

GOLD V 2019

# La localización de las agendas mundiales

Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios



Quinto Informe Mundial sobre  
la Descentralización y la Democracia Local

**Resumen Ejecutivo**



# **La localización de las agendas mundiales**

Cómo la acción local transforma  
las ciudades y territorios

## **Resumen Ejecutivo**

© 2019 CGLU

Este Resumen Ejecutivo presenta la introducción, la conclusión y los resúmenes de los capítulos originales del Quinto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

De conformidad con los artículos 77 y 78 de la Ley de Derecho de Autor, Diseños y Patentes de 1988, CGLU debe ser identificado como el autor del material editorial, y el de los autores individuales como autores de sus contribuciones.

Todos los derechos reservados. 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

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos  
United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis

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.



Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresada/ mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

Diseño y maquetación: [www.ggrafic.com](http://www.ggrafic.com)

Traducción: Borja M. Iglésias

Fotos portada: A-C-K ([t.ly/xP7pw](https://t.ly/xP7pw)); sunriseOdyssey ([bit.ly/2ooZTnM](https://bit.ly/2ooZTnM)); TEDxLuanda ([bit.ly/33eFElt](https://bit.ly/33eFElt)); Curtis MacNewton ([bit.ly/2Vm5Yh1](https://bit.ly/2Vm5Yh1)); s1ingshot ([t.ly/yWrwV](https://t.ly/yWrwV)); Chuck Martin ([bit.ly/30ReOEz](https://bit.ly/30ReOEz)); sunsinger ([shutr.bz/33dH85N](https://shutr.bz/33dH85N)); Michael Descharles ([t.ly/Mz7w3](https://t.ly/Mz7w3)).

Fotos datos destacados: Andrew Neel ([t.ly/pMZGb](https://t.ly/pMZGb)); Alexis Tostado ([bit.ly/2BesX4h](https://bit.ly/2BesX4h)); M M ([t.ly/Je0O8](https://t.ly/Je0O8)); Christopher Rose ([bit.ly/2Mus3Gi](https://bit.ly/2Mus3Gi)); Patrycja Chociej ([bit.ly/2VJQ5B7](https://bit.ly/2VJQ5B7)); Silvio Arcangeli ([bit.ly/2Mn9luo](https://bit.ly/2Mn9luo)); Cristina González ([bit.ly/2MumlE8](https://bit.ly/2MumlE8)); Denys Nevozhai ([t.ly/2W0Ad](https://t.ly/2W0Ad)); Photolibrium ([bit.ly/2nNwBPD](https://bit.ly/2nNwBPD)). Todas las fotos de este volumen son publicadas bajo licencia Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/>).



# Sumario

## Comité editorial

Pág. 6

## Créditos

Pág. 7

## Prefacio

Pág. 8

## Introducción

### 1. El contexto mundial

Pág. 12

### 2. ¿Por qué localización de los ODS? Propósitos y objetivos del Informe

Pág. 15

### 3. Estructura y marco analítico del Informe GOLD V

Pág. 18

## Capítulos regionales

# 01

**África**

Pág. 22

# 02

**América del Norte**

Pág. 30

# 03

**América Latina y el Caribe**

Pág. 36

# 04

**Asia-Pacífico**

Pág. 42

# 05

**Eurasia**

Pág. 50

# 06

**Europa**

Pág. 56

# 07

**Oriente Medio y Asia Occidental**

Pág. 64

# 08

**Áreas Metropolitanas**

Pág. 70

## Conclusiones

**1. ¿Cuáles son las tendencias mundiales que están condicionando la implementación de la Agenda 2030?**

Pág. 79

**2. Cómo los gobiernos locales y regionales están tomando la iniciativa en la consecución de las agendas mundiales**

Pág. 84

**3. Cómo la localización de los ODS facilita "entornos favorables" para los gobiernos locales y regionales**

Pág. 98

**4. Recomendaciones políticas: Nuestra hoja de ruta para acelerar la consecución de la Agenda 2030 a través de la localización de los ODS**

Pág. 110

# Comité editorial

## Coordinación

Edgardo Bilsky  
Luc Aldon  
Anna Calvete  
Andrea Ciambra  
Ainara Fernández  
Jolie Guzmán  
Emilie Huet  
Mathilde Penard

## Orientación y consejo

Emilia Saiz, Secretaria General, CGLU  
Buró ejecutivo de CGLU, 2016-2019

## Secretarios Generales de las secciones de CGLU

- África : **Jean-Pierre Elong Mbassi**, CGLU África
- Asia-Pacífico : **Bernadia Tjandradewi**, CGLU Asia-Pacífico
- Eurasia : **Rasikh Sagitov**, CGLU Eurasia
- Europa : **Frédéric Vallier**, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE-CEMR)
- América Latina – red CORDIAL: **Sergio Arredondo**, FLACMA, **Nelson Fernández**, Mercociudades
- Oriente Medio y Asia Occidental : **Mehmet Duman**, CGLU Oriente Medio y Asia Occidental
- Metropolis: **Octavi de la Varga**
- América del Norte : **Brock Carlton**, CGLU América del Norte

## Secretariado Mundial de CGLU

Serge Allou, Jose Álvarez, Saul Baldeh, Pere Ballester, Mohamed Boussraoui, Jean-Baptiste Buffet, Xavier Castellanos, Fátima Fernández, Pablo Fernández, Sara Hoeflich, Hyun Jung Kim, Steven Patrick Landry, Mehdi Mopin, Carole Morillon, Massimo Perrino, Guillem Ramírez, Marie-Laure Roa, Antònia Sabartés, Alejandra Salas, Fátima Santiago, Fernando Santomauro, Raphael Sedlitzky, Elisabeth Silva, Mariola Szek, Juan Carlos Uribe, Rosa Vroom

## Comisiones y grupos de trabajo de CGLU

- Cultura: **Jordi Pascual**, **Jordi Baltà Portolés**, **Sarah Vieux** y **Marta Llobet**
- Fortalecimiento institucional y de las capacidades: **Elena Pierce** (Federación canadiense de municipalidades – FCM), **Jessie Post** Post (VNG Internacional, Países-Bajos)
- Seguridad alimentaria: **Valérie Nicolas** (Asociación de las regiones de Francia)
- Desarrollo económico y social local: **Emilio Rabasco** (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional - FAMSÍ), **Jean Carrière** (FCM)
- Ciudades periféricas: **Djamel Sandid** (Ciudad de Nanterre, Francia)
- Prevención y gestión territorial de crisis: **Simone Giovetti** (Cités unies France – CUF)
- Transparencia y gobierno abierto: **Juana López** (Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP)
- Inclusión social, democracia participativa y derechos humanos: **Amanda Flety**, **Jaume Puigpinós**
- Planificación urbana estratégica: **Puvendra Akkiah** (Ciudad de eThekweni – Durban, Sudáfrica)
- Innovación urbana: **Nicholas You**, **Yimin You** y **Milli Zhang** (Guangzhou, China)

CGLU agradece a la Dirección de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona, en particular a **Kontxi Odriozola** y **Ana Tapia**, por sus aportaciones.

Con la contribución de las redes involucradas en el **Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales** ([www.global-taskforce.org](http://www.global-taskforce.org)).



Con el apoyo de:

**metropolis** ●

Por sus consejos y su apoyo financiero, CGLU agradece especialmente a:



# Créditos

## Autores de los capítulos

### África

**Sylvia Croese**, Investigadora, Centro Africano de Ciudades, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica  
**Liza Rose Cirolia**, Investigadora, Centro Africano de Ciudades, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica  
**Susan Parnell**, Profesora, Universidad de Bristol, Reino Unido

Con la contribución de: **Jean-Pierre Elong Mbassi**, Secretario general, CGLU Africa

### América del Norte

**Éric Champagne**, Profesor Adjunto, Universidad de Ottawa, Canadá  
**Cooper Martin**, Experto, Liga Nacional de Ciudades, Estados Unidos

### América Latina

**Anna Calvete Moreno**, experta en gobernanza y agendas globales  
**Agustí Fernández de Losada**, Investigador y Director del Programa Ciudades Globales, Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona (CIDOB), España  
**Enrique Gallicchio**, Investigador asociado, Universidad del Centro Latinoamericano de Economía Humana (UCLAEH), Montevideo, Uruguay  
**Ioanna Grotiuz**, Investigadora, Universidad del Centro Latinoamericano de Economía Humana (UCLAEH), Montevideo, Uruguay  
**Valentina Ríos**, Investigadora, Universidad del Centro Latinoamericano de Economía Humana (UCLAEH), Montevideo, Uruguay  
**Mario Rosales**, Consultor, Asociación Chilena de Municipios (ACHM), Chile

Agradecemos a la Confederación Nacional de Municipios de Brasil, en particular a **Isabella dos Santos**, Oficina de Relaciones Internacionales; CGLU también quisiera agradecer a **Braulio Diaz** por sus comentarios.

### Asia-Pacífico

Con el apoyo de:

**Saswat Bandyopadhyay**, Universidad CEPT, Ahmedabad, India  
**Brian Roberts**, Director, Urban Frontiers Ltd, Brisbane, y Profesor Emérito, Universidad de Canberra, Australia

Con las contribuciones de: **Binqing Li**, Profesora asociada, Universidad de Nueva Gales del Sur, Australia; **Ninik Suhartini**, Investigador Independiente, Indonesia; **Masao Kikuchi**, Profesora asistente, Universidad de Meiji, Japón; **R. Gopchandran**, India; **Mike Reid**, Asesor Principal de Políticas, Local Governments of New Zealand y **Shimul Shah**, Asistente de Investigación. CGLU agradece también a **Rainer Rohdewohld**, de Ciptanet International, Alemania, y a **Fabienne Perruca**, de Francia, por sus comentarios.

### Eurasia

**Galina Kurlyandskaya**, Directora Ejecutiva, Centro de Estudios de Política Tributaria, Moscú, Federación Rusa  
**Yana Polyakova**, Investigadora, Centro de Estudios de Política Fiscal, Moscú, Federación Rusa

### Europa

**Anna Calvete Moreno**, Experta en gobernanza y agendas globales, Barcelona, España  
**Agustí Fernández de Losada**, Investigador y Director del Programa Ciudades Globales, Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona (CIDOB), España  
**Carl Wright**, Secretario General Emérito, Commonwealth Local Government Forum (CLGF), Reino Unido

Nuestros agradecimientos a: **Dorothee Allain-Dupré**, Jefa de la unidad Descentralización, Inversión Pública y Financiación Subnacional CFE/SME e **Isabelle Chatry**, Coordinadora, Finanzas Subnacionales y Reformas Territoriales, CFE/SME, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); **Nicolas Kada**, Director, Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), Francia, por sus contribuciones y comentarios. CGLU agradece especialmente al equipo del CCRE-CEMR por sus contribuciones: **Angelika Poth Moegele**, Directora Ejecutiva de Asuntos Europeos; **Nathalie Noupadja**, Jefa de Investigación y Estudios; **Sarah Bentz**, Oficial de Proyectos; **Pedro Bizarro**, Oficial de Proyectos; **Marine Gaudron**, Oficial de Proyectos; **Marlène Simeon**, Directora de PLATFORMA

### Oriente Medio y Asia Occidental

**Cemal Bas**, Jefe del Departamento de Proyectos y Financiación, Unión de Municipios de Turquía  
**Carlos Rufin**, Asociado Principal, Instituto Internacional para el Desarrollo Urbano, Cambridge, Estados Unidos  
**François Vigier (in memoriam)**, Presidente, Instituto Internacional para el Desarrollo Urbano, Cambridge, Estados Unidos

Nuestro agradecimiento al equipo de CGLU en Oriente Medio y Asia Occidental, en particular a

**Salim Kormaz**, Coordinador General, y a Ciudades Unidas Líbano - Oficina Técnica de Ciudades Libanesas

### Áreas Metropolitanas

**Agustí Fernández de Losada**, Investigador y Director del Programa Ciudades Globales, Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona (CIDOB), España  
**Mariona Tomàs**, Profesora, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Barcelona, España

Con el apoyo de:

**Anna Calvete Moreno**, Experta en gobernanza y agendas globales, Barcelona, España  
**Sue Bannister**, Directora, City Insight, Ciudad de eThekweni – Durban, Sudáfrica  
**Brian Roberts**, Director, Urban Frontiers Ltd, Brisbane, y Profesor Emérito, Universidad de Canberra, Australia  
**Michael Sutcliffe**, Director, City Insight, Ciudad de eThekweni – Durban, Sudáfrica

# Prefacio

**El año 2019 constituye un punto de inflexión en el proceso de implementación y seguimiento de la Agenda 2030. Cuatro años después que la comunidad internacional adoptara una de las agendas mundiales más ambiciosas, tenemos la oportunidad de evaluar los progresos realizados. Para el colectivo de los gobiernos locales y regionales que representa Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la Agenda 2030 es el epítome de un nuevo contrato social que debe permitirnos co-crear un futuro sostenible para el planeta. La visión ambiciosa y los objetivos de la Agenda 2030 nos llenan de esperanza, y muestran el camino. Debemos alejarnos colectivamente de los modelos de desarrollo que nos han llevado a la actual situación de emergencia climática y a sociedades cada vez más desiguales y excluyentes.**

Al finalizar el primer ciclo cuatrienal podemos constatar, sin embargo, que no vamos por el buen camino. El consenso mundial alcanzado en 2015 y 2016, que había diseñado la transición de nuestras sociedades hacia un ciclo de desarrollo más sostenible e inclusivo, necesita un nuevo impulso de manera urgente.

Estamos convencidos, y creemos que este informe así lo demuestra, que dicho impulso debe provenir de la acción local, de las comunidades a las que servimos y representamos.

Como Presidente de CGLU, he levantado la llama de la localización frente a la comunidad internacional y en los más altos niveles de deliberación y consulta. Estoy orgulloso de haber sostenido la representación de nuestro colectivo a través del Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales, que ha sido la herramienta y la plataforma que permitió reagrupar a nuestros miembros desde Hábitat-III.

Estoy complacido de haber visto crecer el movimiento local-global para impulsar la localización de estas agendas. Los gobiernos locales y regionales han aceptado el reto de realizar los compromisos mundiales, y su movilización se está ampliando en todo el mundo.

El Quinto Informe GOLD se apoya sobre quince años de conocimiento. Proporciona a nuestra Organización Mundial la oportunidad de mostrar el progreso de nuestro colectivo en lo que respecta a la contribución de los gobiernos locales a las agendas globales, y de valorar la importancia de las acciones cotidianas de los gobiernos locales y regionales.

Reuniendo la experiencia de los gobiernos locales y regionales y de sus organizaciones, de investigadores de diferentes regiones, así como de las Comisiones y socios de CGLU a través de un proceso participativo, GOLD V evalúa las estrategias locales, regionales y nacionales para la implementación de las Agendas Mundiales en cada región del mundo. Para ello, analiza la evolución de los marcos institucionales de los gobiernos locales, metropolitanos y regionales, prestando especial atención a los esfuerzos realizados por los gobiernos locales para alcanzar los objetivos propuestos e impulsar un cambio transformador.

El Informe demuestra que las ciudades y los territorios juegan un papel central en el desarrollo social, económico, medioambiental y cultural, y muestra su compromiso y sus contribuciones para hacer frente a la emergencia climática, al tiempo que comparte las lecciones aprendidas con sus pares de todo el mundo.

Nuestra organización proporciona un conjunto de recomendaciones políticas basadas en las conclusiones del Informe que también se incluyen en esta publicación. **Hacemos especial hincapié en la creación de alianzas, la defensa de los bienes comunes y en situar la prestación de servicios públicos a nivel local en el centro de las inversiones necesarias para lograr el programa de desarrollo.**

**También hacemos un llamamiento a todas las esferas del gobierno y a todos los actores implicados para que refuercen sus ambiciones y nos apoyen en impulsar un desarrollo que «abarque a toda la sociedad» gracias a la localización.**



Necesitamos del compromiso de los gobiernos nacionales para empoderar a los gobiernos locales y a las comunidades mediante el desarrollo de *entornos favorables*, tanto jurídicos como financieros, que puedan ayudarnos a cumplir con nuestras responsabilidades.

Este Informe muestra que la localización, si va acompañada de los recursos necesarios, puede ser un instrumento decisivo para hacer realidad la “década de la aceleración”.

Estamos convencidos de que todos ustedes sabrán apreciar el potencial de esta herramienta que nuestra organización está poniendo al servicio del colectivo, de sus asociados y de la comunidad internacional para mejorar las alianzas e impulsar nuevas acciones. 🌐

**Mpho Parks Tau**  
Viceministro Departamento de la  
Gobernanza Cooperativa  
y de Asuntos Tradicionales (COGTA)  
Expresidente de la Asociación de Gobiernos  
Locales de Sudáfrica (SALGA)  
Presidente de CGLU





# Introducción



**Desde 2016, el movimiento local y regional para la localización de los ODS se está expandiendo progresivamente por todo el mundo**

Mesa Redonda Ministerial en el Foro ECOSOC sobre Financiación para el Desarrollo, Nueva York, abril de 2018 (foto: UCLG-CGLU/Joel Sheatoski, bit.ly/33dIWf2)

# 1. El contexto mundial

**En 2015 y 2016, los líderes mundiales se unieron para adoptar los acuerdos internacionales en favor del desarrollo sostenible, marcando así un punto de inflexión en la cooperación multilateral. La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, el Marco de Sendai sobre la Reducción de Riesgos de Desastres y la Agenda de Acción para la Financiación del Desarrollo de Addis Abeba reflejan la voluntad de afrontar los desafíos del planeta a través de un enfoque centrado en los derechos.**

Los gobiernos locales y regionales (GLR) estuvieron a la altura de los desafíos y reafirmaron sus compromisos de impulsar la difusión y la implementación de las agendas mundiales. Desde su perspectiva, las agendas mundiales están interconectadas y no pueden ser llevadas a cabo de manera aislada: para responder a los desafíos que han de afrontar las ciudades y territorios se necesitan estrategias integradas y articuladas. La Agenda 2030 ha sido adoptada por la práctica totalidad de países y representa un avance respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuanto a su ambición, universalidad y complejidad. La interconexión de los Objetivos (ODS) proporciona además una oportunidad única para responder a los desafíos multidimensionales que afrontan nuestras sociedades. Sin embargo, esto implica al mismo tiempo la necesidad de formular políticas más integradas para “no dejar a nadie, ni a ningún territorio atrás”. En otras palabras, adoptar un marco de desarrollo, que tal y como define Naciones Unidas, **involucre a “todo el gobierno” y a “toda la sociedad”** (véase el Cuadro 1) y se articule a través de un sistema de **gobernanza** verdaderamente **multinivel** y multiactor que sitúe a las personas en el centro del desarrollo (véase el Cuadro 2).

Actualmente nos encontramos al final del primer ciclo de cuatro años de implementación de los ODS, lo que significa que la implementación de cada uno de los 17 ODS ha sido evaluada a nivel mundial al menos una vez. En este contexto, la comunidad internacional está realizando un balance de los progresos alcanzados, analizando las nuevas tendencias y desafíos que han ido surgiendo a lo largo de estos últimos cuatro años, y que serán objeto de debate en la Cumbre de los ODS del mes de septiembre de 2019. De acuerdo con el Informe Mundial sobre Desarrollo Sostenible publicado cada cuatro años por Naciones Unidas, y el Informe Especial del Secretario General de Naciones

Unidas para el año 2019, se aprecian tendencias positivas en la implementación de los ODS a nivel mundial, en concreto en los Objetivos 1, 3, 5, 7, 8, 11 y 14<sup>1</sup>. La pobreza extrema, los índices de mortalidad infantil y la proporción de población urbana que vive en asentamientos precarios continúan disminuyendo, al mismo tiempo que las regiones más pobres han logrado avances en salud, en determinados indicadores sobre igualdad de género y en el acceso a la energía eléctrica. Sin embargo, la transición hacia un nuevo paradigma de desarrollo sostenible no se está produciendo al ritmo y escala que serían necesarios para lograr la consecución de los ODS en 2030. En 2019, la incidencia del hambre continúa extendiéndose, tendencia que viene siendo observada desde 2016. Las emisiones de gases de efecto invernadero, de las cuales las áreas urbanas son responsables en un 70%, continúan creciendo al mismo tiempo que se acelera dramáticamente la pérdida de biodiversidad y se agudi-

**Cuadro 1**

## **Enfoques de “todo el gobierno” [whole of government] y para “toda la sociedad” [whole of society]**

Corresponden a marcos de gobernanza multinivel y colaborativos que priorizan la necesidad de abordar los procesos de formulación de políticas de manera integrada, incorporando en ellos a todos los niveles de gobierno y a los miembros de la sociedad. Adoptar estos enfoques es clave para avanzar hacia un desarrollo sostenible que promueva mayor coherencia política (véase el Cuadro 7) al exigir que la formulación de políticas trascienda intereses institucionales particulares, estimule sinergias y aumente la responsabilidad pública. Establecer marcos de gobernanza multinivel requiere de la creación de mecanismos adecuados de coordinación y participación que garanticen la participación efectiva de los gobiernos sub-nacionales y de los miembros de la sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de políticas multinivel.

Fuente: UN-DESA (2018); GTF, UCLG (2019). *Towards the Localization of the SDGs*.

<sup>1</sup> Grupo Independiente de Científicos designados por el Secretario General de Naciones Unidas, “Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now – Science for Achieving Sustainable Development” (New York, NY, 2019); Secretario General de Naciones Unidas, “Long-Term Impact of Current Trends in the Economic, Social and Environmental Areas on the Realization of the Sustainable Development Goals” (New York, 2019).

za el cambio climático<sup>2</sup>. A pesar de los progresos logrados en la reducción de la pobreza, el incremento de la desigualdad continúa alimentando la exclusión de la población discriminada y desfavorecida (población pobre, mujeres, jóvenes y ancianos, discapacitados, o minorías sexuales y étnicas entre otros). Además, aunque los medios para su implementación estén mejorando, la financiación del desarrollo sostenible continúa siendo una asignatura pendiente. Las instituciones, en muchos casos sobrepasadas por conflictos territoriales, no son lo suficientemente robustas para afrontar la magnitud de los desafíos que han de asumir.

Como ha subrayado el Secretario General de las Naciones Unidas, las tendencias sociales, económicas y ambientales que en la actualidad están reconfigurando el mundo tienen un gran impacto en la consecución de los ODS y plantean nuevos desafíos para su realización dentro del plazo establecido. El Secretario General identifica cinco de esas tendencias: urbanización, cambio demográfico y climático, crisis persistentes y tecnologías de vanguardia<sup>3</sup>. Las interacciones, sinergias y equilibrios entre estas tendencias generan entornos políticos de gran complejidad y, además, suelen tener impacto a escala local, nacional e internacional. Uno de los principales objetivos del presente informe es examinar la contribución de los GLR a la consecución de las agendas globales en el complicado escenario generado por dichas tendencias. Las agendas globales –y el compromiso de los GLR de hacerlas realidad– están transformando nuestras sociedades, y en muchas partes del mundo, han sido capaces de impulsar acciones para mejorar la gobernanza y promover una mayor participación de la ciudadanía. Por eso es fundamental aprovechar el momento actual para comprender cuál ha de ser el papel de los GLR en el proceso de implementación de los ODS, y con ello, revisar los procesos de formulación de políticas y sacar el máximo partido posible de las sinergias entre las agendas mundiales y los procesos locales, entendidos ambos como catalizadores del cambio. El objetivo de este informe es analizar cómo promover políticas y acciones más integradas que respondan a los actuales desafíos globales desde una perspectiva local y regional.

Este informe pone énfasis en las diversas estrategias impulsadas por los GLR, en el marco de sus responsabilidades cotidianas, dirigidas a implementar políticas y llevar a cabo acciones que, aunque no siempre etiquetadas oficialmente bajo las siglas de los “ODS”, generan un impacto directo en el acceso de la población a infraestructuras, servicios y oportunidades. Como han reconocido la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General de las Naciones Unidas y Hábitat III, solo se podrá lograr la descarbonización de nuestras economías y garantizar el acceso a la energía, al agua, a los alimentos, al transporte y a la infraestructura a través de inversiones dirigidas a proyectos situados a nivel sub-nacional y con la participación de los GLR<sup>4</sup>. Si queremos alcanzar los ODS y las otras agendas mundiales, es imprescindible crear una masa crítica de conocimiento que ayude a explicar cómo

están avanzando los territorios y las ciudades hacia su sostenibilidad, qué iniciativas están siendo impulsadas y cuáles son los obstáculos a los que se ha de hacer frente en los próximos años.

Una de las principales transformaciones que está experimentando la humanidad guarda relación con la rápida urbanización de la sociedad, y en este contexto, los GLR se encuentran cada vez con mayor frecuencia en el centro de muchos de los principales desafíos. En este sentido, se espera que el porcentaje de la población mundial que vive en ciudades pase del actual 55% al 70% para el año 2050 –cifra que representa un incremento de la población urbana de 2.300 millones habitantes, y que probablemente se concentrará en regiones de ingresos bajos y medio-bajos que ya en la actualidad afrontan un proceso de urbanización acelerado. El crecimiento de la población, los cambios en la estructura de edad y en los patrones de migración tienen importantes consecuencias en los procesos de urbanización, como también en otras dimensiones de los ODS –por ejemplo en la erradicación de la pobreza, en el acceso a la alimentación y al agua, en la salud, en la igualdad de género, en el crecimiento económico y el trabajo decente, en la reducción de las desigualdades y en favorecer ciudades sostenibles más articuladas con sus respectivas áreas de influencia (*hinterlands*)– aspectos que influyen de manera determinante en las perspectivas de implementación de los ODS. Si bien el crecimiento de la población mundial se ha ralentizado respecto a 10 años atrás, situándose en la actualidad en una tasa de crecimiento anual del 1,1%<sup>5</sup>, estas cifras ocultan patrones demográficos muy heterogéneos tanto entre las diferentes regiones del planeta como entre áreas urbanas y rurales.

Si bien se prevé que más de la mitad del crecimiento entre 2019 y 2050 (estimado en 2.000 millones de personas) tenga lugar en África, las proyecciones indican que Asia incrementará su población en 650

<sup>2</sup> IPCC, “IPCC Special Report 2018: Summary for Policymakers,” 2018.

<sup>3</sup> Secretario General de Naciones Unidas, “Long-Term Impact of Current Trends in the Economic, Social and Environmental Areas on the Realization of the Sustainable Development Goals” (Nueva York, 2019).

<sup>4</sup> Secretario General de Naciones Unidas, “The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet” (Nueva York, 2014).

<sup>5</sup> UNDESA, “World Population Prospects 2019 Data Booklet” (New York, 2019).

## Cuadro 2

### Gobernanza multinivel

Sistema en el que la toma de decisiones se ve facilitada por mecanismos de coordinación que aseguran una distribución de competencias y responsabilidades del gobierno tanto vertical como horizontalmente de acuerdo con el principio de subsidiariedad (véase Cuadro 6), y respetando la autonomía local. Este sistema considera que no existe un nivel óptimo de descentralización (véase el Cuadro 5) y que la implementación y las competencias dependen significativamente del contexto. En este sentido se considera que dada la elevada interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno es muy difícil lograr una completa separación de responsabilidades en la formulación de políticas. La gobernanza multinivel exige, en este sentido, que todos los niveles compartan información y colaboren plenamente con el objetivo de que cada nivel pueda gestionar de manera responsable las relaciones horizontales con sus respectivos socios y así optimizar el impacto de las políticas

Fuente: CGLU (2016). *Co-creando el Futuro Urbano*, Cuarto Informe Mundial sobre la Democracia local y la Descentralización, GOLD IV.

<sup>6</sup> UNDESA, "World Population Prospects 2019 Data Booklet" (New York, 2019).

<sup>7</sup> Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, "Global Report on Internal Displacement" (Ginebra, 2018).

millones de personas, América Latina en 180 millones y que la población de Europa, por el contrario, disminuirá<sup>6</sup>. El crecimiento demográfico se acentuará en las regiones económicamente menos desarrolladas, cuestión que hará aún más difícil para esos territorios y ciudades erradicar la pobreza y el hambre, y mejorar el acceso a la educación, salud y servicios básicos. Además, las proyecciones indican que la población mayor de 60 años aumentará considerablemente y alcanzará los 1.400 millones personas en 2030, aunque el ritmo de envejecimiento de la población varía de manera significativa entre regiones. Para 2050 las estimaciones apuntan a que, en todas las regiones del mundo, el 25% de su población superará los 60 años con excepción de África, donde las proyecciones indican que concentrará la mayor parte de la población joven mundial con edades comprendidas entre los 15 y 19 años. En este contexto, aquellas regiones y ciudades con mayores niveles de población envejecida deberán afrontar una fuerte presión fiscal y política para garantizar pensiones y protección social; al mismo tiempo, será fundamental que los territorios y las ciudades que afronten un incremento de su población juvenil proporcionen atención sanitaria, educación y oportunidades de empleo adecuadas para garantizar, de esta manera, la implementación de la Agenda 2030.

Los desafíos climáticos y medioambientales están alterando profundamente nuestros territorios y generan un impacto directo en las ciudades. De acuerdo con el Informe Especial de 2018 del IPCC, el calentamiento del planeta ya ha superado 1°C por encima de los niveles preindustriales y, al ritmo actual de calentamiento de 0,2°C por década, el calentamiento global alcanzará el umbral de 1,5°C para el año 2030. Este Informe destaca el papel clave que desempeñan las ciudades en la mitigación del cambio climático y en el cumplimiento del objetivo acordado de limitar el cambio climático a 2°C y, si es posible, a 1,5°C. Permitir que el calentamiento global alcance los 2°C hará peligrar los sistemas

naturales y humanos, y afectará, de manera dramática, a las poblaciones y territorios más vulnerables. Desde 1990 se han duplicado los desastres extremos relacionados con el clima y junto a condiciones climáticas drásticamente cambiantes, están causando sufrimiento incalculable y la pérdida de vidas humanas además de la destrucción de infraestructuras, agravando la escasez de recursos y forzando el desplazamiento de poblaciones. Las tensiones existentes actúan como multiplicadores del riesgo de violencia, ejerciendo una presión adicional sobre sistemas políticos y recursos que son ya de por sí frágiles. Desde 2010, los conflictos entre Estados y no estatales han aumentado en un 60% y un 125% respectivamente, mientras que el número de personas desplazadas a nivel mundial se ha duplicado en los últimos 20 años hasta alcanzar los 65 millones<sup>7</sup>. El deterioro de la paz mundial representa una seria amenaza para el estado de derecho y la buena gobernanza y, en consecuencia, debilitan las piedras angulares del desarrollo sostenible.

Ante esos desafíos, es imperativo que amplíemos y aceleremos las acciones antes de que sea demasiado tarde. Para ello debemos pensar de manera diferente y adoptar un enfoque del desarrollo sostenible que responda a la realidad actual y que nos permita avanzar. La urbanización, las tecnologías y la conectividad son algunos de los rasgos distintivos que definen a nuestras sociedades contemporáneas y, aunque muchos de ellas plantean desafíos a la gobernanza, también resultan fundamentales para alcanzar los ODS y, con ello, preservar la vida para las futuras generaciones. ☉



El Foro de gobiernos locales y regionales, organizado por el Global Taskforce (GTF), durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los ODS celebrada en Nueva York, el 24 de septiembre de 2019 (foto: UCLG-CGLU/Ege Okal, bit.ly/2naVvsb).

# 2. ¿Por qué localización de los ODS? Propósitos y objetivos del Informe

**El propósito del Informe GOLD V es analizar cómo pueden alcanzarse estas metas y objetivos mundiales ambiciosos a través de políticas, acciones e iniciativas diseñadas e impulsadas desde las ciudades, municipios y regiones. El informe sugiere que no se podrán alcanzar estos objetivos si la planificación urbana y regional, nuestra visión estratégica y los planes de acción, así como los entornos institucionales no se adaptan a las particularidades de los territorios. Para ello es fundamental aprovechar las potencialidades del mundo local e involucrar a los actores, priorizando sus necesidades y aspiraciones. En otras palabras, estos objetivos sólo podrán ser alcanzados a través de un proceso integral, compartido y responsable de localización de las agendas globales (véase el Cuadro 3).**

Los territorios y las ciudades están llamados a liderar procesos de transformación que estimulen modelos de desarrollo más respetuosos con el medio ambiente y que sitúen a las personas en el centro de sus políticas. Las estrategias de desarrollo localizadas -basadas en una planificación más integrada- tienen el poder de transformar ciudades y territorios, promover la inclusión, la reducción del consumo de recursos naturales y de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y también reforzar los vínculos entre las áreas urbanas y rurales. Cuando estas estrategias son combinadas con tecnologías de vanguardia, las economías de escala que ofrecen las ciudades -y su capacidad de innovación- las convierten en importantes catalizadores para lograr los ODS, estimulando el desarrollo de modelos alternativos de producción y consumo, de sistemas descentralizados de energía renovable, de atención sanitaria individualizada, de soluciones para la detección de desastres naturales, facilitando vínculos más estrechos entre las ciudades y sus respectivas áreas de influencia. Las posibilidades son infinitas. Como se mostrará a lo largo de este

informe, las estrategias de desarrollo localizadas, implementadas y adaptadas a partir de la realidad local también son capaces de generar impactos positivos en el proceso global de transformación del desarrollo, que a su vez refuerza los procesos de sostenibilidad local. El potencial transformador de un **enfoque territorial del desarrollo local** es enorme (véase el Cuadro 4). Sin embargo, para garantizar la implementación de las agendas mundiales de desarrollo es necesario abordar importantes desafíos.

Desde 2015 se han realizado esfuerzos significativos para avanzar en la consecución de los ODS. Sin embargo, dado el carácter multidimensional de

## Cuadro 3

### Localización

La Agenda 2030 destaca la necesidad de abordar los ODS desde un enfoque inclusivo y localizado. La localización se describe como “el proceso de definición, implementación y seguimiento de estrategias desde el nivel local para lograr los objetivos y metas de desarrollo sostenible a nivel nacional y mundial”. En concreto, la localización implica tomar en cuenta los contextos sub-nacionales en la definición de objetivos y metas, en la movilización de los recursos destinados a la implementación, y en el uso de indicadores para medir y evaluar el progreso para alcanzar los ODS.

Fuentes: GTF, UCLG (2019). *Towards the Localization of the SDGs*; GTF, UNDP, UN-Habitat (2016), *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level*; UN Development Group (2014), *Localizing the Post2015 Agenda* (resultado del proceso de diálogo global realizado desde junio de 2014 hasta octubre de 2014).

los desafíos, la Agenda 2030 y los ODS exigen superar las estrategias políticas puntuales, de corto plazo, y avanzar hacia una amplia transformación de la cultura y de las instituciones de gobernanza. A lo largo del presente Informe se discutirán, entre otros aspectos, las estrategias nacionales y los marcos institucionales existentes que han de contribuir a implementar los ODS, como también el nivel de **descentralización** y el financiamiento disponible para hacer realidad el conjunto de agendas globa-

les en el nivel local, temas esenciales para impulsar la acción local (véase Cuadro 5). Para ello, el Informe se plantea las siguientes preguntas: ¿cómo pueden los ODS potenciar la acción local y transformar las instituciones locales?, ¿cómo puede la acción de las ciudades y territorios contribuir al cambio global?

Las respuestas a estos interrogantes ayudará a una mejor comprensión sobre algunas cuestiones que inciden en las políticas de desarrollo a nivel mundial. Como se ha señalado anteriormente, el presente informe tiene como objetivo mostrar el progreso en la implementación de los ODS a nivel territorial y subrayar su contribución para la consecución de las agendas mundiales. Por una parte, se reconoce ampliamente el hecho de que la realización de la Agenda 2030 requiere de la plena participación y compromiso de todos los niveles de gobierno, incluidos los GLR, la sociedad civil y tanto de actores locales como del sector privado, las organizaciones sociales, el mundo académico y las organizaciones de base. Por otra parte, los territorios y las comunidades locales son los escenarios donde se implementan estas agendas. La principal cuestión que se aborda en el informe es conocer si las acciones e iniciativas impulsadas por municipios, ciudades, provincias y regiones contribuyen a solucionar los desafíos a los que se enfrentan. Analizar el progreso que están realizando los GLR en la implementación y “localización” de los ODS -adaptándolos al nivel local, repensándolos y rediseñándolos para un mejor encaje con el contexto y demandas de la ciudadanía y de los territorios- permite obtener indicios sobre cómo está evolucionando el proceso de implementación de los ODS y lo que todavía queda por hacer.

El Informe también se fija como objetivo aportar una imagen actualizada del estado de la descentralización a nivel mundial. Lograr la consecución de los ODS y de otras agendas mundiales a nivel local no será posible sin un adecuado empoderamiento, apoyo y financiación de los territorios, de las comunidades y de las autoridades locales en los diferentes niveles sub-nacionales. Ello implica fortalecer y mejorar la descentralización del sistema político, de las competencias y de los poderes, garantizar el respeto del principio de **subsidiariedad** y hacer que los gobiernos locales sean transparentes y rindan cuentas ante sus respectivas comunidades (véase el Cuadro 6).

El informe está estructurado en diferentes capítulos regionales, cada uno de los cuales analiza las estrategias nacionales en la implementación de la Agenda 2030 y el grado de involucramiento de los GLR en este proceso; también se examina el avance de la descentralización en la región y si el marco institucional permite a los GLR ser proactivos en la consecución de las agendas globales. El informe pretende responder a preguntas relacionadas con la evolución de la descentralización y de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en la formulación de políticas: ¿están los GLR más empoderados y activos?, los ODS y las demás agendas mundiales ¿han generado algún cambio en las relaciones institucionales y en la cooperación

#### Cuadro 4

### Enfoque Territorial para el Desarrollo Local

Corresponde a una política nacional que reconoce el desarrollo local como endógeno, incremental, espacialmente integrado y multiescalar, y que además subraya la responsabilidad principal de las autoridades locales para planificar, gestionar y financiar dicho desarrollo local. En otras palabras, es una concepción del desarrollo nacional que permite a las autoridades locales autónomas y responsables aprovechar la contribución de los actores que operan a múltiples escalas para producir bienes y servicios públicos adaptados a la realidad local, lo que a su vez aporta un valor añadido a los esfuerzos de desarrollo nacional.

Fuente: European Commission DEVCO (2016). *Supporting decentralization, local governance and local development through a territorial approach.*

#### Cuadro 5

### Descentralización

Se caracteriza por la existencia de autoridades locales -diferenciadas de las autoridades administrativas del Estado central-, a las que el marco jurídico asigna competencias, recursos y capacidades para ejercer cierto grado de autogobierno en el cumplimiento de las responsabilidades que les han sido asignadas. Su legitimidad para tomar decisiones es sostenida por estructuras democráticas locales electas, las cuales determinan cómo se ha de ejercer el poder y cómo deben rendir cuentas ante la ciudadanía de su respectiva jurisdicción.

El Observatorio Mundial de Finanzas e Inversiones de los Gobiernos Sub-nacionales propone la siguiente definición: “la descentralización consiste en la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales, que son definidos como entidades jurídicas separadas elegidas por sufragio universal y con cierto grado de autonomía”.

Fuentes: ONU-Hábitat (2009), *Directrices Internacionales sobre la descentralización y acceso a los servicios básicos para todos*; CGLU (2008) *La descentralización y la democracia local en el mundo*, 1er Informe Mundial, GOLD I; OECD/UCLG (2019) *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*.



vertical/horizontal? ¿Son los mecanismos de toma de decisión y los sistemas de planificación nacionales más abiertos y sensibles a los esfuerzos realizados por los GLR para generar cambios en sus territorios y comunidades?

Observar la evolución de la descentralización en los últimos años resulta esencial para comprender cómo gestionar los procesos de urbanización (a menudo descontrolados) y dar respuesta a los desafíos que plantea la gobernanza local. La urbanización suele incidir de manera directa sobre los GLR en diferentes ámbitos: desde la planificación urbana y territorial hasta la prestación de servicios públicos básicos; desde el aumento de la desigualdad y la informalidad hasta el impacto del cambio climático, o la creación de nuevas alianzas para reforzar la democracia, la transparencia y la calidad de vida en ciudades y territorios. Sin embargo, cualquier progreso en estos campos plantea cuestiones igual de importantes acerca de su sostenibilidad y viabilidad. ¿Cómo están alterando las agendas mundiales los equilibrios políticos? ¿Cuál es el margen disponible para que los GLR puedan mejorar sus poderes, competencias, capacidades, recursos financieros y humanos para así poder desempeñar un papel más activo en la búsqueda de mayor sostenibilidad, prosperidad e inclusión? ¿Cuál es el nivel de autonomía financiera de los gobiernos locales y regionales para poder actuar? En los últimos años han surgido nuevos instrumentos financieros y de gestión (bonos climáticos y bonos verdes, alianzas público-privadas-comunitarias [*Public-Private-People partnership*, 4P] y remunicipalizaciones, entre otros muchos) que están alterando las dinámicas de empoderamiento de los actores para erigirse en motores del cambio y en piezas clave en la formulación de políticas. ¿Cómo se puede facilitar una mayor accesibilidad de los gobiernos locales a estas nuevas oportunidades? y ¿cómo pueden aquellos líderes con mayor visión de futuro financiar y sostener sus políticas y agendas a largo plazo?

Los sistemas de seguimiento, los indicadores y la capacidad de los GLR para informar sobre sus políticas y acciones también suelen estar muy limitados por la falta sustancial de datos y mediciones que históricamente no han sido transferidos o desagregados a nivel local (con la excepción de aquellas regiones y ciudades más grandes y ricas), lo que dificulta la capacidad del nivel local de aprovechar su enorme potencial para localizar y lograr la consecución de los ODS.

En resumen, las responsabilidades que están asumiendo los GLR en la localización de los ODS y de otras agendas plantean importantes cuestiones que influyen en la democracia local, en la transparencia, en la representatividad y en el lugar que ocupa el nivel local dentro del sistema mundial actual. ¿Pueden los GLR llegar a ser catalizadores de cambios en las políticas públicas y de desarrollo? ¿Disponen los GLR de los medios y capacidades necesarias para garantizar que ninguna persona o lugar quede atrás? ¿Puede la gobernanza multinivel mejorar el desempeño, impulsar la **coherencia en las políticas** (véase Cuadro 7) y ayudar a hacer

## Cuadro 6

### Subsidiariedad

Principio según el cual la función pública debe ser ejercida por las autoridades electas más próximas a la ciudadanía. La autoridad central, en este caso, ha de asumir una función subsidiaria, desempeñando únicamente aquellas responsabilidades o tareas que no puedan ser ejercidas a nivel local. La subsidiariedad exige que los gobiernos locales dispongan de los recursos financieros, administrativos, técnicos y profesionales adecuados para ejercer sus responsabilidades y satisfacer las necesidades locales, asumiendo para ello una parte significativa del gasto público. En este sentido es indispensable que los gobiernos locales dispongan del poder y autoridad necesarias para recaudar recursos locales, manteniendo la proporcionalidad entre el nivel de responsabilidad y los recursos disponibles. El principio de subsidiariedad constituye el fundamento de todo proceso de descentralización.

Fuente: ONU-Hábitat (2009), *Directrices Internacionales sobre la descentralización y acceso a los servicios básicos para todos*; CGLU (2013), *Servicios básicos para todos en un mundo urbanizado*, 3er Informe Mundial, GOLD III.

realidad los ODS y las agendas mundiales, mejorando de ese modo la calidad de vida en los territorios, las ciudades, las comunidades y el conjunto de la sociedad? **¿Pueden impulsar los ODS un nuevo modelo de desarrollo urbano, territorial, social, económico y humano que emerja desde el nivel local?** Cada capítulo aporta respuestas y críticas a estas cuestiones, además de explorar otros temas determinantes. La conclusión proporciona una visión de conjunto sobre cuál es el camino a seguir por los GLR. 🗳️

## Cuadro 7

### Coherencia política

Estrategia de desarrollo sostenible que integra las dimensiones económica, social, medioambiental y de gobernanza, y reconoce las interacciones y dependencias existentes entre los diferentes ODS. Su objetivo es promover sinergias, estimular la creación de alianzas, equilibrar el impacto de las políticas que trascienden fronteras y generaciones, identificando y gestionando las relaciones positivas entre los diferentes ODS y, al mismo tiempo, acotar y superar cualquier posible impacto negativo resultante de su implementación.

Fuente: OECD (2019), *Policy Coherence for Sustainable Development 2019*.

# 3. Estructura y marco analítico del Informe GOLD V

El Informe GOLD V está estructurado en ocho capítulos, siete de los cuales abordan los procesos de localización en cada una de las regiones de CGLU: África, Asia-Pacífico, Eurasia, Europa, América Latina, Oriente Medio y Asia Occidental (MEWA por sus siglas en inglés) y América del Norte. El octavo capítulo, siguiendo la tradición de anteriores informes GOLD, abordará de

manera concreta el fenómeno metropolitano analizando su impacto en la implementación de los ODS y de las agendas mundiales. El capítulo sobre áreas metropolitanas ha sido desarrollado bajo la coordinación de Metropolis, organización mundial de áreas metropolitanas que integra a 138 ciudades de todas las regiones del planeta.

Todos los capítulos siguen la misma estructura con el objetivo de facilitar los análisis comparados y las referencias cruzadas entre las diferentes regiones. Cada capítulo presenta una breve introducción regional en la Sección 1. La Sección 2 proporciona una visión general de las políticas nacionales para la implementación de los ODS, analizando entre otros aspectos: estrategias y planes nacionales, el grado de alineación con la Agenda 2030 y el resto de agendas mundiales, y los mecanismos de coordinación que, por una parte, aseguran la coordinación y el seguimiento de los ODS a nivel nacional y, por otra, permiten que los GLR participen en el proceso de localización. Cuando es posible, como por ejemplo en el capítulo sobre Europa, se analizan las estrategias y mecanismos existentes a escala regional. La Sección 2 también destaca cuáles son aquellos **entornos más favorables** para impulsar acciones e iniciativas sub-nacionales (véase Cuadro 8), entre ellas: los cambios y evolución en el marco institucional (por ejemplo, los procesos de descentralización), la organización territorial de los países en cada región y la disponibilidad de financiación para los GLR. Finalmente, la Sección 2 también analiza los mecanismos institucionales que regulan la relación entre los diferentes niveles de gobernanza, en particular aquellos que dificultan o, por el contrario, facilitan la cooperación en la implementación de los ODS. La Sección 3 explora con mayor nivel de detalle la contribución de los GLR a la localización e implementación de los ODS. En concreto, aporta información sobre actividades de sensibilización y

## Cuadro 8

### Entorno favorable

Corresponde al conjunto de políticas, leyes, instituciones y sistemas de gobernanza, autonomía fiscal y niveles de participación pública que permiten a los GLR funcionar de una manera más eficiente, competitiva y flexible a fin de promover el desarrollo y llevar a cabo acciones que contribuyan a la consecución de los ODS. CGLU-África, CGLU-ASPAC y Cities Alliance han evaluado el entorno institucional favorable para los gobiernos locales, comparando para ello el "marco constitucional, el marco legislativo y reglamentario, la proporción de las finanzas públicas distribuidas entre el gobierno central y el gobierno local, los ingresos propios de los gobiernos locales, la democracia local, las capacidades en materia de recursos humanos de las administraciones de los gobiernos locales, la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales y la calidad de la gestión, la existencia de una política/estrategia urbana a nivel nacional o local, las disposiciones en materia de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas, y las disposiciones en materia de participación ciudadana y de participación de la mujer".

Fuente: UCLG-ASPAC, Cities Alliance (2018), *City Enabling Environment Rating: Assessment of the Countries in Asia and the Pacific*; UCLG-Africa, Cities Alliance (2018), *Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa*.

difusión dirigidas a facilitar la apropiación de este proceso por los gobiernos sub-nacionales; también la alineación de los planes y estrategias locales con los ODS y su impacto sobre la dinámica local, y finalmente, las iniciativas, acciones políticas y experiencias de los GLR en sus respectivos territorios para la implementación de los Objetivos. Finalmente, esta sección aborda también las cuestiones relacionadas con la coordinación, seguimiento y financiación de dichas iniciativas locales.

El diseño de la estructura de los capítulos permite al lector aproximarse al Informe GOLD V desde diferentes perspectivas y enfoques. Por una parte, el Informe puede ser leído de manera lineal para obtener una visión general del papel que están asumiendo los GLR en la localización de los ODS, mientras que aquellos lectores más interesados en acciones e iniciativas concretas impulsadas por los GLR desde una perspectiva territorial y ascendente (*bottom-up*), pueden consultar la Sección 3 de los diferentes capítulos. Del mismo modo, aquellos lectores más interesados en la evolución de la descentralización y en la concreción de los entornos favorables que han potenciado los primeros procesos de localización pueden consultar la Sección 2, en la que además se recoge información detallada sobre el equilibrio institucional y las oportunidades existentes en diferentes contextos.

Los capítulos han sido desarrollados por un grupo de expertos reconocidos a nivel internacional -18 autores de 13 instituciones diferentes- en asuntos como la planificación urbana y territorial, el desarrollo local, la economía y las finanzas, la urbanización y el desarrollo. Además, el Informe GOLD V se ha nutrido de manera significativa de información aportada por CGLU y sus miembros. El informe se articula en torno a los resultados obtenidos en las tres ediciones del informe de los GLR presentados al Foro Político de Alto Nivel (FPAN) que desde el año 2017 facilita CGLU junto al Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales (GTF). A su vez, una parte significativa de esta información ha sido obtenida a partir de encuestas internacionales distribuidas a través de estas redes y que han permitido recoger cientos de respuestas, promoviendo además, un contacto directo entre las administraciones locales, las asociaciones nacionales de gobiernos locales, la academia y la sociedad civil.

Los capítulos han pasado por un exhaustivo proceso de validación política con los miembros y redes de CGLU; una parte significativa de la información procede directamente de ciudades, regiones y asociaciones miembros de CGLU que, a su vez, han verificado el contenido aportado por los expertos.

Finalmente, las conclusiones del Informe GOLD V proporcionan una visión de conjunto de los capítulos y un resumen de los puntos clave observados. De manera todavía más importante, el Informe aporta una plataforma para el debate y el intercambio de experiencias relacionadas con las principales tendencias que están configurando el desarrollo y el crecimiento a nivel mundial: cambios demográficos, descentralización y democracia local, cambio climático y resiliencia, urbanización,



Audiencia en las actas de la Cumbre de La Cultura de CGLU, Buenos Aires, Argentina, el 4 de abril de 2019 (foto: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bit.ly/2pDD5kN).

financiación del desarrollo local y autonomía local, y la co-creación de la ciudad del futuro y el futuro de las ciudades. Estos ejes estructuran las recomendaciones recogidas en el Informe GOLD V a partir de un conjunto de directrices y una hoja de ruta que tienen el objetivo de hacer realidad el proceso de localización, lograr la plena consecución los ODS y del resto de agendas mundiales a nivel local, haciendo un llamamiento a los gobiernos locales y regionales y a las comunidades para no dejar a ninguna persona o lugar atrás. ①



# Capítulos regionales

**01 África** **02 América del Norte**  
**03 América Latina y el Caribe**  
**04 Asia-Pacífico** **05 Eurasia**  
**06 Europa** **07 Oriente Medio y Asia Occidental** **08 Áreas Metropolitanas**

# 01 África



Países en la región CGLU

**54**



Población

**1.290 millones**



Gobiernos locales  
y regionales

**15.000**



Países que presentaron  
un informe para el FPAN

**35**



De la población mundial  
reside en esta región

**16,9%**



De la población vive  
en áreas urbanas

**43%**

Entre 2016 y 2019

**47%**

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en el proceso de preparación de los Informes Nacionales Voluntarios

**31%**

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en los mecanismos nacionales de coordinación

## Contexto

A lo largo de la última década, los gobiernos africanos junto a países de diferentes regiones han sido artífices del consenso global que llevaría a la adopción de las agendas mundiales: la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el Clima, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Nueva Agenda Urbana. Un compromiso que se inscribe en el cambio de rumbo de la política africana hacia el desarrollo sostenible y que se refleja en su propia Agenda 2063 para el desarrollo. Este cambio evidencia un reconocimiento cada vez mayor del papel de las ciudades y los territorios como actores clave del desarrollo, así como del papel del continente en la transición que debe realizar el mundo hacia un desarrollo más sostenible.

La región africana, según es definida por CGLU, se divide en cinco subregiones: África Meridional, Oriental, Central, Occidental y Septentrional. **Conjuntamente, los 54 países de la región albergan cerca del 17% de la población mundial (1.290 millones de habitantes), de los cuales aproximadamente el 43% vive en áreas urbanas.** Pero este porcentaje varía a lo largo del continente: el 28% de la población del África Oriental vive en áreas urbanas, mientras que África Occidental (47,5%) y África Central (49,5%) están en vías de alcanzar la transición demográfica y África Septentrional y Meridional ya son predominantemente urbanas (con un 52% y 63,6% de población urbana, respectivamente). Impulsada por el crecimiento natural de la población, así como por la creciente migración del campo a la ciudad, la actual tasa de crecimiento urbano de África es casi 11 veces más rápida que en Europa, y entre 3 y 4 veces más rápida que América Latina y América del Norte respectivamente. En África Meridional y Septentrional, la tasa de crecimiento urbano es ligeramente superior al 2%, mientras que en el resto de las subregiones las proyecciones indican un crecimiento anual superior al 4% hasta 2020. Frente a este crecimiento sin precedentes, la pobreza, la informalidad y el déficit en materia de infraestructuras constituyen las principales limitaciones que condicionan el desarrollo urbano sostenible, la cohesión territorial y el cambio social.

En determinados países, los conflictos y el incremento de los desastres naturales, sumado a la gestión deficitaria de los asentamientos humanos y al impacto del cambio climático, contribuyen a obstaculizar el desarrollo económico. Resultado de ello, la pobreza en sus múltiples dimensiones (ingresos del hogar, la salud, el hambre, el acceso seguro al agua potable y a la energía) sigue siendo de un problema crítica. El "Reloj de la Pobreza"<sup>1</sup> de la Comisión Económica y Social para África de las Naciones Unidas (UNECA por sus siglas en inglés) calcula que en este momento, hay más personas que caen en la pobreza extrema que quienes escapan de ella: en agosto de 2019 se estima que el 34% del conjunto de la población y el 49% de la población infantil del continente (excluyendo África Septentrional) sigue viviendo en la pobreza extrema (con ingresos de

menos de 1,90 dólares al día). La informalidad representa el tercer problema en importancia por su predominio en el tejido urbano africano: el 62% de los hogares urbanos de África vive en asentamientos precarios y el empleo informal representa entre el 70% y el 80% de la economía urbana.

## Aumentar la contribución de los gobiernos locales y regionales de África a la localización de los ODS: un elemento central para lograr la consecución de la Agenda 2030 en la región

Aunque a primera vista la adopción de la Agenda 2030 a nivel local pudiera parecer limitada, este capítulo muestra el esfuerzo y la contribución realizada por los gobiernos locales y regionales (GLR) en la consecución de los ODS desde las dimensiones económica, social, cultural y ecológica. De hecho, muchas ciudades africanas son miembros de redes regionales e internacionales de GLR como CGLU África, AIMF, CLGF, C40 e ICLEI. A través de estas redes, los GLR africanos participan de nuevas experiencias para la localización de los ODS y del resto de las agendas mundiales. Otras redes temáticas, como REFELA, están liderando en la región iniciativas para integrar la igualdad de género en la gobernanza local.

<sup>1</sup> Para mayor información, visítese: <https://www.african-poverty.io/index.html>.



Los desafíos relacionados con la informalidad y la pobreza convergen, especialmente, en el ámbito de la **vivienda y de los servicios básicos**. En este aspecto, se están llevando a cabo iniciativas importantes en colaboración con las organizaciones comunitarias, el mundo académico y las autoridades tradicionales, para valorizar la experiencia local en la prestación de servicios básicos. Para mejorar el **desarrollo económico y social local**, muchas ciudades están impulsando la colaboración con trabajadores informales para mejorar gradualmente sus condiciones de trabajo. Este proceso también ha derivado en una mayor promoción del consumo y producción sostenibles y de la economía circular (recuperación y reutilización de materiales).

Los gobiernos locales también impulsan la colaboración con la sociedad civil organizada para transformar los procesos de toma de decisiones a través de enfoques participativos e inclusivos que **involucran a la comunidad en la co-creación de soluciones** y que, asimismo, promueven una agenda basada en el respeto de los derechos esenciales. Entre las ciudades o regiones más avanzadas se observan iniciativas de apoyo al derecho a la vivienda y a la tierra, a servicios básicos como el agua potable y al acceso seguro al saneamiento. Los GLR también están promoviendo la **paz, y luchan contra la discriminación y la violencia**, en particular interétnicas y de género.

Estas transformaciones no se limitan a las grandes ciudades y pueden ser observadas en ciudades intermedias y pequeñas poblaciones de áreas costeras y rurales receptoras de un número creciente de población migrante y desplazada. El informe compila las experiencias de territorios que han impulsado cambios en su desarrollo económico y en sus estrategias de reducción de la pobreza hacia un enfoque de desarrollo más consecuente y respetuoso con el clima. El informe también destaca el importante apoyo recibido por parte de organismos de las Naciones Unidas y de la cooperación internacional para implementar proyectos pilotos (por ejemplo, en Argelia, Cabo Verde, Ruanda, Túnez o Uganda).

Muchos GLR adoptan **enfoques más integrados a nivel local, con el objetivo de promover un modelo de desarrollo desde los territorios (bottom-up) y favoreciendo a los más rezagados. Muchas ciudades y territorios africanos están impulsando iniciativas dirigidas a preservar los ecosistemas y la biodiversidad, el agua, la agricultura y la energía, vinculando sus acciones con los ODS, al Acuerdo de París sobre el Clima y al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres**. Por ejemplo, para reforzar la **seguridad alimentaria** en sus diferentes dimensiones (reducir el hambre, mejorar la salud y la preservación de los ecosistemas), estos proyectos también buscan fortalecer la igualdad de género y promover un consumo y un ciclo de producción responsables. Otros se proponen aumentar la población infantil y juvenil que accede a una **educación de calidad**, y en particular la población femenina, mediante la mejora de los servicios básicos en las escuelas, incluyendo

el agua potable y el saneamiento, la jardinería, la energía eléctrica o Internet.

Con el objetivo de dinamizar la acción pública local en torno a los ODS, CGLU África y diversas asociaciones africanas de GLR están liderando iniciativas orientadas a difundir y movilizar a sus miembros en torno a la Agenda 2030 a través de conferencias de sensibilización, cursos formativos, talleres y procesos de capacitación sobre cómo alinear las políticas locales con los ODS (por ejemplo, la *African Academy for Local Governments*). En algunos países existen plataformas para promover el aprendizaje entre pares y el monitoreo (por ejemplo, *Mile*), o como el caso de algunas Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) que en la actualidad están desarrollando manuales para mejorar la alineación de la acción pública local con los ODS. La Unión Europea, la cooperación bilateral y los organismos de las Naciones Unidas son socios financieros y técnicos clave para difundir las iniciativas locales a más ciudades y países. Debido a la participación limitada de los GLR en los mecanismos de coordinación nacional creados por los gobiernos centrales, estas prácticas no siempre adquieren visibilidad en los Informes Nacionales Voluntarios (INV) presentados al Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de las Naciones Unidas.

Para que estas prácticas puedan ser sostenidas y ampliadas en el tiempo se necesita disponer de un entorno institucional favorable. No es de extrañar que se observe un cierto retraso en la localización de los ODS en la región causado por la debilidad institucional de los GLR en muchos de los países. Esta situación es particularmente alarmante si se tienen en cuenta los costes sociales, financieros y ambientales resultantes de la rápida expansión urbana y del creciente impacto del cambio climático.

### **Se han constituido los mecanismos de coordinación nacional. Sin embargo, la débil participación de los gobiernos locales y regionales dificulta una localización de los ODS coherente**

Como continente, África refleja en su Agenda 2063 una visión común del desarrollo, y ha sido la única región del planeta en definir una posición compartida sobre la Agenda 2030 durante el proceso de preparación de Hábitat III. A nivel nacional, 35 de los 54 Estados Miembros Africanos de las Naciones Unidas ya han presentado un Informe Nacional Voluntario (INV) durante el primer ciclo de cuatro años del Foro Político de Alto Nivel (2016-2019). Otros países, como Gambia, Liberia, Libia, Malawi, Seychelles y Zambia, se han comprometido a presentar los primeros informes nacionales en 2020. En todos estos países, **la participación de los GLR en los mecanismos de preparación de los informes y de coordinación de los ODS debe ser mejorada** (actualmente su participación se limita al 47% de los países en el proceso de preparación del INV y al 31% en la participación de mecanismos de coordinación).



En primer lugar, un gran número de países africanos se han centrado en **alinearse o adaptar sus planes nacionales de desarrollo con la Agenda 2030**, pero también con otras agendas de desarrollo de escala continental y sub-regional. Este es el caso por ejemplo de Sudáfrica (*Southern African Development Community and Regional Indicative Strategic Development Plan*); Ruanda (*East African Community Vision 2050*) y Cabo Verde o Mauricio (*SIDS Accelerated Modalities of Action – the SAMOA Pathway*).

En cuanto a las estrategias nacionales, todos los países consideran la Agenda 2063 como meta, pero en algunos países donde los ciclos de planificación nacional coincidieron con la adopción de la Agenda 2030, los planes nacionales fueron también alineados con los ODS. En otros países, los planes nacionales de desarrollo están aún siendo revisados para alinearlos con los ODS. Cabe

señalar sin embargo que, en 2018, una mayoría de los 18 países africanos que disponían de una Política Nacional Urbana todavía no las habían alineado explícitamente con los ODS. Por otra parte, prácticamente todos los países de África signatarios de los Acuerdos de París sobre el Clima, han presentado Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, en inglés). Pero, como sucede en el resto del mundo, son pocos las NDC que incluyen a los gobiernos locales (por ejemplo, Benín, Nigeria, Senegal y Sudáfrica).

En segundo lugar, **se crearon mecanismos institucionales nacionales al más alto nivel político para coordinar y liderar la implementación de los ODS**, aunque se pueden identificar diferentes modalidades. En algunos casos, como en Sudáfrica, los mecanismos introducen un cambio en la gobernanza multinivel (creación de comités y foros de



Anciano en la calle Bein-al Qasreen en el centro de El Cairo, Egipto (foto: PnP1, bit.ly/33avN6k).

alto nivel), aunque los cambios son relativamente recientes. En otros países, la coordinación se apoya directamente de los sistemas de planificación nacional en los que se introducen algunas reformas (Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Chad). Namibia, por ejemplo, ha creado mecanismos específicos para la coordinación y la elaboración de informes, incluyendo un Foro de Socios para el Desarrollo (*Development Partners Forum*) que supervisa la coordinación de la implementación de los ODS. Además, algunos países como Kenia también han incorporado la implementación de los ODS en sus procedimientos presupuestarios.

En tercer lugar, si bien se tiende a incorporar formalmente en la coordinación y en los comités una representación variada de actores (sociedad civil, sector privado, etc.), **son pocas las estructuras que incluyen a representantes o asociaciones de los GLR**. De hecho, solo 9 países (Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Etiopía, Kenia, Mauritania, Sudáfrica y Togo) incluyen o consultan de manera explícita a los GLR en los mecanismos de coordinación.

### **Esfuerzos locales y regionales para alinearse con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible: las alianzas locales favorecen la apropiación de los ODS a través de los planes de desarrollo local**

En diferentes países de África el proceso de alineación de los ODS con los planes de desarrollo local y regional se está implantando a diferentes velocidades. **Las asociaciones de gobiernos locales y regionales desempeñan un papel clave en promover la alineación de las estrategias nacionales y locales con los ODS**. De hecho, los GLR y sus asociaciones nacionales están impulsando iniciativas y proyectos destinados a reforzar la alineación de los planes de desarrollo local con los ODS, con el apoyo del gobierno nacional o con la asistencia de organizaciones internacionales (por ejemplo en Benín, Cabo Verde, Níger, Nigeria, Kenia, Sierra Leona, Sudáfrica y Túnez).

En algunos países, la atención se centra en las ciudades pequeñas e intermedias (Burkina Faso, Uganda, Togo, Túnez). Algo similar ocurre en Madagascar y en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo como Cabo Verde, las Comoras y Mauricio, donde municipios piloto están alineando sus

estrategias locales con los ODS, la lucha contra el cambio climático y el Marco de Sendai. Las experiencias de Camerún y Uganda también evidencian la necesidad de reforzar la coherencia entre las estrategias nacionales con los mecanismos de financiamiento, además de la alineación entre los niveles nacional y local.

El liderazgo del gobierno nacional resulta indispensable para garantizar que el proceso de alineación e implementación tenga una continuidad a largo plazo, involucrando al conjunto del territorio y a todos los niveles de gobierno. El Informe argumenta que los GLR deben elaborar sus respectivos planes locales de manera participativa y reflejando las prioridades locales. Al mismo tiempo, la localización y alineación de los ODS con las estrategias nacionales permitiría a los GLR movilizar mayores recursos locales y nacionales en función de sus prioridades, reforzando la gobernanza multinivel para impulsar con éxito la localización de los ODS.

El proceso de alineación de los ODS también implica necesariamente hacer un seguimiento del progreso a nivel local. En este aspecto, **el principal desafío para África es la debilidad de las bases de datos locales**. Esta es una cuestión importante, ya que para un seguimiento de la acción local es imprescindible disponer de indicadores que permitan medir los avances y retrocesos en la implementación de los ODS y, llegado el caso, saber qué actuaciones es necesario reforzar. También es necesaria una mayor transparencia de las finanzas nacionales, regionales y locales. El capítulo recoge algunas iniciativas en curso, en particular de mecanismos impulsados por algunos países (Ghana, Kenia, Ruanda, Túnez o Zimbabue) para recopilar datos sobre el terreno. También se recogen experiencias innovadoras promovidas por organizaciones comunitarias asociadas a gobiernos locales (por ejemplo, *Slum Dwellers International*), o bases de datos interoperables (como el portal web "barómetro municipal" sudafricano) creados en estrecha colaboración entre los GLR y las oficinas nacionales de estadísticas, a fin de aportar información al gobierno local en África. Estas iniciativas, aunque esenciales, todavía son muy escasas.

El informe también enumera varios ejemplos de alianzas promovidas entre los GLR y las instituciones académicas, sociedad civil y organizaciones comunitarias que han permitido impulsar programas de transferencia de conocimiento y de capacitación tecnológica, con el objetivo de definir estrategias viables y responder a los desafíos de sostenibilidad de la región. Alinear estas prácticas lideradas desde el nivel local con las políticas de descentralización puede contribuir a mejorar la capacidad y eficiencia de los GLR para hacer realidad los ODS, respondiendo a las particularidades del proceso de urbanización sostenible en África.

## **La localización y alineación de los ODS con las estrategias nacionales permitiría a los GLR movilizar mayores recursos locales y nacionales en función de sus prioridades.**

## Hay diferencias importantes entre los compromisos y la realidad de la descentralización en África

La descentralización es clave para promover la localización de los ODS en África. **El Informe muestra los desajustes entre los compromisos nacionales y la transferencia real de competencias a los gobiernos locales y regionales. Estos desequilibrios están en contradicción con las ambiciones definidas en la Nueva Agenda Urbana y tienden a erosionar la capacidad de los GLR de contribuir a realizar los objetivos marcados por la Agenda 2063 y la Agenda 2030.**

Desde 2018, cuatro países africanos (Burundi, Madagascar, Malí y Namibia) han ratificado la Carta Africana sobre los Valores y Principios de la Descentralización, la Gobernanza y el Desarrollo Local (*African Charter on Values and Principles of Decentralization, Local Governance and Local Development*, 2014). Un primer grupo de países muestra un "entorno institucional más favorable" para los gobiernos locales, entre los que se incluyen **Sudáfrica, Marruecos, Uganda y Tanzania**. En un segundo grupo, las reformas legales o constitucionales de descentralización han sido más recientes (datan de los últimos 5 a 10 años), como en los casos de **Zambia, Benín y Kenia**, que han comenzado a revisar sus políticas y leyes de descentralización promulgadas e implementadas durante la década anterior. En otros países, como **Burundi, Ghana y Ruanda**, el gobierno nacional lleva a cabo evaluaciones periódicas del desempeño de los GLR y ha promulgado importantes reformas fiscales.

Un tercer grupo incluye a países que todavía necesitan realizar importantes reformas para crear un entorno favorable para sus gobiernos locales y regionales: países como **Guinea Conakry, Níger o Camerún** han retrasado continuamente las elecciones locales, limitando con ello el progreso de la descentralización durante la década pasada. En una nota positiva, **Malí y Túnez**, han convertido la autonomía local en un pilar de sus recientes procesos de paz y de transición democrática. Hay, por último, un cuarto grupo de países con reformas de descentralización estancadas. Pero esto no es estático, ya que por ejemplo **Mozambique y Togo**, han impulsado reformas electorales locales (en el caso de Togo las primeras elecciones locales en más de 30 años tuvieron lugar en junio de 2019) y sus respectivos gobiernos locales participan en los mecanismos de coordinación nacional.

En general, las principales competencias que asumen los GLR se concentran en el ámbito social y en la prestación de servicios básicos. Pero en muchos países, el marco legal es incompleto o poco claro. Las divisiones territoriales entre municipios no siempre están lo suficientemente delimitadas y los poderes y responsabilidades no están claramente establecidos. La intervención de administraciones desconcentradas, de agencias centrales o empresas públicas nacionales pueden invadir los poderes de las autoridades locales y generar confusión. La designación de los funcionarios locales por parte

del gobierno central suele limitar la autonomía local. Esto tiene importantes implicaciones para los GLR, que ven reducida su capacidad de planificar y responder a las prioridades de sus territorios. En este sentido, a medida que aumenta el número de empresas y de agencias públicas involucradas en la gestión urbana, el papel de los GLR y la coordinación de la planificación se hace más compleja y requiere de mecanismos de diálogo y cooperación mejor adaptados.

Teniendo en cuenta las tendencias actuales del proceso de urbanización, las ciudades intermedias asumen una función crítica para conectar entre sí a las áreas rurales y urbanas a través de la prestación de servicios y de infraestructuras, aunque esto no se refleje claramente en sus competencias. Del mismo modo, los gobiernos de las áreas metropolitanas a menudo afrontan desajustes entre sus jurisdicciones, relativamente estáticas, y el crecimiento rápido de las áreas urbanas informales. Estos procesos tienden a limitar la capacidad de las áreas metropolitanas, de las ciudades intermedias y de las áreas urbanas periféricas para impulsar de manera eficaz la implementación de los ODS.

Además, a lo largo del continente existe una compleja red de interrelaciones entre el gobierno local electo, las autoridades tradicionales y las estructuras de poder nacionales, que hacen que el panorama general del gobierno urbano y territorial sea poco legible y difícil de reformar.

## Reforzar la financiación de los gobiernos locales y regionales: los recursos no se corresponden con las competencias transferidas

Las finanzas constituyen un ámbito en el cual los GLR no pueden actuar solos. Tal y como se recoge en la Agenda de Acción de Addis Abeba (párrafo 34), la descentralización fiscal y la financiación local deben ser fortalecidos al mismo tiempo que la descentralización administrativa y política. Para localizar los ODS y realizar la Agenda 2063, el marco jurídico debe permitir a los GLR movilizar recursos y desarrollar estrategias financieras, como así lo han hecho algunos países. Por otra parte, el gobierno nacional ha de buscar una mayor cooperación territorial y reforzar el liderazgo político local con el objetivo de adaptar la inversión al contexto local, de modo que la autoridad local pueda generar ingresos y apoyar el desarrollo económico y social en su territorio. Al definir las estrategias de modernización y de inversión en infraestructuras con el fin de promover un mayor desarrollo e integración regional, se deben tener en cuenta las necesidades específicas de cada territorio y la escala más adecuada; para lo cual la gobernanza multinivel resulta esencial.

Los niveles de autonomía fiscal varían enormemente entre los países del continente, así como dentro de cada uno de ellos. Los GLR se enfrentan a un déficit financiero cada vez mayor debido a la debilidad de su base fiscal como consecuencia de la pobreza y de la informalidad. Además, existe una

## Existe una falta de conocimiento generalizada del coste de alcanzar los ODS. Esta cuestión requiere de un mayor diálogo y de una colaboración más robusta entre todos los niveles de gobierno para buscar alternativas.

falta de conocimiento generalizada del coste de alcanzar los ODS. Esta cuestión requiere de un mayor diálogo y de una colaboración más robusta entre todos los niveles de gobierno para buscar alternativas.

De manera general, se aprecian dos grandes vacíos en los sistemas de financiación local que condicionan la necesaria transformación de las infraestructuras y del desarrollo urbano de África y para realizar los ODS y la Agenda 2063. En primer lugar, para mejorar la eficiencia de los GLR y su



capacidad de innovar, resulta imprescindible que éstos puedan movilizar de manera más eficaz sus propios ingresos, controlar las prioridades de gasto y coparticipar en el endeudamiento. En segundo lugar, en muchos países el flujo de las transferencias intergubernamentales hacia el nivel local continúa siendo impredecible, en muchos casos por falta de claridad en la fórmula de asignación. Además, para reducir el desequilibrio entre regiones, las subvenciones de nivelación deben ser necesariamente reformadas. Reconocer los niveles de pobreza e informalidad en el conjunto de África implica que la mejora de la autonomía fiscal a nivel sub-nacional debe ir acompañada de una mejora en los sistemas de movilización de recursos entre los diferentes niveles de gobierno a fin de distribuir mejor la riqueza nacional. Muchas ciudades y regiones necesitan modernizar su sistema catastral y aumentar la transparencia. Para que estas reformas sean llevadas a cabo de manera coherente y acertada, es fundamental reforzar la colaboración entre parlamentarios, GLR, autoridades tradicionales y otros agentes locales, como así ha ocurrido en Benín, Etiopía, Kenia, Mauricio, Ruanda, Malawi, Sierra Leona y Sudáfrica.

Por último, se ha anunciado la creación de varios fondos multilaterales especiales para la financiación de infraestructuras. Sin embargo, en muchos países los GLR no poseen la autoridad legal para contraer deudas; incluso en los casos en que los GLR pueden acceder a préstamos, en muchas ocasiones han de hacer frente a importantes restricciones y controles estrictos; mientras que en otros casos, los proyectos presentados no cumplen con los estándares exigidos de viabilidad y riesgo. Para salvar estos escollos, es esencial que las instituciones financieras puedan adaptar mejor su oferta al contexto y necesidades locales. También es importante que los donantes internacionales reformen sus mecanismos de financiación y contribuyan, de esta manera, a apuntalar el desarrollo y la inversión local

**Este capítulo también presenta ejemplos de iniciativas de ciudades y regiones que han impulsado alianzas público-privadas para impulsar su desarrollo, a través de los que aprender para generar un círculo de cambio virtuoso.** Este es el objetivo por ejemplo de la *African Territorial Agency*, impulsada por las asociaciones y redes de GLR. Su objetivo es promover reformas de los marcos legislativos nacionales y reforzar la capacidad de los gobiernos locales de movilizar recursos financieros, desarrollar proyectos y, de esta manera, innovar en el acceso a las finanzas, incluso a nivel de la comunidad. ●

Trabajo comunitario para la protección y gestión de la cuenca del río Mutsamudu, Comoras (foto: IWRM AIO SIDS, bit.ly/2MkhQvQ).

## Conclusiones y camino a seguir

La localización de los ODS y de las otras agendas mundiales representa una oportunidad para que los GLR promuevan un enfoque de desarrollo desde los territorios (*bottom-up*) mejor articulado con las estrategias nacionales de desarrollo. Los GLR, como nivel de gobierno más próximo a las comunidades, desempeñan un rol fundamental para localizar las estrategias nacionales de desarrollo, integrar las prioridades locales y aumentar la confianza de la población en la acción pública. Para ello, los GLR deben contar con un "entorno institucional favorable", pero también desarrollar una estrategia que involucre a la sociedad en su conjunto, y potencie la transparencia y la responsabilidad. Por su parte, los diferentes niveles de gobierno deben desarrollar una estrategia integrada y articulada para poder movilizar mayores recursos humanos, tecnológicos y financieros. Esta es la *piedra angular* sobre la cual debe apoyarse la colaboración con los socios internacionales, pero también con las comunidades locales. Un mayor diálogo y una cooperación más robusta entre todos los niveles de gobierno son fundamentales para promover el desarrollo sostenible de África. El continente es precisamente una de las dos regiones del planeta en las que es más urgente actuar, y en este sentido, todos los actores deben acelerar su paso para afrontar los desafíos de sus territorios y poblaciones más vulnerables.

# 02 América del Norte



Entre 2016 y 2019

**50%** de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en el proceso de preparación de los Informes Nacionales Voluntarios


**25%** de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en los mecanismos nacionales de coordinación

Países en la región CGLU


**13**

 Población


**386 millones**

 Gobiernos locales y regionales


**94.000**

 Países que presentaron un informe para el FPAN

**4**

 De la población mundial reside en esta región

**5.1%**

 De la población vive en áreas urbanas

**82%**

## Contexto

El capítulo sobre América del Norte se centra principalmente en los Estados Unidos y Canadá, y aporta información adicional sobre Jamaica (como parte integrante de la sección regional de CGLU-América del Norte). Los dos primeros países se encuentran entre los más desarrollados del planeta (ocupando las posiciones 12 y 13 del Índice de Desarrollo Humano, IDH de 2018, respectivamente), lo que implica que, comparativamente, la mayor parte de su población disfruta de una amplia gama de servicios básicos de cierta calidad. Ambos países tienen elevadas tasas de urbanización (aproximadamente del 82%), con una población concentrada en un número limitado de grandes áreas urbanas, mientras que el resto, más de 250 millones de personas, se distribuye en asentamientos suburbanos relativamente poco densos y de menor dimensión a lo largo de un territorio muy extenso.

A pesar de su relativa riqueza, existen graves desigualdades socioeconómicas en ambos países. En los Estados Unidos, la segregación urbana, la pobreza y la violencia continúan teniendo una incidencia mayor que en otros países de la OCDE. De un modo similar, la persistente discriminación racial y de género, profundamente enraizados en la sociedad, conllevan dramáticas consecuencias para la coexistencia. En Canadá, aunque esta realidad es menos pronunciada, se observa un incremento de la población sin hogar en muchas ciudades y una degradación de las condiciones socioeconómicas de muchas familias.

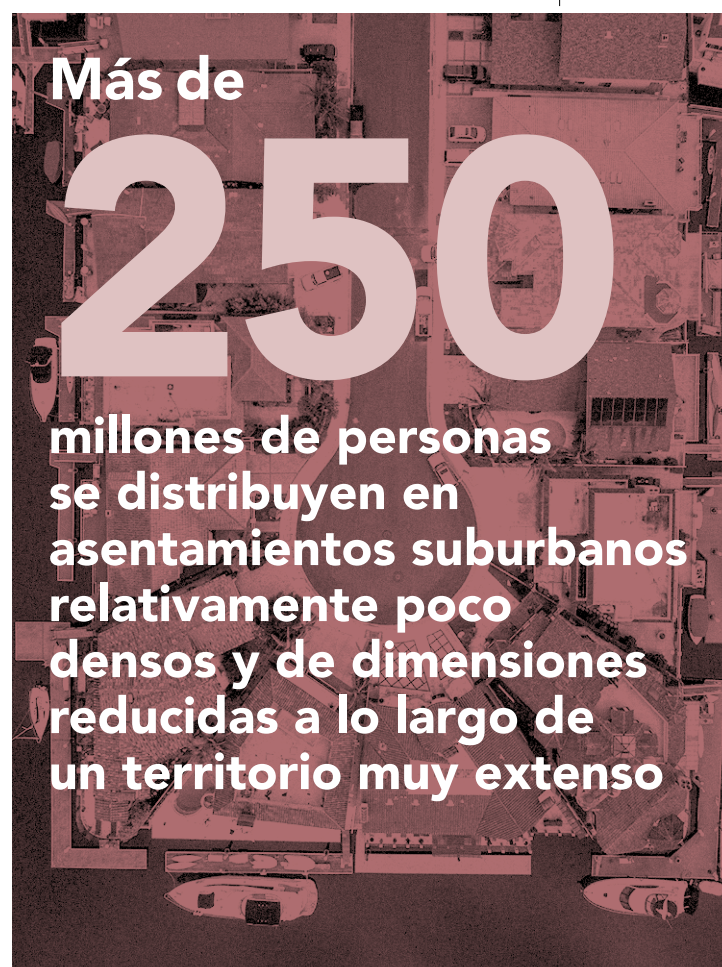
Ambos países se encuentran entre los principales contribuyentes al cambio climático y están cada vez más expuestos a sus efectos: fenómenos climáticos cada vez más severos e impredecibles asolan regularmente la región, y varias de sus áreas metropolitanas costeras están sufriendo las consecuencias del incremento del nivel del mar que amenaza con el desplazamiento forzado a millones de personas. Considerando el contexto institucional y la importancia de la agenda climática en los diálogos locales-nacionales, el capítulo centra su atención en la dimensión ambiental de los ODS, a la vez que integra el análisis de los pilares económicos, sociales y culturales. Entre las principales preocupaciones de la sociedad figuran la vivienda, el acceso al agua, el empleo, la educación, la salud, el malestar social y las elevadas tasas de suicidio entre las comunidades indígenas. Estos son sólo algunos de los desafíos que deberán afrontar ambos países para el pleno cumplimiento de las metas contempladas en los ODS.

Entre ambos países se aprecian muchos elementos comunes, aunque también importantes diferencias. **Este capítulo demuestra cómo los cambios políticos pueden transformarse en un serio obstáculo para obtener un consenso en torno al cumplimiento de los objetivos mundiales.** En 2016, el cambio de liderazgo político a nivel federal provocó que el gobierno de Estados Unidos amenazara con abandonar los Acuerdos de París y cambiara el rumbo de su agenda internacional. Por el contrario, Canadá ha mantenido una sólida posición interna-

cional en materia de cambio climático, promoviendo la paz y la seguridad y, en particular, adoptando un enfoque abiertamente feminista en la elaboración de políticas territoriales y en la cooperación internacional. Por último, más allá de la hegemonía territorial de estos dos países, cabe destacar el compromiso político asumido por Jamaica desde 2017 de implementar los ODS.

## Los Estados federados y las municipalidades están impulsando el cambio: se necesitan transformaciones urgentes que respondan a los importantes desequilibrios geográficos

El capítulo aporta ejemplos innovadores de varias ciudades, Estados y provincias pioneras de América del Norte que están realizando esfuerzos para integrar los ODS y el conjunto de agendas mundiales en sus estrategias y planes locales. Sin embargo, estas iniciativas suelen estar centradas en los Estados y en sus ciudades más grandes, lo que puede generar una visión sesgada. En efecto, el capítulo destaca que las herramientas actualmente disponibles para la implementación de ODS se adecuan mejor a este tipo de gobiernos locales y son mucho más difíciles de asumir en poblaciones pequeñas y aisladas que, además, son mayoritarias en América del Norte.



En este contexto, **las asociaciones y redes de GLR, junto a la sociedad civil, son clave para aumentar la concienciación y promover el intercambio de conocimiento y la participación de los GLR y de sus comunidades.** En la región, el compromiso de las ONG, del mundo académico y del sector privado (fundaciones filantrópicas y organizaciones benéficas) es esencial para apoyar la movilización, la participación y la inclusión de la sociedad en su conjunto. También son actores clave a la hora de apoyar a los GLR en la implementación de las agendas sostenibles en sus ciudades y territorios

En los Estados Unidos, en lo que respecta a la alineación estratégica a nivel local, se desconoce el número total de planes locales de sostenibilidad, sin embargo, de los 1.800 gobiernos locales encuestados en 2015, el 32% respondió que había adoptado planes alineados con el espíritu y el propósito de los ODS. En cuanto a los estados, se han impulsado diversas medidas, entre las que destacan sistemas de incentivos para reducir las emisiones como la *Regional Greenhouse Gas Initiative*, y la *Western Climate Initiative*, que agrupa a los estados americanos y a las provincias canadienses. A nivel municipal, las respuestas colectivas incluyen tanto a la coalición *"We Are Still In"* (Todavía Estamos) que reúne a 280 ciudades y condados de Estados Unidos, como a *Climate Mayors* (Alcaldes Climáticos) integrado por 250 alcaldes que han participado en redes de intercambio "demostrando una fuerte capacidad de liderazgo sobre el cambio climático a través de acciones trascendentes en sus comunidades".

Si bien muchas de las acciones mencionadas en el capítulo no hacen referencia directa a las agendas mundiales, hay evidencias de que el trabajo cotidiano de los GLR es determinante para la realización de los ODS. En América del Norte, al igual que en otras regiones, los GLR son cada vez más conscientes de la conexión entre sus funciones y la reducción de la pobreza (ODS 1), la desigualdad (ODS 10) y el fortalecimiento de la inclusión y la sostenibilidad de los asentamientos humanos (ODS 11). La planificación urbana, la vivienda, la prestación de servicios básicos, la movilidad, el medio ambiente, la resiliencia, la cultura y la prosperidad son diferentes dimensiones del desarrollo territorial en las cuales los gobiernos locales tienen un papel activo, y contribuyen a la realización de los Objetivos.

El análisis pone de relieve cómo la escasez de viviendas asequibles está incrementando la exclusión y la vulnerabilidad de muchas familias amenazadas con ser expulsadas de sus hogares. Los desafíos son aún más graves para la población migrante, para los hogares que históricamente han sufrido discriminación y para las familias monoparentales (a menudo encabezadas por mujeres). **Los GLR deben estar empoderados para encontrar soluciones que atiendan primero a estas poblaciones y así asegurar que nadie ni ningún lugar sean dejados atrás.**

Las transformaciones se están sucediendo también en muchos otros ámbitos, siendo particularmente visibles los esfuerzos en materia de energía limpia sostenible (ODS 7) y de sistemas de transporte sostenibles. Casi todas las grandes ciudades han

adoptado la exigencia de que sus edificios públicos cumplan con los estándares LEED de eficiencia energética<sup>1</sup>, como también muchas políticas locales exigen o incentivan que organismos de desarrollo certifiquen la reducción de la dependencia a fuentes de energía no renovables. Estas medidas suelen además proporcionar a los gobiernos locales una fuente de ingresos como productores de energía. Por otra parte, los gobiernos locales juegan un papel determinante a la hora de incentivar un transporte más sostenible. Estos proyectos transformadores, a pesar de estar compitiendo con una cultura que favorece el uso del vehículo privado, se están abriendo camino progresivamente a través, por ejemplo, del rediseño de calles que históricamente habían priorizado el tráfico de automóviles a expensas de la seguridad de bicicletas y peatones.

Sin embargo, es esencial tomar en consideración que las ciudades no son las únicas comunidades que han de asumir un papel relevante en la promoción del desarrollo sostenible de un territorio, o en la transición hacia un futuro con bajas emisiones de carbono. El capítulo muestra que las comunidades rurales e indígenas de Canadá y de Estados Unidos dependen aún más de los combustibles fósiles que la población urbana. Muchas de estas áreas ofrecen menos alternativas de transporte público, y sus servicios y equipamientos públicos a menudo están más dispersos y son inaccesibles sin vehículo privado. Además, el prolongado declive demográfico y la importante pérdida de impulso económico en las comunidades rurales e indígenas han incrementado su dependencia a las infraestructuras obsoletas, les ha impedido desarrollar actividades o consumir energías menos contaminantes o más ecológicas y en algunos casos, incluso, ha significado su exclusión de la red eléctrica. Sin embargo, es posible encontrar iniciativas que demuestran que la transición hacia modelos energéticos de baja emisión de carbono es posible incluso cuando los recursos son relativamente escasos, como así lo demuestra el proyecto de energía solar *T'Sou-ke Nation*.

Como en el resto de capítulos regionales, se demuestra que existe una oportunidad para que todas las ciudades y comunidades, con independencia de su tamaño, compartan, se inspiren y aprendan de estas lecciones. Con este fin, **es vital que las instituciones y las redes internacionales de GLR continúen apoyando y sensibilizando sobre los ODS, particularmente en los Estados Unidos.**

### **No existen mecanismos explícitos de coordinación federal en ambos países, pero sí un entorno favorable para los gobiernos locales y regionales**

Las acciones emprendidas en las comunidades y encabezada por los GLR tienen un alcance limitado comparadas con la magnitud de los desafíos que afronta la región. **La falta de mecanismos formales de coordinación nacional, como recomienda las Naciones Unidas, es una característica común de Canadá y Estados Unidos.** En este sentido, el

<sup>1</sup> La certificación de Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental (LEED) fue presentada por el *Green Building Council*, una organización estadounidense sin ánimo de lucro, que estableció un sistema para evaluar la construcción y puesta en servicio de edificios con criterios y políticas de sostenibilidad.



capítulo defiende la necesidad de reformar los entornos institucionales con el objetivo de activar una coordinación que abarque al conjunto del gobierno según recomiendan la Agenda 2030 y los demás compromisos mundiales.

Si bien Canadá y Jamaica han preparado un Informe Nacional Voluntario (INV) en 2018, los GLR sólo participaron directamente en el de Canadá. En cierto modo, la participación de los GLR canadienses en la elaboración del INV constituyó el primer paso en la localización de los ODS a nivel nacional, más allá de las acciones de apoyo a la agenda de cooperación internacional. En Jamaica, la *Roadmap for SDG implementation in Jamaica* (Hoja de Ruta para la implementación de los ODS en Jamaica) reconoce de manera explícita el papel del gobierno local en la consecución de los ODS.

Existen en torno a 89.000 gobiernos sub-nacionales en Estados Unidos, divididos en tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el local, contando éste último con un nivel superior -condados- y un nivel inferior -municipalidades, poblaciones y distritos especiales. En Canadá, se estima que existen 5.209 entidades sub-nacionales también divididas en tres niveles: el federal, el provincial y el local –que comprende condados, distritos y municipios. Jamaica sólo dispone de un nivel de gobierno sub-nacional, integrado por 14 gobiernos locales. El capítulo argumenta que la organización federal específica de Canadá y de Estados Unidos ha proporcionado a los gobiernos sub-nacionales de una mayor capacidad y margen de maniobra. Resultado de ello, **en ambos países ha surgido un liderazgo local para impulsar la implementación de las agendas mundiales, como así lo demuestran las iniciativas locales mencionadas anteriormente**. Sin embargo, la principal consecuencia de la falta de coordinación nacional en Estados Unidos y Canadá es el elevado coste social en materia de bienestar, de calidad y de protección medioambiental, e incluso de productividad económica, y que sumadas afectan la realización de la Agenda 2030.

Las perspectivas de localización de los ODS en la región deben ser contextualizadas en el complejo proceso de descentralización derivado de los sistemas federales. En Estados Unidos y Canadá, las leyes de los gobiernos locales son aprobadas por los Estados y las provincias. En Canadá, los gobiernos municipales carecen de estatus constitucional y de derechos específicos, aunque con el tiempo han adquirido de facto un reconocimiento como nivel de gobierno legítimo y autónomo en cada uno de sus territorios. Por su parte, los Estados Unidos tienen un marco legal para los GLR complejo, sostenido por un sistema de impuestos y transferencias que moviliza a los tres niveles de gobierno en la prestación de servicios. En ambos países, la capacidad de formular políticas -y lo que es más importante, de gobernar los recursos locales a través de los impuestos y del gasto- es compartida entre los gobiernos nacionales, estatales/provinciales y locales. Un ejemplo de esta capacidad de la gobernanza local para impulsar el cambio puede ser observado en la producción energética. Las competencias municipales en materia de

## La localización, mitigación y adaptación al cambio climático son la prueba de que una política eficaz y la implementación real de todos los ODS dependen significativamente de la participación de todos los niveles de gobierno.

finanzas y de planificación les permiten promover el desarrollo de proyectos locales de energía renovable e incentivar la reducción del consumo energético en sus comunidades. En lo que respecta a la división de responsabilidades en la prestación y suministro de servicios públicos, los gobiernos locales del conjunto de América del Norte presentan, por lo general, características similares. En ambos países, los GLR, especialmente en las grandes áreas urbanas, asumen importantes competencias y responsabilidades, y suelen estar bien dotados de personal y de recursos.

Por una parte, **la complejidad de la descentralización condiciona la capacidad de los GLR y de los gobiernos federales de América del Norte para alinear sus estrategias** y actuar con ambición para alcanzar los ODS a nivel nacional y mundial. Por otra parte, el contexto político e institucional, determina que **las alianzas a nivel local son fundamentales para generar un “enfoque territorial del desarrollo” que sostenga la localización de los objetivos mundiales**.

### La gobernanza colaborativa es necesaria para hacer frente a los desafíos y a sus complejas implicaciones locales y mundiales

América del Norte es uno de los territorios más expuestos a los efectos del cambio climático y del calentamiento global. Sin embargo, su sistema económico está basado en mecanismos de producción y consumo que están agotando los recursos del planeta y aumentando su vulnerabilidad ambiental. Estados Unidos es el segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel mundial, y es responsable del 15% de las emisiones que causan el cambio climático. Aunque Canadá también se encuentra entre los mayores emisores de GEI per cápita del mundo, su huella ambiental en términos absolutos no es tan alta como la de los Estados Unidos considerando el tamaño de su economía y población. La localización, mitigación y adaptación al cambio climático son la prueba de que una política eficaz y la implementación real de todos los ODS dependen significativamente de la participación de todos los niveles de gobierno.

Como se ha descrito anteriormente, **la gobernanza multinivel y la distribución del poder en ambos países siguen una estructura compleja**. Si

bien el gobierno federal no puede imponer planes descendentes (*top-down*). Para lograr apoyo a nivel sub-nacional, suele impulsar marcos más integrados y oportunidades de financiación concertados que suelen formar parte de una amplia gama de programas coordinados a nivel federal. El sistema actual asigna fondos a los gobiernos estatales y locales a través de fórmulas de gastos no prescriptivos y de solicitudes de subvenciones competitivas y, por el momento, sin una conexión explícita con los ODS, los Acuerdos de París o la Nueva Agenda Urbana.

No obstante, en los Estados Unidos existen programas de financiación y subvenciones multinivel destinadas a la provisión de vivienda asequible, de transporte público, aviación, transporte ferroviario de mercancías, energía e infraestructura hidráulica y de otros sistemas de infraestructuras críticas. En Canadá, las iniciativas que involucran (abiertamente) a los tres niveles de gobierno son poco comunes. El gobierno federal normalmente usa su poder residual y de gasto (a través de subvenciones, transferencias y contribuciones) para impulsar su agenda. Este tipo de iniciativas normalmente no involucran directamente a los gobiernos municipales, y cuando lo hacen, el gobierno federal tiene la obligación de implicar primero a las provincias, que normalmente trabajan con las municipalidades a través de planes sectorizados con objetivos económicos, sociales o ambientales concretos.

La fragmentación de la autoridad gubernamental implica la necesidad de generar un mayor nivel de concienciación nacional acerca de la urgencia de replicar las soluciones en miles de GLR y de distritos especiales. Sin embargo, diversas ciudades han comenzado a considerar los ODS como un marco que puede guiar la acción local. Estas ciudades consideran que las áreas metropolitanas más sostenibles desde el punto de vista económico, ambiental y social son las que muestran un mejor desempeño a nivel mundial. Aunque algunas prioridades locales

y nacionales se están alineando con los ODS, **pocas ciudades son realmente capaces de movilizar el personal, la experiencia y los datos necesarios para implementar y dar seguimiento a las agendas mundiales sin disponer de una estrategia intergubernamental y sin una coordinación federal.**

Esto tiene consecuencias inmediatas, por ejemplo, en la situación actual de la vivienda y de los servicios básicos, en la protección y la gestión de los recursos hídricos y de residuos, o en la transición de los territorios hacia un futuro con bajas emisiones de carbono. A título de ejemplo, a nivel municipal los residuos sólidos y las aguas residuales producidas por los hogares, las empresas y las industrias son uno de los grandes elementos contaminantes a nivel regional en América del Norte. Si bien las iniciativas lideradas por los GLR pueden mitigar y modificar gradualmente estos comportamientos a nivel individual, su impacto sigue siendo reducido teniendo en consideración los elevados niveles de contaminación generados por ambos países. El apoyo federal a las políticas y acciones locales en materia de gestión de residuos se hizo más urgente después de que la *Chinese Sword Regulation* de 2018 detuviera la ruta de residuos transpacífica. China recibía hasta ese momento el 40% del papel, de los plásticos y de otros materiales reciclables de los Estados Unidos. La nueva prohibición a la importación de residuos también dio lugar a posteriores restricciones a la importación en Tailandia, Vietnam y Malasia, países hacia donde se habían desviado dichas rutas. Esta política ha tenido un gran impacto en el mercado mundial de materiales reciclados y consecuencias de largo plazo para muchos municipios. Entre las primeras respuestas, algunos GLR han implementado políticas de separación de residuos y objetivos de residuos cero, creando impuestos específicos o desarrollado nuevos programas. Sin embargo, varios gobiernos locales que dependían de las tarifas de exportación de residuos han tenido que reorientar sus políticas locales, a menudo suspendiendo por completo los programas de reciclaje en las áreas residenciales.

En segundo lugar, la falta de concreción en los planes nacionales de vivienda y la reducción de las inversiones federales, junto con la escasez de suelo para la construcción de nuevas viviendas, han dado lugar a una regulación inadecuada del mercado de vivienda y a fenómenos de desalojos, de desocupación de viviendas, de gentrificación y a la discriminación y segregación espacial por ingresos del hogar. Frente a esto se han producido respuestas políticas de los gobiernos de ambos países para impulsar soluciones junto a gobiernos locales y sus comunidades. Algunos de estos ejemplos incluyen la nueva Estrategia Nacional de Vivienda de Canadá (*National Housing Strategy*, NHS, por sus siglas en inglés), los nuevos impuestos a las viviendas vacías (Vancouver), la reasignación de propiedades vacantes (Los Ángeles), la ayuda a los pagos iniciales de los propietarios de viviendas a través de la recaudación de impuestos sobre el turismo o impuestos similares (Seattle), o el apoyo creciente al desarrollo de viviendas destinadas al alquiler. ☉

Una demostración ambiental en Oakland, California, Estados Unidos (foto: Rainforest Action Network, [bit.ly/329AiOE](https://bit.ly/329AiOE)).



## Conclusiones y camino a seguir

Las tendencias actuales de la localización de los ODS en América del Norte sugieren que algunos GLR disponen de herramientas, recursos humanos e información para tomar medidas y alcanzar los Objetivos mundiales. Sin embargo, las acciones impulsadas continúan siendo insuficientes en comparación a la magnitud y la frecuencia de su exposición a los riesgos de desastres naturales, o por el aumento de la vulnerabilidad socioeconómica de la población, por la pérdida de capital social y financiero en las ciudades intermedias y pequeñas, por la falta de regulación de los mercados de la vivienda, o por la elevada dependencia de la población del vehículo privado motorizado. En este sentido es muy probable que las mejoras se tiendan a concentrar geográficamente, aumentando con ello las desigualdades sociales ya existentes en la región. Estados Unidos y Canadá son ejemplos de países en los que, con el aumento de los desequilibrios geográficos, económicos, sociales y políticos, hay un riesgo elevado de que los legisladores comiencen a criticar determinados ODS, se produzcan disfunciones y se facilite un deterioro mayor de sus infraestructuras y servicios, y con ello, el aumento de las desigualdades. **Es necesario realizar mayores esfuerzos para "no dejar a nadie atrás" y garantizar que los avances en la consecución de los ODS sean compartidos por el conjunto de la población.**

# 03 América Latina y el Caribe



Entre 2016 y 2019

## 50%

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en el proceso de preparación de los Informes Nacionales Voluntarios

## 35%

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en los mecanismos nacionales de coordinación

Países en la región CGLU

## 22



Población

## 630 millones



Gobiernos locales y regionales

## 17.000



Países que presentaron un informe para el FPAN

## 18



De la población mundial reside en esta región

## 8,3%



De la población vive en áreas urbanas

## 81%

## Contexto

La región de América Latina y el Caribe ha experimentado grandes transformaciones políticas recientemente. Si bien en los últimos quince años más de setenta millones de personas han salido de la pobreza, en los últimos cuatro años el crecimiento del PIB se ha desacelerado considerablemente (llegando incluso a contraerse en 2016), y en 2017 se ha observado un incremento de la pobreza extrema. Varios países se han visto afectados por la creciente incertidumbre económica y social (por ejemplo, Argentina), mientras que en otros se han agudizado los conflictos sociales y la estabilidad institucional se ha visto seriamente comprometida (por ejemplo, Venezuela y Nicaragua). También se observa un repunte en la migración interregional, que se une a la migración tradicional, debido en gran medida a la crítica situación que atraviesan Venezuela y América Central. Como ha destacado el Informe Cuatrienal de la CEPAL presentado en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible en abril de 2019, la desigualdad y la violencia están aumentando en la región, y se hacen más necesarios que nunca los esfuerzos para combatir el cambio climático y fortalecer la integración regional.

América Latina es una de las regiones más urbanizadas del planeta, donde el 80,7% de su población vive en áreas urbanas. Este elevado nivel de urbanización plantea muchos desafíos, como garantizar el acceso a los servicios públicos o a una vivienda digna o mejorar la inclusión social, así como también relacionados con la gobernanza de las grandes áreas metropolitanas y el papel asumido por las ciudades intermedias en territorios de gran extensión y reducido desarrollo económico. Aunque la urbanización ha contribuido a abrir puertas al mercado laboral, también ha derivado en una alta prevalencia de empleos de mala calidad. En resumen, la región afronta importantes desafíos en un contexto generalizado de pérdida de confianza por parte de la ciudadanía hacia sus instituciones públicas y de un incremento de la insatisfacción con la provisión de servicios públicos como la salud y la educación.

### Las crecientes responsabilidades de los GLR los convierten en actores fundamentales para la consecución de los ODS

Los GLR de la región están llevando a cabo una gran variedad de acciones que contribuyen a la realización de las agendas de sostenibilidad. El capítulo ofrece una gran cantidad de contribuciones que tienen como objetivo alcanzar los ODS, algunas de las cuales son de gran importancia debido a su potencial transformador. Muchas ciudades y regiones están tomando medidas para luchar contra la segregación social tratando de mejorar las condiciones de vida en los barrios más vulnerables a través de la defensa de la paz y la inclusión. Otros han comenzado a actuar contra el cambio climático y han impulsado

medidas dirigidas a proteger el medio ambiente y la biodiversidad, incluso en la ausencia de directrices políticas nacionales (por ejemplo, los GLR en Ecuador, Argentina, Brasil, México o Colombia).

Muchos GLR han aprovechado la Agenda 2030 para revisar sus planes estratégicos y políticas públicas, adoptar un enfoque más integrado del desarrollo territorial, involucrar a los actores territoriales y ampliar sus alianzas con la ciudadanía. En países federales (por ejemplo, Brasil, México y Argentina) o en países unitarios descentralizados (por ejemplo, Colombia, Ecuador y Perú), los gobiernos regionales (estados federados, provincias y departamentos) han sido muy activos en la promoción de estrategias de desarrollo territorial y en brindar apoyo a los pequeños gobiernos locales para alinear los ODS con sus estrategias locales. Además, algunos GLR avanzados han desarrollado Informes Locales Voluntarios (ILV) para recoger información y datos sobre la localización de los ODS y participar como actores en la conversación global (por ejemplo, Ciudad de México y el Estado de Oaxaca en México, y Barcarena, Santana de Parnaíba y el Estado de Paraná en Brasil, como también Buenos Aires en Argentina y La Paz en Bolivia).

Una de las características más notables que presentan los GLR latinoamericanos es que muchas de las iniciativas son el resultado de la participación ciudadana en áreas como la planificación y los presupuestos participativos, que además, han sido objeto de reconocimiento internacional y se han difundido más allá de la región. Estas experiencias

La región es una de las más urbanizadas del planeta, donde el

80,7%

de la población vive en áreas urbanas

pueden ayudar a construir sistemas de gobernanza más transparentes y abiertos, y accesibles para la población más vulnerable, dando respuesta con ello a las necesidades de mayor transparencia y responsabilidad local (por ejemplo, en Canoas y Curitiba en Brasil, San Salvador en El Salvador, La Paz en Bolivia, Medellín y Bogotá en Colombia y Buenos Aires en Argentina).

Sin embargo, dada la magnitud de los desafíos, la movilización de los GLR sigue siendo insuficiente, limitada en gran medida a las grandes ciudades y regiones, y a aquellas ciudades intermedias más innovadoras. En este sentido, **se hace necesario realizar un esfuerzo conjunto que implique a gobiernos nacionales, organizaciones de GLR e instituciones internacionales con el fin de aumentar la movilización local y, sobre todo, de generar el apoyo necesario que permita sostener y amplificar el cambio.** Es necesario ampliar las iniciativas desde los territorios (*bottom-up*) y fortalecer la cooperación con las estrategias nacionales. En este sentido, ha sido muy importante la fuerte movilización de las redes regionales y las AGL nacionales en la difusión de los ODS y de las agendas de desarrollo a nivel regional. En Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y República Dominicana en concreto, las estrategias de promoción y sensibilización impulsadas por las AGL nacionales y regionales junto a los gobiernos nacionales, las universidades, el sector privado y la sociedad civil, han sido claves en promover la importancia de la localización de los ODS.

### **La adopción de la Agenda 2030 ha permitido reforzar el diálogo multinivel, aunque la participación de los GLR en los mecanismos de evaluación y de coordinación todavía se ha de sistematizar**

Los 18 Informes Nacionales Voluntarios (INV) presentados entre 2016 y 2019 y las estrategias impulsadas por la mayoría de los países de la región para integrar los ODS reflejan un fuerte compromiso con la Agenda 2030. Los informes preparatorios redactados a nivel nacional, junto con los redactados por CEPAL a través de foros regionales anuales celebrados en Santiago de Chile, muestran las principales tendencias que surgen de los Informes Nacionales. En la región, la Agenda 2030 ha tenido una influencia significativa en las estrategias y

planes nacionales de desarrollo a medio y largo plazo, como también en los sistemas nacionales de planificación y coordinación que han de implementar estas estrategias.

La mayoría de los países han intentado integrar los ODS en planes de desarrollo preexistentes (por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), mientras que otros (por ejemplo, Colombia, Ecuador y México) han formulado o revisado sus planes de desarrollo durante y después de 2016. Otros países también han impulsado hojas de ruta o estrategias específicas para los ODS (por ejemplo, Colombia, El Salvador, México y la República Dominicana), como también planes territoriales para implementar los ODS (por ejemplo, Colombia y Ecuador). Un grupo de países (entre los que se incluyen Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) ha creado nuevas instituciones para articular y coordinar la implementación de la Agenda 2030, mientras que otros han optado por fortalecer instituciones ya existentes (como Argentina, Cuba, Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela). En la mayoría de los casos, la responsabilidad de la coordinación ha recaído en aquellas instituciones encargadas de la planificación, o bien ha sido asumida directamente por la Oficina de la Presidencia del país.

**La participación de los GLR en los procesos de preparación de los INV todavía es muy limitada, como también lo es en los mecanismos de coordinación para la implementación y el seguimiento de los ODS.** En varios países, los GLR fueron asociados a los mecanismos de consulta en el proceso de preparación de los INV (por ejemplo, en Brasil, Costa Rica, Honduras y República Dominicana). En otros países la consulta para la preparación de los INV fue más puntual o incluso indirecta, vía talleres informativos y cuestionarios. Además, aunque los INV indican la realización de consultas con los gobiernos locales, las propias organizaciones que los representan señalan que en algunos casos la consulta no los incluyó directamente (por ejemplo, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y Paraguay). El nivel de participación de los GLR en los mecanismos de coordinación también es, por lo general, bastante limitado. Los casos de Brasil, Costa Rica, Honduras, México y República Dominicana son dignos de mención por el hecho de que los GLR fueron incluidos o consultados en mecanismos de coordinación de alto nivel. Sin embargo, en la mayor parte de la región la participación de los GLR ha sido muy limitada. Para mejorar la participación de las instituciones locales, los GLR de la región han de estar debidamente representados y activos en los marcos de coordinación nacional de implementación de la Agenda 2030. La participación de los GLR en estos mecanismos es determinante para que los GLR se sientan implicados y dejen de ver a estas agendas como elementos ajenos al contexto nacional y local. **El fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza multinivel para**

**Muchas de las iniciativas impulsadas por los GLR latinoamericanos son el resultado de la participación ciudadana en áreas como la planificación y los presupuestos participativos.**

**coordinar la implementación de los ODS es una palanca esencial para fortalecer la coherencia y la eficacia de las políticas públicas.**

### **La descentralización es desigual entre los países de la región y los recientes cambios políticos podrían contribuir a frenarla o revertirla**

Los procesos de descentralización en América Latina se iniciaron en las décadas de 1980 y 1990 como parte de las políticas de “reforma estructural” y desde entonces han logrado avances significativos, como así lo demuestran los informes GOLD anteriores. Uno de los resultados más importantes es que, en la actualidad, las autoridades locales de casi todos los países de la región son electas democráticamente. Sin embargo, la descentralización no ha sido un proceso lineal u homogéneo. A lo largo de la última década, más de 14 países han realizado importantes reformas en su administración local con progresos notables, pero también con algunos retrocesos.

Brasil y Colombia son dos de los países de la región que más han avanzado en materia de descentralización, aunque será necesario verificar si esta tendencia se mantendrá en Brasil bajo el actual gobierno. En Bolivia, la Constitución de 2009 y la nueva ley municipal de 2010 reconocen cuatro tipos de autonomías de los gobiernos sub-nacionales: departamentales, provinciales, municipales y autonomía indígena originaria campesina, cada una de ellas con sus propias competencias, regímenes financieros y autoridades electas. En la década de los 2000, la descentralización también avanzó en Perú y en Ecuador (reforma constitucional de 2008). En Argentina y México, a pesar de ser considerados generalmente como países federales descentralizados, los estados y provincias concentran gran parte de las competencias y recursos, y los avances a nivel municipal han sido más débiles. En México, el mayor avance de la descentralización en los últimos años ha tenido lugar con la transformación del Distrito Federal en un gobierno autónomo. En Centroamérica y el Caribe los gobiernos locales tienen competencias y recursos más limitados, aunque destacan Guatemala y Nicaragua, cuyos municipios cuentan con mayor autonomía fiscal respecto al resto de la subregión. La descentralización es también limitada en los otros tres países del Cono Sur (Chile, Paraguay y Uruguay), aunque Uruguay ha experimentado avances en los últimos años.

El nivel de responsabilidad y funciones de los GLR varía entre países y municipios. Por lo general, las responsabilidades de los gobiernos municipales incluyen la gestión de los servicios básicos, el desarrollo urbano, la promoción económica, los servicios sociales y culturales y la promoción de la democracia local. Los gobiernos regionales también asumen competencias y responsabilidades en estas áreas y en otros ámbitos (por ejemplo, planificación y promoción del desarrollo regional, salud y servicios e infraestructura entre otros). Sin embargo, en muchos

países se evidencia una falta de claridad sobre “quién hace qué” y, sobre todo, “con qué medios”. Algunas competencias son a veces asumidas de facto por el gobierno central o los gobiernos intermedios, ya sea directamente o a través de empresas o agencias especializadas (por ejemplo, Chile, Paraguay y Brasil para determinados servicios, como el agua y el saneamiento o el mantenimiento de carreteras). **La abundancia de competencias compartidas, concurrentes y delegadas dentro de los países, especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo sostenible, requiere mecanismos de coordinación más eficaces.**

### **Para reducir los desequilibrios territoriales, es necesario revisar los sistemas de transferencia para fortalecer los procesos de descentralización**

Los GLR de América Latina y el Caribe representan el 19,3% de los ingresos y el 22,7% de los gastos de las administraciones públicas nacionales, aunque en relación con el PIB suponen únicamente el 6,3% y el 6,2% respectivamente (menos de la mitad que en los países de la OCDE, que equivalen al 16,2% y 15,9%, respectivamente). Los GLR de la región desempeñan un papel importante en la inversión pública, que alcanza el 40% de la inversión nacional (por debajo de la media de la OCDE situada en un 57%).

Los ingresos propios de los GLR representan de media el 48% de sus presupuestos. Las transferencias de los gobiernos nacionales juegan un papel creciente en la región, representando entre el 45% y el 58% de los presupuestos de los gobiernos intermedios y locales respectivamente. En general, los sistemas de transferencia de recursos son gestionados de manera transparente y con regularidad mediante la aplicación de fórmulas. Sin embargo, en muchos países las subvenciones son condicionales, lo que limita la autonomía local. Los países de América Latina necesitan reformar sus sistemas de transferencia para mejorar su papel redistributivo y reducir los desequilibrios territoriales. El acceso de los GLR a financiación, aunque está permitido en la mayoría de los países (excepto en Chile), está fuertemente regulado y por lo general sólo se permite para inversiones (la llamada “regla de oro”).

La descentralización política y fiscal en la mayoría de los países de América Latina afronta desafíos considerables. Si bien los presupuestos de los GLR han aumentado, los desequilibrios presupuestarios verticales se han agudizado. En consecuencia, los GLR son cada vez más dependientes de las transferencias de los gobiernos centrales, lo que a menudo debilita la autonomía local y la capacidad de planificar el desarrollo local. Las desigualdades entre territorios persisten o se han agravado entre las regiones periféricas o fronterizas y las regiones centrales con mayor dinamismo económico y mejores conexiones. **La implementación de los ODS representa una oportunidad para avanzar en los procesos de**

descentralización y fortalecer a los GLR, así como para mejorar su financiación e impulsar, de esta manera, la localización de las agendas mundiales y avanzar hacia nuevos modelos de desarrollo más inclusivos y sostenibles.

### La planificación del desarrollo debe apoyarse en datos e indicadores locales para impulsar los procesos de localización

Para promover la implementación de los ODS en la región, la mayoría de los países necesitan mejorar la colaboración entre los gobiernos nacionales y locales con el objetivo de alinear los planes de desarrollo nacionales y locales con la Agenda 2030, tanto en las grandes ciudades como en las ciudades intermedias y pequeñas, y entre las áreas urbanas y rurales. La coordinación de la planificación del desarrollo permite crear sinergias, evitar la duplicidad y promover la movilización coordinada de recursos locales y nacionales.

El capítulo presenta varios ejemplos de políticas nacionales que han mejorado la integración de los ODS en los sistemas de planificación nacional y locales, y han contribuido a reforzar los mecanismos de coordinación multinivel. En este sentido son recogidos los esfuerzos realizados en Colombia y Ecuador, así como las dificultades de la cooperación vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno (como es el caso de los estados y municipios en México y las provincias en Ecuador).

Cabe destacar la gran dificultad encontrada para localizar y desagregar los datos y construir indicadores conjuntos entre los gobiernos nacionales y locales, sin los cuales se hace muy difícil mejorar la articulación de los sistemas de planificación, y garantizar el seguimiento de la Agenda 2030. Para mejorar la coordinación de las estrategias de desarrollo nacional y territorial, **resulta imprescindible reforzar las capacidades de planificación de los GLR, así como definir o fortalecer los mecanismos de financiación que facilitan la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. La recopilación y disponibilidad de datos fiables e indicadores localizados también resulta crucial.**

### Es necesario fortalecer los sistemas de gobernanza territorial a medida que las áreas metropolitanas de la región continúen creciendo en tamaño e importancia

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, en los últimos años se han impulsado reformas para crear o fortalecer las áreas metropolitanas a través de la implantación de sistemas de gestión metropolitanos (como por ejemplo en Brasil, Bolivia, Colombia y Costa Rica, entre otros). A pesar de estos esfuerzos, muchas de las grandes ciudades todavía no disponen de un gobierno metropolitano con las competencias y recursos necesarios para planificar adecuadamente el desarrollo del área metropolitana en su conjunto, superar la fragmentación jurisdiccional y responder, con mecanismos institucionales y financieros adecuados, a los desafíos causados por las externalidades. Dada la importancia del fenómeno metropolitano en la región (las áreas metropolitanas concentran el 45% de toda la población urbana), la creación de sistemas de gobernanza metropolitana representaría un importante paso para la realización de las agendas mundiales dado su enorme potencial para desencadenar el cambio social, económico y ambiental.

Por otra parte, la persistente desigualdad territorial entre territorios rurales y urbanos requiere de nuevos marcos de gobernanza territorial y de una mayor colaboración entre los municipios rurales, las ciudades intermedias y las pequeñas poblaciones, para lo que es necesario promover enfoques de desarrollo territorial eficaces e integrados. Las políticas de desarrollo territorial (o su ausencia) y los desequilibrios en la inversión pública tienden a agudizar las desigualdades entre aquellas regiones centrales mejor conectadas y con mayor dinamismo económico, y las ciudades periféricas y los territorios más remotos. El fortalecimiento de la gobernanza de las aglomeraciones urbanas, las ciudades intermedias y pequeñas no puede ser logrado sin tomar en consideración el espacio rural circundante. Como se señala en el capítulo, la subsistencia de las áreas urbanas depende de las rurales. **Extender la participación de las ciudades intermedias, los pueblos y las áreas rurales en la implementación de los ODS es una prioridad y representa un desafío que requerirá del apoyo de los gobiernos nacionales y, en los países federales, de los gobiernos regionales. En estos casos, será fundamental impulsar estrategias de desarrollo territorial mejor integradas para lograr la consecución de los ODS.** ©

**Las áreas metropolitanas concentran el 45% de toda la población urbana de la región. La creación de sistemas de gobernanza metropolitana representaría un importante paso para la realización de las agendas mundiales dado su enorme potencial para desencadenar el cambio social, económico y ambiental.**



## Conclusiones y camino a seguir

Este capítulo pone de manifiesto la importancia de la agenda urbana y territorial para alcanzar los ODS en la región. Los GLR tienen un papel clave que desempeñar en promover la participación ciudadana y avanzar hacia formas más eficaces de gobernanza cooperativa. Sin embargo, como ha destacado el informe de la CEPAL en el Foro Regional Sostenible, aún quedan temas pendientes por mejorar, y uno de ellos es la apropiación de las agendas mundiales por parte de la sociedad latinoamericana. Muchas ciudades y territorios se enfrentan a problemas estructurales a los que no pueden responder por sí solos. Para que estas iniciativas prosperen y se multipliquen, y que con ello su impacto sea más significativo, es necesario crear condiciones favorables para la acción local. Para ello, **es necesario revisar los actuales modelos de desarrollo insostenible, fortalecer el entorno institucional y mejorar la movilización de los recursos. De la misma manera, la cooperación y colaboración multinivel, el fortalecimiento de las capacidades de los GLR y la creación de espacios de participación y consenso emergen como cuestiones clave para avanzar hacia la realización de las agendas de sostenibilidad en la región.**

# 04 Asia-Pacífico



Entre 2016 y 2019

**39%** de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en el proceso de preparación de los Informes Nacionales Voluntarios

**21%** de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en los mecanismos nacionales de coordinación

Países en la región CGLU

**37**



Población

**4.120 millones**



Gobiernos locales y regionales

**437.000**



Países que presentaron un informe para el FPAN

**28**



De la población mundial reside en esta región

**54%**



De la población vive en áreas urbanas

**50%**

## Contexto

La región de Asia-Pacífico (ASPAC), según es definida por CGLU, se divide en cuatro subregiones: Asia Meridional y Sudoccidental, Asia Sudoriental, Asia Oriental y Nororiental y los Estados Insulares del Pacífico. **La región alberga al 54% de la población mundial (aproximadamente 4.100 millones de personas), de los cuales alrededor del 50% vive en áreas urbanas.** La región es una de la más diversas y de más rápido crecimiento del planeta, y en ella se concentra el 60% del crecimiento económico mundial. Los niveles de urbanización son elevados y avanzan rápidamente en la región. La mayoría de los 2.260 millones de habitantes urbanos de Asia-Pacífico viven en entornos urbanos densamente poblados, y las proyecciones indican que la población urbana alcanzará los 3.000 millones de habitantes en 2035. La región cuenta con más de 4.400 áreas urbanas con poblaciones que superan las 50.000 personas. Más de 300 ciudades superan el millón de habitantes, 21 de las cuales son consideradas mega-ciudades (aglomeraciones urbanas con más de 10 millones de habitantes), algunas de ellas formando super-ciudades o regiones urbanas con de más de 50 millones de habitantes (como Delhi-Lahore o la Región Metropolitana del Delta de la Perla). Las ciudades intermedias y pequeñas, albergan en conjunto a alrededor del 56% de la población urbana, y están creciendo rápidamente, generando en muchos países extensos corredores y clusters territoriales. La región de Asia-Pacífico cuenta con aproximadamente 437.000 entidades gubernamentales sub-nacionales y hasta cuatro niveles distintivos de gobierno local, que van desde las grandes ciudades hasta pequeños barrios semiautónomos o autónomos, y aldeas con unos pocos miles de habitantes.

La evaluación llevada a cabo en 2019 por UNESCAP (Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para Asia y el Pacífico) sobre los progresos en la consecución de los ODS subraya que se han logrado mejoras significativas en la región, en particular en lo referente a la reducción de la pobreza, la educación y el aumento de la esperanza de vida. **Sin embargo, el informe también revela que, de seguir “en su trayectoria actual, Asia y el Pacífico no lograrán alcanzar en 2030 ninguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”.** Son varios los ámbitos en los que se registran pocos avances, entre ellos: la seguridad alimentaria (ODS 2), el apoyo a la industria, la innovación y la infraestructura (ODS 9), la reducción de la desigualdad (ODS 10), la gestión sostenible de ciudades y comunidades (ODS 11), la lucha contra el cambio climático (ODS 13), la protección de la vida submarina (ODS 14) y la vida en la tierra (ODS 15), o el apoyo a la paz, la justicia y a unas instituciones fuertes (ODS 16). Para tres de los Objetivos, la situación ha empeorado significativamente, incluyendo el agua y el saneamiento (ODS 6), el trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8), y el consumo y producción responsables (ODS 12). La desigualdad está creciendo en la región y muchas subregiones se están quedando rezagadas. Según los índices

de consecución de los ODS, las puntuaciones de los países de Asia Meridional se sitúan por debajo de la media regional (excepto en el caso de Bután), mientras que las puntuaciones de los países de Asia Sudoriental se distribuyen en torno a la media (excepto Myanmar, con puntuaciones mucho más bajas) y las de los mayores países del Pacífico (Australia y Nueva Zelanda), por encima de la media.

## Reforzar la contribución de los GLR de Asia-Pacífico a la localización de los ODS: un elemento central para lograr la consecución de los ODS en la región

Si bien en Asia-Pacífico se observa una dinámica positiva en la localización de los ODS, los progresos en la región continúan siendo desiguales y están condicionados a nivel nacional por los entornos institucionales. Las asociaciones nacionales y redes regionales de GLR juegan un papel decisivo en reforzar las estrategias territoriales para la localización de los ODS y de las otras agendas globales. Estas redes, a través de su esfuerzo, garantizan la difusión a escala regional y el intercambio de conocimiento, al mismo tiempo que desempeñan un papel importante en la incidencia política de cara a instituciones nacionales y regionales, así como en el fomento de alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado. En algunos países, los GLR están haciendo avances en la armonización de sus políticas y planes con los



ODS (Japón, Corea del Sur, China e Indonesia, seguidos de Australia, Filipinas y Nueva Zelanda). En otros países federales como India y Pakistán, los esfuerzos de alineación tienden a ser más lentos y a concentrarse en el nivel estatal o provincial, aunque los distritos y los órganos de gobierno local también están impulsando iniciativas. La localización también se está extendiendo a diferentes velocidades en otros países (Camboya, Malasia, Nepal, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam), así como en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Pacífico. Sin embargo, la difusión de los ODS a nivel sub-nacional es todavía limitada y **necesita de un mayor compromiso del conjunto de socios -incluyendo a los GLR que actualmente ya participan en el movimiento local, como también a la sociedad civil, los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales- para impulsar la participación de los GLR en la localización de los ODS y de otras agendas de desarrollo sostenible.**

Al mismo tiempo, se aprecian multitud de iniciativas en ciudades, regiones y provincias que están promoviendo cambios sostenibles, aunque no necesariamente etiquetados como ODS; si bien una mayoría de estas iniciativas se orientan hacia proyectos que podrían constituir la base de enfoques territoriales integrados. **El fortalecimiento y**

**difusión de acciones locales incluidas dentro de enfoques de desarrollo más integrados podrían acelerar las transformaciones de la gobernanza y catalizar la realización de las metas fijadas para 2030.** Sin embargo, actualmente las contribuciones de los GLR a los ODS no son siempre reconocidas, por lo que se hace necesario impulsar reformas en materia de gobernanza, financiación y gestión pública para fortalecer el papel transformador de la acción local.

### **Las estrategias nacionales y los acuerdos institucionales varían notablemente de un país a otro: adoptar un enfoque territorial del desarrollo local puede reforzar la coherencia de las políticas para alcanzar los ODS**

Muchos países de la región de Asia-Pacífico han dado pasos importantes hacia la integración de los ODS en sus estrategias de desarrollo nacionales. El informe de UNESCAP de 2019 sobre los Informes Nacionales Voluntarios (INV) pone de relieve que la mayor parte de los países han revisado o reajustado sus planes nacionales de desarrollo con el objetivo de alinearlos con la Agenda 2030 y garantizar, de esta manera, la integración de los ODS.

**El análisis llevado a cabo en este capítulo pone en evidencia que muchos países conciben los sistemas nacionales de planificación como la herramienta para localizar los ODS, aunque con claras diferencias en sus estrategias.** En algunos casos los esfuerzos van dirigidos a involucrar y potenciar la participación de los GLR a través de una planificación mejor integrada y de políticas sectoriales armonizadas; en otros casos, las estrategias nacionales de localización de ODS son todavía frágiles o están en curso de ser definidas.

**Un primer grupo de países** ha desarrollado políticas dirigidas a impulsar la coordinación nacional-local y mejorar la capacidad de los gobiernos sub-nacionales para conducir los procesos de desarrollo a través de iniciativas de capacitación y asistencia técnica, explorando también nuevos mecanismos de financiación y estímulos para facilitar la cooperación vertical-horizontal. **Japón**, por ejemplo, se apoya en una larga tradición de colaboración entre el gobierno central y los gobiernos locales para fortalecer las alianzas con los GLR y favorecer la integración de los ODS en sus estrategias y políticas. En **Corea del Sur**, los GLR han liderado las iniciativas en favor de los ODS. Solo en 2018, el nuevo gobierno central coreano diseñó una hoja de ruta para implementar los ODS; al mismo tiempo, aprobó un nuevo programa de regeneración urbana para los próximos cinco años (*Urban Regeneration New Deal*) y un proyecto de ley que revisaba la Ley Especial de Autonomía y Descentralización y Administración Local (*Special Act on Autonomy and Decentralisation and Local Administration*) promulgado con el objetivo de fortalecer la colaboración entre gobiernos locales y nacional. En **China**, que tradicionalmente había

Templo en RPD Laos (foto: SashaPopovic, bit.ly/31XrtXZ).



seguido un enfoque descendente (*top-down*) para la implementación a nivel local de las estrategias nacionales, el gobierno central adoptó una combinación de iniciativas políticas con el fin de favorecer la apropiación a nivel local de los ODS. Por una parte, impulsa "iniciativas piloto" para implicar a un grupo de GLR en la experimentación y puesta en marcha de nuevas iniciativas y formas de gobernanza, al mismo tiempo estimula a los gobiernos locales a través de "premios" a priorizar en sus acciones los criterios de sostenibilidad. Otro ejemplo que combina iniciativas descendentes (*top-down*) y ascendentes (*bottom-up*) es el adoptado por **Indonesia**; en este caso, el gobierno central está implementando una estrategia diseñada para promover la localización a través de una planificación más integrada que permita afrontar mejor los desafíos derivados de la diversidad y compleja gobernanza sub-nacional que caracteriza a esta gran nación archipelágica. La sección regional de CGLU-ASPAC participa en este proceso a través de un proyecto de tres años de duración denominado "*LOCALISE*". En **Australia**, el gobierno central lanzó en 2016 el *Smart Cities Plan* e impulsa "Pactos de Ciudad" (*City Deals*), concebidos como alianzas entre el Estado, los GLR y el sector privado para capturar inversiones destinadas a financiar proyectos sostenibles a nivel local. En **Nueva Zelanda**, aunque todavía se está definiendo la estrategia nacional para los ODS, el gobierno central ha puesto en marcha una nueva Agenda de Crecimiento Urbano con el apoyo de los gobiernos locales que, durante muchos años, han sido agentes activos en el desarrollo de políticas de sostenibilidad.

**Un segundo grupo de países** aún no ha definido de manera clara sus estrategias de territorialización o impulsan la implementación de los planes nacionales a nivel local de manera vertical. Aunque reconocen la necesidad de integrar los ODS en los procesos locales, muchos carecen de los marcos, de la asistencia técnica y de los incentivos adecuados para que puedan ser asumidos por el nivel local. En **Filipinas**, por ejemplo, el marco legal exige a los GLR que apliquen el plan nacional de desarrollo con el objetivo de reducir las desigualdades entre regiones; sin embargo, en el contexto actual, las modalidades y fondos destinados a apoyar los planes de integración de los ODS en los gobiernos locales no parecen adecuados y la participación local es muy desigual. En **Pakistán**, el Consejo Económico Nacional, bajo la tutela de la Comisión de Planificación nacional, creó en marzo de 2018 el Marco Nacional de los ODS; sin embargo, la mayoría de las políticas y planes de acción nacional y provinciales no han sido dotados de los recursos financieros necesarios y los procesos en la toma de decisiones continúan siendo marcadamente descendentes (*top-down*), aspectos que dificultan la priorización a nivel sub-nacional. Promovido por el gobierno nacional, cada Estado de **India** dispone de un centro, unidad o equipo especial sobre cuestiones relacionadas con los ODS, aun cuando la participación del nivel del gobierno local sigue siendo limitada.

Otros países como **Bangladesh, Camboya, Laos (RPD), Malasia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka,**

**Tailandia y Vietnam**, aplican enfoques descendentes más tradicionales, con consultas limitadas o, incluso sin consultas, a los gobiernos o administraciones sub-nacionales.

**Los progresos más rápidos en la localización de ODS han sido observados en el primer grupo de países.** No obstante, una de las mayores exigencias que ha de afrontar la región en la localización de los ODS guarda relación con su capacidad de integrar políticas y estrategias a través de la mejora de los mecanismos de coordinación. En su conjunto, los países de la región afrontan desafíos derivados de la aplicación de diferentes marcos de planificación y de importantes desajustes en cuanto a su asignación presupuestaria, así como de la falta de indicadores de medición y de la disponibilidad de datos; también se aprecian algunas asignaturas pendientes relacionadas con la mejora de los marcos de desarrollo territorial y su coordinación a nivel sub-nacional.

### **En el conjunto de la región los entornos institucionales varían notablemente: la descentralización y la participación de las comunidades locales refuerzan el impulso hacia la consecución de los ODS**

Las políticas de descentralización, acompañadas de robustas estrategias de desarrollo territorial, son fundamentales para reforzar la gobernanza, empoderar a los gobiernos locales y apoyar la localización de los ODS. Desde la década de 1990, una parte significativa de los países de Asia-Pacífico han llevado a cabo procesos de descentralización, aunque el patrón varía enormemente de un país a otro. Más allá de las diferencias en términos de avances y retrocesos, y aun considerando que la descentralización en sí misma no es una *panacea*, **el Informe diferencia entre aquellos países descentralizados con GLR empoderados y aquellos otros en los que los GLR disponen de entornos menos favorables. Los primeros, sobre todo cuando cuentan con líderes locales comprometidos, desempeñan un papel activo en la implementación de los ODS, desarrollando iniciativas en su territorio, movilizándolo a los actores y a los recursos locales, generando alianzas para el cumplimiento de los ODS.** Pero cuando los GLR tienen competencias y recursos restringidos, sus contribuciones suelen ser limitadas y su papel más pasivo. Las diferencias entre el primer y segundo grupo de países se verifica en el progreso en la implementación de los ODS.

Según el informe *Cities Enabling Environment Assessment* publicado en 2018 por CGLU-ASPAC y Cities Alliance, los países económicamente más desarrollados de la región -Australia, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur-, seguidos de Bután, Indonesia y Filipinas, son también los que presentan un entorno más favorable para la acción local. China, a pesar de ser un régimen político más centralizado, también ocupa un lugar destacado: sus gobiernos sub-nacionales gozan de un grado

relativamente amplio de autonomía para aplicar las políticas de desarrollo local.

Un segundo grupo de países situados en posiciones intermedias incluye a Tailandia, Vietnam e India, y algunas islas del Pacífico como Vanuatu, obteniendo la mayoría una baja puntuación en cuanto a su nivel de descentralización fiscal. Un tercer grupo incluye a países en los que las reformas de los gobiernos locales se encuentran todavía en una fase embrionaria, o aquellos en los que la administración local está más desconcentrada que descentralizada; este grupo incluye a Camboya, Laos (RPD), Malasia, Myanmar y Sri Lanka. Estos países obtienen una baja puntuación en lo que respecta a su autonomía local y descentralización fiscal. Un último grupo incluye a los países con la puntuación más baja de la muestra: Bangladesh, Pakistán y Timor-Leste son países en los que las reformas de descentralización se han estancado o bien han retrocedido. Estados insulares de la región Pacífico como Maldivas, Fiyi, Kiribati e Islas Salomón, también forman parte de este grupo y sus gobiernos locales son particularmente débiles.

**El City Enabling Environment (CEE) Assessment considera que el empoderamiento de los gobiernos locales y de sus comunidades debe ser un tema prioritario dentro de la región para impulsar los ODS, aun cuando se hayan observado ciertos progresos.** Los GLR son fundamentales para movilizar a otros actores locales como pueden ser la sociedad civil organizada, el sector privado y el mundo académico. En muchos países, los GLR también están desarrollando diferentes mecanismos para impulsar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel local -tal y como exigen los ODS- por ejemplo, en la planificación y los presupuestos participativos. Es necesario, en este sentido, reforzar estos mecanismos con una mejor coordinación sub-nacional y regional. Además, la representación de la mujer sigue siendo muy limitada (en término medio, sólo el 19% de los escaños de los parlamentos nacionales y de los gobiernos locales están ocupados por mujeres), aunque algunos países como Nepal, India, Indonesia o Sri Lanka han introducido cuotas obligatorias para garantizar la participación de las mujeres.

### **La financiación de los GLR en la región: amplios desequilibrios fiscales y la necesidad de impulsar inversiones sostenibles en infraestructuras**

Para alcanzar los ODS en la región de Asia-Pacífico se necesitan inversiones masivas (estimadas en 1,5 billones de dólares por año). Sin embargo, tal y como sugieren las tendencias generalizadas en la región, los fondos destinados a los GLR son del todo insuficientes para afrontar estos desafíos. La descentralización fiscal no ha dotado a los GLR de los recursos necesarios; en este sentido, la media de gastos e ingresos de los GLR en la región de Asia-Pacífico representan alrededor del 33% de los gastos e ingresos del gobierno central (y entre el

8 y el 9% del PIB respectivamente, en comparación con el 16% del PIB de media para los países de la OCDE). Sin embargo, existen enormes diferencias entre aquellos países fiscalmente más descentralizados como Australia, Japón y Corea, en donde los gastos e ingresos de los GLR se sitúan de media entre un 15,2% y 15,4% del PIB, y los países fiscalmente menos descentralizados como Camboya, Malasia, Myanmar y Sri Lanka, en donde los gastos e ingresos de los GLR apenas representan el 1,7% y el 2,2% del PIB respectivamente. Entre los dos extremos, los gastos e ingresos de los GLR de Indonesia representan el 8,1% del PIB, mientras que las cifras en Filipinas y Tailandia se aproximan a las cifras del grupo de países fiscalmente menos descentralizados. China y Vietnam son casos



excepcionales: los niveles de gasto de los gobiernos sub-nacionales representan el 21,6% y el 15% del PIB respectivamente.

En los últimos años, la mayoría de los países de la región han aplicado reformas fiscales, aunque se observan tendencias divergentes hacia la descentralización y la recentralización; de hecho, muchos países de la región han recentralizado sus finanzas a través de subvenciones condicionadas (como ha sido el caso por ejemplo de Indonesia, Tailandia y Vietnam).

De acuerdo con las evaluaciones sobre el progreso en la implementación de los ODS llevadas a cabo por CEE y UNESCAP, la autonomía fiscal de los GLR es una de las reformas prioritarias en la región. Se propone reforzar progresivamente los sistemas

fiscales locales y equilibrar la repartición de los ingresos fiscales nacionales (es decir, los flujos intergubernamentales) para mejorar la movilización de recursos locales y la promoción de una gobernanza más inclusiva y responsable. También se propone reformar los marcos reguladores para facilitar el acceso de los GLR al endeudamiento responsable y a los mercados financieros para invertir en servicios e infraestructuras locales. Además, **se deben desarrollar instrumentos financieros innovadores que permitan redirigir los fondos hacia proyectos de desarrollo sostenible en las ciudades y territorios, hacia la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento de la capacidad de resiliencia de las comunidades.**



Vivienda social en Fitzroy, Melbourne, Australia (foto: © Ainara Fernández Tortosa).

## Los Mecanismos de Gobernanza Multinivel para la Implementación de los ODS están avanzando, aunque, en general, la participación de los GLR en los mecanismos de coordinación e información continúa siendo baja

La interacción entre los diferentes niveles de gobierno se ha intensificado tras la adopción de la Agenda 2030. Para “no dejar a nadie atrás”, la implementación de la Agenda 2030 necesita reforzar las dimensiones espacial y territorial y la coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos.

Con el fin de garantizar la coordinación y el seguimiento de los procesos de implementación de los ODS, muchos países han aprovechado los dispositivos institucionales nacionales ya existentes, mientras que otros han creado nuevas instancias nacionales al más alto nivel institucional, o han implementado mecanismos para involucrar a actores no gubernamentales. Sin embargo, la participación de los GLR en estos mecanismos es limitada en toda la región. Solo en 6 países se han involucrado o llevado a cabo consultas puntuales a los GLR a través de esos mecanismos

Pescador en Mannar, Sri Lanka (foto: Adam Jones, bit.ly/2p7TtK4).



nacionales (Japón e Indonesia y, en menor medida, Australia y Samoa; en India y Pakistán únicamente se ha consultado a los gobiernos de los Estados federados). En algunos países, los GLR se han implicado únicamente en los mecanismos sub-nacionales, a nivel regional o local (por ejemplo, China, India, Indonesia y Filipinas). En algunos casos, a pesar de la existencia de mecanismos de participación multi-actores, los GLR no forman parte de ellos de una manera clara (por ejemplo, Corea, Malasia o Tailandia), mientras que en otros países todavía no han sido definidos los mecanismos de coordinación.

Asimismo, los GLR no fueron sistemáticamente consultados durante el proceso de preparación de los Informes Nacionales Voluntarios (INV) a la ONU. Entre 2016 y 2019, un total de 28 países han presentado sus INV y 9 países más se han comprometido a presentarlos en 2020. Solo en 11 de los 28 países, los GLR fueron invitados a participar en el proceso de consulta (por lo general a través de talleres o consultas puntuales). Los GLR también han participado en eventos regionales, como el Foro de Asia-Pacífico sobre Desarrollo Sostenible y el Foro de Alcaldes de la ASEAN organizado anualmente por UNESCAP.

**Se debe hacer un esfuerzo importante en reforzar la participación de los GLR en los mecanismos de coordinación y seguimiento del proceso de implementación de los ODS a escala nacional y regional, como también dar inicio a las reformas de los marcos institucionales y así promover la colaboración vertical y horizontal multinivel.** La coordinación vertical sigue siendo un gran desafío que requiere de reformas en la gobernanza para fomentar el diálogo y la cooperación multinivel. La cooperación horizontal a nivel sub-nacional también resulta imprescindible para impulsar estrategias de desarrollo territorial, fortalecer la colaboración entre regiones, provincias, ciudades y municipios, y gestionar el crecimiento de las áreas metropolitanas, megaciudades y corredores urbanos. 🌐

---

**Los países están progresando en las fases de preparación e implementación, aunque solo en 11 de los 28 países, los GLR fueron invitados a participar en el proceso de consulta, por lo general a través de talleres o consultas puntuales.**

---



## Conclusiones y camino a seguir

La complejidad, dimensión y diversidad de Asia-Pacífico han hecho que el progreso en la localización de los ODS sea muy desigual entre países. Los desafíos son enormes y heterogéneos, y las diferencias de modelos de gobernanza, de estrategias e instituciones hacen prácticamente imposible definir una hoja de ruta única y común para todos los países. No obstante, **se necesitan con urgencia marcos de gobernanza adecuados, una planificación eficiente que vaya acompañada de la movilización de recursos correspondientes, y un enfoque territorial robusto que permita potenciar la acción local hacia la implementación de los ODS, involucrando en mayor medida a los gobiernos y comunidades locales y regionales en la consecución de la Agenda 2030.** Dar estos pasos es una condición necesaria para revertir la trayectoria actual de la región y acelerar su transición hacia un futuro más sostenible.

# 05 Eurasia




Países en la región CGLU


12

 Población


289 millones

 Gobiernos locales y regionales


67.000

 Países que presentaron un informe para el FPAN

8

 De la población mundial reside en esta región

3,8%

 De la población vive en áreas urbanas

65%

Entre 2016 y 2019

28%

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en el proceso de preparación de los Informes Nacionales Voluntarios

14%

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en los mecanismos nacionales de coordinación

## Contexto

Los 12 países eurasiáticos analizados han adoptado la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aunque a nivel regional se observan importantes variaciones en cuanto a su nivel de compromiso y los marcos de implementación adoptados. 8 países ya han presentado sus Informes Nacionales Voluntarios (INV) a la ONU (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Mongolia, Tayikistán y Turkmenistán), y cuatro más planean hacerlo en 2020 (República de Kirguistán, Federación Rusa, Ucrania y Uzbekistán). En términos generales, **los gobiernos nacionales reconocen el papel de los gobiernos locales y regionales, y su responsabilidad para contribuir a alcanzar los ODS.**

No obstante, si bien la mayoría de los países euroasiáticos presentan un bajo nivel de descentralización, los gobiernos locales y regionales han realizado esfuerzos considerables durante las últimas décadas para mejorar la prestación de los servicios públicos. Asimismo, la masiva transformación económica que siguió al desmantelamiento de la economía planificada estimuló el desplazamiento de la población desde las áreas rurales a las urbanas, generando con ello un impacto significativo sobre la calidad de vida y la salud.

La fuerte polarización causada por esta transformación económica, junto con las reformas institucionales impulsadas en la década de 1990, favoreció a las ciudades más grandes, generalmente capitales, en detrimento de las provincias y de las ciudades y distritos industriales monosectoriales, mucho más vulnerables en el contexto del nuevo sistema económico. Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán y Tayikistán, concentran en sus respectivas capitales, -que además se suelen beneficiar de un estatus administrativo especial-, entre el 35% y el 50% de la población urbana de todo el país. En los restantes países de la región la población se distribuye de manera más equilibrada entre sus ciudades grandes, intermedias y pequeñas. En los últimos años, muchos países euroasiáticos han visto mermada su estabilidad política a causa de los conflictos armados y las revoluciones.

### **La localización de los ODS en Eurasia, aunque aún en fase incipiente, está progresando con el apoyo de organizaciones internacionales**

Las políticas centralizadas y el control del gobierno central sobre los GLR continúan debilitando el funcionamiento de los gobiernos locales e impiden la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a nivel local. Sin embargo, **los GLR en Eurasia están llevando a cabo iniciativas relacionadas con las diferentes dimensiones de los ODS** para dar respuesta a los principales desafíos que afronta la región: mejorar la prestación de servicios locales, promover el desarrollo económico sostenible, reducir las crecientes desigualdades

territoriales y afrontar los problemas ambientales más urgentes.

Muchas de las iniciativas impulsadas por los GLR, como respuesta a los principales desafíos de la región, contribuyen *de facto* a la localización de los ODS, aunque los GLR, en muchos casos, no tengan conocimiento de las agendas mundiales. Los GLR abordan los desafíos del desarrollo humano para mejorar la situación de los diferentes segmentos de su población en ámbitos como la salud y la educación. También impulsan proyectos destinados a mejorar las infraestructuras urbanas, la prestación de servicios públicos, la calidad de vida y ofrecer más oportunidades a la población. En el campo de la protección medioambiental y de la reducción del riesgo de desastres, muchos GLR desarrollan proyectos relacionados con los ecosistemas y la biodiversidad, el agua, los bosques, la agricultura y la energía, las infraestructuras sostenibles y la gestión de residuos que enlazan con varios objetivos de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París sobre el Clima.

Además, varias ciudades y regiones han elaborado estrategias y planes locales de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible. En algunos casos, estos planes locales han sido desarrollados en colaboración con ONG y la sociedad civil, como así ha ocurrido en países como Ucrania, Armenia, Georgia y Kirguistán, con la voluntad de generar nuevas vías para lograr un desarrollo urbano y territorial más inclusivo y sostenible.



**Las redes nacionales e internacionales de Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) también desempeñan un papel muy destacado a nivel regional en la promoción del desarrollo sostenible y en la apropiación de los ODS por parte de los actores locales.** A pesar que las AGL operan solo en la mitad de los países de la región, muchas de ellas contribuyen a difundir los objetivos mundiales a través de talleres y sesiones de capacitación orientadas a líderes y a expertos locales. Desde su creación en 1998, la Asamblea de Capitales y Grandes Ciudades (*Assembly of Capitals and Large Cities*) ha podido reunir a ciudades de casi todos los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (por ejemplo, 55 ciudades de Rusia, 11 de Kazajistán, 10 de Ucrania, 4 de Bielorrusia, 3 de Georgia, 2 de Kirguistán, 1 de Tayikistán y 1 de Armenia) y es particularmente activa en la implementación de proyectos y programas destinados al desarrollo urbano sostenible y a la transferencia e intercambio de conocimiento entre sus miembros.

En todos los países de Eurasia (aparte de la Federación Rusa), **las organizaciones internacionales están desempeñando un papel activo en apoyar los esfuerzos de los GLR en la implementación de los ODS a través de la asistencia técnica y la cofinanciación.** El PNUD, en particular, juega un papel determinante en apoyar que los países de la región puedan alcanzar los ODS; en muchos casos, estos países han recibido el apoyo económico y técnico de organizaciones financieras internacionales y de la comunidad internacional de donantes. En este sentido, las organizaciones internacionales apoyan la localización de los ODS en la región a través de fomentar intercambios entre GLR y la creación de plataformas para el intercambio de conocimientos.

**El capítulo también muestra que las actividades de los gobiernos locales destinadas a alcanzar los ODS están íntimamente relacionadas con el nivel de descentralización política del país.** Las iniciativas locales para localizar los ODS en países que han avanzado en su descentralización (como Rusia, Ucrania, Armenia, Georgia y Kirguistán) muestran la importancia de adaptar las políticas, incluso cuando éstas son definidas por el gobierno nacional, a las diferencias regionales geográficas, climáticas, económicas, demográficas y etnográficas. De la

misma manera, los gobiernos locales, y en particular cuando son electos, no pueden implementar los ODS sin involucrar a la sociedad civil y a las empresas locales lo que, como se observa en Kirguistán, Armenia, Georgia, Rusia y Ucrania, tiene una incidencia significativa en la gestión local.

### **La organización territorial y los marcos institucionales de los gobiernos locales y regionales reflejan la herencia histórica de la región euroasiática**

En Eurasia, **la estructura administrativa y los sistemas de gobierno local existentes reflejan la particularidad de un sistema de gobierno “quasi-descentralizado”, que combina órganos desconcentrados y parcialmente descentralizados.** Con la excepción de Georgia, todos los países euroasiáticos están estructurados en un sistema de gobierno sub-nacional con tres niveles y que a menudo combina funciones desconcentradas y descentralizadas. En el nivel más alto se sitúan las regiones (*oblast*), las repúblicas autónomas y las “ciudades de importancia nacional”. Las regiones se subdividen en distritos y “ciudades de importancia regional”. Los distritos, a su vez, incluyen “ciudades de importancia distrital”, pueblos y aldeas, y asentamientos rurales y urbanos. En muchos casos, sobre todo a nivel regional, los órganos ejecutivos son designados por el gobierno central y quedan bajo la supervisión directa de los niveles superiores del gobierno. Estos órganos desconcentrados coexisten junto a otros órganos o consejos electos, dando así lugar a un sistema dual de administración territorial.

De manera similar, todos los países euroasiáticos estudiados a lo largo del capítulo parecen encontrarse en diferentes etapas de descentralización. El nivel de descentralización varía desde sistemas altamente centralizados, como los existentes en Kazajistán y Bielorrusia, hasta gobiernos locales relativamente autónomos en Armenia y Georgia (solo a nivel municipal) o el sistema de autogobierno local de dos niveles que existe en Rusia. En otros países, como Ucrania y Azerbaiyán, coexisten organismos locales de autogobierno junto con organismos “quasi-descentralizados” del gobierno central.

La peculiar organización territorial de la región euroasiática también condiciona los procesos de implementación de las políticas de desarrollo. En la mayoría de los países euroasiáticos, el papel del gobierno local y de la sociedad civil en la planificación del desarrollo urbano sigue siendo bastante limitado, lo que en parte se explica por la ausencia o escasa definición de las competencias del nivel local. **Los sistemas administrativos centralizados y la legislación nacional suelen limitar la capacidad de las ciudades y territorios de adaptar los planes de desarrollo a condiciones sociales, económicas y ambientales que, además, suelen cambiar rápidamente.** La descentralización y el empoderamiento de los GLR resultan esenciales para mejorar la eficacia de la planificación y de las estrategias de desarrollo urbano.

---

**En Eurasia, la principal función de los GLR es la de implementar los objetivos e iniciativas diseñadas por el gobierno central. A los gobiernos locales también les es asignada la responsabilidad de proporcionar datos estadísticos sobre los indicadores que miden el progreso de los ODS.**

---

En los últimos años, **los gobiernos sub-nacionales se han visto afectados por reformas que en algunos casos han fortalecido su autonomía y en otras la han reducido.** La principal tendencia durante los últimos 5-10 años ha sido la fusión de municipios y la consecuente ampliación de su tamaño, como la promovida por los gobiernos centrales de Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán, Rusia y Ucrania. Entre los argumentos a favor de estas iniciativas se encuentran la falta de capacidad de gestión de los gobiernos locales de menor tamaño, una base impositiva limitada que conduce a desigualdades fiscales, y la incapacidad para invertir en la prestación de bienes y servicios públicos. En Eurasia, este proceso de fusión ha tenido efectos duales. Por una parte, la ampliación del tamaño de los municipios aleja a los gobiernos locales de la ciudadanía y dificulta su participación en la toma de decisiones que puedan afectar a sus barrios. Por otra, el proceso ha permitido a los municipios pequeños que no tenían los recursos ni las competencias necesarias para asumir inversiones significativas (en suministro de agua o suministro de energía), ni para proporcionar bienes públicos de alto valor social (educación, salud, protección social) generar economías de escala para hacer frente a estos desafíos. Sin embargo, incluso en aquellas ciudades autónomas de mayor tamaño, la contribución de los impuestos locales a los presupuestos municipales continúa siendo insuficiente para asumir el conjunto de responsabilidades delegadas al gobierno local.

### **La participación de los GLR en los mecanismos nacionales de coordinación y elaboración de informes sigue siendo insuficiente en un contexto en el que persiste el enfoque descendente (top-down) en la implementación de los ODS**

En Eurasia, la implementación de los ODS, de la Nueva Agenda Urbana y del resto de agendas mundiales tiene incidencia en la organización de las relaciones institucionales y en las políticas nacionales/sub-nacionales. La mayoría de los países de la región disponen de mecanismos institucionalizados al más alto nivel gubernamental para administrar, coordinar y hacer seguimiento de las estrategias de desarrollo. Estos mecanismos u órganos suelen liderar el proceso de “nacionalización” de los ODS, es decir, de adaptación de los ODS al contexto nacional. Siete países de Eurasia han desarrollado nuevos mecanismos de coordinación que abordan de manera específica la coordinación de la implementación de los ODS, mientras que otros tres países están utilizando órganos gubernamentales pre-existentes que han sido dotados con nuevas competencias para la implementación y el seguimiento de los ODS. En Armenia y Kirguistán se han creado órganos específicos con la misión de adaptar, implementar y hacer seguimiento de los ODS, como el Grupo de Trabajo Interinstitucional (Armenia) y el Comité de Coordinación (Kirguistán).

De acuerdo con los ocho INV presentados al Foro Político de Alto Nivel (FPAN) entre 2016 y 2019, casi todos los gobiernos nacionales de Eurasia mencionan la importancia de los GLR en los marcos institucionales de implementación de los ODS. Pero aun cuando se menciona en los INV la participación de los GLR en la fase de implementación, esto no significa necesariamente que sean integrados en los mecanismos nacionales de coordinación. En la mayoría de los países, **los GLR son vistos simplemente como agencias ejecutivas sin implicación activa en las decisiones estratégicas.** Solo dos de los ocho países que informaron al FPAN han integrado a sus GLR en mecanismos de coordinación para la implementación de los ODS al más alto nivel (en concreto, Bielorrusia y Georgia). Además, han sido muy pocos los países de la región que han involucrado directa o indirectamente a los GLR en el proceso de elaboración de sus INV (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Mongolia y Tayikistán). Kirguistán, Rusia, Ucrania y Uzbekistán, por su parte, se han comprometido a presentar sus INV en 2020.

La composición de los órganos de coordinación refleja **el enfoque descendente (top-down) en la elaboración y seguimiento de las estrategias de desarrollo, y que en el caso de la implementación de los ODS es dominante en el conjunto de países euroasiáticos.** Aunque los GLR de la región disponen, en términos generales, de experiencia suficiente para llevar a cabo las tareas que implica la consecución de los ODS, se considera que su principal función es la de implementar los objetivos e iniciativas diseñadas por el gobierno central. En la mayoría de los países, los gobiernos centrales elaboran y adoptan programas de desarrollo nacionales y regionales sin involucrar de manera explícita a sus gobiernos locales, a quienes se les exige que elaboren programas de desarrollo local de forma “independiente” pero en línea con las directrices y prioridades nacionales. A los gobiernos locales también les es asignada la responsabilidad de proporcionar datos estadísticos sobre los indicadores que miden el progreso de los ODS. El gobierno central, por su parte, brinda asistencia metodológica y coordina (y en algunos casos incluso aprueba) estrategias de desarrollo sub-nacionales, y destina transferencias hacia el desarrollo de estrategias locales y regionales. Además, las organizaciones y agencias internacionales suelen desempeñar un papel destacado al proporcionar asistencia técnica y financiera a todos los países euroasiáticos para la consecución de los ODS.

### **La autonomía administrativa, fiscal y financiera resulta esencial para que los GLR puedan maximizar su capacidad de inversión e implementar de manera eficaz los ODS en sus territorios**

Los gobiernos sub-nacionales de Eurasia (ya sean órganos autónomos o desconcentrados) realizan importantes funciones sociales y de desarrollo

relacionadas directamente con los ODS e identificadas como prioritarias para el conjunto de la región. Estas incluyen, entre otras, la educación general y preescolar, la atención médica primaria, especializada y general, la vivienda y los servicios, el transporte público, la energía asequible, la planificación urbana, las actividades recreativas y culturales, el desarrollo económico y el apoyo a la pequeña empresa. No obstante, en Eurasia la implementación de determinados ODS parece representar un nuevo desafío para los GLR (en particular, de los ODS 8, 9, 12, 13, 16).

**El desequilibrio entre las responsabilidades delegadas y la financiación, junto a una confusa división de poderes entre los diferentes niveles de gobierno continúan siendo dos de los desafíos más críticos de los países euroasiáticos.** Si bien la implementación de la Agenda 2030 parece ser una responsabilidad compartida por todos los niveles de gobierno, la asignación de competencias sigue siendo predominantemente descendente (*top-down*). En este sentido, las tareas operativas y de mantenimiento son generalmente asignadas al nivel inferior del gobierno, mientras que toda la responsabilidad de supervisión permanece en el nivel superior del gobierno. Esta responsabilidad financiera compartida para una única tarea desdibuja el papel de cada nivel de gobierno, cuestión que puede generar descoordinación y mal funcionamiento de los equipamientos y servicios públicos. **Para que los GLR puedan asumir y cumplir con sus responsabilidades es imprescindible garantizar una gestión robusta, transparente y responsable de los recursos locales, y un acceso a la financiación a largo plazo.**

Además, la mayoría de los gobiernos sub-nacionales de Eurasia disponen de presupuestos y de una capacidad de inversión bastante importantes. Excepto en Kirguistán, Armenia y Azerbaiyán, la contribución conjunta de los GLR al producto interior bruto (PIB) de la región es del 9,4%. En Bielorrusia, Kazajstán y Rusia, por ejemplo, los gobiernos sub-nacionales representan el 40% del gasto del gobierno nacional, en Uzbekistán y Tayikistán aproximadamente una tercera parte, y en Ucrania el 26%. En estos grupos de países, algunos sectores (como la educación, la salud o la vivienda), elevan la

proporción del gasto del gobierno sub-nacional hasta el 70% y 80% del gasto del gobierno nacional. Los gobiernos regionales en muchos países de Eurasia también juegan un papel destacado como inversores en comparación con los gobiernos centrales. A pesar de esto, en la práctica, los GLR de Eurasia poseen márgenes de maniobra bastante limitados en lo que se refiere a su política de gastos. Solo en Rusia y Kazajstán, los gobiernos sub-nacionales presentan competencias de gasto propias. En otros países, este reparto de asignaciones es bastante vago y confuso.

En relación a los ingresos, los GLR eurasiáticos dependen en gran medida de los impuestos compartidos con el gobierno central y de las ayudas compensatorias. En todos los países, los impuestos compartidos han aumentado considerablemente hasta convertirse en la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales, representando entre el 20% y 36% de los ingresos totales en Armenia y Ucrania, entre el 40% y 50% en Georgia y Rusia, y entre el 60% y 80% en Uzbekistán, Kirguistán, Bielorrusia y Tayikistán. Asimismo, en los países en los que los impuestos compartidos han sustituido a las transferencias de compensación (como son los casos de Tayikistán y Bielorrusia), se puede observar que las transferencias a los GLR han disminuido. Solo algunos países han formalizado la distribución de transferencias (por ejemplo, Rusia y Kazajstán). Por el contrario, el capítulo revela que los GLR disponen de unos ingresos propios bastante limitados ya que los impuestos locales apenas representan una pequeña parte de los presupuestos locales. Esta relación oscila entre el 3% y el 8% en Ucrania, Rusia y Tayikistán, y entre el 15% y el 20% en Armenia, Georgia y Kirguistán. **La dependencia financiera de los gobiernos locales a las transferencias del gobierno central representa una limitación en la capacidad de los GLR de implementar de manera efectiva los principios y objetivos de la Nueva Agenda Urbana y de los ODS.**

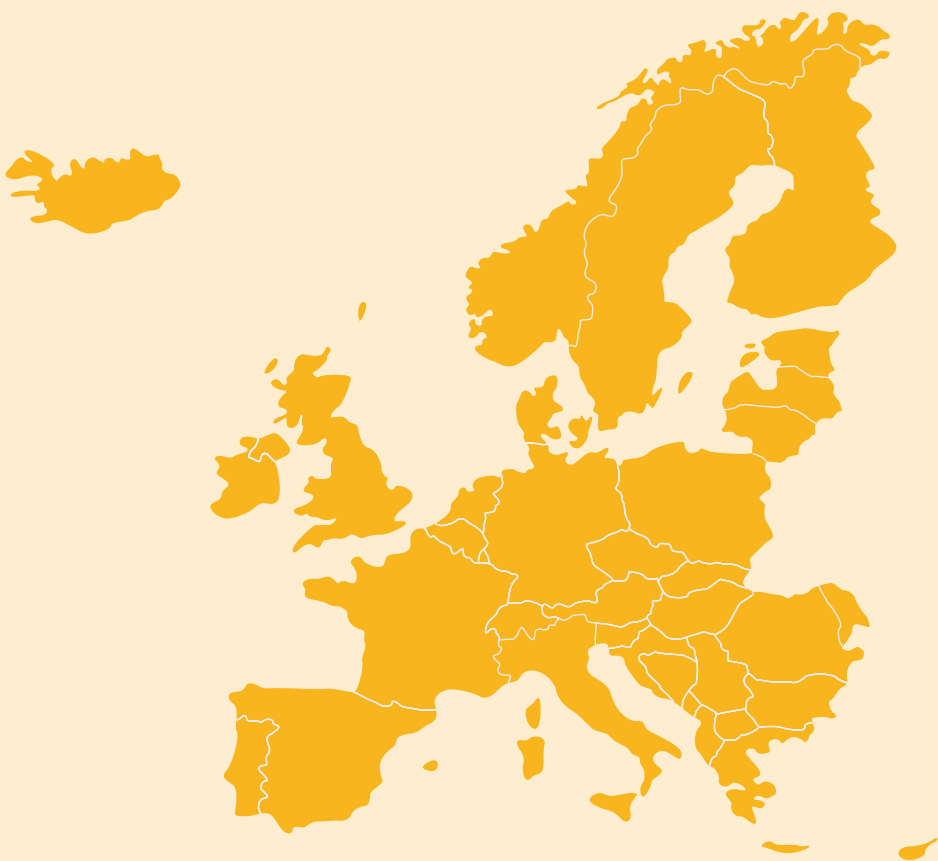
La baja disponibilidad de ingresos estables y previsibles, así como de transferencias transparentes, supone también un tema crítico para los GLR de la región: solo una pequeña parte de los ingresos recaudados por el gobierno central es destinada de manera regular a los gobiernos locales, mientras que la mayor parte es distribuida a través de mecanismos irregulares y poco transparentes. Esta situación se traduce en una incertidumbre sobre la capacidad de financiación de los GLR para invertir en iniciativas que promuevan el desarrollo sostenible. La mejora de las relaciones fiscales intergubernamentales constituye la base de todo proceso de descentralización y es necesaria para la localización de los ODS. **En Eurasia, esta mejora debería delimitar las competencias y capacidades de gasto, dotar a los gobiernos locales de sus propios recursos fiscales de manera estable y establecer una distribución clara, transparente y predecible de las transferencias fiscales.** Rusia y Kazajstán han dado algunos pasos en esta dirección con resultados positivos. ☉

**La mayoría de los gobiernos sub-nacionales de Eurasia disponen de presupuestos y de una capacidad de inversión bastante importantes, aunque en la práctica, los GLR de Eurasia poseen márgenes de maniobra bastante limitados en lo que se refiere a su política de gastos.**

## Conclusiones y camino a seguir

A lo largo del capítulo se puede apreciar el compromiso asumido por los GLR de la región euroasiática con el desarrollo sostenible. Asimismo, también se pone de manifiesto la necesidad de revisar los marcos institucionales existentes a fin de fortalecer la gobernanza local y reforzar la responsabilidad de las instituciones locales. Los gobiernos nacionales afrontan el desafío de empoderar a los GLR y garantizar, de esta manera, que puedan asumir el proceso de localización de los ODS, impulsando para ello: una mayor descentralización; **una mayor autonomía fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales más transparentes; una reducción de los enfoques descendentes (top-down) y excesivamente verticales en las relaciones intergubernamentales; una reducción de la extrema disparidad económica entre regiones y municipios y un mayor impulso a un desarrollo regional más equilibrado, y la igualación en el acceso a los servicios públicos básicos.** A su vez, los GLR necesitan fortalecer su posición en relación a los gobiernos centrales, sin dejar por ello de mantener su responsabilidad y rendir cuentas ante su ciudadanía.

# 06 Europa



Entre 2016 y 2019

**63%**

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en el proceso de preparación de los Informes Nacionales Voluntarios

**50%**

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en los mecanismos nacionales de coordinación

Países en la región CGLU

**41**



Población

**555 millones**



Gobiernos locales y regionales

**100.000**



Países que presentaron un informe para el FPAN

**37**



De la población mundial reside en esta región

**7,3%**



De la población vive en áreas urbanas

**74%**



## Contexto

La región europea según es definida por CGLU, comprende 41 países y es la tercera región más urbanizada del planeta tras América del Norte y América Latina. Como ha destacado Eurostat, el 59% del total de la población de los 28 Estados miembros de la Unión Europea (UE) se concentra en las ciudades, que además generan el 68% de todo el producto nacional bruto (PIB) y proporcionan el 62% de todos los empleos. Las cifras aportadas por Eurostat también muestran que el 41% de la población restante vive en áreas rurales, y que por lo tanto, es imprescindible reforzar la implementación de políticas específicas que garanticen el equilibrio territorial.

La actualidad Europea está marcada por el "Brexit", por las tensiones del comercio mundial y por la incertidumbre política. A pesar de la recuperación de la economía tras la crisis mundial de 2008-2009, las desigualdades territoriales y socioeconómicas están creciendo y con ellas, el malestar social, provocando tensiones políticas que han dado lugar a cambios institucionales en la mayor parte de los países de Europa. Las políticas migratorias, por ejemplo, son objeto de una gran controversia entre los Estados miembros de la UE; además, a nivel sub-nacional, los GLR todavía están experimentando dificultades para recuperar el nivel de inversión previo a la crisis, lo que limita su capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos que, además, son compartidos por la mayoría de países: la mitigación del cambio climático, el auge de las nuevas tecnologías, el aumento de la movilización social -como respuesta a la crisis de la vivienda y el aumento de la precariedad-, o la adaptación al envejecimiento de la población.

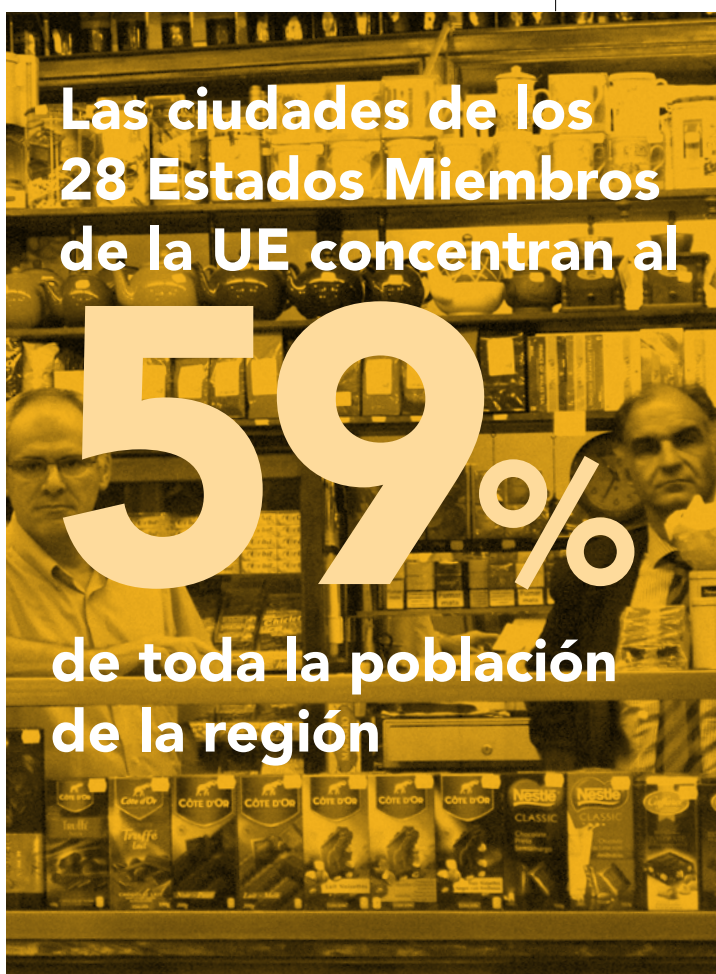
### En Europa, los GLR y sus redes y asociaciones de gobiernos locales (AGL) están llevando a cabo acciones innovadoras que contribuyen al bienestar de sus comunidades

En Europa, los GLR son particularmente activos en la localización de la Agenda 2030, llevando la iniciativa en diferentes áreas como puedan ser la acción climática, la inclusión social, el desarrollo de la economía inclusiva y circular, y la gobernanza urbana y territorial. Muchas ciudades, provincias y regiones ya han alineado los ODS a sus respectivos planes y políticas de desarrollo local o están en proceso de hacerlo. Como nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía, los GLR están tomando medidas para afrontar las crecientes desigualdades y desafíos ambientales, fortaleciendo para ello la cooperación territorial (por ejemplo, a través de la cooperación intermunicipal o las alianzas urbano-rurales). Los GLR han priorizado las políticas dirigidas a combatir la segregación social y la discriminación, lograr la igualdad de género y garantizar la calidad del funcionamiento de los sistemas de salud y educación. Los GLR también están implicados en reforzar

la participación de la sociedad civil, del sector empresarial, de la academia y del resto de actores locales en la co-creación de alternativas sostenibles. El capítulo también muestra cómo, principalmente a través de la cooperación descentralizada, los GLR han ido asumiendo un papel cada vez más destacado en la cooperación internacional para el desarrollo.

El informe también destaca el papel crucial que han asumido las redes y asociaciones de gobiernos locales (AGL) tanto a nivel europeo como nacional. En Europa del Norte y Occidental, los GLR y sus asociaciones nacionales (por ejemplo en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, los Países Bajos y Suecia) han liderado el proceso de localización en la región. En muchos otros países, se observa un incremento progresivo en la movilización (como es el caso de Francia, Italia, Portugal, España, Reino Unido o los países bálticos). La movilización es más limitada en Irlanda y Europa Central (excepto en República Checa). En términos generales, en Europa Oriental y Sudoriental la movilización es todavía incipiente. Por otra parte, instituciones supranacionales europeas como son el Comité de las Regiones y las asociaciones como CEMR/PLATFORMA, CRPM o Eurocities han aprovechado la solidez de consenso mundial en torno a la Agenda 2030 para ampliar su incidencia dentro del marco político de la UE. En este sentido,

<sup>1</sup> PLATFORMA es una coalición paneuropea de 30 entidades territoriales, que incluye asociaciones y representantes a nivel nacional, europeo y mundial.



**las AGL han jugado un importante papel como catalizadoras del proceso de localización de los ODS informando y concienciando a la ciudadanía, involucrando a sus miembros en el proceso de implementación, facilitando el intercambio de conocimiento, información y experiencia, promoviendo la experimentación e influyendo en las principales iniciativas políticas europeas.** No obstante, muchas AGL, sobre todo en Europa Central y Sudoriental, todavía perciben a los ODS como un marco alejado de sus prioridades y problemáticas. **En estos casos se evidencia la necesidad de trabajar hacia una mayor sensibilización que estimule a los municipios y regiones a tomar medidas para alcanzar los ODS.**

Las ciudades, regiones y AGL más involucradas también se han mostrado muy activas en crear e impulsar instrumentos de seguimiento<sup>1</sup>. Contar con información a nivel local acerca de los avances en la implementación de los ODS es clave para capitalizar los resultados, fortalecer la coordinación con el nivel nacional y con el conjunto de instituciones europeas, así como también para promover la transparencia y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía y los actores locales. Los Informes Locales Voluntarios (ILV) muestran, en este sentido, ejemplos interesantes que han contribuido al seguimiento nacional y al debate mundial (por ejemplo, Barcelona, Región Vasca, Besançon, Helsinki, Viena) y a impulsar el intercambio de conocimiento entre los GLR. Sin embargo, **muchos GLR continúan señalando que los principales desafíos para la implementación de los ODS en la región incluyen la falta de recursos financieros y de coordinación multinivel, así como el limitado nivel de concienciación local y unos recursos humanos insuficientes.**

**En comparación con otras regiones, los GLR europeos son los que más participan en los mecanismos nacionales de implementación de los ODS, pero todavía se necesita un mayor apoyo de los gobiernos nacionales y de la UE**

Treinta y siete países europeos presentaron Informes Nacionales Voluntarios (INV) a las Naciones Unidas entre 2016 y 2019. En la mayoría de ellos, los países expresaron su compromiso político con la implementación de la Agenda 2030, informando sobre la creación de mecanismos nacionales de coordinación de los ODS en el gobierno central (por ejemplo, en la Jefatura de Estado u Oficina del Primer Ministro). La mayoría de los mecanismos de coordinación suelen ser interministeriales para favorecer una mayor coherencia en las políticas intergubernamentales, implicando a veces la participación de diferentes actores, incluidos los GLR y sus asociaciones representativas. En algunos casos, como en los países nórdicos y los Países Bajos, los procedimientos de consulta han favorecido el diálogo y la participación de los GLR. Sin embargo, el grado de implicación de los GLR en estos

procesos es todavía bastante limitado y necesita ser mejorado. De hecho, los GLR solo están representados formalmente en (o han sido consultados por) los mecanismos nacionales de ODS en 20 de los 37 países que presentaron sus INV. En muchos de estos casos, la consulta se ha producido únicamente en comités asesores multilaterales y no dentro de las principales comisiones políticas o estructuras intergubernamentales. Los GLR perciben que uno de los problemas más graves es el apoyo limitado que reciben por parte de sus gobiernos nacionales. En este sentido, **tanto los gobiernos nacionales como las instituciones de la UE deberían mejorar la integración de los GLR y de los otros actores locales en el proceso de evaluación de los ODS.**

El capítulo también enfatiza el hecho de que la mayor parte de los países europeos ya han revisado sus estrategias nacionales respecto a los ODS (como por ejemplo, Bélgica, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Luxemburgo, Rumania y Suiza). Por el contrario, algunos países todavía no han definido un marco nacional o una estrategia específica (ej. Austria, Islandia, Moldavia, Países Bajos, Noruega, Portugal y Reino Unido). Un tercer grupo de países se encuentran actualmente definiendo sus estrategias (por ejemplo, Bosnia y Herzegovina y España). A nivel regional, las instituciones europeas han reafirmado su compromiso con la implementación de los ODS. Sin embargo, la UE no ha definido ninguna estrategia para la implementación de los ODS hasta la fecha. En sus recomendaciones, el capítulo propone que la UE redacte una estrategia y un plan de acción para una Europa sostenible de cara a 2030, que debería ser desarrollados junto a los GLR y las organizaciones de la sociedad civil, y que deberían reafirmar la importancia de adoptar un enfoque territorial para la consecución de los ODS.

Además, estudios recientes muestran la implicación de los GLR y AGL de varios países europeos en la definición de estrategias nacionales para la consecución de los ODS. En los últimos años se ha observado un incremento constante de la participación de las AGL en la redacción de los INV. Un total de 23 países de Europa (el 63% de los 37 países europeos que han presentado sus INV) involucraron a sus gobiernos locales en consultas relacionadas con la redacción del INV (en comparación con el 44% a nivel mundial), lo que hace que Europa sea la región con el mayor número de países que han incluido a sus GLR. Sin embargo, el grado en que los gobiernos locales son consultados e invitados a participar en la implementación de los ODS depende en parte de la calidad de la gobernanza multinivel y del grado de descentralización del país. En algunas ocasiones, los esfuerzos de las AGL contribuyen a garantizar una mayor participación de los GLR en el proceso de redacción de los INV y de implementación de los ODS. **En todo caso, se requiere de un mayor apoyo y de esfuerzos conjuntos entre los gobiernos nacionales y sub-nacionales para promover una mayor sensibilización ciudadana y la alineación de las estrategias y políticas de desarrollo con los ODS.**



Londonderry, Irlanda del Norte, Reino Unido (foto: PLACE Built Environment Centre, t.ly/800DP).

### El diálogo multinivel y la cooperación vertical y horizontal deberían ser reforzados en todos los niveles de gobernanza (local, regional, nacional y europea)

Muchas instituciones europeas se han implicado en la promoción de un marco de gobernanza multinivel para la implementación de los ODS que respete el principio de subsidiariedad y el reconocimiento del papel de los GLR dentro del marco institucional de la UE. En 2011, los Presidentes de CEMR, la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) y Eurocities adoptaron la declaración "Gobernar en asociación - Unidos para construir una Europa más fuerte", con el objetivo de promover un marco que permitiera implicar a los actores más relevantes en la política de cohesión a través de la cooperación vertical y horizontal. En 2018 también se creó una plataforma multilateral europea sobre los ODS que integraba un subgrupo encargado de la consecución de los ODS a nivel local y regional, y que cuenta, entre otros, con la participación de CMRE y Eurocities.

**El enfoque territorial debe ser reconocido como una palanca para incrementar la participación de los GLR, de la sociedad civil, de las**

**organizaciones sociales, del sector empresarial y de las instituciones públicas.** El Principio de Cooperación, introducido en la política de cohesión de la UE, constituye en este sentido un elemento clave que permite garantizar que la cooperación multilateral involucre a todos los actores relevantes, entre los que se encuentran los GLR. La región también ha centrado su atención en el concepto de gobernanza urbana multinivel. La Agenda Urbana para la UE (Pacto de Ámsterdam) fue adoptada en 2016 en asociación directa con las ciudades, con el objetivo de precisar un marco para el desarrollo urbano integrado y sostenible. El concepto de la Agenda Urbana para la UE fomenta la cooperación gubernamental multinivel, y puede ser una fuente de inspiración para la gobernanza de la futura Agenda Estratégica de la UE para el período 2019-2024. Como se mencionaba anteriormente, a nivel nacional, algunos países han desarrollado Políticas Nacionales Urbanas (PNU) con el objetivo de mejorar la coordinación y la coherencia de las políticas correspondientes (por ejemplo, Bélgica, Francia, Alemania, Países Bajos, Polonia, Portugal, España, Suecia y Suiza). Otros países se encuentran actualmente en proceso de formular sus PNU (por ejemplo, República Eslovaca), mientras que otros han impulsado programas urbanos nacionales específicos

que podrían ser considerados pilares de los marcos urbanos nacionales (por ejemplo, Finlandia).

**En los países más descentralizados, el diálogo y la colaboración entre los distintos niveles de gobierno están institucionalizados.** En estos casos, la coordinación multinivel se ha beneficiado de la creación de foros intergubernamentales e interinstitucionales inclusivos, especialmente en los países federales y en los países nórdicos, o la creación de comisiones permanentes y de mecanismos de consulta intergubernamentales y multisectoriales. Estas estructuras de diálogo entre el gobierno central y los GLR existen en Alemania, Francia, Italia, España y los países nórdicos, y a menudo están presididas por el Primer Ministro y cuentan con la presencia de ministros y de altos representantes de cada uno de los niveles de los GLR, entre los que se incluyen las

**AGL. En aquellos países europeos menos descentralizados, la colaboración con los GLR suele ser insatisfactoria e insuficiente, y debería ser mejorada.** Del mismo modo, hay pocas evidencias de que los Estados de los Balcanes que no son miembros de la UE dispongan de una gobernanza multinivel adecuada, y países como Moldavia continúan presentando una estructura de gobernanza fuertemente centralizada a pesar de los diversos intentos de descentralización llevados a cabo desde 2012. Muchos de estos países ya disponen de AGL nacionales, lo que debería facilitar el diálogo intergubernamental. Como se ha señalado anteriormente, los ODS también brindan la oportunidad de desarrollar nuevos mecanismos de coordinación al más alto nivel para garantizar la implementación y el seguimiento de los ODS, a través de un enfoque multinivel y multiactor.



Por último, el capítulo destaca el estrecho vínculo existente entre la implementación de los ODS por parte de los países europeos a nivel nacional (y a nivel de la UE) y la consecución de la Agenda 2030 en países de fuera de la UE, a través de la cooperación internacional para el desarrollo y en línea con el ODS 17 relacionado con la alianza mundial para un desarrollo sostenible. La mayoría de las agencias europeas de cooperación bilateral han integrado la implementación de los ODS en su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y en las políticas relacionadas con ella. Los GLR, particularmente a través de PLATFORMA, han sido reconocidos por las instituciones de la UE como socios fundamentales en la cooperación al desarrollo y como actores clave en la consecución de la mayoría de los ODS.

### Para impulsar la implementación de los ODS, resulta esencial disponer de robustas estructuras de gobierno descentralizadas con una elevada autonomía local

Europa es una de las regiones del planeta donde la descentralización está más fuertemente arraigada en las instituciones y políticas. Desde 1985, la Carta Europea de la Autonomía Local ha sido ratificada por los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. El capítulo señala que la descentralización ha avanzado más en los países de Europa Septentrional y Occidental: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia registran los niveles más elevados de Europa en cuanto a autonomía local, seguidos de Suiza, Polonia y Alemania, y finalmente de Italia, Francia, Noruega y Austria. En Europa Central y Oriental, la mayoría de los Estados miembros de la UE todavía se encuentran en vías de lograr una mayor descentralización, aunque los GLR suelen disponer de una elevada autonomía legal y, en cierta medida, también organizativa y administrativa (por ejemplo, Bulgaria, Rumania, Estonia, República Checa, Eslovenia). En los países balcánicos que no forman parte de la UE, la descentralización aún se encuentra en sus primeras etapas excepto en Croacia, donde los recursos están más descentralizados. Además, las recientes tendencias de descentralización muestran que los GLR en los países federales y *quasi*-federales disfrutan de competencias y responsabilidades más amplias, y tienen unos niveles más elevados que los países unitarios en cuanto a gastos e ingresos sub-nacionales en relación al PIB. En los países federales, los gastos de los GLR representan el 21,5% del gasto público en comparación con el 9,7% de los países unitarios. Sin embargo, en algunos países unitarios como Dinamarca, Finlandia y Suecia, los GLR representan una parte aún mayor del gasto público (27,4%).

**En los últimos años, los GLR de la región han tenido que afrontar importantes desafíos y reformas en su entorno institucional que han afectado a sus competencias, recursos y autonomía.** En los Estados europeos federales o *quasi*-federales, muchas de las reformas han buscado mejorar la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y las relaciones fiscales intergubernamentales con el objetivo de fortalecer su estabilidad. Para ello, se han modificado los mecanismos de nivelación y mejorado la coordinación política. En los estados unitarios, las reformas del sector público han tratado de fortalecer la descentralización y mejorar la gobernanza multinivel, y hacer más eficaces las economías de escala y la gestión pública. Sin embargo, la respuesta política y las reformas impulsadas tras la crisis mundial de 2008-2009, junto a las medidas de austeridad nacional, han tenido impactos contradictorios en los procesos de descentralización. En este sentido, las reformas han sido más acusadas en los países del Sur de Europa (Grecia, España e Italia). Muchas de las reformas recientes también han impactado en la organización territorial de Europa; en los últimos



Buró Ejecutivo de CGLU, celebrado en el Parlamento Europeo, Estrasburgo (foto: UCLG-CGLU, bit.ly/2AULQJg).

## Los países con estructuras descentralizadas robustas, marcos de gobernanza multinivel y territorios y ciudades altamente comprometidos tienden a liderar la implementación de los ODS.

años, diferentes países han experimentado la fusión de sus municipios y regiones, aunque en la actualidad el número total de gobiernos locales en el continente todavía se aproxima a 100.000.

El capítulo también destaca el hecho de que **la descentralización en Europa presenta diferencias dentro de los países. Se habla de descentralización "asimétrica" cuando los gobiernos sub-nacionales del mismo nivel disponen de competencias políticas, administrativas o fiscales muy diferentes.** Entre los Estados federales y *quasi*-federales, España y Bélgica son los que presentan una mayor asimetría, mientras que Austria, Alemania y Suiza cuentan con la mayor simetría. Entre los estados unitarios que se identifican por su mayor asimetría destacan Italia y el Reino Unido y la mayoría de los Estados de los Balcanes no pertenecientes a la UE. Además, en aquellos países con un menor nivel de descentralización las competencias del gobierno local tienden a estar más restringidas a ámbitos como la prestación de servicios públicos generales, el ocio y cultura y, en menor medida, a asuntos económicos, transporte y vivienda, y servicios comunitarios. En resumen, la creación de un entorno favorable para los que los GLR dispongan de mayor autonomía es un factor clave en la implementación de los ODS: en este sentido, el capítulo revela que los países con estructuras descentralizadas robustas, marcos de gobernanza multinivel y territorios y ciudades altamente comprometidos, tienden a liderar la implementación de los ODS.

### Los GLR europeos afrontan importantes restricciones presupuestarias que afectan a su capacidad para localizar las agendas mundiales

Si bien el concepto de sostenibilidad es ampliamente aceptado, **la autonomía fiscal actual de los GLR limita el margen de maniobra para lograr la plena localización de los ODS.** El impacto de la crisis económica mundial de 2008-2009 ha llevado a una drástica reducción de la capacidad de endeudamiento de los GLR en relación con el PIB y con el gasto del gobierno nacional (del 13,9% en 2009 al 10,8% en 2016, y del 27,3% al 23,3% respectivamente). En la mayoría de los países, los impuestos constituyen la principal fuente de ingresos de los

GLR, seguidos por las ayudas y transferencias, y los cargos por servicios públicos locales. Sin embargo, la participación de los gobiernos sub-nacionales en los ingresos del Estado varía considerablemente. Mientras que en algunos países se aproxima al 70% (o incluso más) en Islandia, Bosnia, Montenegro, Suiza, Alemania, Letonia, Finlandia, Francia, Suecia y Portugal, en otros apenas representa el 30-40%, como son los casos de Bélgica, Polonia, Dinamarca, Grecia y Reino Unido. En los últimos años se han impulsado importantes reformas fiscales con el objetivo de reforzar la autonomía fiscal y financiera de los GLR en regiones con estados federales o *quasi*-federales (por ejemplo, Bélgica y España). Además, en ciertos países, la crisis ha servido como excusa para acelerar las reformas fiscales (por ejemplo, República Checa, Estonia) y optimizar, por ejemplo, los ingresos procedentes de los impuestos a la propiedad a través de nuevos impuestos locales, o actualizando impuestos ya existentes (por ejemplo en Irlanda, Países Bajos, España, Portugal, Francia).

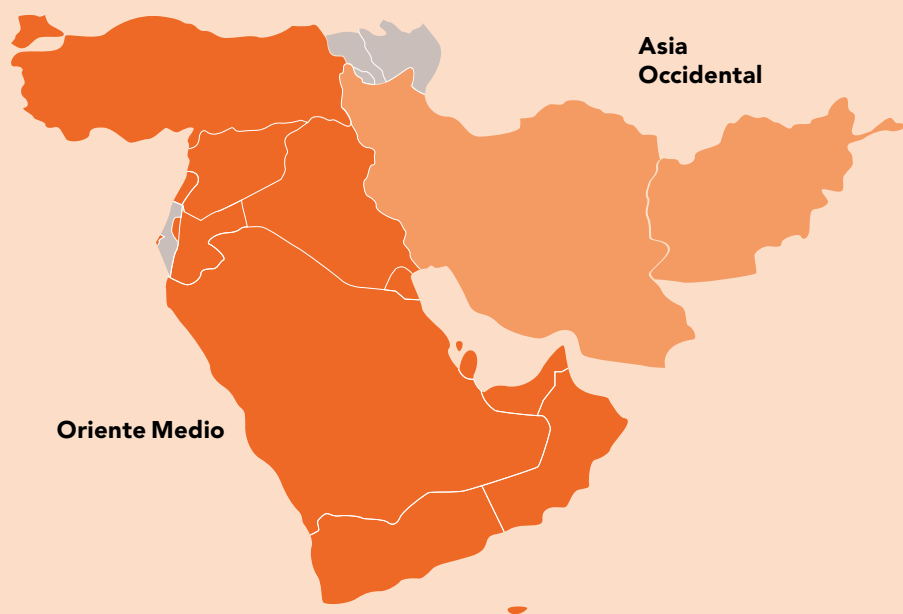
En general, la mayoría de los GLR se encuentran bajo una importante presión financiera; en muchos casos han de desarrollar e implementar nuevas políticas relacionadas con el cambio climático, la migración o el cambio social. Además, los GLR también se vieron afectados por nuevas regulaciones financieras y fiscales de la UE introducidas con el objetivo de hacer frente a la crisis financiera. En conjunto, **estas reglas y restricciones limitan las oportunidades de los GLR de asumir las inversiones necesarias para desarrollar sus infraestructuras y prepararse para un futuro sostenible.**

A pesar de las políticas presupuestarias restrictivas, **los GLR continúan siendo el mayor inversor público (51% de la inversión pública total en los países de la UE) y sus actuaciones resultan imprescindibles para cumplir y movilizar la financiación necesaria para los ODS.** Los GLR de Bélgica, Francia, Finlandia, Alemania, Italia, Portugal, Rumania, España, Suecia y Suiza asumieron la mayor parte de toda la inversión pública realizada en 2016. En algunos países, los gobiernos locales han podido mejorar su acceso a financiación externa en los mercados financieros, y han creado mecanismos de financiación compartidos, en gran parte debido a iniciativas impulsadas por las AGL nacionales. También se han llevado a cabo importantes esfuerzos en reforzar la coordinación fiscal intergubernamental en la gestión macroeconómica impulsando para ello acuerdos de cooperación, pactos internos de estabilidad y "consejos fiscales", o estimulando las finanzas públicas sostenibles y una mayor disciplina fiscal (por ejemplo, en Austria, Bélgica, Alemania, Italia, Portugal o España). ☉

## Conclusiones y camino a seguir

El informe proporciona recomendaciones destinadas a acelerar la localización de las agendas mundiales en la región, entre las que se incluyen: **integrar los ODS en las estrategias y políticas de la UE**, garantizar un marco territorial para el desarrollo sostenible y la coherencia política; **impulsar la participación de los GLR y las AGL en el proceso de localización en toda Europa**; **empoderar a los GLR con una descentralización eficaz**, y políticas e instrumentos financieros adecuados; **fortalecer los mecanismos de gobernanza multinivel y la cooperación en todos los niveles de gobernanza**; **apoyar una mayor participación de los GLR en los mecanismos nacionales de información y coordinación de implementación de los ODS**; apoyar los esfuerzos locales y regionales dirigidos a **construir sistemas de seguimiento a nivel local adecuados** y compatibles con los sistemas nacionales y europeos; y **promover la implantación de una plataforma multilateral europea sobre los ODS** que pueda llegar a convertirse en un órgano asesor permanente y contribuya al desarrollo de una Estrategia de la UE para lograr una Europa sostenible de cara a 2030.

# 07 Oriente Medio y Asia Occidental



Países en la región CGLU

15



Población

364 millones



Gobiernos locales  
y regionales

3.100

\*Esta cifra solo incluye a los gobiernos locales electos de Irán, Jordania, Líbano, Palestina y Turquía.



Países que presentaron  
un informe para el FPAN

12



De la población mundial  
reside en esta región

4,8%



De la población vive  
en áreas urbanas

67%

Entre 2016 y 2019

8%

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en el proceso de preparación de los Informes Nacionales Voluntarios

8%

de los países han involucrado a sus gobiernos locales y regionales en los mecanismos nacionales de coordinación



## Contexto

Con una superficie total de 7.126.420 kilómetros cuadrados y una población de 364 millones de habitantes, Oriente Medio y Asia Occidental es una región llena de contrastes. Mientras que las monarquías del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) integradas por Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) se encuentran entre los países más ricos del planeta, con un PIB per cápita de entre 50.526 y 154.008 dólares, el Estado de Palestina, Yemen y Afganistán se sitúan entre los más pobres, con un PIB per cápita de 4.885, 2.150 y 1.981 dólares respectivamente. La región tiene una elevada tasa de urbanización, con un 67% de su población viviendo en ciudades, que según estimaciones, se incrementará en más de 96 millones de nuevos residentes para el año 2030. Jordania y los países del CCG se encuentran entre los países más urbanizados (el 84% de la población vive en ciudades), mientras que Afganistán y Yemen son los menos urbanizados (27% y 35% respectivamente). La tasa de crecimiento anual de la población urbana de Oriente Medio y Asia Occidental se sitúa en torno al 2,6%, siendo muy superior a la media mundial de 1,97%, y es más que previsible que la migración rural continúe alimentando el crecimiento urbano en el futuro. Más del 50% de la población es menor de 25 años y los trabajadores de entre 15 y 25 años representan el 20% de la población activa.

Desde principios de siglo, diversos países de la región han sido escenario recurrente de guerras y conflictos que han causado una destrucción masiva y el desplazamiento de su población, como en los casos de Afganistán, Irak, el Estado de Palestina, Siria y Yemen. Las cifras de refugiados que huyen del conflicto en Siria y se han desplazado a los países vecinos hablan por sí solas: 3,6 millones de refugiados han huido a Turquía, 1,1 millones al Líbano, 628.200 a Jordania, 244.600 a Irak y 117.600 a Egipto. En Yemen, uno de los dos países más pobres de la región, 22 millones de personas -equivalente a tres cuartas partes de toda la población- han sido desplazadas por la fuerza en oleadas sucesivas y necesitan ayuda y protección desesperadamente. Además, la mala gestión de los recursos hídricos, el sobrepastoreo y el cambio climático están aumentando la presión en el conjunto de la región, en la que además, la mayor parte de los países son extremadamente vulnerables a los terremotos, las sequías, la escasez de agua y la desertificación.

La situación política representa un obstáculo para la implementación de los ODS en varias partes de la región. La persistente incertidumbre política, la presencia de sociedades tradicionalistas y con una autoridad centralizada han prevalecido durante años en muchos países, convirtiendo la implementación de los ODS en un gran desafío. Los países del CCG han invertido considerables recursos en programas relacionados con los ODS y están bien encaminados en alcanzar muchos de sus objetivos, (en particular, la erradicación de la pobreza, la plena seguridad alimentaria y el acceso universal a la salud y a la educación). Sin embargo, la desigualdad en

términos generales, y de género en particular, continúan siendo uno de los grandes problemas de la región y en muchos casos las normas culturales locales y el derecho consuetudinario vigente han impedido que la mujer pueda ejercer sus derechos. No obstante, se están experimentando importantes avances, como así demuestra el rápido incremento de la tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral de la región como también a nivel político: desde 2015 se han celebrado elecciones municipales en varios países de la región y algunas mujeres candidatas han logrado escaños (por ejemplo en Arabia Saudita, Irán e Irak).

## Aumentar la capacidad de los GLR para que se conviertan en los impulsores del cambio y puedan implementar los ODS en sus ciudades y territorios

Más allá del legado histórico de sistemas de gobierno fuertemente centralizados y la intensa presión ejercida por los conflictos, **los GLR tienen la oportunidad de contribuir a la implementación de los ODS.** A escala regional, CGLU ha mantenido una presencia activa a través de la sede regional de CGLU-MEWA (MEWA, por sus siglas en inglés *Middle East and West Asia*): en el último año ha llevado a cabo varias iniciativas de difusión a través de talleres y conferencias sobre los ODS destinadas a capacitar a los gobiernos locales y a sus funcionarios en el proceso de localización de los ODS. En



2018 y 2019, CGLU-MEWA completó un proyecto piloto para mapear los avances en la implementación de los ODS, y aunque impulsado inicialmente en Turquía, será replicado en otros países de la región. Organizaciones internacionales como el PNUD y ONU-Hábitat, también han desempeñado un papel importante en el apoyo a los países de Oriente Medio y Asia Occidental en la implementación de los ODS a nivel local (por ejemplo, en Bahréin, Arabia Saudita, Jordania, el Estado de Palestina, Irak y Afganistán).

Turquía, Líbano y Palestina son, prácticamente, los únicos países de Oriente Medio y Asia Occidental que disponen de una organización nacional de gobiernos locales. Los gobiernos locales turcos se han concentrado en torno a la Unión de Municipalidades de Turquía (UMT) y han asumido la tarea de difundir información y conocimientos al conjunto de alcaldes y municipios sobre el marco de actuación de los ODS. La Unión Regional Municipal del Mármara, por su parte, ha organizado talleres y seminarios sobre los ODS para sus municipios miembros. Los gobiernos locales turcos también han participado activamente en la organización de talleres relacionados con los ODS y algunos de ellos, incluso han elaborado sus propios informes locales sobre los avances en los ODS (por ejemplo, Bakirköy, Esenler y Maltepe). En el Estado de Palestina, la Asociación de Autoridades Locales Palestinas (AALP) ha desempeñado históricamente un papel proactivo en las redes mundiales de autoridades locales para dar una mayor visibilidad a sus miembros a nivel internacional. En Irak también se han realizado esfuerzos similares con el objetivo de mejorar la información y la transferencia de conocimiento entre las municipalidades a partir de la creación de una asociación de gobiernos locales nacional, si bien ésta es aún embrionaria.

**El capítulo muestra el papel de los GLR de Oriente Medio y Asia Occidental que intentan, de diferentes formas, introducir y localizar los ODS en sus territorios y comunidades,** a menudo a pesar de las limitaciones impuestas por sus respectivos gobiernos nacionales. Los asentamientos informales, el acceso a los servicios básicos y la gestión urbana ocupan un lugar cada vez destacado en las políticas nacionales y locales de la región. Varios municipios han participado de manera activa en iniciativas internacionales, en particular sobre el cambio climático y la resiliencia, y son numerosas las ciudades de la región que forman parte del Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía. Ammán en Jordania, Biblos en Líbano y Ramala en Palestina también se han unido al programa 100 Ciudades Resilientes -el programa filantrópico de la Fundación Rockefeller-, y están evaluando su capacidad de resiliencia y desarrollando planes para hacer frente a estos desafíos.

En los últimos años, varios países de la región también han puesto en marcha estrategias de desarrollo urbano para hacer frente a los principales desafíos urbanos y territoriales (por ejemplo, Turquía, Arabia Saudita, Qatar y Afganistán). En respuesta a la llegada masiva de población y al rápido crecimiento de los asentamientos informales, varios municipios han impulsado proyectos destinados a mejorar y

reconstruir la infraestructura urbana, incidiendo al mismo tiempo en la mejora de las condiciones de vida. Otros aspectos relacionados con los ODS, como puedan ser el consumo y suministro sostenible de agua potable, la gestión de residuos, o el transporte y la energía, son objeto de creciente atención en las agendas municipales de la región. A pesar de ello, la información disponible a nivel local sobre los nuevos programas estimulados por los ODS o cualquier otra agenda mundial continúa siendo muy limitada. En la mayoría de los casos, **los gobiernos nacionales, los organismos internacionales y las agencias de cooperación, así como el sector privado, impulsan proyectos de apoyo (financiero y/o técnico) para la implementación de los ODS a nivel local.** El capítulo muestra que la motivación, el compromiso y el liderazgo de los GLR en la localización de los ODS guardan una relación directa con el grado de descentralización y/o el nivel de riqueza y la disponibilidad de recursos financieros a nivel nacional.

### **Promover un entorno favorable para los GLR impulsando una mayor autonomía, la transferencia de competencias y una mayor participación en la toma de decisiones a nivel local**

Como se ha señalado a lo largo del capítulo, los países de la región de Oriente Medio y Asia Occidental se caracterizan por un elevado nivel de centralización. Sólo Turquía, como miembro fundador del Consejo de Europa, ha llevado a cabo una reestructuración de su sistema de administración local para alinearla con la Carta Europea de Autonomía Local. Todos los países de la región comparten estructuras similares en su gobernanza sub-nacional: provincias, distritos y municipios en las áreas urbanas, y provincias y aldeas en las áreas rurales, y en el caso de Turquía también municipalidades metropolitanas. En la mayoría de los países, los gobernadores provinciales tienden a asumir competencias importantes sobre los gobiernos municipales, ya sea mediante el nombramiento directo de autoridades locales o a través de la prestación de servicios locales. Diversos países de la región han creado un ministerio separado que se ocupa de los asuntos del gobierno local, aunque su impacto es relativo.

**Una de las principales características que identifican a los GLR de la región, excepto en Turquía, es su limitada autoridad, autonomía y capacidad,** y que condiciona su avance en la formulación de políticas adaptadas a los ODS. La falta de claridad en la transferencia de competencias ocasiona que la mayoría de las ciudades de la región operen bajo un mandato incierto y poco fiable para planificar y gestionar el proceso de urbanización y el desarrollo urbano. En la mayoría de los países, los GLR no disponen de suficientes ingresos propios para financiar sus gastos anuales y dependen de las transferencias nacionales. Los recursos políticos y financieros siguen concentrados en el gobierno nacional: la delegación de competencias a nivel provincial, metropolitano

o local ha sido parcial. Además, en muchos países de Oriente Medio y Asia Occidental la falta de transparencia y de claridad en la asignación y la forma en que son distribuidas las tareas entre los actores y sectores centrales, locales y privados, genera duplicidad institucional.

El predominio de modelos e iniciativas centralizadoras ha allanado el camino para una coordinación territorial jerárquica que ha dejado poco margen para la cooperación, la negociación o la consulta inclusiva. Esto tiene consecuencias sobre la función y eficacia de las AGL nacionales, y ha debilitado la representación de los gobiernos locales en la toma de decisiones a nivel nacional. Una excepción importante es Turquía, donde la UMT, creada en 1945, tiene un papel consultivo en la redacción de la legislación y ocupa un puesto permanente en la Comisión Presidencial de Gobierno Local. En el Líbano, un Comité de Alcaldes que reúne a los representantes de las principales ciudades del país, lleva activo desde 1995.

Finalmente, en la región de Oriente Medio y Asia Occidental, **la mayoría de los marcos legales para la movilización ciudadana han sido históricamente débiles, y los canales participativos inadecuados o inexistentes**. Si bien los alcaldes pueden desempeñar un papel en la creación de una cultura de participación en sus ciudades, son más bien escasas las ocasiones en las que sus acciones van más allá de las prácticas políticas formales. No obstante la participación varía sensiblemente en el conjunto de la región. En Afganistán es reconocida la participación ciudadana en la toma de decisiones, sin embargo ésta sigue siendo marginal, aunque ha experimentado importantes mejoras en Líbano y Jordania. En Turquía, las elecciones municipales siguen siendo el principal canal de participación institucional: la ciudadanía vota a su alcalde y a las listas de partidos políticos.

### Asignar recursos financieros adecuados para apoyar a los gobiernos locales y regionales en la implementación de los ODS

**Excepto en Turquía, los GLR de todos los países de Oriente Medio y Asia Occidental todavía carecen de recursos financieros para financiar sus proyectos e -inevitablemente- también las acciones relacionadas con los ODS**, lo que se ha traducido en una enorme dificultad para financiar la prestación de servicios o las infraestructuras. En este sentido, se hace necesario revisar la asignación de los recursos financieros por parte de los diferentes niveles de gobierno para lograr la consecución de los ODS en el conjunto de la región. Turquía y Palestina son probablemente los países más descentralizados de la región en cuanto a la capacidad de gasto de sus gobiernos locales. En relación con los ingresos, si bien las municipalidades de Irán, Jordania, Turquía y Palestina se han mostrado capaces de generar ingresos a través del impuesto a la propiedad, su participación en los ingresos locales (con la excepción de Turquía, donde representan el 50% de los ingresos municipales) continúa siendo limitada. Los impuestos

## Turquía y Palestina son probablemente los países más descentralizados de la región en cuanto a la capacidad de gasto de sus gobiernos locales.

y tasas locales han desempeñado hasta el momento un papel secundario en la financiación de la gobernanza local. Los registros de propiedad anticuados y la particular organización de los ingresos fiscales y de los sistemas de recaudación (muchos gobiernos locales de la región, por ejemplo, todavía no pueden recaudar de manera fiable las cuotas de los usuarios), han obstaculizado la capacidad de autofinanciación y la prestación de servicios públicos básicos de los gobiernos locales. Por el contrario, en Irán, Irak, Jordania y Líbano, y en los países del CCG, los gobiernos locales dependen de las transferencias del gobierno central. La existencia de criterios y fórmulas de asignación estrictas no necesariamente conlleva una financiación local más eficaz. En la mayoría de los casos, las áreas metropolitanas se han beneficiado más de las transferencias intergubernamentales que las ciudades intermedias o las poblaciones más pequeñas.

El incremento del nivel de urbanización ha ejercido una presión financiera aún mayor sobre los gobiernos locales de la región. Además, la existencia de marcos reguladores inadecuados ha limitado el acceso de los gobiernos locales a fuentes alternativas de financiación. La mayor parte de los gobiernos locales de la región no pueden emitir legalmente bonos municipales, aplicar modelos de zonificación económica y de captura de las plusvalías del suelo, impulsar alianzas público-privadas (APP), y otras muchas alternativas financieras que implicarían dar un paso al frente en la descentralización financiera. Aunque la legislación vigente no permite la emisión de bonos municipales, algunos intentos han tenido éxito, como en Irán, donde tanto Teherán como Tabriz se han impulsado este tipo de iniciativas. Además, la elevada dependencia hacia los fondos a corto plazo ha conducido a una debilidad financiera generalizada que ha sido aprovechada por numerosos gobiernos nacionales de la región para impulsar procesos de fusión municipal.

**Para que los gobiernos locales de Oriente Medio y Asia Occidental puedan desempeñar un papel más activo en la implementación de los ODS y de otras agendas mundiales** –como puedan ser la Nueva Agenda Urbana, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y los acuerdos de París sobre el Clima–, **necesitarán acceder a fuentes de financiación locales adecuadas, fiables y eficaces**. Para financiar la infraestructura y prestar servicios de mayor calidad y más inclusivos, será esencial que los GLR puedan capitalizar parte de las plusvalías del suelo que hayan sido generadas con inversiones públicas previas.

## Apoyar la participación de los GLR en los mecanismos de información y seguimiento de la implementación de los ODS con el objetivo de mejorar la coordinación vertical y horizontal

Con la excepción de Siria y Yemen, los principios de los ODS han sido incorporados en la mayor parte de las Estrategias Nacionales de Desarrollo (END) impulsadas en la región en los últimos años, introduciendo en ellas algunas modificaciones que reflejan los valores islámicos que identifican a muchos de estos países. **Doce países de la región presentaron sus Informes Nacionales Voluntarios (INV) al FPAN (HLPF) en el período 2016-2019.** Prácticamente todos los países de la región de Oriente Medio y Asia Occidental comparten los mismos mecanismos de seguimiento e implementación de los ODS, y todos ellos disponen de: un consejo de alto nivel de ministros, de un comité de coordinación nacional, o de una comisión nacional para el desarrollo sostenible, muchas veces integrada por varios representantes a nivel ministerial y normalmente dirigida por un ministerio en particular que suele ser el encargado de la planificación y/o economía, o también el Primer Ministro. Si bien los INV presentados por los países de la región hacen referencia a los procesos participativos, el desarrollo y la implementación de los ODS son

asumidos por agencias nacionales, siguiendo su tradición de sistemas de gobierno centralizados.

En la mayoría de los países, con la excepción de Turquía, los procesos participativos diseñados para involucrar al gobierno local y a la sociedad civil están poco definidos, y conllevan, por lo general, un nivel de participación bastante limitado o inexistente. Por regla general, **los gobiernos locales rara vez han sido llamados -y sólo en unos pocos países de la región- a participar de manera activa en la definición de la estrategia de implementación de los ODS,** como tampoco en los mecanismos de coordinación nacional y en la preparación de los INV. Una vez más, Turquía es la excepción. La asociación nacional de GLR -la UMT- fue escogida como institución coordinadora de las administraciones locales en el proceso de elaboración de informes y difusión de las experiencias de los gobiernos sub-nacionales del país. La UMT implicó de manera directa en el proceso a 50 municipios, e indirectamente a otros 1.400 para contribuir al INV. La UMT asistió al FPAN de 2019 celebrado en Nueva York junto a la delegación del gobierno nacional. Por el contrario, las AGL nacionales del Estado de Palestina y del Líbano no fueron invitadas a contribuir en el proceso de INV. 🕒



Peatones en la Istiklal Caddesi, Istanbul, Turquía (foto: © Jaume Puigpinós Serra).

## Conclusiones y camino a seguir

A pesar de la enorme diversidad socioeconómica, cultural e histórica que caracterizan a Oriente Medio y Asia Occidental, se pueden observar tendencias y desafíos similares en la forma en que los países abordan su enfoque hacia los ODS y las diferentes agendas mundiales. Para impulsar la implementación de los ODS a nivel local y regional, los países de la región deberían **aumentar la participación de sus gobiernos sub-nacionales y fortalecer sus capacidades y recursos** con el fin de garantizar un mantenimiento y prestación efectiva de los servicios públicos básicos, así como para **mejorar el papel de los GLR en el desarrollo urbano y territorial** (en particular, en aquellos territorios devastados por la guerra). **También es prioritario impulsar mecanismos de gobernanza para empoderar a una población cada vez más joven y urbana**, que a través de las oportunidades que ofrecen los ODS, pueda participar en la construcción del futuro de su territorio.

# 08 Áreas Metropolitanas

---

## América del Norte

alberga el

**9%**

de las áreas metropolitanas  
del mundo

---

---

## Europa

alberga el

**10%**

de las áreas metropolitanas  
del mundo

---



---

## América Latina y el Caribe

alberga el

**13%**

de las áreas metropolitanas  
del mundo

---

---

## África

alberga el

**12%**

de las áreas metropolitanas  
del mundo

---

---

## Asia-Pacífico

alberga el

**56%**

de las áreas metropolitanas  
del mundo

---

## Contexto

El mundo es cada vez más urbano. Más de 1.800 millones de personas viven en ciudades con más de 1 millón de habitantes (43% de la población urbana y 24% del total de la población mundial), mientras que 556 millones (13% de la población urbana) viven en 33 mega-ciudades con una población superior a los 10 millones de habitantes. Las áreas metropolitanas, tal y como son definidas por CGLU, son aglomeraciones urbanas con más de 1 millón de habitantes, que presentan una continuidad física y un mercado laboral común. Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas desempeñan un papel clave en la economía y sociedad mundial, al tiempo que padecen la desigual distribución de los beneficios que han contribuido a generar. En ellas se concentran los principales desafíos que ha de afrontar el planeta en materia de desarrollo sostenible: la lucha contra el cambio climático, la construcción de sociedades resilientes, la promoción de la inclusión y de la igualdad social, y el desarrollo de nuevos modelos de desarrollo económico más sostenibles.

Los retos a los que se enfrentan las áreas metropolitanas muestran particularidades según la región. La región de Asia-Pacífico concentra más de la mitad de las áreas metropolitanas del planeta (56%), así como las ciudades más vulnerables ante los desastres naturales. África alberga el 12% de las áreas metropolitanas mundiales, en las que entre el 40% y el 58% de sus habitantes viven en barrios marginales. Las tendencias indican además que su población urbana se triplicará en 2050, lo que aumentará la presión sobre la necesidad de reformar los sistemas de planificación para gestionar esta expansión urbana. La región de América Latina y el Caribe alberga el 13% de las áreas metropolitanas del mundo que, a su vez, concentran al 46% de la población urbana de la región. Una de las principales preocupaciones de la región es la seguridad en las áreas metropolitanas, atendiendo al hecho de que la mayoría de las 50 ciudades más peligrosas del mundo se encuentran en esa región. Las cuestiones relacionadas con la inclusión social y la sostenibilidad son una de las principales preocupaciones de Europa, donde se encuentra el 10% de las áreas metropolitanas del mundo. Por último, América del Norte concentra el 9% de las áreas metropolitanas del planeta, las que afrontan retos específicos relacionados con la fragmentación institucional, la desigualdad y el acceso a la vivienda asequible, entre otros.

Este capítulo explora cómo las áreas metropolitanas de todas las regiones del planeta están abordando muchos de estos desafíos a través de diferentes soluciones innovadoras. La localización de los ODS puede ser una palanca para mejorar la calidad de las políticas públicas locales y la gobernanza, impulsar un enfoque más integrado del desarrollo sostenible, promover una mayor coordinación tanto entre los diferentes niveles de gobierno como entre los territorios, y mejorar la participación ciudadana y de los actores locales, en particular de los grupos más vulnerables, de acuerdo con el principio de “no dejar a nadie atrás”. **Para lograr**

**esto, es absolutamente necesario impulsar reformas en todas las regiones.** Es necesario asignar los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios a escala metropolitana, para así garantizar que las competencias transferidas y la integración de los sistemas de gobernanza metropolitana y multinivel funcionan adecuadamente para la implementación de la Agenda 2030.

## Las áreas metropolitanas están aportando soluciones ambiciosas para hacer frente a sus propios desafíos y contribuir a la consecución de los ODS

A nivel global, las áreas metropolitanas son importantes generadoras de riqueza, empleo y crecimiento de la productividad, y muchas de ellas son definidas como los “principales motores económicos” de sus respectivos países. Sin embargo, **los GLR se enfrentan a la necesidad de impulsar un desarrollo socioeconómico más inclusivo y sostenible que minimice las actuales externalidades negativas derivadas de su crecimiento descontrolado y del impacto de la financiarización de sus economías urbanas**, que suelen generar segregación territorial y polarización social, segmentación de los mercados laborales (entre empleados altamente cualificados y trabajadores precarios) y mayor degradación medioambiental.



La lucha contra el cambio climático es uno de los mayores retos a los que se enfrentan las áreas metropolitanas. Las principales ciudades y sus redes han impulsado el cambio en las negociaciones mundiales a lo largo de más de dos décadas. En esta línea, y con sorprendentes resultados a nivel local hasta el momento, debe ser destacado el Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía, impulsado por C40, ICLEI, CGLU, con el apoyo de ONU-Hábitat y la Comisión Europea junto a una serie de socios internacionales. Las áreas metropolitanas están aportando soluciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), entre las que se encuentran la promoción de energías limpias y renovables, sistemas de transporte integrados y multimodales (incluida la movilidad alternativa), edificios más eficientes y generación de espacios verdes. Muchas áreas metropolitanas también han adoptado estrategias de resiliencia para reducir su vulnerabilidad y mitigar los efectos del cambio climático. También se están adoptando medidas para racionalizar el consumo de agua, y mejorar la gestión y tratamiento de los residuos con el objetivo de reducir su impacto medioambiental.

Como parte de las políticas de desarrollo económico se están concretando iniciativas destinadas a contrarrestar las externalidades negativas; entre ellas la economía circular, la economía social y colaborativa, un mayor control de las tecnologías que caracterizan a la "ciudad inteligente" y de los datos entendidos como "bien común"; también programas de apoyo a la innovación y a las pequeñas empresas, o la integración de actividades informales en el tejido urbano de los países en desarrollo. Para fortalecer los vínculos con las áreas periurbanas y mejorar la calidad y la seguridad alimentaria, algunas áreas metropolitanas también están promoviendo sistemas agroalimentarios territorializados.

Otro de los grandes desafíos de las áreas metropolitanas del planeta ha sido el de impulsar una mayor inclusión social y equidad. Muchas ciudades

están promoviendo el acceso a una vivienda asequible y digna, la igualdad de género, la inclusión de la población joven y de grupos vulnerables (migrantes, personas con discapacidad, y tercera edad, entre otros) y la prestación de servicios básicos (agua, saneamiento, gestión de residuos y seguridad). Garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible es uno de los retos más importantes que afrontan las áreas metropolitanas tal y como se refleja en su compromiso en el llamamiento mundial a las "Ciudades por la Vivienda Adecuada" lanzado en julio de 2018 ante las Naciones Unidas en Nueva York. Ésta es una cuestión presente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, que implica la necesidad de mejorar los barrios precarios. Los desafíos relacionados con la migración han llevado a muchas ciudades a desarrollar iniciativas específicas como las "ciudades solidarias" o las "ciudades santuario" impulsando políticas de acogida y solidarias (por ejemplo, para hacer frente a la crisis humanitaria del Mar Mediterráneo), a veces incluso en contra de las directivas nacionales, tal y como se recoge en la Declaración de Alcaldes de Marrakech (2018).

### La Agenda 2030 y otras agendas mundiales representan una gran oportunidad para mejorar el proceso de elaboración de políticas a nivel metropolitano

Como regla general, aunque a ritmos diferentes, **las grandes ciudades -y por lo tanto las áreas metropolitanas- han sido particularmente activas en el proceso de implementación de los ODS**, a veces incluso por delante de sus respectivos gobiernos nacionales. Áreas metropolitanas como Buenos Aires, Barcelona, Berlín, Copenhague, Durban, Los Ángeles, Madrid, Ciudad de México, Medellín, Nueva York, Quito, París, Shenzhen o Seúl, entre otras muchas, han tomado la iniciativa y se han



Mural elaborado como parte de la segunda edición del Festival de Arte sobre Paredes en Grigny, ciudad integrante del área metropolitana de Gran París (foto: © Amanda Fléty Martínez).



comprometido a lograr la Agenda 2030 alineando sus agendas de desarrollo y políticas públicas para implementar los ODS, definiendo pactos institucionales para facilitar la coordinación en la implementación, involucrando a la ciudadanía y a los actores metropolitanos con los ODS y compartiendo experiencias.

**El primer paso dado por las áreas metropolitanas en el proceso de implementación de los ODS ha ido dirigido a movilizar sus propias estructuras y actores locales.** Muchas ciudades han impulsado mecanismos específicos (a nivel político y técnico) para orientar su marco de acción hacia el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, muchas ciudades han desarrollado nuevas iniciativas centradas en determinados segmentos vulnerables (por ejemplo, la juventud en Buenos Aires) buscando nuevos mecanismos de gobernanza y alianzas que promuevan la corresponsabilidad, una mayor legitimidad de las políticas públicas y la creación de nuevos conocimientos, creatividad, recursos y tecnologías. En muchas ocasiones suelen ser instituciones empresariales (por ejemplo, la Semana de la Sostenibilidad en Quito) o instituciones del conocimiento (por ejemplo, la alianza del Ayuntamiento de Los Ángeles con el *Occidental College*). Sin embargo, los déficits de gobernanza metropolitana podrían representar un obstáculo en la articulación de procesos inclusivos y sostenibles más allá de las fronteras administrativas del municipio principal.

Los espacios para el diálogo político a escala mundial (Hábitat III, COP, FPAN) también han demostrado ser un marco ideal para el intercambio de conocimientos y para promover acciones. Del mismo modo, las redes y asociaciones también han desempeñado un papel importante, al igual que la cooperación entre ciudades y las asociaciones con plataformas o centros de investigación que aprovechan las iniciativas locales (Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible -*Sustainable Development Solutions Network*, SDSN por sus siglas en inglés- o LSE Cities).

Se pueden identificar diferentes enfoques en los esfuerzos realizados por las áreas metropolitanas en alinear sus políticas públicas con la Agenda 2030. El primero es más restringido, ya que considera a las ciudades como meros ejecutores del mandato nacional: el proceso carece de una dimensión holística, de participación o de transparencia (por ejemplo, en El Cairo). En un segundo enfoque, las ciudades inician el proceso de alineación de sus políticas con los ODS, aunque no dan continuidad a las reformas necesarias en la administración y aplicación de las políticas, a veces debido a cambios en las autoridades locales tras las elecciones (por ejemplo, en Madrid). Un tercer grupo de ciudades ha adoptado nuevos planes integrales y participativos de desarrollo sostenible, mencionando a los ODS (por ejemplo, Durban/eThekwiní) o no haciéndolo (por ejemplo, Berlín); también suelen promover la rendición de cuentas (por ejemplo, en la ciudad de Nueva York) y generan datos para el seguimiento, a menudo en colaboración con instituciones especializadas (por ejemplo, SDSN o el

## La compleja tipología de las áreas metropolitanas, junto a los retos planteados por las agendas mundiales, implican repensar los sistemas de gobernanza metropolitana de manera que, efectivamente, incorporen al conjunto de las áreas funcionales urbanas, superando así la fragmentación institucional, social y espacial.

*World Council on City Data*), aunque **la transposición de los indicadores oficiales de los ODS a la realidad metropolitana sigue siendo uno de los desafíos más importantes.**

### La fragmentación institucional y el incremento de la complejidad de la gobernanza metropolitana dificultan la implementación de las agendas de sostenibilidad urbanas por parte de los GLR

Un entorno institucional metropolitano puede facilitar, o por el contrario dificultar, la implementación de los ODS. Si bien la adopción de medidas apropiadas para mejorar la gobernanza metropolitana pueden contribuir a desarrollar una visión integrada que favorezca la implementación de los ODS, la compleja tipología de las áreas metropolitanas -mega-ciudades, regiones urbanas y corredores- junto a los retos planteados por las agendas mundiales implican repensar los sistemas de gobernanza metropolitana de manera que, efectivamente, incorporen al conjunto de las áreas funcionales urbanas, superando así la fragmentación institucional, social y espacial. Ello plantea importantes desafíos que suelen estar interrelacionados, como pueden ser la fragmentación institucional, el sistema de gobernanza multinivel y los mecanismos de financiación disponibles.

En primer lugar, la falta de coordinación entre diferentes instituciones que comparten competencias relacionadas con los ODS afecta claramente a su implementación. Este ha sido el caso de ciudades como Los Ángeles, Manila, Bangkok o São Paulo. La complejidad asociada al elevado número de gobiernos locales y múltiples niveles de instituciones, junto a la fuerte competencia por los recursos que existe entre ellos, ha dificultado enormemente la creación de un entorno institucional competitivo y favorable en esas grandes ciudades. Reducir su fragmentación y dotar de mayor protagonismo a los gobiernos locales en la gobernanza son desafíos que muchos países están tratando de asumir en los últimos años con diferentes resultados (por ejemplo, Canadá, Colombia, Francia, Sudáfrica o Nueva Zelanda,

entre otros). **La necesidad de generar una mayor cohesión e integración entre las políticas dentro de su territorio plantea un desafío particular para las áreas metropolitanas** e implica reforzar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno para garantizar la eficacia de las políticas alineadas con los ODS.

En segundo lugar, la gobernanza multinivel está directamente relacionada con el proceso de descentralización que, todavía, sigue siendo un desafío para ciudades como Yakarta o Lagos. El grado de autonomía local incide en la capacidad de abordar los retos metropolitanos y de implementar los ODS. Mientras que en los países de del Norte de Europa los municipios disponen de un elevado nivel de autonomía financiera y gozan de competencias en materia de salud, educación y medio ambiente, los gobiernos locales de la mayoría de los países de África, Asia y América Latina suelen carecer de las competencias, los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios y, por lo tanto, dependen en gran medida de las políticas nacionales y regionales. Estas debilidades estructurales también limitan su capacidad de influencia y comportan enormes dificultades para generar nuevas alternativas, movilizar sus propios recursos y, a fin de cuentas, hacer frente a los grandes desafíos. En este sentido, **es necesario asumir pactos y generar nuevas estructuras de gobernanza que permitan mejorar la coordinación multinivel y lograr una asignación de recursos más adecuada y favorezca una gobernanza metropolitana más policéntrica e integradora. En el capítulo también se destaca el imperativo de crear mecanismos de gobernanza que reflejen la importancia y el carácter distintivo de las ciudades y territorios periféricos de las áreas metropolitanas, reconociendo su potencial para reducir las desigualdades territoriales.**

Además, la existencia de gobiernos metropolitanos no supone ninguna garantía de una mejor implementación de los ODS, debido fundamentalmente a dos razones: en primer lugar, las autoridades metropolitanas son en muchos casos nombradas por el gobierno central o electas de manera indirecta, lo que debilita el liderazgo político; y en segundo lugar, por la falta de competencias exclusivas que cubran el conjunto del área metropolitana. De hecho, la mayoría de las áreas metropolitanas del planeta -incluyendo Londres, Barcelona, París o Montreal- tienen competencias muy limitadas en relación con el conjunto de sus áreas funcionales (por ejemplo, competencias exclusivas y vinculantes, financiación adecuada). La Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas, aprobada en octubre de 2015, hace un llamamiento a un mayor reconocimiento político de las áreas metropolitanas por parte de los gobiernos centrales, así como a la transferencia de más competencias y herramientas financieras para abordar los problemas metropolitanos, fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La reticencia de los gobiernos centrales a ceder autoridad y competencias, compartiéndolas con las ciudades con el fin de implementar los ODS, es otro de los desafíos que aborda la Declaración.

En resumen, el capítulo muestra que un sistema de

gobernanza metropolitana justo y sostenible debe tener en consideración varios principios clave: ha de contar con **gobiernos locales empoderados** y con autoridades metropolitanas electas que **rindan cuentas** ante su ciudadanía; atender al principio de **subsidiariedad**, definiendo de manera precisa del papel y las competencias entre los diferentes niveles de gobierno y entre los gobiernos locales; y **disponer de recursos e instrumentos financieros** adecuados que permitan incentivar y alentar la cooperación entre los gobiernos locales.

### La identidad y los desafíos específicos de las áreas metropolitanas deberían quedar mejor reflejadas en los Informes Nacionales Voluntarios (INV)

Un análisis de los Informes Nacionales Voluntarios (INV) presentados por los diferentes Estados miembros de las Naciones Unidas en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) en 2016, 2017, 2018 y 2019 muestra la práctica ausencia de referencias a las áreas metropolitanas en estos informes. Aunque los gobiernos nacionales reconocen el papel de los GLR en la consecución de la Agenda (si bien en diferente medida según el país), sólo unos pocos de ellos centran su atención en la esfera metropolitana. Esta falta de visibilidad resulta aún más preocupante si se tiene en cuenta que un porcentaje elevado de los desafíos incluidos en la Agenda 2030 se materializan y se abordan en las grandes ciudades. **Los líderes metropolitanos deben redoblar sus esfuerzos para participar de la conversación mundial, en particular del proceso de presentación de informes a través de los INV y, cuando fuera posible, desarrollar Informes Locales Voluntarios (ILV) para hacer oír sus voces.**

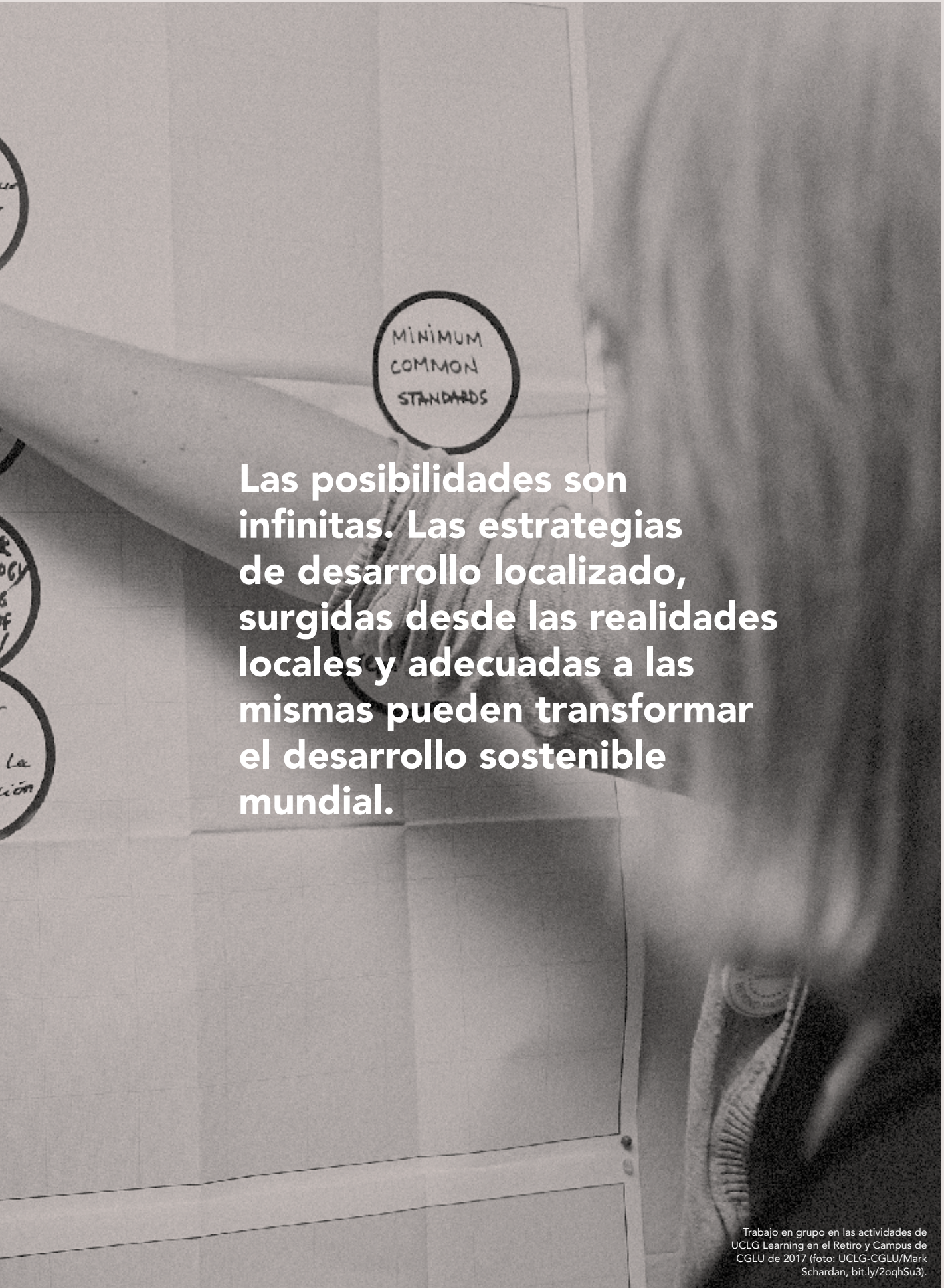
Cabe mencionar que el INV de México presentado en 2018 reconoce que, con o sin gobierno metropolitano, las áreas metropolitanas como grandes áreas de población "tienen el potencial de contribuir al progreso nacional", mientras que el INV de Polonia para 2018 subraya la necesaria presencia de las áreas metropolitanas en el sistema de gobernanza multinivel para la implementación de los ODS. Sin embargo, estos casos son más la excepción que la regla. Las especificidades de los desafíos metropolitanos no parecen ser considerados para los gobiernos nacionales en la consecución de la Agenda 2030. En muchos casos, el INV presenta análisis sectoriales y tiende a destacar las buenas prácticas en temas concretos (por ejemplo, el INV de Grecia en 2018), y al mismo nivel al que son destacados los avances de aquellos gobiernos locales más pequeños (por ejemplo, Quito, en el INV de Ecuador de 2018). Además, otros INV presentan los principales desafíos metropolitanos desde la visión del gobierno central, incluyendo las políticas urbanas nacionales y los planes de gestión para sus ciudades (por ejemplo, Arabia Saudita para Riad, INV de 2018). **Se requieren una mayor visibilidad y un trabajo conjunto entre las diferentes esferas de gobierno para integrar de manera adecuada la dimensión metropolitana, junto sus desafíos y soluciones específicos, en los futuros INV. ☉**

## Conclusiones y camino a seguir

El capítulo ilustra el hecho de que han sido numerosas las ciudades metropolitanas que han estado entre los actores más activos en la integración de la Agenda 2030 y del resto de agendas mundiales en sus estrategias, planes y políticas de desarrollo. En este sentido, **es imprescindible abordar el proceso de elaboración de políticas a nivel metropolitano a través de planteamientos integrados, garantizando una coordinación adecuada entre las diferentes esferas de gobierno e implicando a la ciudadanía y a los actores metropolitanos.** También resulta fundamental capitalizar la innovación y las soluciones aportadas por las áreas metropolitanas para hacer frente a todos los desafíos mencionados anteriormente; ello permitirá construir pasarelas para el intercambio de conocimientos y experiencias que contribuyan a mejorar sus políticas públicas. Sin embargo, todavía queda mucho trabajo por hacer hasta crear entornos legales e institucionales favorables (basados en una mayor descentralización y un mejor replanteamiento de los esquemas financieros tradicionales, entre otros aspectos), así como para generar nuevos mecanismos de gobernanza multinivel y multiactor, y mejores canales de financiación que permitan estimular inversiones sostenibles que impulsen políticas públicas metropolitanas de calidad.



# Conclusiones



**Las posibilidades son infinitas. Las estrategias de desarrollo localizado, surgidas desde las realidades locales y adecuadas a las mismas pueden transformar el desarrollo sostenible mundial.**

Trabajo en grupo en las actividades de UCLG Learning en el Retiro y Campus de CGLU de 2017 (foto: UCLG-CGLU/Mark Schardan, [bit.ly/2oqhSu3](https://bit.ly/2oqhSu3)).

**La Agenda 2030 propone erradicar la pobreza, promover la prosperidad humana, reducir las desigualdades, impulsar la paz, revertir la degradación del planeta y fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Su adopción en 2015, junto a al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación para el Desarrollo, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y, en 2016, de la Nueva Agenda Urbana ha supuesto un punto de inflexión esperanzador en el sentido de permitir a la cooperación multilateral impulsar modelos de desarrollo más inclusivos y respetuosos del medio ambiente. Los gobiernos locales y regionales (GLR) han demostrado su firme compromiso en la consecución de las agendas mundiales adoptando de manera amplia sus objetivos y participando activamente en su implementación.**

Al final del primer ciclo cuatrienal de implementación de los ODS, están surgiendo las primeras evaluaciones a nivel mundial con unos resultados muy diversos. En este contexto, los marcos de desarrollo multilaterales afrontan una creciente polarización de la política nacional, a medida que la economía mundial se va aproximando a una nueva desaceleración. El incremento de las desigualdades económicas, junto a la escalada de las tensiones a escala mundial, repercuten en una mayor preocupación de la población sobre su futuro y en una mayor desconfianza hacia la política y sus instituciones en un contexto, además, caracterizado por el incremento de los conflictos militares y los desastres naturales que fuerzan desplazamientos migratorios a gran escala.

El capítulo que se presenta a continuación da comienzo con un resumen de las principales conclusiones aportadas por el informe en relación a los progresos en la implementación de las agendas

mundiales. Tras un análisis que explica los cambios causados por las tendencias mundiales en el contexto de implementación de los ODS, la Sección 1 concluye apuntando al aumento de la centralidad de la gestión urbana y territorial y, con ello, el liderazgo de los GLR en la consecución de los ODS. La discusión continúa en la Sección 2, aportando una visión general de los progresos logrados en la localización de las agendas mundiales, y destacando la importancia de las políticas territorializadas de los GLR en la consecución de los ODS (y que implican entre otros, esfuerzos en su alineación, en la defensa del acceso universal a los bienes públicos o a las bases de datos del medio local para el seguimiento y la evaluación de los ODS). La Sección 3 concluye aportando un análisis de la evolución de los entornos institucionales en la localización de los ODS, adoptando para ello un enfoque integral pionero que examina de manera conjunta cuestiones como la descentralización, los mecanismos de gobernanza multinivel y los medios disponibles para financiar el cambio hacia patrones de desarrollo sostenible. La Sección 3 plantea asimismo una cuestión clave: para lograr los ODS es necesario que los entornos institucionales impulsen una mejor coordinación multinivel que permita garantizar políticas coherentes y, con ello, generar un entorno favorable para la acción local. En paralelo, esta sección abre líneas de debate sobre cuál es la mejor manera de llevar a cabo este proceso y de acuerdo con cada contexto. Finalmente, la Sección 4 del capítulo de conclusiones presenta diversas recomendaciones políticas con el objetivo de desplegar una hoja de ruta para que los GLR puedan acelerar y ampliar su capacidad de acción en la consecución de los ODS. ●

# 1. ¿Cuáles son las tendencias mundiales que están condicionando la implementación de la Agenda 2030?

## 1.1 Un progreso insuficiente: ondean muchas banderas rojas

El informe de 2019 del Secretario General de las Naciones Unidas al Foro Político de Alto Nivel (FPAN) reconoce que “se están haciendo progresos y son evidentes algunas tendencias favorables en la implementación de los ODS”, aunque la “respuesta a nivel mundial no ha sido lo suficientemente ambiciosa”<sup>1</sup>. Los niveles de pobreza extrema y de mortalidad infantil, como también la incidencia de enfermedades, siguen disminuyendo, al mismo tiempo que se han logrado avances en algunas metas relacionadas con la igualdad de género, el acceso a la electricidad, a la productividad laboral y al desempleo. Además, ha retrocedido la proporción de la población urbana que vive en asentamientos precarios y se han ampliado las reservas marinas protegidas, y algunos procesos de implementación están progresando rápidamente.

En términos generales, los gobiernos nacionales han mostrado un elevado nivel de compromiso en la consecución de los ODS: desde 2016, un total de 142 países han presentado sus Informes Nacionales Voluntarios (INV), un cifra que representa en conjunto al 86% de la población mundial. La mayor parte de los países han incorporado la Agenda 2030 y los ODS en sus planes y estrategias nacionales de desarrollo o bien han impulsado hojas de ruta específicas. Casi todos los países han creado estructuras de coordinación en los niveles superiores de gobierno para garantizar una implementación más coherente. Muchos países en la actualidad también están revisando sus marcos institucionales con el objetivo de estimular una mayor implicación de la sociedad civil, del tejido empresarial, de la academia y de los agentes sociales.

A pesar de ello, las evaluaciones realizadas por las Naciones Unidas y organismos internacionales sobre los progresos en la implementación de la Agenda 2030 se muestran muy críticas. El informe del Secretario General de las Naciones Unidas

alerta que, al ritmo actual, es probable que no se logren muchos de los objetivos y metas fijadas. Por ejemplo, se estima que en 2030 la tasa de pobreza extrema se sitúe en el 6% y, por tanto, no pueda ser lograda su erradicación, -en un contexto en el que el hambre ha aumentado por tercer año consecutivo-, como sucede en África, por ejemplo, en el que hay “más personas entrando en la pobreza que escapando de ella”<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, la mayoría de los indicadores relacionados con los ecosistemas muestran un rápido declive y una pérdida alarmante de biodiversidad. El crecimiento económico ha acentuado las desigualdades entre los países, pero también dentro de ellos, y sus respectivos mercados laborales (formales) se muestran incapaces de absorber el trabajo informal y el elevado desempleo juvenil. La mitad de la humanidad -mujeres y niñas- sigue experimentando en primera persona la persistencia de la violencia, de conductas sociales injustas y de la desigualdad de trato en el hogar y en el trabajo. Además, la financiación disponible para el desarrollo sostenible se sitúa por debajo del umbral que sería necesario para lograr los ODS. Tampoco se han incorporado nuevas alternativas de implementación y las instituciones no son lo suficientemente robustas para responder de manera eficaz a unos desafíos tan enormes como interrelacionados y transfronterizos.

Otros informes llegan a conclusiones similares o incluso todavía más negativas<sup>3</sup>. Varias instituciones y movimientos sociales alertan de la existencia de una creciente “brecha entre la retórica y la acción”<sup>4</sup>. Este contraste se aprecia de manera nítida cuando son comparados dichos informes con los Informes Nacionales Voluntarios (INV) realizados por los países para las Naciones Unidas.

También son notorias las brechas entre el compromiso y la acción en lo que respecta a la Agenda de París sobre Cambio Climático y la

<sup>1</sup> Secretario General de Naciones Unidas, “Progress towards the Sustainable Development Goals” (Nueva York), 2–3.

<sup>2</sup> UNECA, “Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa,” 2019.

<sup>3</sup> Grupo Independiente de Científicos nombrados por el Secretario General, “Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now – Science for Achieving Sustainable Development” (New York, NY, 2019).

<sup>4</sup> Grupo Independiente de Científicos designados por el Secretario General, “Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now – Science for Achieving Sustainable Development” (New York, NY, 2019); Thalif Deen, “Los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas siguen siendo en gran medida esquivos”, <http://www.ipsnews.net/2019/06/uns-developmentgoals-remain-largely-elusive/>.

Inundaciones en el este de Yakarta de febrero de 2017. El desbordamiento del río Sunte cubrió la ciudad con 1,5 metros de agua (foto: Kompas/Hendra A Setyawan, bit.ly/31V7pFI).



Nueva Agenda Urbana (NAU). El análisis de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (*Nationally Determined Contributions*, NDC por sus siglas en inglés) a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han sido comunicadas por un total de 190 miembros (97% de los miembros de la UNFCCC) en la primera ronda (2015-2020), evidenciando, entre otros aspectos, que no se podrá alcanzar el objetivo de mantener la temperatura del planeta por debajo de 2°C consensuado en el Acuerdo de París si los países no asumen compromisos más ambiciosos en la próxima ronda (2020)<sup>5</sup>. También se advierte que la reducción del impacto del cambio climático está estrechamente relacionada con la articulación de vías de desarrollo sostenible, con la erradicación de la pobreza y con la reducción de las desigualdades<sup>6</sup>.

Por su parte, la implementación de la NAU a escala nacional está avanzando a un ritmo más lento. Aproximadamente unos 92 países ya han realizado algún tipo de Política Nacional Urbana (PNU), aunque únicamente 13 países han llegado a la fase de seguimiento y evaluación<sup>7</sup>. A nivel regional, los Estados miembros de la Unión Europea adoptaron en 2016 el Pacto de Ámsterdam, ajustando para ello los ODS y la NAU al contexto europeo. En América Latina, la CEPAL, en

cooperación con el Foro de Ministros y Autoridades de Alto Nivel del Sector de Vivienda y Desarrollo Urbano (MINURVI) y ONU-Hábitat, adoptaron el "Plan de Acción Regional para la Implementación de la NAU" creando para ello una plataforma regional para facilitar su evaluación y seguimiento. En África, diversos países están explorando el desarrollo de un marco regional armonizado para implementar la NAU, aunque en muchos de ellos, las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC) y sus PNU suelen estar definidas al margen de los ODS.

Como se ha ilustrado en esta breve introducción, existe un consenso generalizado en cuanto a que **el cambio hacia un nuevo paradigma de sostenibilidad previsto por los compromisos de 2015 no se está siendo llevado a cabo al ritmo y escala requeridos, e incluso en algunos territorios este ritmo se está ralentizando. Como ha afirmado el Secretario General de las Naciones Unidas, hemos de ser más ambiciosos y acelerar los esfuerzos en la implementación de las agendas mundiales con el objetivo de que el planeta pueda llevar a cabo las transformaciones necesarias para preservar nuestro futuro.** ☉

<sup>5</sup> CMNUCC, "Synthesis Report on the Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions," 2015; IPCC, "Global Warming of 1.5°C," 2018, 357-58; Grupo Independiente de Científicos designados por el Secretario General, "Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now - Science for Achieving Sustainable Development" (Nueva York, 2019). Por el momento, sólo 7 países, entre una muestra de 30 países y la UE, han adoptado una trayectoria que será compatible con el Acuerdo de París. (Climate Action Tracker (<https://climateactiontracker.org/>)).

<sup>6</sup> IPCC, "IPCC Special Report 2018: Summary for Policymakers.", 18.

<sup>7</sup> Grupo Independiente de Científicos designados por el Secretario General, "Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now - Science for Achieving Sustainable Development" (Nueva York, NY, 2019), p. 14; OECD-UN Habitat, Global State of National urban Policy, 2018.



## 1.2 Nuevas funciones para que los gobiernos locales y regionales puedan generar una mayor transformación

El mundo afronta grandes transformaciones que están condicionando la consecución de las agendas mundiales, y que además están alterando la estructura de nuestras sociedades y de sus modelos económicos y de gobernanza, y la función y capacidades de las instituciones y de los diferentes actores. El Secretario General de las Naciones Unidas identifica cinco de esas "megatendencias": **urbanización, cambio demográfico y climático, crisis persistentes y tecnologías de vanguardia**<sup>8</sup>.

Las proyecciones apuntan a que la población mundial alcance los 9.700 millones de personas en 2050, un 70% de las cuales vivirá en áreas urbanas. Garantizar la sostenibilidad de los **cambios demográficos** y de los niveles de urbanización "dependerá de la gestión del crecimiento urbano que lleven a cabo países de ingresos bajos y medio-bajos, en donde se producirá el proceso de urbanización más rápido"<sup>9</sup>. De hecho, únicamente tres países (India, China y Nigeria)<sup>10</sup> concentrarán el 35% de todo el crecimiento de la población urbana mundial entre 2018 y 2050. En este mismo período, África asumirá el 55% de todo el incremento de población, triplicando su población urbana y concentrando el mayor porcentaje de población juvenil del planeta en 2050. Por el contrario, todas las regiones -excepto África- tendrán una cuarta parte o más de su población con edades igual o superior a los 60 años. Estos cambios demográficos tendrán un fuerte impacto en los patrones de urbanización: si en la actualidad 3 de cada 5 habitantes (57%) viven en ciudades de menos de un millón de habitantes, en 2035 este número alcanzará a 2,5 de cada 5 (53%). El número de mega-ciudades en el planeta (ciudades con más de 10 millones de habitantes) aumentará de 33 a 48 y albergarán al 16% de la población urbana mundial; de todas estas mega-ciudades, 43 estarán situadas en el Sur Global, y 32 de estas en Asia<sup>11</sup>.

Como destaca el informe especial de 2018 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), en el caso de que la alerta mundial supere los 1,5°C, el planeta se verá empujado hacia un escenario de fuerte incertidumbre en el que las amenazas climáticas dependerán del nivel, de los picos máximos y duración del calentamiento. Para alcanzar vías de desarrollo que sean coherentes con el compromiso de limitar el cambio climático a 1,5°C, se deben crear condiciones favorables que permitan impulsar un cambio transformador y sistémico en aspectos claves como la gestión de la energía, del suelo y

de los ecosistemas, de la infraestructura urbana y de los sistemas industriales. Los patrones de urbanización actuales dependen en gran medida de los combustibles fósiles y la complejidad de los circuitos mundiales de su producción y consumo tienden a concentrar las emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades. En este sentido, las áreas urbanas son responsables de dos tercios partes de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y del consumo energético, y también las áreas que sufren, cada vez con mayor frecuencia, los efectos del **cambio climático**. En la última década se ha multiplicado el número y el impacto de los desastres naturales, y son cada vez más urbanos<sup>12</sup>. Las olas de calor, las inundaciones tanto en el interior como en la costa, la aparición de enfermedades, la contaminación del aire y la escasez de agua se continuarán acentuando en gran medida sobre las ciudades, a menos que se asuman importantes esfuerzos de adaptación y mitigación para "descarbonizar" a la sociedad urbana. Muchas ciudades del litoral situadas en cotas bajas se exponen a la subida del nivel del mar (aproximadamente unas 570 ciudades que concentran una población de más de 800 millones de personas) y a otros riesgos asociados a la degradación de los sistemas ecológicos como puedan ser la salinización de las capas freáticas, deslizamientos y daños en las infraestructuras.

Además, los **conflictos armados** se están extendiendo en muchas regiones del planeta planteando enormes desafíos para la consecución de los ODS. Se estima que 836 millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema en contextos frágiles o asolados por conflictos. En este sentido, el número de personas desplazadas en todo el mundo -ya sea debido a conflictos o a desastres relacionados con el cambio climático- había superado a finales de 2017 los 65 millones, casi el doble de las

<sup>8</sup> Naciones Unidas, Secretario General de las Naciones Unidas (2019). Long-term impact of current trends in the economic, social and environmental areas on the realization of the Sustainable Development Goals. E/2019/66, 2019.

<sup>9</sup> Naciones Unidas, Secretario General de las Naciones Unidas (2019). Long-term impact of current trends in the economic, social and environmental areas on the realization of the Sustainable Development Goals. E/2019/66, p.7.

<sup>10</sup> UNDESA, World Urbanization Prospects: The 2018 Revision.

<sup>11</sup> UNDESA, World Urbanization Prospects: The 2018 Revision.

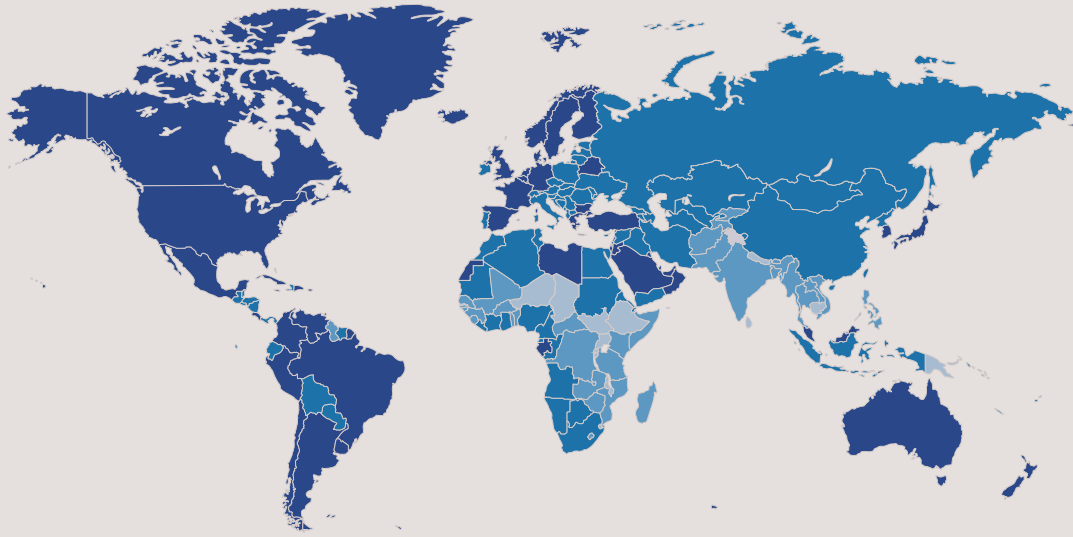
<sup>12</sup> IPCC, "IPCC Special Report 2018: Summary for Policymakers."

**Los cambios sistémicos son necesarios para mejorar la gestión de la energía, del suelo y de los ecosistemas, de la infraestructura urbana y de los sistemas industriales.**

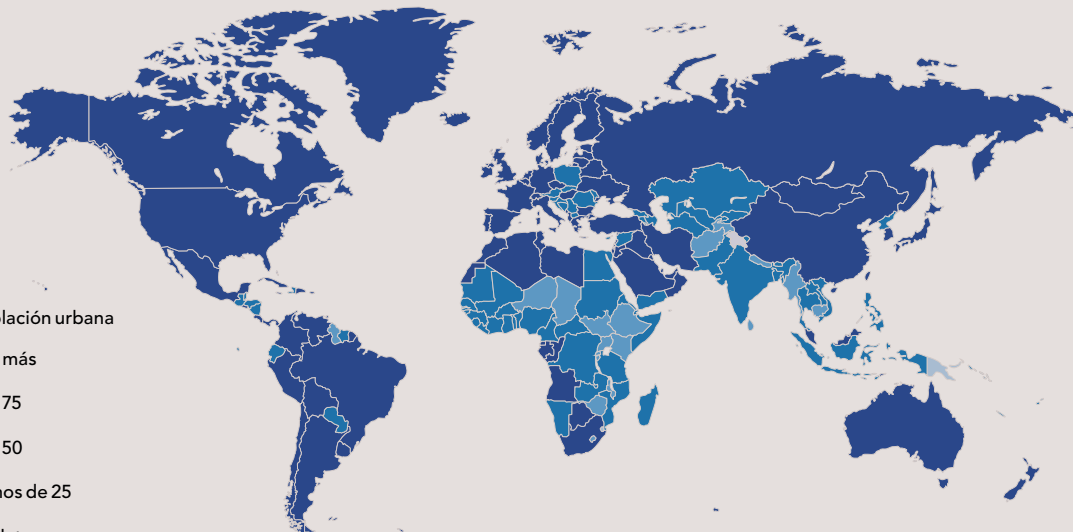
Figura 1

## Porcentaje de población viviendo en áreas urbanas (2018 y 2050)

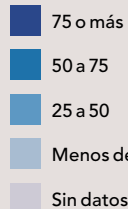
2018



2050



% de población urbana



Fuente: UN-DESA, *World Urbanization Prospects, The 2018 Revision*, p. 36.

<sup>13</sup> Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, "Global Report on Internal Displacement."

<sup>14</sup> Claire Mc Evoy and Gergely Hideg, "Global Violent Deaths 2017: Time to Decide, Small Arms Survey," 2017.

<sup>15</sup> Secretario General de Naciones Unidas, "Long-Term Impact of Current Trends in the Economic, Social and Environmental Areas on the Realization of the Sustainable Development Goals" (Nueva York, 2019), 12.E/2019/66, p.12.

cifras de hace 20 años<sup>13</sup>. No obstante, según datos recientes, el 82% de las muertes violentas tienen lugar en "zonas no conflictivas", en particular, en áreas urbanas<sup>14</sup>. Entre estos fenómenos se incluyen la violencia derivada de procesos de exclusión como puedan ser la violencia interpersonal, los crímenes de odio y el crimen organizado. Por otra parte, están aumentando a nivel mundial los niveles de corrupción, las amenazas a la libertad de prensa y a los derechos y libertades de las organizaciones de la sociedad civil, traduciéndose todo ello en una mayor desconfianza, polarización y disturbios sociales: "Las instituciones locales tienen un papel clave en gestionar la vulnerabilidad y promover incentivos para mejorar la resiliencia"<sup>15</sup>.

Las **nuevas tecnologías** conllevan inmensas posibilidades de mejora en el bienestar de la población y en la gestión ambiental, y suelen impulsar la prosperidad económica. Algunas de ellas ya influyen en la gestión de la ciudad optimizando la prestación de servicios públicos (por ejemplo, redes inteligentes) y mejorando el acceso a los servicios básicos de la población que vive en áreas remotas o marginadas con alternativas descentralizadas de energía renovable y saneamiento. Las tecnologías también se están usando para facilitar el acceso a mejores bases de datos y reforzar la transparencia y la participación ciudadana, reducir los patrones de consumo energético intensivos y facilitar el seguimiento de las interacciones entre los sistemas urbanos y

naturales. El Internet de las Cosas (Internet of Things - IOT, por sus siglas en inglés) y la Inteligencia Artificial (Artificial Intelligence - AI, por sus siglas en inglés) acelerarán estos cambios, sin embargo, a pesar de las oportunidades que representan, el uso de nuevas tecnologías y del *big data* para optimizar la gestión de los bienes públicos también genera tensiones por su naturaleza como bienes comunes a los que se debe garantizar el acceso universal por parte de la población. Además, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y los datos que éstas generan, están abriendo debates sensibles en torno a la privacidad y el seguimiento a la población; al mismo tiempo se hace necesario afrontar los efectos de la *"gig economy"* (economía de encargos pequeños y puntuales) en cuestiones como la vivienda y los derechos laborales, y que cobran mayor importancia en las agendas locales, como así evidencian las acciones llevadas a cabo por numerosos GLR para afrontar estos desafíos (por ejemplo, a través de la Coalición de Ciudades por los Derechos Digitales y la Declaración de Ciudades por la Vivienda Adecuada). Otro problema igual de importante guarda relación con la creciente brecha tecnológica que separa a países según su desarrollo económico, como también entre áreas urbanas y rurales, y que debe ser afrontado con el objetivo de garantizar la plena accesibilidad a las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías.

Algunas evaluaciones mundiales recientes están explorando diferentes enfoques y "puntos de entrada" que permitirían adoptar los marcos necesarios para acelerar la implementación de las agendas mundiales. La **"urbanización sostenible"** se considera uno de estos "puntos de entrada" clave ya que incorpora las interrelaciones e interacciones entre las diferentes dimensiones de los ODS y el resto de agendas mundiales<sup>16</sup>. Otros informes, como el Informe Global de Desarrollo Sostenible de 2019 realizado cada cuatro años por las Naciones Unidas, junto al Informe de 2018 del IPCC, adoptan enfoques similares en relación con la urbanización<sup>17</sup> que, junto al desarrollo territorial, están asumiendo un papel central en las estrategias de desarrollo sostenible. A medida que la sociedad se vuelve cada vez más urbana, el impacto transformador de las ciudades y de sus interacciones con las áreas periurbanas y rurales -el denominado "continuo urbano-rural"-, son objeto de una mayor atención en las agendas mundiales y nacionales; muestra de ello es el reconocimiento que reciben las iniciativas formuladas por los GLR y que son fundamentales para el progreso de dichas agendas.

El análisis considera que las ciudades tienen una posición privilegiada para impulsar patrones de desarrollo más sostenibles por su concentración de población y de economías de escala, como también por su tendencia a innovar y a involucrar en su desarrollo a agentes locales, autoridades nacionales y socios internacionales. Algunos informes también subrayan que los marcos integrados que son impulsados por sistemas urbanos permiten acumular importantes beneficios y pueden llegar a aumentar hasta en 20 veces la eficiencia en el uso de los

recursos y de la energía<sup>18</sup>. Aquellas ciudades que estén bien gestionadas pueden acelerar su transición hacia sociedades bajas en carbono, fortalecer las estrategias de resiliencia y reducir el impacto de la huella de carbono urbana, y al mismo tiempo facilitar el acceso a alternativas económicas más sostenibles, mejorar la inclusión social y estimular agendas basadas en derechos que pongan a las personas en el centro<sup>19</sup>. Los territorios bien planificados pueden contribuir igualmente a la reorganización de los sistemas urbanos y territoriales, adoptando un marco de desarrollo territorial más equilibrado que permita afrontar las crecientes desigualdades territoriales promoviendo, para ello, una mayor colaboración entre pequeñas poblaciones, ciudades intermedias y áreas metropolitanas y sus respectivas áreas de influencia, gestionando mejor el desarrollo de corredores urbanos y clústeres, y optimizando los vínculos urbano-rurales<sup>20</sup>.

No obstante, en vista de las tendencias mundiales actuales ya comentadas y, en particular, atendiendo a la magnitud del crecimiento urbano previsto en las áreas urbanas para los próximos treinta años (y que se traduce en un aumento de 85 millones de habitantes urbanos cada año), si no se lleva a cabo una intervención decidida en materia de políticas, el impacto causado por las emisiones de gases de efecto invernadero y el agotamiento de los recursos naturales superará con creces a las de toda la Historia de la humanidad. Por lo tanto, la Nueva Agenda Urbana debe ser entendida como un catalizador para la implementación de los ODS que completa a las dimensiones urbanas recogidas en la Agenda 2030. Sin embargo, también es importante recordar que los múltiples compromisos de cada una de ellas pueden limitar su potencial cuando son combinadas para ampliar las políticas locales. La densificación urbana, por ejemplo, puede reforzar las estrategias de mitigación climáticas al reducir las emisiones, y sin embargo incrementar los desafíos de adaptación al intensificar los efectos de "isla de calor" e inhibir la restauración de los ecosistemas locales<sup>21</sup>.

**Como muestran los informes de las Naciones Unidas, las transformaciones estructurales están ejerciendo una presión cada vez mayor en la implementación de las agendas mundiales, y el progreso de las ciudades y territorios hacia su consecución será determinante para hacer posible su transición hacia vías de desarrollo sostenibles. Por lo tanto, es necesario fortalecer la gobernanza de los territorios y de las ciudades y mejorar la coordinación con las estrategias nacionales sostenibles para garantizar que los GLR puedan desempeñar un papel cada vez más relevante en la transición hacia un futuro sostenible.**

La siguiente sección resume el papel cada vez más determinante que desempeñan los GLR en la consecución de las agendas mundiales, aportando para ello diferentes ejemplos que explican su contribución al diseño de pautas de desarrollo más sostenibles e inclusivas. ●

<sup>16</sup> El informe propone "6 transformaciones para los ODS". Grupo Independiente de Científicos designados por el Secretario General, "Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now - Science for Achieving Sustainable Development" (Nueva York, NY, 2019); UNEP, "Global Environment Outlook - GEO 6," 2019.

<sup>17</sup> La urbanización es una de las cuatro megatendencias. Grupo Independiente de Científicos designados por el Secretario General, "Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now - Science for Achieving Sustainable Development" (Nueva York, NY, 2019); UNEP, "Global Environment Outlook - GEO 6," 2019; IPCC, "IPCC Special Report 2018: Summary for Policymakers".

<sup>18</sup> UNEP, "The Weight of Cities," 2018.

<sup>19</sup> UN System, Chief Executive Board for Coordination, UN System-Wide Strategy on Sustainable Urban Development, 26 de abril de 2019, CEB/2019/4/Add.4. Véase también, UN-Habitat 2016. *Local Economic Development, HABITAT III Issue Paper*, Nueva York, 31 de mayo de 2015.

<sup>20</sup> CGLU, "Co-Creating the Urban Future. The Agenda of Metropolises, Cities and Territories," Global Report on Local Democracy and Decentralization (GOLD IV) (Barcelona, 2016).

<sup>21</sup> IