor del suelo– y, reforzar tanto la planificación como la regulación del mercado. Las complejas implicaciones y condiciones que hacen referencia a la financiación de estas palancas de cambio son analizadas más en detalle más abajo.

Planificación estratégica: una poderosa palanca de gobernanza para un enfoque integrado

En la cima del sistema de planificación local y regional se sitúan las **estrategias integradas de desarrollo** a largo plazo, estrategias que permitirían dar forma a la transformación estructural prevista en los ODS y en la Nueva Agenda Urbana, en un horizonte temporal de quince a veinte años²⁰. Como se ha subrayado en capítulos anteriores, los líderes locales y regionales deben adoptar un **enfoque más estratégico** que tome en consideración las tensiones sistémicas existentes entre la inclusión, sostenibilidad y la necesidad de crecimiento económico, superando la toma de decisiones en base a enfoques únicamente sectoriales o visiones parciales.

La planificación estratégica permite involucrar a instituciones, empresas, organismos comunitarios y ciudadanía, así como a otros niveles de gobierno, en un proyecto común sobre la manera de gobernar las ciudades y los territorios. Regiones, ciudades y áreas metropolitanas están experimentando diferentes modalidades de planificación estratégica para generar consenso y fomentar fuertes coaliciones locales en apoyo a una visión a largo plazo compartida por todos los actores. Los acuerdos y la cooperación sobre el punto de partida (*status quo*), sobre las perspectivas y trayectorias futuras son fundamentales para definir lo que debe realizarse a corto, medio y largo plazo.

Los planes estratégicos deberían estar basados en una comprensión global de los cambios previstos en la demografía, en las estructuras económicas, en el mercado de trabajo, en el medio ambiente y en los sistemas operativos (formales e informales) de un área determinada. El plan estratégico debería sustentarse en el **plan de infraestructura integrada y en el plan de desarrollo espacial** (o de planificación territorial) mencionado anteriormente: si ambos se integran consistentemente, estos pueden generar un enfoque de la regulación del uso del suelo que permita la innovación, la integración y la generación de valor para el interés público (véase la Figura 3). Ninguno de estos instrumentos –cuya vida y ciclos operativos suelen abarcar varias décadas– puede tener sentido, credibilidad o robustez si son desarrollados por las autoridades locales sin el profundo compromiso de los actores no estatales y de otros niveles de gobierno.

La transición hacia una economía más inclusiva y sostenible dependerá de los cambios estructurales que fomente la planificación estratégica en las ciudades y territorios. Además, debe combinarse con una estrategia eficaz de fortalecimiento del recurso humano (es decir, de la educación). Por ejemplo, como se desarrolló en el capítulo de áreas metropolitanas, los gobiernos locales deberían considerar la utilización de sistemas de energía renovables combinando diferentes modalidades: la producción en red, mini-redes descentralizadas y la producción autónoma (*off-grid*) según donde estas opciones sean más asequibles.

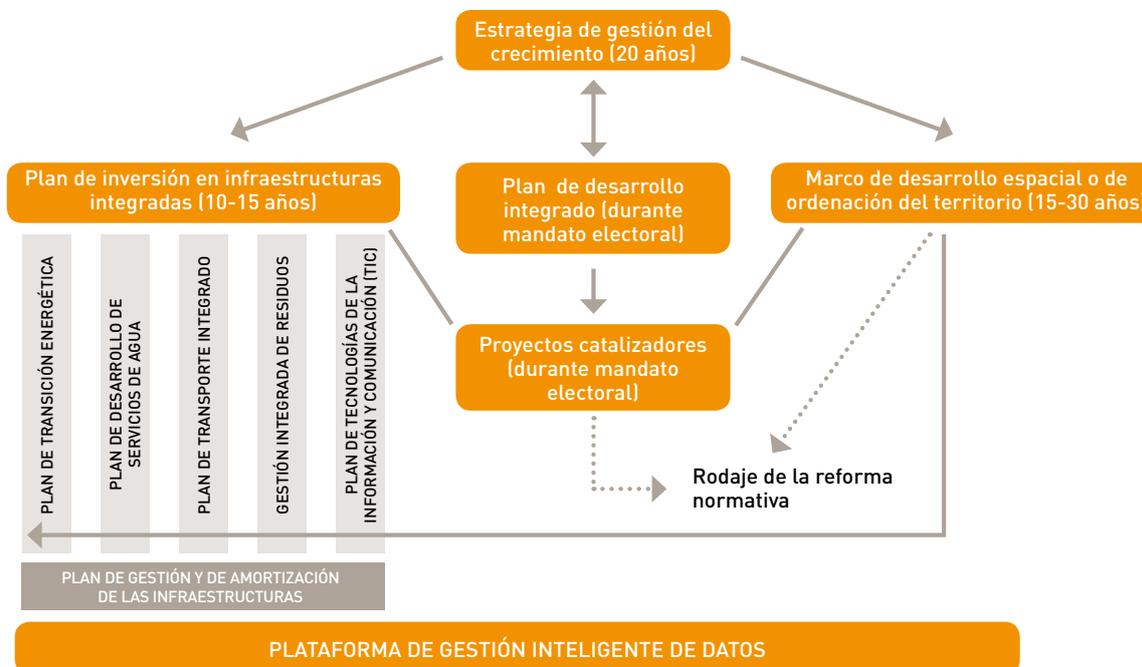
Este potencial cambio de orientación requerirá de una planificación coordinada de las infraestructuras, de las inversiones públicas, del estímulo a empresas de energías renovables y a empresas sociales (incluyendo la economía del sector informal), de sistemas de capacitación y de apoyo para perfeccionar los nuevos enfoques tecnológicos y concitar apoyo social y cultural. Del mismo modo, se pueden transformar los sistemas locales de movilidad, para garantizar a los usuarios un funcionamiento intermodal que contribuya a mejorar la equidad entre los barrios, reforzando la accesibilidad, la diversidad social y productiva.

Esto requiere igualmente de estrategias que permitan ampliar la oferta de transporte público eficiente y asequible, coordinando con la oferta de los microempresarios y del sector informal. Estos planes deben considerar además implementar nuevas infraestructuras y regulaciones para apoyar la movilidad no motorizada. La eficacia de estas acciones, por otra parte, dependerá de la dimensión participativa en el marco de un enfoque de gobernanza multinivel integrada, tanto a nivel horizontal como vertical.

La planificación espacial no debería ser asimilada a los tradicionales planes maestros de ordenación, sino integrar diferentes

Figura 3 Elementos institucionales de desarrollo de la gobernanza local.

Fuente: Adaptado de ONU-Hábitat y UNECA, *Towards an Africa Urban Agenda*



dimensiones, como los usos del suelo, el respeto de la historia local, los valores patrimoniales, las normas culturales, los sistemas naturales (incluso aquellos desaparecidos o degradados).

Los planes de ordenación deben tomar en consideración el tejido urbano, como bien común, y los espacios públicos, así como su contribución a la vida democrática.

Es imposible incrementar el valor social del suelo –como defiende el “derecho a la ciudad”– sin un análisis espacial riguroso. De hecho, compartir la gestión de las dinámicas espaciales de una ciudad proporciona a la ciudadanía y a las comunidades una vía para participar en la definición de su entorno comenzando por el barrio.

También proporciona importantes puntos de partida para analizar y discutir las exigencias de la justicia espacial observando cómo diversas partes de la ciudad, pueblos y territorios tienen acceso a las infraestructuras y servicios, a oportunidades económicas y a los recursos sociales y culturales.

Estos instrumentos políticos permiten a las autoridades locales electas formular planes para sus mandatos y también definir una cartera de proyectos catalizadores que puedan contribuir a una visión de transición de más largo alcance. Pero no hay que descuidar que, por otro lado, las prioridades de desarrollo pueden suscitar oposición, sobre todo si intereses sectoriales o corporativos ponen en

peligro de manera significativa la participación de la ciudadanía.

Las responsabilidades de la mayoría de autoridades locales son demasiado vastas y, a menudo, no permiten concitar el entusiasmo y compromiso de *toda* la ciudadanía y de los medios de comunicación de manera prolongada. En la actualidad, considerando el papel de los medios de comunicación, es de vital importancia para las autoridades locales generar una narrativa convincente sobre la identidad y el futuro de una ciudad, región o municipio. Es necesario que este discurso sea legitimado y apoyado por el público. Los proyectos de cierta envergadura, dotados de un capital político y simbólico importante, pueden ser el mecanismo más sencillo para generar este tipo de consenso.

Para los líderes políticos locales y regionales, a menudo, estos proyectos son una manera práctica de definir un objetivo común en una comunidad y construir la unidad en torno a ellos. Estos proyectos catalizadores, por otra parte, no deben ser utilizados únicamente para la autopromoción o para fines de “marketing”. La planificación estratégica puede ser realmente eficaz y cambiar radicalmente las perspectivas y las dinámicas de desarrollo de una comunidad sólo cuando se generan respuestas imaginativas a los problemas estructurales locales que reflejan la auténtica creatividad, el talento y la solidaridad local.

6.

POLÍTICAS NACIONALES URBANAS Y TERRITORIALES: EXIGENCIAS PARA UNA GOBERNANZA MULTINIVEL COMPARTIDA

La acción local es solo una parte del escenario institucional. Los asentamientos urbanos y los territorios necesitan coordinar sus políticas con otros niveles de gobierno para impulsar un cambio de paradigma hacia un “enfoque territorial del desarrollo”. Para alcanzar el desarrollo sostenible a nivel nacional es imprescindible una transformación cultural e institucional para reemplazar las tradicionales políticas públicas, generalmente centralizadas o fragmentadas en planes sectoriales dirigidas desde cada ministerio, en favor de un modelo más coherente, mejor distribuido y policéntrico que permita armonizar las prioridades nacionales con las expectativas e iniciativas locales y regionales.

La gobernanza multinivel reconoce la existencia de numerosos actores interdependientes interesados en el funcionamiento y en el futuro de una determinada zona, pueblo, ciudad o región. Normalmente, las dimensiones horizontal y vertical de los sistemas de gobernanza multinivel pueden ser analizados desde una perspectiva sectorial (por ejemplo, la salud, el transporte, la energía o la vivienda entre otros). Sin embargo, dado el elevado grado de interdependencia que existe entre áreas urbanas, como también entre el medio rural y el urbano, un territorio puede incrementar su rendimiento gracias a la coordinación entre estos sectores.

Como muestra el capítulo sobre territorios,

cierta superposición de papeles, funciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno es inevitable. No existe un modelo universal que pueda ser reproducido en diferentes contextos. El *cómo* y el *quién* es responsable de una función son aspectos específicos de cada sector y territorio. El resultado final dista mucho de una imagen ordenada de acuerdo a una estructura jerárquica convencional, sino que es un proceso variable que necesita ser (re-) negociado y reorganizado constantemente.

Esta sección establece el funcionamiento de la nueva arquitectura multinivel para cumplir con los ODS y la Nueva Agenda Urbana. Se identifican los elementos generales de un sistema de gobierno local con múltiples actores cuya función es coordinar las iniciativas locales con los mecanismos nacionales, como se analiza más adelante.

Gobernanza multinivel: dimensiones nacionales.

Los marcos de referencia de la planificación estratégica urbana y regional tienen grandes repercusiones en la forma de planificar de un país y definen sus políticas generales de desarrollo. La planificación estratégica a escala local afecta (y debe contribuir) al desarrollo de políticas nacionales urbanas y rurales integradas, a los planes espaciales (o de ordenación territorial) nacionales y regionales, y a los programas

de inversión nacional en infraestructuras sostenibles: estos son componentes clave de lo que Naciones Unidas define como Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ENDS). La ENDS es una recomendación central del *Futuro que Queremos*²¹, el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012, y se basa directamente en el proceso y resultado de la Cumbre de Río de 1992 (véase Figura 4).

Estos mecanismos de planificación permiten articular el eje vertical de los sistemas de gobernanza multinivel a través del diálogo regular y la negociación entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno sobre todo el territorio nacional. **También contribuyen a institucionalizar el sistema de coordinación y planificación nacional de abajo hacia arriba para sostener la consecución de los ODS y favorecer un flujo eficaz de los recursos nacionales hacia los niveles locales y regionales.**

Debido a la existencia de patrones de desarrollo desiguales entre los distintos territorios de un país, son inevitables los apoyos diferenciados y negociaciones sobre el financiamiento requerido por cada región para garantizar un desarrollo equilibrado, sin descuidar la especialización y las complementariedades entre territorio. Es necesario definir un marco de referencia con condiciones institucionales mínimas para garantizar un funcionamiento adecuado de la gobernanza multinivel. Sin embargo, como se comentaba anteriormente en el informe:

“El recurso a la gobernanza multinivel (GM) como mecanismo para la toma de decisiones con el objetivo de fomentar territorios y gobiernos locales y regionales integrados y que colaboren en red, conlleva una serie de efectos beneficiosos para la administración local. Pero también existen ciertos riesgos persistentes. La GM no es, en última instancia, un concepto neutro. La meta de la GM, que es la concertación y la formulación de políticas eficientes y coherentes, puede generar tensiones con la demanda de las autoridades locales y regionales de una mayor legitimidad democrática o, en general, de una mayor integración y peso en la formulación de políticas que tradicionalmente se realizan de arriba hacia abajo –un objetivo que es más afín a las ambiciones federalistas”.

La necesidad de disponer de un marco de referencia de la GM es compartida por el emergente consenso mundial. Los ODS recogen el espíritu de desarrollo sostenible consagrado en la Cumbre de Río de 1992. El resultado de ese evento fue la Agenda 21, que establecía el marco normativo y programático para el desarrollo sostenible de las naciones.

El Capítulo 8 de la Agenda 21, en particular, exige a los países adoptar una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ENDS) y armonizar sus diferentes políticas nacionales y programas sectoriales económicos, sociales y ambientales. El párrafo 21 de la Resolución de las Naciones Unidas sobre la Agenda 2030,

Figura 4 **Crear mecanismos institucionales favorables a nivel nacional**





Las estrategias nacionales de desarrollo deberían ser definidas de una manera coherente y coordinada respecto a las políticas nacionales urbanas, rurales y espaciales, como también a las estrategias de inversión en infraestructura a nivel regional



por otra parte, reconoce "la importancia de las dimensiones regional y subregional, la integración económica regional y la interconectividad en el desarrollo sostenible. Los marcos regionales y subregionales pueden facilitar la traducción eficaz de las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional"²². Como señalan estos documentos de referencia mundial, existe el convencimiento de que las políticas nacionales no son suficientes y que requieren de una expresión local.

Políticas nacionales urbanas, espaciales y de infraestructuras

Idealmente, las estrategias nacionales de desarrollo deberían ser definidas de una manera coherente y coordinada respecto a las políticas nacionales urbanas, rurales y espaciales, como también a las estrategias de inversión en infraestructura a nivel regional, tomando en consideración los indicadores macroeconómicos que conectan entre sí el proceso de urbanización, la dinámica demográfica y el proceso conjunto del desarrollo nacional.

"La Política Nacional Urbana debería apoyar más resueltamente los beneficios que se derivan de la urbanización y responder a sus desafíos impulsando una visión mucho más amplia y transversal del fenómeno urbano"²³.

Esto hace presuponer que las oficinas nacionales a cargo (ministerio, secretarías de gobierno, unidades *ad hoc*) están preparadas para identificar y coordinar la intersección entre las políticas económicas y de inversión y otras políticas públicas relacionadas, con los cambios espaciales (la urbanización y la ruralización), las transformaciones demográficas y las estrategias nacionales y sub-nacionales.

El valor diferencial de una Política Nacional Urbana (PNU) radica en su capacidad de proyectar mejores resultados en el medio urbano especificando la mejor manera de conectar y alinear las diferentes políticas sectoriales. Una Política Nacional Urbana puede ayudar a definir

un entorno institucional favorable –incluidas las instituciones de gobernanza multinivel– y crear las bases para transferir una mayor proporción de recursos a nivel regional y local.

De acuerdo con ello, "una Política Nacional Urbana complementa, más que sustituye, a las políticas urbanas locales. Permite comprender el proceso de urbanización sobre el conjunto del territorio, tendiendo puentes entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, y ayudando a los gobiernos a hacer frente a desafíos tales como la integración y el cambio climático mediante el impulso de marcos normativos nacionales y locales"²⁴.

Es importante que los instrumentos normativos nacionales puedan crear mecanismos que ayuden a una mejor comprensión de las dinámicas que se generan entre las diferentes tipologías de asentamientos (áreas metropolitanas, ciudades intermedias, pequeñas ciudades y zonas rurales), sus puntos comunes e interdependencias, poniendo atención en cómo las políticas nacionales y locales pueden coordinarse mejor y optimizar las sinergias.

Teniendo esto presente, las PNU normalmente contienen cinco dimensiones: i) un sólido diagnóstico de los factores que vehiculan el proceso de urbanización a escala nacional, regional y local; ii) una agenda estratégica para desplegar la infraestructura y la prestación de servicios, conectando entre sí la urbanización y las transformaciones estructurales; iii) directrices específicas y contextualizadas para acuerdos de gobernanza multinivel; iv) marcos de supervisión eficaces que puedan garantizar la transparencia y la rendición de cuentas; y v) una metodología para el diálogo político continuado a través de los diferentes niveles de gobierno, diferentes instituciones (públicos, económicos y de la sociedad civil) y sectoriales.

Cuando las PNU se integran en las políticas nacionales de desarrollo, se pueden lograr una serie de resultados concretos. Algunos de los más destacados son:

1. Establecer un consenso técnico y político sobre una PNU, incluyendo el objetivo, el valor añadido, contenido, alcance y calendario de implementación;
2. Establecer un mecanismo participativo para facilitar el diálogo sobre políticas entre los niveles nacional y sub-nacional, así como entre actores estatales y no estatales con el fin de involucrar a todos los actores clave desde el inicio del proceso de PNU;
3. Crear una visión/estrategia nacional compartida sobre las políticas urbanas, con objetivos concretos, metas, instituciones responsables, y aplicar mecanismos de seguimiento;
4. Revisar y ajustar los marcos nacionales legales, institucionales y de financiamiento

- y las directrices sectoriales existentes en función de la estrategia urbana acordada;
5. Establecer acuerdos sobre la transferencia de recursos nacionales al nivel local, ya sea regional, metropolitano o de una ciudad;
 6. Poner en marcha diversas iniciativas para el fortalecimiento de la capacidad (humana, institucional, financiera y técnica) en todos los niveles de gobierno;
 7. Maximizar el uso de la tecnología para facilitar la toma de decisiones basada en datos concretos;
 8. Establecer un mecanismo mundial –como un grupo intergubernamental de expertos– que pueda garantizar el seguimiento y estimular la investigación sobre políticas relevantes en apoyo de las PNU y la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

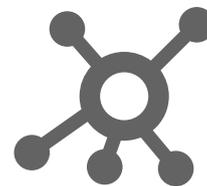
La Figura 4 ilustra otro punto importante: lo ideal que sería la existencia de una política equivalente (a las PNU) orientada específicamente a las zonas rurales y, que pone de relevancia la necesidad de que el nivel nacional disponga de una comprensión coherente del territorio nacional, arraigada en las evidencias y argumentos de ambas políticas (nacionales) urbanas y rurales.

Análisis institucionales y académicos han subrayado los lazos existentes entre las dinámicas de globalización y los territorios²⁵. La otra cara de esta dinámica es la creciente desigualdad entre países, así como el incremento de la desigualdad entre ciudades y regiones²⁶. Dentro del territorio nacional también se manifiestan patrones similares de inclusión/exclusión económica espacial. Esto se puso de relieve a lo largo de los capítulos anteriores. En cuanto a las agendas mundiales –Sendai, el Acuerdo de París, etc.– parece evidente que los impactos ambientales negativos producen efectos diferentes a escala nacional y regional²⁷. Es importante comprender mejor las interrelaciones entre las dinámicas económicas y territoriales, entre los modelos demográficos, el cambio en el uso del suelo y otros indicadores espaciales, para llegar a un acuerdo sobre cuáles han de ser las prioridades y cómo se han de optimizar estas interrelaciones para promover un sistema policéntrico, para estimular la especialización de los territorios sin abandonar los objetivos de un desarrollo equilibrado.

La inversión en infraestructura es otro de los pilares de las estrategias nacionales de desarrollo que exige de un enfoque coordinado con las políticas urbanas, rurales y de ordenación del territorio. **En un futuro próximo, la capacidad de integrar a la nueva población urbana en ciudades más productivas, pacíficas y saludables dependerá de su capacidad para facilitar a la población el acceso a la infraestructura urbana y a los servicios (energía, transporte,**



Es importante comprender mejor las interrelaciones entre las dinámicas económicas y territoriales, entre los modelos demográficos, el cambio en el uso del suelo y otros indicadores espaciales



saneamiento y vivienda, entre otros). Además, los sistemas y estándares en la infraestructura suelen tener un gran impacto de una economía sobre la inclusión social y el medioambiente.

La energía es quizás el ejemplo más representativo de ello. Muchos países, siguen confiando en gran medida en el uso de fuentes derivadas de combustibles fósiles para obtener su energía (por ejemplo, carbón) y para sus sistemas de movilidad (en su mayoría derivados del petróleo). Cambiar la matriz energética de un país o de un bloque regional puede generar elevadas ganancias en la eficiencia. Países nórdicos, China, Alemania, Marruecos, Ruanda, Costa Rica, Uruguay, Corea del Sur y Etiopía, entre otros, han demostrado la importancia de los planes de infraestructura nacional para acelerar estas reformas²⁸.

Las formas en que estas inversiones moldean a las economías sub-nacionales son fundamentales. **A través de mecanismos adecuados de financiación nacional, los gobiernos nacionales pueden contribuir a articular y armonizar los planes y las inversiones a nivel nacional y local, lo que plantea implicaciones para la gobernanza multinivel.**

Las nuevas oportunidades tecnológicas que favorecen la localización de la producción y la coordinación en la prestación de servicios pueden incidir en el incremento de su rentabilidad y eficiencia. Las estrategias nacionales de infraestructura pueden llegar a ser un espacio de negociación ideal para los diferentes niveles de gobierno y otros actores interesados en llegar a un acuerdo. Esta función es sumamente importante para los países más pobres, donde a menudo el gobierno nacional asume la totalidad de la recaudación de todas las tasas para los servicios, mientras que los gobiernos locales no tienen la capacidad o autonomía para acceder a los mercados financieros internacionales.

La existencia de un marco coherente de GM proporciona una base para las negociaciones intergubernamentales sobre la manera de priorizar y redistribuir la inversión nacional a escala regional y local, y garantizar la coherencia

con los instrumentos de planificación y de desarrollo local. Por último, políticas que faciliten el acceso a las informaciones sobre las PNU, las estrategias nacionales de ordenación territorial y de infraestructuras incitando a los grupos de interés y a la ciudadanía a verificar la información de base y contribuir a los análisis.

Un sistema de gestión de datos de código abierto (*open source*) que proporcione información detallada sobre las dinámicas espaciales diferenciadas en los territorios y sub-regiones es muy valioso para lograr una gobernanza multinivel responsable y reactiva. También, para mejorar la transparencia pública, la rendición de cuentas y la legitimidad de las decisiones tomadas a nivel sectorial y territorial por el sector público.

La Nueva Agenda Urbana ha de ser coherente con los ODS y por lo tanto romper con un escenario de continuidad. Garantizar que el sector público y los actores sociales cumplan las promesas para 2030 está supeditado a la creación de legitimidad y confianza, y para ello es imprescindible lograr profundos cambios

institucionales y políticos. La legitimidad tiende a fluir desde aquellos procesos políticos participativos que son genuinos y trascendentes. La confianza crece cuando diversos actores sociales pueden comprobar los efectos tangibles que se derivan de la aplicación coherente de la nueva agenda. Los ODS y el subconjunto de objetivos son tan numerosos que todos los países y los gobiernos se verán obligados a identificar, priorizar y llevar a cabo proyectos emblemáticos que respondan a esa nueva agenda. Estos proyectos han de ser relevantes y ser cuidadosamente seleccionados.

Dentro de este marco, los gobiernos locales y regionales deben actuar de forma estratégica, aprender continuamente y adaptarse, innovar y movilizar las diversas instituciones e intereses en cada territorio para lograr objetivos comunes de desarrollo sostenible. Esto permitirá a los actores locales-estatales construir liderazgos reconocidos, facilitar sólidas redes de intercambio de conocimiento, integrar a las diversas instituciones de la sociedad, y consolidar alianzas duraderas, para cumplir con sus mandatos democráticos.

En resumen, el enfoque de gobernanza multinivel define principios y mecanismos con el objetivo de garantizar un funcionamiento interdependiente, más armónico y coherente con las exigencias de la descentralización democrática y la subsidiariedad. Por otra parte, la gobernanza multinivel debe también considerar la necesidad de coordinación internacional, los acuerdos entre las diferentes esferas de gobierno y agencias asociadas, instituciones sub-nacionales, y asegurar de manera general la integración y la transparencia. Los asentamientos humanos sostenibles exigen acciones prioritarias localizadas a nivel sub-nacional con el objetivo de fortalecer el papel de la ciudadanía y el control comunitario democrático.



Los gobiernos locales y regionales deben actuar de forma estratégica, aprender continuamente y adaptarse, innovar y movilizar las diversas instituciones e intereses en cada territorio para lograr objetivos comunes de desarrollo sostenible



7.

UN CONTRATO SOCIAL QUE SE SUSTENTA EN UNA GOBERNANZA COMPARTIDA

Gobernanza compartida

La gobernanza multinivel –como se ha discutido en las secciones y capítulos anteriores– no es suficiente para realizar los objetivos de la agenda global. La gobernanza compartida entre el Estado y los diversos actores locales (sociedad civil y sector privado) es igualmente importante. De hecho, la rendición de cuentas que fluye desde una gobernanza compartida es la única garantía que la gobernanza multinivel realice su potencial.

Sin embargo, sería ingenuo suponer que las autoridades locales y regionales y sus interlocutores sociales abrazarán con entusiasmo esta agenda: esto exige romper con el *statu quo* para adoptar formas institucionales desconocidas que podrían ser percibidas como una pérdida de poder y control.

Afortunadamente existen mecanismos democráticos formales para ordenar y regular el poder y de esta manera evitar resultados antidemocráticos. Para los partidos políticos que representan agendas y posiciones ideológicas diversas, las elecciones democráticas suelen ser una larga vía para calibrar los valores y las aspiraciones de la ciudadanía y de sus representantes políticos electos.

Sin embargo, **los acontecimientos en diferentes regiones del mundo muestran que la ciudadanía puede estar desencantada con los sistemas políticos formales en la medida que el sistema político no siempre cumple con sus expectativas.** Por estas razones, entre otras muchas, los procesos políticos modernos deben tratar de ir más allá de los sistemas políticos formales, cultivando el empoderamiento de la ciudadanía, de las organizaciones democráticas

de la sociedad civil y de los movimientos sociales.

Desde principios de los años 90, un movimiento mundial por la democracia participativa ha impulsado numerosos intentos de ampliar los procesos de representación política formal más allá de las urnas, a través de instrumentos que pudieran dar a la ciudadanía y sus organizaciones la oportunidad de dar forma a las políticas públicas. Este espíritu político estuvo muy presente en la Agenda de Hábitat aprobada en 1996²⁹.

Tal y como se señala en el capítulo sobre las metrópolis, sin embargo, aun cuando los sistemas políticos incorporan un compromiso formal para una gobernanza participativa, determinados intereses pueden poner en riesgo los procesos de participación y generar resultados excluyentes³⁰. En este sentido, se necesitan movimientos sociales robustos, independientes y críticos capaces de movilizarse en torno a una agenda basada en los derechos para nutrir las políticas participativas.

Como consecuencia de esta evolución hacia una política incluyente y participativa, en la última década el discurso sobre el *Derecho a la Ciudad* se ha ido arraigando entre un número cada vez mayor de países y ciudades, y debería estar incluido de manera prominente en la Nueva Agenda Urbana.

El "derecho a la ciudad"

El "derecho a la ciudad" representa el punto de confluencia para una multitud de actores sociales que quieren que la Nueva Agenda Urbana cuente, en su centro, con un marco normativo sólido. El Derecho a la Ciudad como discurso y movimiento busca consolidar



Para que dicha reforma pueda concretizarse, la agenda necesita del apoyo popular

la primera, segunda y tercera generación de derechos aprobados tal y como fueron definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en los pactos de Naciones Unidas de 1966, entre otros muchos documentos de referencia³¹.

Contra el aumento de las desigualdades espaciales y la marginación que sufren diversos grupos en muchas regiones del mundo –que hasta el momento no tienen acceso a los derechos básicos (por ejemplo, salud, vivienda y propiedad)– el Derecho a la Ciudad busca generar un nuevo compromiso para proteger y ampliar el bien común y consolidar las funciones sociales y ambientales de la ciudad.

El "derecho a la ciudad" se despliega, en este sentido, como un derecho inalienable para todos los aquellos que residen en un asentamiento humano, independientemente de su nacionalidad o estatus. Concretamente, "... el Derecho a la Ciudad es un derecho colectivo y difuso que pertenece a todos los habitantes, tanto para las generaciones presentes como para las futuras, y es análogo al derecho al medio ambiente consagrado en los acuerdos internacionales sobre el desarrollo sostenible, que los Estados interpretan según sus propias leyes y jurisdicción nacional"³².

La naturaleza del Derecho a la Ciudad es visible en el catálogo de componentes identificados en la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad de CGLU y en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad³³. Las siguientes características dan una visión general de su contenido: una ciudad libre de discriminación; una ciudad con una ciudadanía inclusiva garantizando la igualdad de derechos entre todos los habitantes, una mayor participación política, acceso equitativo para todos a una vivienda, a los bienes, servicios urbanos y oportunidades; una ciudad que prioriza de forma colectiva el interés público, los espacios públicos de calidad, la diversidad cultural, las economías inclusivas, medios de vida seguros y el trabajo decente para todos; una ciudad que respeta los vínculos urbano-rurales, protege la biodiversidad, los hábitats naturales y los sistemas que los rodean, apoyando la cooperación entre ciudades y regiones y entre ciudades y pueblos.

Para que dicha reforma pueda concretizarse, la agenda necesita del apoyo popular. Esto implica una movilización y grandes dosis de persuasión

por parte de las coaliciones de actores sociales comprometidos en el cumplimiento de los objetivos marcados por la agenda. Por tanto, es importante relacionar la aspiración al Derecho a la Ciudad con una real voluntad de las clases populares y los grupos excluidos en la ciudad.

Cuando estos se organizan, tienen la capacidad potencial de impulsar el cambio, ser proactivos participando en la formulación de políticas locales, actuar en su propio interés fomentando alternativas de desarrollo, y usando estrategias legales para reforzar procesos culturales a medida que van integrando e involucrando a más ciudadanos y colectivos.

El "derecho a la ciudad" podrá arraigar si existe un compromiso político explícito de los gobiernos locales y nacionales para consolidar esta agenda en la ley, con políticas de apoyo. Es crucial que las autoridades locales que defienden el Derecho a la Ciudad reconozcan la importancia trascendental de un espacio público diverso, plural, democrático. Un espacio público amplio, que contribuye constructivamente al cambio, implica una sociedad civil dinámica con un grado elevado de tolerancia por diferentes formas de expresión democrática.

En última instancia, el Derecho a la ciudad refleja una visión política, un nuevo horizonte. Aporta un amplio conjunto de herramientas con acciones que pueden ayudar a ciudades y pueblos a tomar la trayectoria correcta que les ha de llevar a cumplir con esta visión de manera progresiva y autónoma.

Más allá de los ideales políticos, será necesaria una verdadera voluntad de gobernanza compartida y de coproducción de la ciudad, con una transformación del paisaje institucional de las regiones, metrópolis y ciudades.

La coproducción de ciudades y territorios

La coproducción ha emergido como un tema clave en las políticas gubernamentales para la prestación de servicios básicos, especialmente en lo que se refiere a la población urbana pobre y en las ciudades del Sur Global. Llama la atención sobre una realidad común persistente: muchas autoridades locales, aunque están dotados de la responsabilidad de prestar servicios básicos en sus respectivas jurisdicciones, por lo general no son capaces de hacer frente a la demanda, sobre todo si no se les han proporcionado los recursos suficientes para afrontarlos. Ya sea debido a falta de capacidad, de medios institucionales, de voluntad política, o una combinación de todos ellos. En este contexto, la realidad es que los movimientos sociales, cuyo único horizonte político es la protesta, no podrán llegar muy lejos si no son capaces de identificar mecanismos prácticos que puedan posibilitar una política de entrega efectiva y equitativa de los servicios.

Por ello, diversos movimientos y federaciones de habitantes de barrios marginales se han adentrado progresivamente en el campo político.

En términos de acceso a los servicios básicos –piedra angular de la agenda de reducción de la pobreza de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana–, la coproducción evidencia procesos de colaboración y entre movimientos sociales y el gobierno local/regional para participar de manera sistemática. Tienen que hacerlo con el fin de mejorar la comprensión compartida sobre el alcance y la escala de los retos y las posibles respuestas que pueden construir. La coproducción debería comenzar poniendo en evidencia los retos y obstáculos que dificultan o impiden la prestación de servicios, como también de las posibles soluciones.

En este sentido, movimientos, comunidades y grupos deberían asumir su papel como fuente de información primaria y de conocimiento. La recogida fiable de datos sobre una determinada comunidad es a la vez una fuente de empoderamiento y un mecanismo para integrar el movimiento social en la comunidad. También da a estos movimientos un punto de acceso para integrar y movilizar a las familias en los procesos de planificación y de prestación de servicios.

En consecuencia, “los factores que favorecen la coproducción, incluyendo la necesidad de construir organizaciones locales fuertes, capaces de aportar alternativas populares, requieren fortalecer la capacidad de organización local para la planificación y ejecución”³⁴. Como se ha analizado en el



En última instancia, el Derecho a la ciudad refleja una visión política, un nuevo horizonte. Aporta un amplio conjunto de herramientas con acciones que pueden ayudar a ciudades y pueblos a tomar la trayectoria correcta que les ha de llevar a cumplir con esta visión de manera progresiva y autónoma



capítulo sobre áreas metropolitanas, el trabajo de *Shack/Slum Dwellers International* (SDI) y la Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda (*Asian Coalition for Housing Rights*, ACHR) son ejemplos concretos de este enfoque³⁵.

Esta forma de coproducción debe ser completada con otras formas de gobernanza compartida que se articula alrededor de: 1) estrategias, planes y sistemas de seguimiento a escala municipal o barrial; 2) procesos de prestación de servicios; 3) la promoción y incidencia; y 4) el aprendizaje social. La Tabla 1 proporciona un resumen sintético de estas posibilidades³⁶. En la siguiente sección el debate se centra sobre las finanzas, factor esencial para un desarrollo local sostenible e inclusivo.

Tabla 1 **Instrumentos de co-gobernanza a nivel local**

COMPONENTES BÁSICOS	MECANISMOS POTENCIALES DE CO-GOBERNANZA
1. Estrategia y planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Macro planes estratégicos a largo plazo • Planes de desarrollo espacial • Planes a nivel local y barrial
2. Innovaciones en la prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación participativa para la prestación de servicios, presupuesto participativo, ejecución y seguimiento • Sistemas de prestación conjunta a nivel local • Mecanismos de auditoría pública • Colecta local de información sobre los obstáculos para resolver problemas en la prestación de servicios • Mecanismos de control digital (por ejemplo, sensores) • Recursos específicos financieros y para la formación
3. Promoción e incidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar espacios abiertos para consultas públicas • Garantizar la protección legal de actores cívicos • Garantizar el derecho a la información, a la libertad de prensa y de expresión
4. Mecanismos de aprendizaje social para la innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y dar apoyo a sistemas regionales de innovación • Promover la cultura del debate público para fortalecer el diálogo compartido y el aprendizaje permanente

8.

FINANCIAR EL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL

La llamada a la acción lanzada a través de la Nueva Agenda Urbana se enfrenta a los problemas de financiación de los bienes públicos, de las infraestructuras y de los servicios públicos necesarios para garantizar un desarrollo urbano inclusivo y sostenible³⁷. **La dificultad se ve agravada por un contexto macroeconómico desfavorable, que incluye la desaceleración de las economías emergentes donde las necesidades de inversión son mayores.**

Como consecuencia del proceso de "financiarización" de la economía mundial, en el cual los beneficios se acumulan, no a través del comercio o la producción de mercancías sino a través de los canales financieros, el sector financiero tiene un papel central en el apoyo a la Nueva Agenda Urbana³⁸. El desarrollo urbano no ha escapado a esta financiarización³⁹, por lo que para incrementar los flujos financieros hacia la ciudad, se requiere la revisión de los mecanismos de financiamiento.

Esto implica, en esencia, **redefinir el papel del sector financiero en el desarrollo económico**, adaptándolo a cada contexto. Pero a menos que las reservas de capital del sector financiero mundial puedan canalizarse hacia la inversión en ciudades sostenibles, la fase actual del proceso de urbanización continuará sufriendo de una insuficiente asignación de capital y las oportunidades de desarrollo se verán truncadas, con una mayor acumulación de riesgos sistémicos.

Definir mejor los retos de la oferta y la demanda

Las finanzas son un medio para alcanzar fines económicos y sociales⁴⁰. Se debería garantizar una financiación adecuada para las ciudades y

territorios que permita responder a los objetivos de reducción de la pobreza, de la inclusión social y de la restauración ecológica, tal y como se describe en los ODS y el Acuerdo de París.

La estabilidad del sector financiero mundial también depende del éxito de estos objetivos. En otras palabras, el sector financiero global debería tener interés –aunque quizás no directamente, ni a corto plazo o no sea plenamente consciente– en implementar la Nueva Agenda Urbana y economías bajas en carbono.

La inversión actual en apoyo a los ODS es de 1,4 billones de dólares por año. Esto representa un déficit anual de 3,9 billones de dólares en relación con la exigencia de reducir las mayores brechas en alimentación, mitigación de los efectos del cambio climático y educación⁴¹.

Recaudar dinero para hacer frente a estos déficits es importante, pero no suficiente. La consecución de los ODS requerirá superar los déficits estructurales que actualmente impiden el flujo de inversión hacia las ciudades en rápido proceso de urbanización en los países en desarrollo y hacia las necesidades humanas detectadas en ellas.

Según diversas fuentes, entre 2013 y 2030 serán necesarios aproximadamente 57 billones de dólares para hacer frente a la brecha en la financiación de la infraestructura mundial. Esto implica un coste anual adicional de 1,16 billones de dólares que se debería sumar a los 2 billones de dólares americanos que, de promedio, se ha invertido anualmente en infraestructura durante los últimos dieciocho años⁴².

De acuerdo con la Alianza para la Financiación del Cambio Climático en las Ciudades (*Cities Climate Finance Leadership Alliance*):

“la demanda mundial de infraestructura con bajo nivel de emisiones y resiliente al clima será del orden de 4,5 a 5,4 billones de dólares anuales desde 2015 hasta 2030”⁴³.

La necesidad de las ciudades en el mundo desarrollado y en desarrollo se concentra en las infraestructuras que son “bienes públicos”. Por ello las finanzas públicas desempeñan un papel fundamental para definir las condiciones de un desarrollo urbano sostenible, en el cual el sector privado pueda invertir.

Los ODS no podrán ser alcanzados a menos que se pueda movilizar una mayor proporción de los 100 billones de dólares americanos de los fondos de pensiones⁴⁴, de los 140 billones de dólares americanos depositados en bancos, de los 100 billones de dólares americanos invertidos en emisiones de bonos o de los 73 billones de dólares americanos disponibles en acciones.

El problema radica en que estos fondos no se destinan, por el momento, a proyectos o a las regiones priorizadas por los ODS. Sólo el 2% del dinero depositado en fondos de pensiones a nivel mundial se invierte en infraestructura, y sólo el 2% del total de la Inversión Extranjera Directa (IED) fluye actualmente hacia los países menos desarrollados. Aunque hay evidencias anecdóticas de una “revolución silenciosa” hacia un sector financiero mundial más directamente comprometido con el desarrollo y la sostenibilidad, todavía persisten importantes barreras estructurales⁴⁵.

Superar estas barreras estructurales para generar un flujo de financiación mundial hacia las regiones con rápidos procesos de urbanización y necesidades más agudas, requiere una innovación dentro del sector financiero⁴⁶. Para tener éxito, esta innovación debe ir más allá de garantizar simplemente un mayor cumplimiento de los criterios que definen la ‘bancabilidad’ o la inversión socialmente responsable. En este sentido, se debe reformar tanto la oferta como la demanda de las finanzas urbanas.

El mayor riesgo para el sector financiero mundial es invertir en proyectos “tradicionales” que, aunque individualmente cumplan de manera estricta con las condiciones de una inversión exitosa, contribuyan a generar sistemas urbanos disfuncionales. **Aquellas ciudades modeladas por este tipo de financiación estarán condenadas al fracaso.**

Fundamentalmente, los riesgos derivados del incremento de esta “financiación tradicional” quedarán integrados en los ladrillos y en el cemento de las infraestructuras a largo plazo y que serán difíciles de renovar. Estos riesgos constituirán una carga futura para los propietarios de activos, para financieros y aseguradores, y provocará una hemorragia progresiva de las oportunidades económicas en los centros urbanos y regiones del mundo. Reconocer la existencia de nuevas formas de inversión, que

NUEVAS OPCIONES DENTRO DE LAS FINANZAS MUNDIALES⁴⁸



Aunque se suele sobreestimar el aumento de las fuentes de financiamiento asiáticas (principalmente chinas), estas ofrecen nuevas oportunidades para ciudades de países en desarrollo que no tienen acceso al financiamiento de los bancos de la OCDE. China ha invertido aproximadamente unos 13.000 millones de dólares americanos anuales en el continente africano entre 2011 y 2013. El Fondo Verde para el Clima (*Green Climate Fund*, GCF), que implica en sí mismo una reforma del sector financiero, tiene igualmente la necesidad de integrar a los actores sub-nacionales puesto que necesita ir más allá de los mega-proyectos y llegar a las ciudades más pobres que experimentan los procesos de urbanización más rápidos.

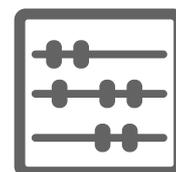
respeten los derechos humano y ecológicos, dotar de nuevos parámetros para hacer que este capital sea productivo en las economías locales, forma parte de la necesaria reforma del lado de la oferta (véase el cuadro en esta página)⁴⁷.

Por el lado de la demanda, se necesita por parte de las comunidades y de las ciudades una “demanda más eficaz” que identifique los problemas más críticos. Se debe garantizar que la cartera de oportunidades de inversión sea más coherente con el objetivo de ciudades sostenibles e inclusivas.

Esta coordinación de la demanda es más fácil de lograr en el ámbito local, por actores que entienden las ventajas y los retos de sus territorios y que pueden garantizar que el dinero será bien invertido. Por ejemplo, existen actores locales que tienen legitimidad para garantizar que la gestión del suelo es sensible a los cambios sociales y a las dinámicas del mercado, en particular allí donde las negociaciones involucran a las autoridades tradicionales. Igualmente, los actores locales



Las finanzas públicas desempeñan un papel fundamental para definir las condiciones de un desarrollo urbano sostenible, en el cual el sector privado pueda invertir





La desconexión entre las necesidades de las ciudades de los países en desarrollo y las normas que dictan la asignación de recursos representan un problema estructural del mercado financiero, y es el mayor obstáculo para el financiamiento urbano



suelen tener mejores condiciones para evaluar y capturar las plusvalías inmobiliarias.

Por esta razón, crear sistemas de gobernanza y gestión financiera que refuercen a los gobiernos locales es un primer paso para incrementar la descentralización del financiamiento nacional a nivel local y de esta manera garantizar una mayor complementariedad entre los fondos públicos y la financiación del sector privado. Reforzar la capacidad de financiamiento a nivel sub-nacional no es una tarea secundaria y debe ser una prioridad dentro de los esfuerzos de innovación financieros a escala nacional, y del compromiso de ampliar la gobernanza multinivel.

Para tener éxito, el tan deseado “marco de financiación eficaz”⁴⁹ debe ser reformulado a partir de las necesidades y de las realidades socioeconómicas de la población urbana a la que se está tratando de ayudar. La vivienda asequible, por ejemplo, necesita ser diseñada en consonancia con un paquete financiero al cual pueda acceder la población meta y siempre y cuando se garantice que las viviendas serán atractivas.

Existen, sin embargo, impedimentos profundos y poco conocidos para la formulación de un “marco de financiación eficaz”⁵⁰ y la “movilización conjunta de todas las partes interesadas”⁵¹, que en la actualidad impiden el flujo de dinero tanto desde el sector público como del privado en apoyo de las ciudades sostenibles e inclusivas imaginadas por los ODS.

Históricamente, las condiciones de financiación se han degradado, lo que complica aún más los problemas identificados en los capítulos sobre áreas metropolitanas y ciudades intermedias. La desconexión entre las necesidades de las ciudades de los países en desarrollo y las normas que dictan la asignación de recursos representan un problema estructural del mercado financiero, y es el mayor obstáculo para el financiamiento urbano.

A menos de que se produzca una combinación de ayuda al desarrollo y de fondos públicos que permita superar la aversión estructural para responder al desarrollo urbano, “la financiación [sostenible] del desarrollo”⁵² no podrá realizar su potencial, con el

riesgo político, social y ambiental de no alcanzar los ODS ni de respetar el Acuerdo de París. Desde esta perspectiva, existe un riesgo considerable aún por cuantificar en las decisiones que informan actualmente las operaciones del sector financiero, y la necesidad de cambio es urgente.

Para ser eficaces, las reformas deberán prestar mayor atención al ámbito local y generar co-beneficios apropiados. A lo largo del proceso se movilizará la “riqueza endógena”, apoyándose en el valor agregado generado por las actividades urbanas y la reforma de la fiscalidad local, con el fin de desbloquear nuevas oportunidades para el desarrollo, tal y como se ha demostrado, por ejemplo, en ciudades como Medellín (Colombia)⁵³. En el capítulo sobre áreas metropolitanas se recogen toda una serie de mecanismos para mejorar la movilización de recursos a nivel local: mejorar la gestión del suelo como activos, reforzar la fiscalidad local, impuestos sobre la plusvalía del suelo, venta de derechos de urbanización, exacciones, o fondos de inversión negociados, entre otros.

Al garantizar que el proceso de toma de decisiones sea transparente e inclusivo, tales instrumentos son fundamentales para afrontar las necesidades crecientes en infraestructuras⁵⁴. Además, se **pueden utilizar mecanismos de nivelación o compensación fiscal horizontal para favorecer la redistribución de los ingresos fiscales entre los municipios de un área metropolitana para suministrar servicios o programas de desarrollo económico compartidos**⁵⁵.

Conviene distinguir cuáles son los aspectos de la reforma del sector financiero que requieren atención a partir de tres contextos generales: 1) “ciudades menos desarrolladas” con una gobernanza local débil y sin sectores financieros desarrollados, 2) ciudades “en desarrollo” con gobernanza local y sectores financieros consolidados, pero con un pobre alineamiento entre ellos, 3) ciudades “desarrolladas” con una infraestructura y gobernanza financiera maduras.

Ciudades menos desarrolladas con una gobernanza local débil o sin sistemas financieros desarrollados

Sólo el 4% de las 500 ciudades más grandes de los países en desarrollo han sido capaces de acceder a los mercados financieros internacionales, y solo el 20% pudo hacerlo en los mercados nacionales⁵⁶. Como se ha expuesto en los capítulos anteriores, las barreras de acceso son diferentes para las ciudades pequeñas e intermedias y para las áreas metropolitanas. Se estima el incremento de la población de las ciudades africanas y asiáticas entre 2015 y 2050 en 2.400 millones de habitantes. A menos que se pueda financiar la infraestructura y los servicios necesarios, la dificultad para absorber a esta población se convertirá en una de las principales fuentes de riesgo social y político.

Muchas ciudades disponen de presupuesto y de niveles inversiones extremadamente bajos, y sufren además de la falta de empleo formal, del bajo nivel de ingresos per cápita de su población, de la débil capacidad local para recaudar impuestos y cobrar a los usuarios de los servicios públicos, todo ello combinado con un bajo nivel transparencia⁵⁷. En el momento de apogeo de las exportaciones de materias primas, la ciudadanía de los países de la Comunidad Económica de Estados del África Oeste (CEDEAO), por ejemplo, destinaban menos del 1% de los ingresos del hogar al pago de impuestos y servicios locales⁵⁸.

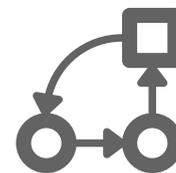
En estas ciudades, el bajo nivel de ingreso per cápita impide la financiación convencional de las infraestructuras. Desde los años 60, la formación bruta de capital (a veces también denominada Inversión Bruta Interna) ha sido inferior al 22% en África, mientras que en los países de Asia oriental se ha elevado hasta el 42%⁵⁹. La falta de inversión en infraestructura urbana en las ciudades africanas se aprecia en el ejemplo de Nairobi, donde el gobierno local gasta menos de 14 dólares por persona y por año en la formación bruta de capital⁶⁰. En términos generales, África se enfrenta a un déficit en la financiación de su infraestructura estimada en un 40%⁶¹. La financiación privada en muchas de estas ciudades todavía es inexistente o muy difícil de implementar por la debilidad de los presupuestos locales y la falta garantías (ej. suelo como aval para financiamiento) y el nivel de pobreza de los habitantes. En los países menos desarrollados, las ciudades atraen muy poca inversión extranjera directa (IED) y, los bancos las consideran de "alto riesgo" mientras que sus ciudadanos son descritos como "no aptos para recibir servicios bancarios".

El déficit de finanzas y de gobernanza, junto con la consiguiente falta de infraestructuras públicas, actúan como un freno al desarrollo. A no ser que la Nueva Agenda Urbana logre promover un "marco de financiación innovador y eficaz"⁶², las ciudades de los países en desarrollo tendrán pocas posibilidades de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para hacer frente a esta urgencia, las ciudades de esta categoría necesitarán acceder a medio plazo a un financiamiento adecuado (a través de crédito o del mercado financiero); pero a corto plazo la atención debería centrarse en una movilización de recursos nacionales y en un apoyo más eficaz de la cooperación internacional⁶³. Asimismo, se debería promover la innovación institucional y técnica para diseñar servicios e infraestructuras dimensionados a la financiación disponible y a la capacidad de la gobernanza existente. Como señala un análisis, "existen vías claras para crear más y mejor infraestructura con menos"⁶⁴ y la financiación de donantes, en particular, se puede comprometer a identificar y apoyar estas opciones.



Han de ser los gobiernos nacionales los que deben establecer las estrategias para canalizar los recursos hacia los niveles locales y garantizar su coherencia con las políticas nacionales urbanas y rurales



Un asunto clave para las finanzas tradicionales es resolver el problema de la información.

El principio fundamental es que una mayor comprensión sobre el contexto local reduce el riesgo, abre nuevas oportunidades de financiación y permite al financiamiento, público y privado, cumplir con su función catalizadora de apoyo al desarrollo. La importancia de lo que ONU-Hábitat está denominando sistemas "multiactor" no es sólo para empoderar a la nueva ciudadanía, sino también para favorecer el acceso a la inteligencia de mercado (*market intelligence*) que potencie la asignación racional de los fondos públicos y la apertura de nuevos mercados de financiación al sector privado.

Los gobiernos nacionales deberán seguir desempeñando un papel clave en estas ciudades como parte de los acuerdos de gobernanza multinivel. El gobierno deberá garantizar una financiación pública, por ejemplo, a través de bancos municipales o fondos de desarrollo local, y también apoyar a las autoridades locales en sus negociaciones con el sector privado para garantizar los términos de una financiación razonable.

Esto es aún más cierto para aquellas ciudades intermedias que no cuentan con los recursos o ingresos fiscales para poder acceder al financiamiento. En estas ciudades, las transferencias nacionales suelen ser las únicas fuentes de recursos para inversión⁶⁵. Mientras que los responsables de tomar las decisiones a nivel local son los más indicados para coordinar



Fotografía de Jeff Attaway - Dakar (Senegal).



Estrategias de desarrollo más inclusivas, utilizando la inversión del sector público y los sistemas de licitaciones, ofrecen la posibilidad de crear círculos virtuosos que favorezcan la inversión, mediante la creación de empleo, mejorar los ingresos familiares y satisfacer mejor las necesidades de las comunidades



las inversiones que se adapten mejor a las especificidades de sus territorios, han de ser los gobiernos nacionales los que deben establecer las estrategias para canalizar los recursos hacia los niveles locales y garantizar su coherencia con las políticas nacionales urbanas y rurales.

Como parte del enfoque de gobernanza multinivel, la formación de "Comités Nacionales sobre Financiación Local" capaces de trascender los conflictos entre las esferas de gobierno y apoyar la descentralización financiera es esencial para los países en desarrollo⁶⁶. Estos comités deben definir un proceso con un calendario apropiado para la descentralización del financiamiento, para reforzar las capacidades de gestión y para la creación de un sistema de rendición de cuentas y de gobernanza eficaz a escala local, como también disponer de los medios para evaluar la proporción del presupuesto nacional que debe ser transferida al nivel local. Estos comités deberían contar con un observatorio sobre las finanzas locales, para apoyar el diálogo entre los diferentes niveles de gobierno en base a datos concretos.

Ciudades con una gobernanza local y sectores financieros emergentes

En estas ciudades los gobiernos locales cuentan, al menos, con una responsabilidad directa en la toma de decisiones y cierta influencia sobre la asignación de los fondos públicos. Sin embargo, en los países en desarrollo, los gobiernos locales reciben un promedio de entre un 8% y un 12% de los recursos nacionales, que es desproporcionadamente bajo en relación con su contribución al crecimiento económico⁶⁷.

La principal necesidad pasa por incrementar la parte de los recursos nacionales que se gastan a nivel local y de esta manera reflejar la contribución de estas ciudades a la economía nacional, mejorar el acceso al financiamiento –crédito y mercado financiero–, y reforzar la eficacia en el gasto de los recursos

disponibles. Esto requiere del **fortalecimiento de los sistemas de financiamiento sub-nacionales con el fin de canalizar una parte más importante de los presupuestos nacionales hacia las ciudades y reforzar los ingresos locales a través de una fiscalidad local diversificada y dinámica.**

Del mismo modo, las autoridades locales deben explorar cómo movilizar diferentes fuentes de recursos como, por ejemplo, la plusvalía inmobiliaria. Allí donde las autoridades locales disponen de catastros, de tierras públicas y tienen poderes para poder recalificar el uso del suelo y capturar el valor agregado, pueden utilizar estos medios como palanca para atraer financiamientos suplementarios. En Rosario (Argentina) la regulación urbana municipal permite a la municipalidad retener el valor creciente de la propiedad que se deriva de su inversión, especialmente en las zonas costeras⁶⁸.

Los enfoques de "gobernanza compartida" mencionados anteriormente también deben ser reconocidos por el sector financiero. El objetivo de las autoridades locales debe ser gestionar mejor sus presupuestos y mejorar su solvencia para acceder a diferentes fuentes de financiación (bancos públicos o comerciales, con o sin una garantía del gobierno). Estrategias de desarrollo más inclusivas, utilizando la inversión del sector público y los sistemas de licitaciones, ofrecen la posibilidad de crear círculos virtuosos que favorezcan la inversión, mediante la creación de empleo, mejorar los ingresos familiares y satisfacer mejor las necesidades de las comunidades. Estos esfuerzos crean condiciones sociales para mitigar el riesgo (*de-risk*) y atraer al sector privado.

Las restricciones presupuestarias obligan a las autoridades públicas a ser cada vez más estratégicas en la asignación de los fondos disponibles (por ejemplo mejorar la planificación integrada)⁶⁹. El flujo sostenido de las finanzas hacia servicios y actividades que tradicionalmente han sido interpretadas como bienes públicos de riesgo, sólo es posible si se apoya en compromisos a largo plazo del sector público de invertir en las infraestructuras y desarrollar esfuerzos para atraer la financiación del sector privado en las ciudades. La concesión de servicios, a través de políticas transparentes de contratación pública, tiene el potencial de reducir los riesgos de inversión, por ejemplo, para el abastecimiento urbano de energía, transporte, de agua y saneamiento o la gestión de residuos⁷⁰. Es fundamental mejorar la capacidad de negociación del gobierno local con el sector privado en cuanto a bienes públicos urbanos se refiere.

Dado que estas ciudades emergentes no deberían seguir las mismas vías de desarrollo urbano que las ciudades de los países de la OCDE, existen pocos precedentes en estas ciudades en los que los responsables de tomar decisiones pueden apoyarse. Los bancos del sector privado, por ejemplo, están

buscando nuevas alianzas que les permitan cofinanciar bienes públicos que respondan a los compromisos de sostenibilidad⁷¹.

Sistemas financieros locales fortalecidos, combinados con planes de inversión pública a largo plazo y una mayor capacidad de gestión de los contratos con el sector privado, pueden contribuir a ampliar el acceso a fuentes de financiación y promover una mayor colaboración con las comunidades.

Ciudades con infraestructuras y gobernanza financiera maduras

En los países desarrollados, donde existe una relación madura entre ciudadanía, gobiernos locales y el sector financiero privado, las políticas suelen estar orientadas a prever los cambios estructurales para mantener la calidad de vida existente, favoreciendo la renovación de la infraestructura obsoleta y la transición hacia un desarrollo que reduzca el consumo de recursos naturales. Una mejor asignación de las grandes reservas de capital en poder de fondos públicos y privados en función de una mayor disponibilidad de información sobre los riesgos y las oportunidades presentes y futuras representa un primer paso importante⁷².

Las finanzas en estas ciudades tienen la responsabilidad de anticipar los cambios en la estructura de la población (ej. mejorar la atención de la salud ante el envejecimiento de la población) proteger los activos ecológicos (ej. para hacer frente al cambio climático, amortiguar el impacto de las inundaciones, etc.). Son necesarias innovaciones para medir el rendimiento del capital con criterios nuevos que vayan más allá de la simple "tasa de rentabilidad de la inversión." El reto permitiría nuevas modalidades de asociación entre las autoridades locales y los habitantes para acompañar la innovación tecnológica y fomentar el desarrollo de ventajas competitivas.

Del mismo modo, la entrada en escena de la inversión y de bonos de impacto social ilustra el hecho de que las ciudades sostenibles no dependen únicamente de empresas y de las oportunidades de empleo de "alta rentabilidad", tal y como queda recogida por la Iniciativa Sostenibilidad Financiera Suiza que introduce el concepto de "exclusiones" –el cual define criterios que descalifican proyectos de tipo "ambiental, social y de gobernanza" si, de acuerdo con su actual formato, han demostrado ser insuficientes.

En algunos casos, la transición hacia el uso de las nuevas tecnologías requiere adoptar sistemas de prestación de servicios paralelos que, a su vez, favorecen nuevas formas de financiación (por ejemplo, las cooperativas financieras, el micro-mecenazgo en inglés *crowdfunding*). Por ejemplo, las cooperativas de energía de "prosumo" (acrónimo formado por las palabras productor y consumidor)



Sistemas financieros locales fortalecidos pueden contribuir a ampliar el acceso a fuentes de financiamiento y promover una mayor colaboración con las comunidades



fueron pioneras en las ciudades alemanas en las que sus residentes son a la vez productores y consumidores de energía renovable. En Dinamarca, el programa "derecho a invertir" permite que las compañías de energía reciban inversiones en sus operaciones por parte de la ciudadanía local. Estos son algunos indicios sobre la posibilidad de implantar nuevos modelos. Las alianzas de inversión público-privadas han de desempeñar un papel importante en la transición hacia nuevas formas de prestación de servicios⁷³.

Los reguladores financieros siguen jugando un papel destacado para garantizar que las nuevas alianzas financieras rindan cuentas y que tanto los financieros como las ciudades no sucumban ante activos irregulares o "tóxicos"⁷⁴.

Argumentos en favor de una reforma del sector financiero

En la fase actual del proceso de urbanización, el beneficio económico que se deriva de las ciudades inclusivas, compactas y coordinadas representa un elemento convincente para el cambio⁷⁵. Sin embargo, la necesaria movilización de entre 5 y 7 billones de dólares por año durante los próximos quince años y su asignación de manera eficaz en las ciudades, está supeditada a reformas que permitan superar las barreras financieras vinculadas con la financiación de bienes públicos-privados y de proyectos "no bancarizables" a escala de la ciudad.

Existen suficientes recursos disponibles, pero el interés por promover la reasignación del capital para invertir en las ciudades es "esencialmente una cuestión de elección pública. (...) Está en juego la posibilidad de dar forma a un sistema financiero adaptado al siglo XXI para satisfacer las necesidades del desarrollo sostenible"⁷⁶. El compromiso de transferir una parte mayor de los recursos nacionales a niveles sub-nacionales debe ser acompañado con la creación de sistemas financieros locales endógenos, que también han de estar motivados por el convencimiento de que tales asignaciones tienden a reforzar el crecimiento económico y el desarrollo inclusivo⁷⁷.

No se podrán alcanzar las metas de la Nueva Agenda Urbana mediante una simple liberalización financiera o la reproducción



No se podrán alcanzar las metas de la Nueva Agenda Urbana mediante una simple liberalización financiera o la reproducción del tipo de financiación que ha generado la degradación del medio ambiente, la dispersión urbana y la exclusión social como parte inherente del desarrollo urbano



del tipo de financiación que ha generado la degradación del medio ambiente, la dispersión urbana y la exclusión social como parte inherente del desarrollo urbano. La oferta de financiación debe ser adaptada al contexto local y su éxito dependerá de una visión clara sobre los resultados que deben ser financiados.

Esta ambición va más allá de la ampliación de la financiación tradicional de proyectos y exige una nueva visión de los componentes sociales, institucionales, espaciales y de infraestructura de las ciudades que serán construidas durante los próximos años. También requiere la creación de nuevas alianzas entre los agentes del capital

mundial y los actores locales que suelen estar más familiarizados con las oportunidades y los riesgos concretos de sus ciudades, y que también están capacitados y preparados para gestionar contratos complejos con múltiples actores.

En este contexto de creciente financiarización, el éxito a largo plazo del sector financiero está supeditado a su capacidad de invertir en economías funcionales, inclusivas y sanas en el seno de ciudades y territorios.

La limitada capacidad del sector financiero tradicional para invertir en infraestructura urbana, en tecnologías de baja emisión de carbono y en bienes públicos básicos, condujo a una mala asignación de capital que, históricamente, ha precipitado las crisis. En el centro de estos problemas se evidencia un déficit de información, relacionados con la incertidumbre y el desconocimiento de las regiones, de los mecanismos de gobernanza, de las tecnologías y de las economías que requieren desesperadamente de financiación, pero que por el momento no son capaces de presentar sus demandas de la manera que exigen los profesionales de las finanzas. La necesidad de reformar el sector financiero mundial con el objetivo de responder a las múltiples implicaciones del proceso de urbanización plantea la necesidad de un "grupo de reflexión sobre las finanzas mundiales" comprometido a corregir las asimetrías en la información y promover nuevos flujos de financiación hacia la infraestructura y los servicios urbanos.



NOTAS

- ¹ Perez, "Unleashing a Golden Age after the Financial Collapse"; Swilling, "Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition".
- ² Rockstrom, "A Safe Operating Space for Humanity"; Scoones, Leach, y Newell, *The Politics of Green Transformations*.
- ³ Consejo Asesor Científico sobre Cambio Climático de Alemania (WBGU): *Humanity on the move*.
- ⁴ Para ampliar información sobre las tendencias urbanas en todo el mundo, consúltese la introducción del informe.
- ⁵ Consejo Asesor Científico sobre Cambio Climático de Alemania (WBGU): *Humanity on the move*. También coincide en parte con los debates del Foro Económico Mundial de 2016 sobre la "cuarta revolución industrial".
- ⁶ Evans, Karvonen y Raven, *The Experimental City*.
- ⁷ CGLU, *La descentralización y la democracia local en el mundo*; CGLU, *El financiamiento de los gobiernos locales*; Harvey, "From Managerialism to Entrepreneurialism".
- ⁸ Sengers, Berkhout, Wieczorek y Raven, "Experiments in the City".
- ⁹ Smoke, "Decentralisation in Africa"; Pike, Rodríguez-Pose, y Tomaney, *Local and Regional Development*; CGLU, *La descentralización y la democracia local en el mundo*; CGLU, *El financiamiento de los gobiernos locales*; Rodríguez-Pose, "Economists as Geographers and Geographers as Something Else"; Barca, McCann, y Rodríguez-Pose, "The Case for Regional Development Intervention".
- ¹⁰ Ascani, Crescenzi, y Lammarino, "Regional Economic Development"; Véase también, Banco Mundial, Informe de *Desarrollo Mundial 2009: Una nueva Geografía Económica*; Yusuf, Wu y Evenett, *Local Dynamics in an era of Globalization*; OECD, *Territorial Reviews Series* y otras publicaciones sobre el desarrollo regional.
- ¹¹ "La gobernanza, es distinta del gobierno. Se refiere a la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre dirigentes y los que son dirigidos, el gobierno y los gobernados. En esta relación es central la idea de la credibilidad, tanto de los políticos como de las instituciones de gobierno. Las vías para mejorar la credibilidad y la legitimidad del gobierno dependen de la rendición de cuentas, la transparencia, la sensibilidad, la participación real, el empoderamiento de grupos de la sociedad civil y la consulta pública" (McCarney, Halfani y Rodríguez, "Towards an Understanding of Governance", p. 95-6.)
- ¹² ONU-Hábitat, *Líneas directrices sobre la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales*, adoptados en 2007 y complementadas en 2009 con las *Directrices sobre el acceso a servicios básicos para todos*. Estos dos documentos deberían ser leídos junto con el recién aprobado *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* (2015).
- ¹³ Graham y Marvin, *Splintering Urbanism*.
- ¹⁴ Angel, *Planet of Cities*.
- ¹⁵ Organización Internacional del Trabajo (OIT-ILO), *The changing nature of work*.
- ¹⁶ OECD, *Is Informal Normal?*
- ¹⁷ UNRISD, *Combating Poverty and Inequality*.
- ¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (UNGA A/Res/21/2200), aprobado en 1966 y entra en vigor en 1976. Para vivienda, véase también ONU-Hábitat, Declaración de Estambul y Agenda Hábitat (párrafo 61). Sobre el derecho al agua y al saneamiento, véase Resolución de Naciones Unidas A/Res/64/292, 28 de julio 2010.
- ¹⁹ CGLU, *La cultura cuarto pilar del desarrollo*.
- ²⁰ Borja, y Castells. *Local and Global*.
- ²¹ La resolución de la Asamblea General por la cual se aprueba el documento está disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E.
- ²² Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/Res/70/1, 21 de octubre de 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- ²³ Naciones Unidas, *Policy paper 3: National urban policy*, 4.
- ²⁴ Naciones Unidas, *Policy paper 3: National urban policy*, 5.
- ²⁵ Sengers, Berkhout y Raven, *Experiments in the City*.
- ²⁶ Véase también, Sassen, *Expulsions*.
- ²⁷ Taylor y Peter, "Strengthening climate resilience in African cities".
- ²⁸ ONU-Hábitat, *Urban Patterns for a Green Economy*.
- ²⁹ Agenda de Hábitat 1996: par. 181, exige el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de participación.
- ³⁰ Véase capítulo 2 áreas metropolitanas en la versión completa del libro; Mansuri y Rao, *Localizing development*.
- ³¹ Una aproximación a las dinámicas del Derecho a la Ciudad puede ser obtenida en <http://www.righttothecityplatform.org.br/>, <http://www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/> y en ONU-Habitat III, *Habitat III Policy Paper 1 – The Right to the City*.
- ³² *Ibid.*
- ³³ CGLU Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (<http://www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/world-charter-agenda/1>) y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad <http://www.righttothecityplatform.org.br/>
- ³⁴ Mitlin y Patel, "The urban poor and strategies for a pro-poor politics".
- ³⁵ Véase el artículo de la edición 2008, *City Governance and Citizen Action of Environment & Urbanization*.
- ³⁶ Estas cuestiones se analizan con más detalle en el capítulo 6 de ONU-Habitat, *World Cities Report 2016*.
- ³⁷ CGLU-Comisión de Finanzas Locales para el Desarrollo, "Contribuciones de CGLU a Hábitat III para el debate sobre las Finanzas Locales".
- ³⁸ Krippner, "What is Financialization?"; Epstein, *Financialization and the World Economy*.
- ³⁹ Guironnet y Halbert, "the Financialization of Urban Development Projects"
- ⁴⁰ Mazzacuto, "Financing Innovation".
- ⁴¹ UNCTAD (CNUCED), *Investing in the SDGs*.
- ⁴² Dobbs et al., *Infrastructure Productivity*.
- ⁴³ Cities Climate Finance Leadership Alliance, "The State of City Climate Finance", 14.
- ⁴⁴ Esta cifra es controvertida. UNCTAD (CNUCED), *Investing in the SDGs* informaba que 20 billones de dólares estaban retenidos en "fondos de pensiones domiciliados en países desarrollados".
- ⁴⁵ United Nations Environment Programme. (UNEP), "The Financial System We Need. Aligning the Financial System with Sustainable Development".
- ⁴⁶ Cities Climate Finance Leadership Alliance, "The Bangkok-Johannesburg Blueprint"; ONU-Habitat III, "Mexico City Declaration for Habitat 3".
- ⁴⁷ Mazzacuto y Shipman, "Accounting for Productive Investment and Value Creation".
- ⁴⁸ Infrastructure Consortium for Africa, China Exim Bank
- ⁴⁹ Naciones Unidas, "Mexico City Declaration for Habitat 3".

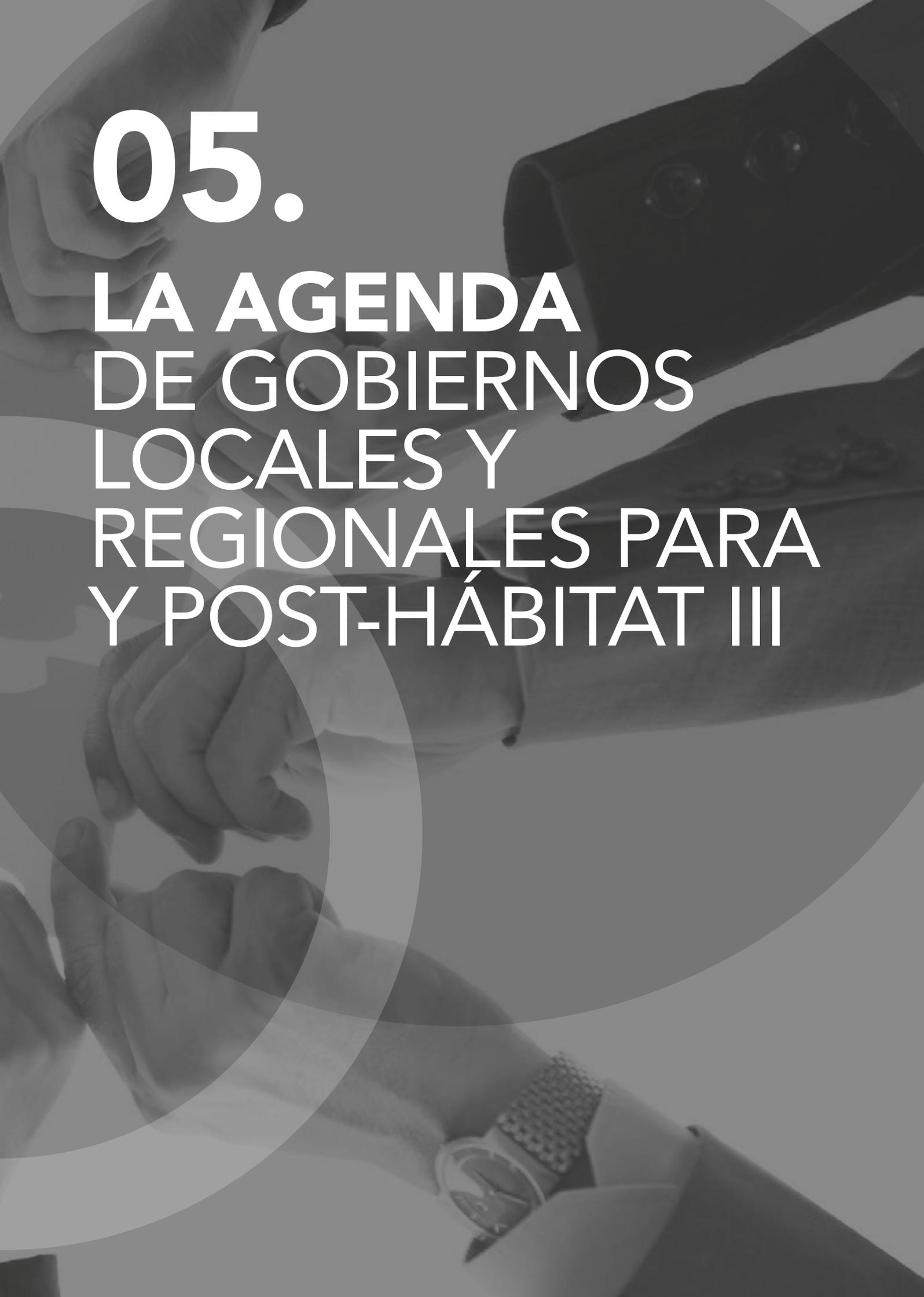
- ⁵⁰ Ibid.
- ⁵¹ CGLU-Comisión de Finanzas Locales para el Desarrollo, "Contribuciones de CGLU a Hábitat III para la Discusión sobre Finanzas Locales".
- ⁵² United Nations Environment Programme. (UNEP), "The Financial System We Need. Aligning the Financial System with Sustainable Development".
- ⁵³ CGLU-Comisión de Finanzas Locales para el Desarrollo, "Contribuciones de CGLU a Hábitat III para la Discusión sobre Finanzas Locales".
- ⁵⁴ Bahl, Linn y Wetzel, "Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World".
- ⁵⁵ Téngase en consideración que esto es difícilmente aplicable en contextos de baja autonomía política y fiscal donde los mecanismos de compensación son generalmente implementados por el Estado a través de transferencias adicionales a los municipios con menos recursos.
- ⁵⁶ Para más información, véase: Hogg, "Financing Sustainable Cities".
- ⁵⁷ UNCTAD, *Investing in the SDGs*.
- ⁵⁸ OECD/AfDB/UNDP (2016) *African Economic Outlook 2016*
- ⁵⁹ Ibid.
- ⁶⁰ Ibid.
- ⁶¹ Warren, "Spanning Africa's Infrastructure Gap".
- ⁶² Naciones Unidas, "Mexico City Declaration for Habitat 3. Financing for Urban Development: the millennium challenge". p.4
- ⁶³ CGLU-Comisión de Finanzas Locales para el Desarrollo, "Contribuciones de CGLU a Hábitat III para la Discusión sobre Finanzas Locales".
- ⁶⁴ Warren, "Spanning Africa's Infrastructure Gap".
- ⁶⁵ Clark and Moonen, "The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century".
- ⁶⁶ CGLU-Comisión de Finanzas Locales para el Desarrollo, "Contribuciones de CGLU a Hábitat III para la Discusión sobre Finanzas Locales".
- ⁶⁷ Ibid.
- ⁶⁸ Véase capítulo sobre áreas metropolitanas, en Informe completo de GOLD IV.
- ⁶⁹ OECD/AfDB/UNDP, *African Economic Outlook 2016*.
- ⁷⁰ Mazzacuto, "Financing Innovation"; Mazzacuto y Shipman, *Accounting for Productive Investment and Value Creation*.
- ⁷¹ Natural Capital Declaration, "Leading Financial Institutions to Test Lending Portfolios for Environmental Risk".
- ⁷² Mazzacuto, "From Market Fixing to Market Creating".
- ⁷³ Ibid.
- ⁷⁴ Clark y Moonen, "The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century"
- ⁷⁵ Gouldson et al., "Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities". New Climate Economy (NCE) *Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities*. 8 de Septiembre. Disponible en: newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/09/NCE2015_workingpaper_cities_final_web.pdf
- ⁷⁶ UNEP, "The Financial System We Need".
- ⁷⁷ Blöchliger y Égert, "Decentralisation and Economic Growth – Part. 2".

BIBLIOGRAFÍA

- AfDB, UNDP, y OECD. *African Economic Outlook 2016*. African Economic Outlook. OECD Publishing, 2016. http://www.oecd-ilibrary.org/development/african-economic-outlook-2016_aeo-2016-en.
- Angel, Shlomo. *Planet of cities*. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- Ascani, Andrea, Riccardo Crescenzi, y Simona Iammarino. «Regional Economic Development: a review». SEARCH Working Paper. Sharing Knowledge Assets: InterRegionally Cohesive Neighbourhoods (SEARCH) Project, enero de 2012. <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf>.
- Barca, Fabrizio, Philip McCann, y Andrés Rodríguez-Pose. «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches». *Journal of Regional Science* 52, n.o 1 (febrero de 2012): 134-52. doi:10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.
- Blöchliger, Hansjörg, y Balázs Égert. «Decentralisation and Economic Growth - Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment». OECD Working Papers on Fiscal Federalism. Paris: OECD, 3 de junio de 2013.
- Borja, Jordi, Manuel Castells, Mireia Belil, y Chris Benner. *Local and Global: The Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan Publications, 1997.
- CGLU. *El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial*. GOLD - Informe mundial sobre la descentralización y la democracia mundial 3. Pamplona, Thomson Reuters - Aranzadi, 2014.
- . «Cultura, cuarto pilar del desarrollo sostenible». Barcelona: CGLU, 2010. <http://www.agenda21culture.net/index.php/docman/-/1/393-zzculture4pillarsden/file>.
- . *La descentralización y la democracia local en el mundo, 2008*. GOLD - Informe mundial sobre la descentralización y la democracia mundial 1. Barcelona (España), CGLU, 2009.
- . *La financiación de los gobiernos locales: desafíos del siglo XXI*. GOLD - Informe mundial sobre la descentralización y la democracia mundial 2. Pamplona, Thomson Reuters - Aranzadi, 2011.
- Comisión de Finanzas locales para el desarrollo. «UCLG Inputs to Habitat III on the Discussion on Local Finance». Barcelona: UCLG, 2016.
- Cities Climate Finance Leadership Alliance. «The Bangkok-Johannesburg Blueprint». CCFLA, 2015.
- . «The State of City Climate Finance 2015». CCFLA, 2015. <http://www.citiesclimatefinance.org/wp-content/uploads/2015/12/CCFLA-State-of-City-Climate-Finance-2015.pdf>.
- Clark, Greg, y Tim Moonen. «The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century». London: The Business of Cities, Ltd., 2016. [acceso: <http://www.gold.uclg.org/>]
- Dobbs, Richard, Herbert Pohl, Diaan-Yi Lin, Jan Mischke, Nicklas Garemo, Jimmy Hexter, Stefan Matzinger, Robert Palter, y Rushad Nanavatty. *Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year*. New York: McKinsey Global Institute, 2013.
- Epstein, Gerald A., ed. *Financialization and the world economy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2005.
- Evans, James, Andrew Karvonen, y Rob Raven, eds. *The Experimental City*. London; New York: Routledge, 2016.
- Gouldson, Andy, Sarah Colnbrander, Andrew Sudmant, Nick Godfrey, Joel Millward-Hopkins, Wanli Fang, y Xiao Zhao. «Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities». Contributing paper for «Seizing the Global Opportunity: Partnerships for Better Growth and a Better Climate». London; Washington, D.C.: New Climate Economy, 2015.
- Graham, Stephen, y Simon Marvin. *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London; New York: Routledge, 2001.
- Guironnet, Antoine, y Ludovic Halbert. «The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications». Working Paper. HAL, 2014.
- Harvey, David. «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism». *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71, no 1 (1989): 3. doi:10.2307/490503.
- Hogg, John. «Financing Sustainable Cities: How We're Helping Africa's Cities Raise Their Credit Ratings». *The World Bank*, 2013. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/24/financing-sustainable-cities-africa-creditworthy>.
- International Labour Organization, ed. *The Changing Nature of Jobs*. World Employment and Social Outlook (WESO) 2015. Geneva: ILO, 2015.
- Krippner, G. «What is Financialization?» Department of Sociology. Los Angeles: UCLA, 2004.
- Landry, Charles. *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. 2nd edition. London; Sterling, VA: Routledge, 2008.
- Mansuri, Ghazala, y Vijayendra Rao. *Localizing development: does participation work?* Washington, D.C.: The World Bank, 2013.
- Mazzucato, M. «Financing Innovation: Creative Destruction vs. Destructive Creation». *Industrial and Corporate Change* 22, n.o 4 (1 de agosto de 2013): 851-67. doi:10.1093/icc/dtt025.
- Mazzucato, Mariana. «From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy». *Industry and Innovation* 23, n.o 2 (17 de febrero de 2016): 140-56. doi:10.1080/13662716.2016.1146124.
- Mazzucato, M., y A. Shipman. «Accounting for Productive Investment and Value Creation». *Industrial and Corporate Change* 23, n.o 4 (1 de agosto de 2014): 1059-85. doi:10.1093/icc/dtt037.
- McCarney, Patricia, Mohamed Halfani, y Alfredo Rodríguez. «Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries». En *Urban research in the developing world: Perspectives on the City*, editado por Richard E. Stren y Judith Kjellberg Bell, Vol. 4. Toronto: Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, 1995.

- Naciones Unidas. «Policy Paper 1: Right to the City and Cities for All». Preparatory Committee for Habitat III. Surabaya: United Nations General Assembly, 2016.
- . «Policy Paper 3: National urban policy». Preparatory Committee for Habitat III. Surabaya: United Nations General Assembly, 2016.
- . «Mexico City Declaration for Habitat III. Financing urban development: the Millennium challenge». Thematic Meetings. Mexico City: United Nations, 2016.
- Natural Capital Declaration. «Leading Financial Institutions to Test Lending Portfolios for Environmental Risk», 2016.
- OECD. *Is Informal Normal?* Development Centre Studies. Paris, OECD, 2009.
- ONU-Hábitat. , ed. *Urban patterns for a green economy*. Nairobi : UN-Habitat, 2012.
- ONU-Hábitat, y UNECA. *Towards an Africa Urban Agenda*. Nairobi: UN-Habitat, 2015.
- Perez, Carlota. «Unleashing a golden age after the financial collapse: Drawing lessons from history». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Economic-financial crisis and sustainability transition, 6 (marzo de 2013): 9-23. doi:10.1016/j.eist.2012.12.004.
- Pieterse, Edgar. «Building new worlds: design and the Second Urban Transition». En *Design with the other 90%: Cities*, editado por Cynthia E. Smith. New York: Smithsonian Cooper-Hewitt National Design Museum, 2011.
- . «Recasting Urban Sustainability in the South». *Development* 54, n.o S3 (septiembre de 2011): 309-16. doi:10.1057/dev.2011.62.
- Pike, Andy, Andres Rodríguez-Pose, y John Tomaney. *Local and Regional Development*. Abingdon, Oxon: Taylor & Francis, 2006.
- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, Eric F. Lambin, Timothy M. Lenton, et al. «A safe operating space for humanity». *Nature* 461, no 7263 [24 de septiembre de 2009]: 472-75. doi:10.1038/461472a.
- Rodríguez-Pose, Andrés. «Economists as Geographers and Geographers as Something Else: On the Changing Conception of Distance in Geography and Economics». *Journal of Economic Geography* 11, no 2 (1 de marzo de 2011): 347-56. doi:10.1093/jeg/lbq034.
- Sassen, Saskia. *Expulsions: brutality and complexity in the global economy*. Cambridge, MA: Belknap Press, 2014.
- Scoones, Ian, Melissa Leach, y Peter Newell. *The Politics of Green Transformations*, 2015. <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=1924433>.
- Sengers, F., F. Berkhout, y R. Raven. «Experiments in the City: Unpacking Notions of Experimentation for Sustainability». En *The Experimental City*, editado por James Evans, Andrew Karvonen, y Rob Raven. London; New York: Routledge, 2016.
- Smoke, Paul. «Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges». *Public Administration and Development* 23, no 1 (febrero de 2003): 7-16. doi:10.1002/pad.255.
- Swilling, Mark. «Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition: An African Perspective». *Environmental Innovation and Societal Transitions* 6 (marzo de 2013): 96-115. doi:10.1016/j.eist.2012.11.001.
- Taylor, Anna, y Peter Camaren. «Strengthening climate resilience in African cities. A framework for working with informality». London; Cape Town: Climate and Development Knowledge Network and African Centre for Cities, 2014.
- UNCTAD, ed. *Investing in the SDGs: An Action Plan*. World Investment Report 2014. New York: United Nations, 2014.
- UNEP. «The financial system we need. Aligning the financial system with sustainable development». Inquiry Reports. Geneva: UNEP, 2015.
- UNRISD. *Combating poverty and inequality: structural change, social policy and politics*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2010.
- Warren, Herman. «Spanning Africa's infrastructure gap». London: The Economist Corporate Network, 2015.
- WBGU - German Advisory Council on Global Change. *Humanity on the Move: Unlocking the Transformative Power of Cities*. Summary. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 2016.
- World Bank. *World Development Report: reshaping economic geography*. World development report 2009. Washington, D.C: The World Bank, 2009.
- Yusuf, Shahid, Weiping Wu, y Simon J. Evenett, eds. *Local dynamics in an era of globalization: 21st century catalysts for development*. New York, N.Y: Oxford University Press, 2000.





05.

**LA AGENDA
DE GOBIERNOS
LOCALES Y
REGIONALES PARA
Y POST-HÁBITAT III**

LA AGENDA

El mensaje central de GOLD IV es que gobiernos locales y regionales, con competencias y recursos adecuados, pueden asumir un papel de liderazgo en la implementación de las agendas mundiales de desarrollo y especialmente para la Nueva Agenda Urbana.

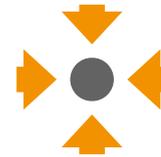
La proximidad permite a los gobiernos locales y regionales apoyar a su ciudadanía en cada ciudad y territorio para "co-producir" una respuesta apropiada que permita lograr los objetivos marcados por la agenda de desarrollo de reducir la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático.

Además, las recomendaciones de la Nueva Agenda Urbana deben ser aplicadas a todo tipo de asentamientos, espacios y territorios habitados por las personas, con el fin de no dejar a nadie en el camino y promover una ciudadanía comprometida. La Nueva Agenda Urbana debería fortalecer las metas de los ODS, los compromisos de la COP21 sobre el cambio climático, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAAA, según sus siglas en inglés) sobre la financiación del desarrollo. Es necesario, también, que estas recomendaciones se sustenten en los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y del Pacto Internacional de la ONU para los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966). Al mismo tiempo, debería apoyarse en las Directrices Internacionales de Naciones Unidas sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos y sobre Planificación Urbana y Regional.

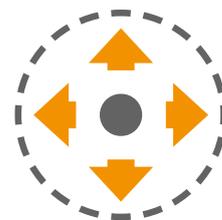
La descentralización efectiva, con una transferencia gradual de competencias, de recursos y de capacidades hacia los gobiernos locales y regionales es una condición previa para que las instituciones locales puedan asumir plenamente su papel. La consecución de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana dependerá de ello. No se puede "transformar el mundo" sin transformar previamente las ciudades y asentamientos en los que vivimos.

Las siguientes recomendaciones son el resultado de los análisis y contribuciones de los gobiernos locales y regionales que participaron en la preparación de este informe. También se basan en las recomendaciones del Grupo de Trabajo Mundial de Gobiernos Locales y Regionales (en inglés, *Global Taskforce of Local and Regional Governments*, GTF) formuladas durante el proceso de Hábitat III. Abarcan las reformas que deben ser implementadas de inmediato para apoyar a países, gobiernos locales y regionales y a otros actores para impulsar la Nueva Agenda Urbana.

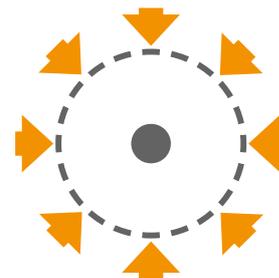
El primer grupo de recomendaciones sobre la "acción local", se centran en cómo los gobiernos sub-nacionales pueden contribuir al éxito de los ODS, del Acuerdo de París, del Marco de Sendai y la Nueva Agenda Urbana. El segundo paquete de recomendaciones se refiere a la "acción nacional" y se centra en las reformas legales, institucionales y de políticas a nivel estatal. La última serie de recomendaciones sobre la "acción internacional" considera tres dimensiones clave para el desarrollo nacional y local: la gobernanza mundial, la financiación internacional y la cooperación descentralizada. Todas estas recomendaciones buscan fortalecer el papel de los gobiernos locales y regionales en la aplicación de una nueva agenda internacional para el desarrollo inclusivo y sostenible.



ACCIÓN LOCAL



ACCIÓN NACIONAL



ACCIÓN INTERNACIONAL



LA APLICACIÓN DE LA NUEVA AGENDA URBANA SOBRE EL TERRENO

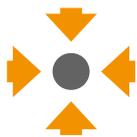
1. Mejorar las capacidades de gestión estratégica de los gobiernos locales y regionales.
2. Impulsar una participación dinámica y autónoma de la sociedad civil para co-crear las ciudades y territorios .
3. Aprovechar la planificación urbana y regional integrada para dar forma al futuro de las ciudades y territorios.
4. Garantizar el acceso a una infraestructura y servicios básicos de calidad y resilientes para todos.
5. Desarrollar oportunidades económicas locales para la creación de empleo decente y favorecer la cohesión social.
6. Situar el «Derecho a la Ciudad» en el centro de la gobernanza urbana y territorial.
7. Dirigir la transición hacia ciudades y regiones resilientes y con bajas emisiones de carbono.
8. Promover el patrimonio local, la creatividad y la diversidad a través de políticas culturales centradas en las personas.

UN NUEVO SISTEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL

1. Renovar los marcos institucionales para promover una gobernanza compartida y una descentralización eficaz.
2. Construir políticas urbanas nacionales y regionales coherentes e integradas, alineadas con los gobiernos sub-nacionales .
3. Repensar los sistemas de financiación sub-nacional con el objetivo de que la financiación respete los principios de sostenibilidad.
4. Involucrar a los gobiernos locales y regionales en el seguimiento de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana, respaldado en el uso de datos territoriales.

EL LEGÍTIMO LUGAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN LA MESA GLOBAL

1. Incluir redes organizadas de gobiernos locales y regionales en las estructuras de gobernanza de las instituciones internacionales de desarrollo.
2. Crear nuevos instrumentos para la financiación de infraestructura y los servicios locales sostenibles.
3. Apoyar la cooperación descentralizada, ciudad a ciudad, el aprendizaje y el intercambio de conocimientos para fomentar la innovación .



ACCIÓN LOCAL: LA APLICACIÓN DE LA NUEVA AGENDA URBANA SOBRE EL TERRENO

Como consecuencia de los crecientes vínculos entre los desafíos internacionales y locales, **los gobiernos locales y regionales, juegan un papel crecientemente relevante en la regulación de la ciudad y de los territorios, así como en la protección del interés común.** Sin embargo, a menudo carecen de los recursos para responder a estos desafíos, lo que afecta su capacidad para desempeñar sus competencias. Para contribuir al llamado que realizan los ODS a “transformar el mundo”, los gobiernos locales y regionales deben ser capaces de anticipar y de impulsar las siguientes acciones:

1.

MEJORAR SUS CAPACIDADES DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

Los líderes locales y regionales deben desarrollar nuevas capacidades y formas de liderazgo para responder y aprovechar las oportunidades que les ofrece la consecución de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana como, por ejemplo:

- Impulsar una gobernanza compartida para renovar la democracia local; desarrollar nuevos modelos de gobernanza que fortalezcan la equidad, la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a los derechos humanos, para proteger la dignidad y el bienestar de las personas.
- Hacer de la innovación una forma de vida, crear alianzas para la innovación, generando espacios para la planificación y la experimentación (*city labs* o laboratorios de ciudades). Utilizar las nuevas TICs para promover el gobierno electrónico, la toma de decisiones colaborativa, la recopilación de datos locales de mejor calidad, reforzando con ello la transparencia y la rendición de cuentas.
- Desarrollar un enfoque de gestión estratégica para garantizar una administración eficaz de las finanzas y activos locales, y de esta manera utilizarlos como palanca para la movilización de recursos; fortalecer la

capacidad de negociación con el sector privado para proteger los bienes públicos urbanos y definir un marco de actuación para favorecer el interés público; mejorar la gestión de riesgos y crisis.

- Contratar al personal mejor cualificado para proteger los bienes comunes: desarrollar una carrera profesional atractiva para el personal local; invertir en la capacitación de los funcionarios y favoreciendo su implicación en la formación y el intercambio de conocimientos entre pares (plataformas de aprendizaje, *peer-to-peer learning platforms*); respetar los derechos laborales de los funcionarios públicos y de los proveedores de servicios públicos.
- Trazar un código de conducta con mecanismos de control independientes para luchar contra la corrupción.
- Fortalecer la solidaridad entre ciudades y regiones, y fomentar la cooperación intermunicipal: promover alianzas entre ciudades con el objetivo de crear economías de escala para la prestación de servicios, reforzar la alianza urbano-rural para la seguridad alimentaria y la protección de los recursos naturales.

2.

IMPULSAR UNA PARTICIPACIÓN DINÁMICA Y AUTÓNOMA DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CO-CREAR LAS CIUDADES Y TERRITORIOS

La democracia participativa, la prestación compartida de servicios públicos, la co-producción de viviendas y las economías colaborativas contribuyen a un nuevo enfoque de la gobernanza. Los líderes locales y regionales deberían:

- Fortalecer el compromiso de la ciudadanía a participar de manera plena en la vida local política, social, económica y cultural, creando así las condiciones, mecanismos y medios (espacio, recursos, etc.) adecuados para la participación efectiva (por ejemplo, en planificación y en presupuestos participativos); promover el monitoreo de la ciudadanía sobre las políticas públicas y el acceso abierto a los datos locales; desarrollar espacios públicos y foros para fomentar la interacción y la innovación; apoyar la organización independiente de la sociedad civil y de sus organizaciones para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Co-crear asociaciones desde las ciudades y territorios, facilitar alianzas eficaces locales y regionales con la sociedad civil, pero también con el sector privado y universidades, para

avanzar hacia la co-creación y co-gestión de las ciudades y territorios.

- Implicar a todos los actores en la prestación de servicios accesibles a todos, promover la coproducción: desarrollar el diálogo con los actores clave (sociedad civil, gobierno central, operadoras de servicios, sindicatos). Redactar "cartas locales" sobre los servicios públicos para definir los niveles y estándares de calidad en la prestación de servicios, funciones y responsabilidades, normas de transparencia, pero también de modelos de gestión y financiación sostenibles a largo plazo.
- Promover programas de vivienda social y apoyar las iniciativas ciudadanas por una vivienda digna: las iniciativas de la sociedad civil pueden contribuir a la co-producción de vivienda asequible (fondos de solidaridad, producción social del hábitat, y cooperativas de vivienda).
- Reconocer a los asentamientos informales como medios legítimos y tradicionales de producción urbana de los países en desarrollo, y trabajar junto a los habitantes de los barrios precarios para la integración de las áreas informales a la trama urbana.
- Fomentar la «economía cívica»: invertir en economías colaborativas, sociales y familiares para mejorar el acceso a empleos decentes y a medios de subsistencia, implicar a la ciudadanía y comunidades locales en estos nuevos modelos de negocio con fines solidarios o innovadores (con o sin ánimo de lucro); crear nuevas oportunidades (economías colaborativas para la movilidad, la vivienda, la agricultura urbana, la financiación colaborativa, productos culturales, cooperativas).

3.

APROVECHAR LA PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL INTEGRADA PARA DAR FORMA AL FUTURO DE LAS CIUDADES Y TERRITORIOS

La planificación estratégica es un componente fundamental de la gestión. Incluye la ordenación del territorio, la gestión del suelo y de la infraestructura, la estabilidad económica y otras dimensiones que forman parte de las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales. Éstos deberían:

- Dar forma a las ciudades y territorios de acuerdo con las necesidades de sus habitantes; impulsar la **planificación estratégica participativa** a largo plazo, trabajando con los actores locales y los movimientos sociales para crear una visión compartida de las ciudades y territorios para

los próximos diez o veinte años.

- Hacer uso de una planificación flexible y dinámica que promueva una mayor calidad de vida, densidad urbana, diversidad social y funcional en los barrios, conectividad y seguridad en los espacios públicos. En las ciudades de rápido crecimiento, invertir más en la planificación, mejorar la gestión del suelo para la transformación de áreas industriales abandonadas y en las nuevas extensiones urbanas; prevenir la expansión de los barrios precarios, especialmente sobre zonas de riesgo.
- Utilizar los planes y regulaciones sobre el uso del suelo (o planes urbanísticos municipales) como herramientas estratégicas para gestionar mejor la expansión urbana, reducir la urbanización en zonas de riesgo, promover la integración social, valorizar la cultura y el patrimonio, reducir la especulación inmobiliaria, y finalmente, garantizar la seguridad en la tenencia y la ocupación.
- Garantizar la actualización de catastros (registros sobre la propiedad del suelo) para mejorar la tributación regional y favorecer la recuperación, por parte de las autoridades locales, de un porcentaje de las plusvalías del suelo e inmobiliarias generadas.
- Desarrollar una planificación sobre la totalidad del área funcional metropolitana con el objetivo de articular áreas metropolitanas más integradas, policéntricas, y garantizar, para todos, un acceso equitativo a las infraestructuras, a los servicios, al empleo y a los servicios básicos.
- Fortalecer la planificación conjunta entre regiones, ciudades y municipios rurales, a fin de generar sinergias y economías de aglomeración.
- Reforzar el papel de las ciudades intermedias y pequeñas ciudades, y por último promover la interconectividad, aliviando las presiones de la urbanización sobre los recursos naturales.

4.

GARANTIZAR EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS DE CALIDAD Y RESILIENTES PARA TODOS

El acceso a los servicios básicos es un derecho humano que debe ser garantizado a todos. Los gobiernos locales y regionales deberían ampliar los servicios y, al mismo tiempo, reducir el impacto de la infraestructura urbana sobre el medio ambiente. Para «resolver la cuadratura del círculo», éstos deben tener competencias que les permitan innovar:

- Diseñar proyectos de infraestructura (transporte, servicios, etc.) en el contexto

de los planes de desarrollo y urbanísticos, incluyendo las estrategias de inversión a largo plazo; fortalecer la coordinación entre los gobiernos metropolitanos y municipios para garantizar que la infraestructura de servicios básicos acompañe y oriente al crecimiento urbano.

- Mejorar la gestión y prestación de los servicios públicos; desarrollar modelos de gestión transparentes adaptados a los contextos locales; facilitar las alianzas innovadoras para la coproducción y co-gestión de los servicios con empresas socialmente responsables y las comunidades locales (a través de alianzas público-privadas, las PPP, y las asociaciones público-privadas-ciudadanas, PPPC). Evitar que las áreas rurales queden sin acceso a los servicios públicos.
- Promover servicios públicos asequibles y financieramente sostenibles; desarrollar mecanismos que garanticen los servicios mínimos a los más vulnerables y asegurar servicios básicos asequibles para los todos (a través de subsidios, tarifas progresivas y un consumo mínimo de seguridad). Garantizar a través de subsidios cruzados entre servicios el equilibrio financiero entre los servicios estructuralmente rentables y deficitarios (ej. gestión de la electricidad frente a la gestión de residuos).
- Explorar nuevos modelos de coproducción de servicios, apoyar a los pequeños operadores formales e informales en la prestación de servicios a los que carecen de acceso: buscar opciones tecnológicas (por ejemplo, pequeños sistemas autónomos o sin conexión a la red para la provisión de energía renovable y alumbrado público, adaptados al contexto local). La prestación de servicios básicos informales y a pequeña escala, en particular en los asentamientos informales, es también una opción si los gobiernos locales contribuyen a garantizar la calidad y respaldar la coordinación con los operadores oficiales para asegurar su accesibilidad y proteger la salud pública.

5.

DESARROLLAR OPORTUNIDADES ECONÓMICAS LOCALES PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO DECENTE Y FAVORECER LA COHESIÓN SOCIAL

Los gobiernos locales y regionales deberían tener los poderes y recursos necesarios para ejercer un mejor control de las palancas del desarrollo económico, y aprovechar los cambios en la economía mundial para estimular el desarrollo económico endógeno:

- Potenciar las capacidades humanas y recursos locales fomentando la inversión y el emprendimiento local.
- Apoyar a una amplia gama de iniciativas económicas locales para que éstas se puedan adaptar a los desafíos globales, mejorar su resiliencia y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías (clústeres para PYMEs, innovación y economía del conocimiento, actividades económicas culturales, etc.).
- Aplicar criterios de responsabilidad ambiental y social en los sistemas de contratación pública local, crear oportunidades para las empresas locales, en particular las PYMEs, para contribuir al desarrollo económico local y la creación de empleo.
- Promover estrategias de crecimiento que necesiten una elevada densidad de mano de obra, con la participación del sector privado local y de las comunidades con el objetivo de crear mayores oportunidades de empleo; contribuir a la capacitación de los recursos humanos locales a fin de incrementar su productividad.
- Promover la economía circular para alentar la reutilización y el reciclaje, así como los circuitos económicos cortos para promover el desarrollo económico en áreas circundantes.
- Promover la «economía cívica», reconocer e integrar la economía informal (ayudar a los trabajadores informales, simplificar los procedimientos administrativos y el pago de impuestos, facilitar el acceso al espacio público, a los servicios y a la infraestructura, crear espacios para el diálogo social, mejorar los derechos de los trabajadores informales).

6.

SITUAR EL «DERECHO A LA CIUDAD» EN EL CENTRO DE LA GOBERNANZA URBANA Y TERRITORIAL

La creciente desigualdad genera nuevas formas de pobreza y exclusión. Los gobiernos locales y regionales asumen cotidianamente la responsabilidad de luchar contra la exclusión socio-espacial y promover la justicia social con la integración de los migrantes, la prevención de la discriminación y la violencia urbana, y la protección de los derechos sociales para garantizar prosperidad y bienestar:

- Reducir la pobreza y la desigualdad a nivel local identificando las carencias y reorientando las políticas sociales de manera más eficaz (asistencia social, programas para jóvenes, para el cuidado de la tercera edad, programas para personas con discapacidad, seguridad alimentaria), teniendo en cuenta las especificidades de cada grupo y mejorando el impacto de las políticas.

- Dar apoyo a las políticas de vivienda social y garantizar la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda digna para todos mediante el desarrollo de políticas de vivienda solidaria destinada a población de bajos ingresos (a través de la reserva de suelo público asequible y de la financiación pública para vivienda social).
- Trabajar con las comunidades para renovar los barrios informales; rehabilitar los barrios pobres degradados; reconocer y apoyar la producción social de la vivienda; garantizar la seguridad de la tenencia para los más vulnerables; y evitar los desalojos forzados.
- Complementar las políticas sociales sectoriales con el reconocimiento de la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos tal y como se expresa en la **Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad**.
- Facilitar el acceso a derechos y servicios a los recién llegados (inmigrantes y refugiados), fortalecer las políticas y estrategias de integración e inclusión (empleo, educación, salud, vivienda, cultura).

7.

DIRIGIR LA TRANSICIÓN HACIA CIUDADES Y REGIONES RESILIENTES Y CON BAJAS EMISIONES DE CARBONO

Las ciudades y territorios más respetuosos con el medio ambiente son la clave de un futuro sostenible. Los gobiernos locales y regionales deben orientarse hacia modelos de producción y consumo sostenibles, actuando para mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático:

- Ser vectores de sensibilización, de cambio y de difusión del conocimiento entre la ciudadanía, contribuyendo a formar ciudadanos responsables, respetuosos con su entorno, que trabajen para lograr ciudades y territorios más saludables, duraderos, resilientes y limpios.
- Reducir la huella ecológica de las ciudades, en particular de sus infraestructuras y servicios públicos (transporte, alumbrado público, edificios, agua, saneamiento, residuos, calefacción y espacios verdes).
- Incrementar el uso de energías renovables, de iniciativas para la mitigación y adaptación al cambio climático; garantizar una gestión responsable de los recursos naturales, teniendo en cuenta los efectos sobre la ecología urbana y rural.
- Integrar la protección medioambiental y la prevención de los desastres naturales en los procesos de planificación, mediante la aplicación de los principios contenidos en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

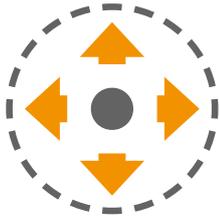
- Invertir en la renovación de las infraestructuras obsoletas y en la expansión de los servicios públicos de acuerdo con los principios del Acuerdo de París, ODS y el Marco de Sendai, impulsando la cooperación territorial, la integración de tecnologías inteligentes y la gestión eficaz en el uso de los recursos.
- Estimular la agricultura urbana y soluciones ecológicas a través de subvenciones y la creación de condiciones favorables para las iniciativas de la sociedad civil.
- Adaptar los sistemas de transporte y fomentar el transporte público y una movilidad multimodal con bajas emisiones de carbono.

8.

PROMOVER EL PATRIMONIO LOCAL, LA CREATIVIDAD Y LA DIVERSIDAD A TRAVÉS DE POLÍTICAS CULTURALES CENTRADAS EN LAS PERSONAS

La cultura es un elemento vital de la ciudadanía, de la integración y de la convivencia. Debería ser considerada como el cuarto pilar del desarrollo sostenible. Toda la ciudadanía tiene de derecho a la cultura. Las ciudades y los territorios deben promover políticas culturales dinámicas, en particular:

- Desarrollar e implementar políticas y actividades culturales que garanticen el derecho a la ciudadanía de acceder y tomar parte en la vida cultural, y garantizar la buena gobernanza de las políticas culturales.
- Aprovechar el potencial y el patrimonio cultural de las ciudades y territorios para promover el sentido de pertenencia e identificación de la ciudadanía con su localidad; integrar la cultura y el patrimonio en la planificación urbana.
- Reconocer la diversidad cultural como condición fundamental para la innovación, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de los conflictos.
- Reconocer y promover la creatividad como un aspecto central de la experiencia humana y una fuente de progreso.
- Integrar la economía cultural en las estrategias de desarrollo económico local.
- Integrar la gestión del patrimonio y de la cultura en la planificación urbana, incluso a través de métodos de evaluación de impacto cultural.
- Promover el intercambio y el aprendizaje a través de actividades y espacios culturales para impulsar nuevas actividades urbanas, en consonancia con la producción y el consumo sostenibles.
- Reforzar los lazos entre la cultura y la educación para favorecer la adquisición de competencias y conocimientos culturales; desarrollar herramientas digitales para la difusión de la cultura, la innovación y el acercamiento de las culturas.
- Adaptar y promover la **Agenda 21 de la Cultura**.



ACCIÓN NACIONAL: UN NUEVO SISTEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Para cumplir con sus responsabilidades, los gobiernos locales y regionales necesitan un entorno nacional favorable, con marcos jurídicos y recursos suficientes, así como un cambio de enfoque en las relaciones jerárquicas (*top-down*) con el Estado. Es necesario que los problemas o debilidades de los procesos de descentralización que sufren muchos países sean abordados. Los gobiernos nacionales deberían:

1.

RENOVAR LOS MARCOS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER UNA GOBERNANZA COMPARTIDA Y UNA DESCENTRALIZACIÓN EFICAZ

- Crear un sistema de gobernanza multinivel eficaz, respetando el principio de subsidiariedad; reconocer la interdependencia de los diferentes niveles de gobierno y fomentar la solidaridad para compartir mejor las responsabilidades. La subsidiariedad debe estar apoyada en una definición clara de las competencias y responsabilidades locales.
- Garantizar un entorno favorable a los gobiernos locales y regionales (con una descentralización política, administrativa y fiscal) para que puedan desarrollar sus propias iniciativas, innovar, capitalizar sus recursos y obtener ventajas de su situación geográfica y de su población.
- Reafirmar y aplicar las *Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos* adoptadas por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat en 2007 y 2009, como pilares de un marco de gobernanza multinivel.

2.

CONSTRUIR POLÍTICAS URBANAS NACIONALES Y REGIONALES COHERENTES E INTEGRADAS, ALINEADAS CON LOS GOBIERNOS SUB-NACIONALES

- Dar prioridad a las políticas urbanas y territoriales en las agendas de los Estados con el objetivo de armonizar mejor las dinámicas de urbanización con el proceso general de desarrollo nacional.
- Facilitar una coordinación regular entre los ministerios y agencias estatales, representantes de los gobiernos locales y regionales, la sociedad civil y el sector privado en un marco respetuoso de la gobernanza multinivel, para armonizar las políticas de desarrollo nacional, urbana y territorial. Incluir a los gobiernos locales y regionales en la definición de las políticas públicas.
- Desarrollar el liderazgo de los gobiernos locales y regionales en la definición de políticas de desarrollo regional, con un apoyo adecuado a aquellas regiones y ciudades con capacidades limitadas.
- Garantizar la coordinación entre los proyectos de grandes infraestructuras estratégicas y los planes de desarrollo regional; mejorar el diseño y la cofinanciación de la infraestructura estratégica para hacer más coherentes las estrategias de desarrollo nacionales y regionales y apoyar a las iniciativas locales.

3.

REPENSAR LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN SUB-NACIONAL CON EL OBJETIVO DE QUE LA FINANCIACIÓN RESPETE LOS PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD

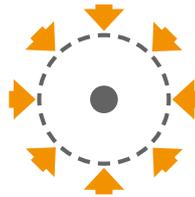
- Garantizar un marco de descentralización fiscal adecuado y la distribución equitativa de los recursos nacionales para lograr, en los próximos diez años, un porcentaje mínimo de recursos nacionales destinados a los gobiernos locales (20% del presupuesto público total) para que puedan asumir plenamente las responsabilidades que les han sido asignadas.
- Dar a los gobiernos locales y regionales las competencias y poderes fiscales adecuados para movilizar parte de la riqueza creada en sus territorios, y diversificar y fortalecer sus fuentes de ingresos (impuestos directos, indirectos, tasas, incluidas plusvalías del suelo, cánones).
- Proporcionar a los gobiernos locales las herramientas adecuadas de manera que sean capaces de transferir una parte de las plusvalías del suelo para financiar la infraestructura en las zonas urbanas en crecimiento; controlar los efectos de «expulsión» causados por el incremento del valor del suelo y los impuestos sobre las comunidades con menos recursos, a fin de evitar la gentrificación.
- Garantizar que las transferencias sean adecuadas, regulares y predecibles para complementar los presupuestos locales, incluso mediante mecanismos de compensación en

apoyo a regiones marginadas y para asegurar una redistribución adecuada de los recursos a todo el territorio del país.

- Colaborar con los gobiernos locales y regionales para redefinir estrategias de financiación respetuosas con los principios de desarrollo sostenible, y para impulsar inversiones a largo plazo en infraestructura y servicios públicos mediante subvenciones, incentivos y fondos para el desarrollo regional/urbano.
- Mejorar el acceso a los gobiernos locales y regionales al endeudamiento responsable en bancos y fondos de desarrollo municipal; y también facilitar el acceso a la financiación privada a través de mecanismos apropiados, tales como bonos y las PPP.
- Adoptar políticas públicas y establecer marcos legales para atraer la inversión nacional e internacional hacia el desarrollo de infraestructura local sostenible e inclusiva. En los países menos desarrollados, los donantes deberían centrar su ayuda en las ciudades y regiones con mayores dificultades, mediante subvenciones que permitan incrementar sus capacidades y reducir al mínimo los riesgos para que puedan acceder progresivamente al financiamiento.
- Facilitar el acceso de los gobiernos locales y regionales a financiación para luchar contra el cambio climático y a la Ayuda Pública para el Desarrollo (APD) para reforzar la capacidad de inversión a través de una diversidad de mecanismos financieros tales como los préstamos directos o de mecanismos de garantía apropiados, combinados con el desarrollo de capacidades a nivel local.
- Establecer mecanismos nacionales paritarios para supervisar la descentralización financiera. Recopilar datos financieros sub-nacionales.

gobiernos locales y regionales para promover, apoyar y supervisar el seguimiento de ODS a través de sus miembros.

- Evaluar y compartir experiencias y promover herramientas prácticas para la implementación.



ACCIÓN INTERNACIONAL: EL LEGÍTIMO LUGAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN LA MESA GLOBAL

Para que las políticas y acuerdos internacionales puedan apoyarse en la experiencia y el compromiso a nivel sub-nacional, es necesario que se reconozca un lugar para los gobiernos locales y regionales en la gobernanza mundial. Ellos deben participar en el proceso de consulta como socios institucionales, reconocidos, y organizados internacionalmente, en lugar de a través de consultas *ad hoc*. Los esfuerzos de los gobiernos locales y regionales para organizar y contribuir a este proceso deben ser reconocidos e integrados en el proceso de toma de decisiones, incluyendo:

4.

INVOLUCRAR A LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN EL SEGUIMIENTO DE LOS ODS Y DE LA NUEVA AGENDA URBANA, RESPALDADO EN EL USO DE DATOS TERRITORIALES

- Establecer mecanismos nacionales para el monitoreo participativo de los ODS, del Acuerdo de París sobre el clima, de la Nueva Agenda Urbana, del Marco de Sendai y la AAAAA, con la participación de todos los niveles de gobierno, la sociedad civil, sector privado y el mundo académico.
- Reforzar el papel de los gobiernos sub-nacionales y de los actores locales en la producción de datos sobre la gestión urbana y territorial; los gobiernos nacionales deberían apoyar la generación de datos localizados, desarrollar indicadores que faciliten de manera conjunta la planificación, ejecución y evaluación en todos los niveles de gobierno y territorios.
- Reforzar el papel de las asociaciones de

1.

INCLUIR REDES ORGANIZADAS DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN LAS ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE DESARROLLO

Durante décadas, el movimiento internacional de los gobiernos locales y regionales ha contribuido a dar forma a las agendas internacionales de desarrollo, participando en debates, presentando sus prácticas y políticas para realizar los objetivos acordados a nivel internacional. La complejidad de los retos a los que nos enfrentamos, en donde lo internacional y local están intrínsecamente vinculados, requiere un paso más en la integración de los gobiernos locales y regionales en el proceso de toma de decisiones a nivel internacional, incluyendo:

- Un estatus particular que reconozca a gobiernos locales y regionales dentro de las Naciones Unidas.
- La **Asamblea Mundial de los gobiernos locales y regionales** (facilitado por la *Global Taskforce* de gobiernos locales y regionales) debe ser el enlace con las Naciones Unidas. Por ello es necesario que se desarrolle una red de organizaciones más interconectadas que hablen con una sola voz con el fin de contribuir al proceso político de manera más coherente.
- El diálogo político debe fortalecerse a través de un **mecanismo de consulta periódica de los gobiernos locales y regionales**, junto con las agencias de desarrollo, y en particular con las Naciones Unidas.
- Los gobiernos locales y regionales deberían tener **un papel concreto en el seguimiento y evaluación de las políticas internacionales de desarrollo**, en particular, de la Nueva Agenda Urbana, el Foro político de alto nivel, el Acuerdo de París, la AAAA, el Marco Sendai y Alianza mundial para una cooperación eficaz al desarrollo.
- Establecer un grupo de expertos internacionales de alto nivel con líderes electos locales para definir, junto a las instituciones financieras, cómo traducir los criterios definidos en los acuerdos internacionales en propuestas para movilizar la financiación, acercándolos a los objetivos de sostenibilidad para apoyar el desarrollo urbano y local (por ejemplo, préstamos directos a los gobiernos sub-nacionales; mecanismos de garantía para canalizar mejor los ahorros globales a nivel local en los países en desarrollo).
- Establecer un fondo mundial para infraestructuras, servicios básicos y vivienda que puede ser aprovechado para apalancar otros fondos (ej. minimizar el riesgo, producir garantías financieras, reforzar las PPP), facilitando el acceso a la financiación de bancos y mercados, especialmente en los países de bajos ingresos.
- Mejorar el acceso de las autoridades sub-nacionales a la financiación para luchar contra el cambio climático. La componente sub-nacional debería ser incluida en el Fondo mundial de lucha contra el cambio climático y otros mecanismos de financiación para el medioambiente -con criterios de acceso consensuados con las autoridades sub-nacionales para que las ciudades y regiones puedan recibir financiación para la adaptación y la mitigación, de forma directa o a través de instituciones financieras locales.
- Apoyar al Observatorio Mundial sobre finanzas locales para supervisar el proceso de descentralización fiscal; evaluar la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para financiar y poner en práctica el desarrollo local; fomentar la producción de datos públicos fiables sobre las finanzas sub-nacionales.

2.

CREAR NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS LOCALES SOSTENIBLES

El modelo actual de financiación no responde a las necesidades de la mayoría de ciudades y territorios en desarrollo. Las limitaciones presupuestarias y las disfunciones de los mercados financieros obstaculizan la inversión en la renovación y/o ampliación de las infraestructuras y servicios básicos. Al mismo tiempo, hay exceso de fondos disponibles a nivel internacional. Los debates políticos actuales no permiten resolver estos problemas estructurales, aunque se están haciendo progresos en el acceso de los gobiernos locales a Fondos para el Medio Ambiente.

Para hacer frente a estos desafíos estructurales, una alianza mundial para financiar la infraestructura, los servicios públicos básicos y la vivienda, podría movilizar a los representantes de las instituciones financieras nacionales e internacionales, los bancos regionales de desarrollo, inversores institucionales, los donantes y los líderes sub-nacionales. Esto podría ampliar o generar nuevos mecanismos financieros tal y como se define en la AAAA para canalizar hacia el nivel sub-nacional recursos para la realización de los objetivos establecidos por los ODS, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París y el marco de Sendai. Como parte de esta iniciativa, es posible explorar las siguientes acciones:

3.

APOYAR LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, CIUDAD A CIUDAD, EL APRENDIZAJE Y EL INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS PARA FOMENTAR LA INNOVACIÓN

Los gobiernos locales y regionales deberían continuar promoviendo la cooperación descentralizada y la solidaridad internacional, donde han acumulado una larga experiencia, compartiendo conocimientos sobre los desafíos mundiales (cambio climático, la prevención del riesgo de desastres, la paz, la cooperación al desarrollo), y gestionar los impactos de los fenómenos mundiales a nivel local (por ejemplo, la integración de los migrantes, la respuesta a la economía globalizada y la promoción de la cooperación cultural). A este respecto:

- El papel de la **cooperación descentralizada**, la cooperación internacional municipal y redes de solidaridad y aprendizaje debe fortalecerse dentro de los programas creados para poner en práctica los ODS y la Nueva Agenda Urbana. También deberá promover el trabajo de los gobiernos locales y regionales en la gestión de las crisis humanitarias y promover la reconstrucción posterior a los desastres.
- **Movilizar la cooperación para el desarrollo y las instituciones académicas** para apoyar la cooperación descentralizada con el fin de mejorar el seguimiento y fortalecer el compromiso de las ciudades y los gobiernos locales en la cooperación.
- Desarrollar un sistema de programas de cooperación descentralizada para facilitar el **intercambio de experiencias para realizar los ODS, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai**.
- Desbloquear las finanzas mundiales, regionales y locales para mejorar las redes de aprendizaje de los gobiernos locales y regionales, y crear una plataforma internacional para la gestión del conocimiento para facilitar la recopilación de indicadores y la redacción de informes locales.

Cuarto Informe Mundial
sobre la Descentralización y la Democracia Local

**CO-CREANDO
EL FUTURO URBANO**

LA AGENDA DE LAS METRÓPOLIS,
LAS CIUDADES Y LOS TERRITORIOS

Desde su primera edición en 2008, el Informe Mundial de la Democracia Local y la Descentralización (GOLD) se ha convertido en un referente internacional sobre la situación de los gobiernos locales en el mundo. En su cuarta edición, GOLD IV examina –en tres capítulos sobre las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias, y los territorios, incluyendo regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales– los retos y problemas a los que los gobiernos locales y regionales se enfrentan en esta era urbana, así como las soluciones para co-crear **las ciudades “incluyentes, seguras, resilientes y sostenibles”** del futuro (Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

GOLD IV analiza el papel que los gobiernos locales y regionales pueden desempeñar dentro del **nuevo consenso global** que resulta de los acuerdos internacionales adoptados por la comunidad internacional - la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el clima y la Nueva Agenda Urbana. Este consenso propone transformar los actuales modelos de desarrollo calificados de ineficaces, excluyentes e insostenibles. Como se destaca en el informe, la contribución de los gobiernos locales y regionales será fundamental para alcanzar estos objetivos. De hecho, se observan en diferentes regiones del mundo una multiplicación de iniciativas para crear ciudades y territorios más sostenibles. El alcance y los efectos de estas experiencias pueden ser determinantes para el éxito de las agendas mundiales y para promover una nueva gobernanza urbana y territorial. Los gobiernos locales y regionales empoderados pueden ser los catalizadores de un desarrollo más inclusivo –apoyándose en los principios de la democracia local y el derecho a la ciudad– para co-crear nuestro futuro urbano y nuestros territorios.

Con este propósito, GOLD IV presenta la **Agenda Global de los Gobiernos Locales y Regionales** para la próxima década, recomendaciones para todos los actores partícipes de los sistemas de gobernanza local y regional. Esta agenda de las metrópolis, ciudades y territorios es el legado de CGLU y la contribución al debate global –en el marco de Hábitat III, la Conferencia de 2016 de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos– y **una invitación para trabajar juntos en su implementación, a través de una alianza global** por nuestro futuro urbano.



www.gold.uclg.org



metropolis •



Con el apoyo de:

Asociados:

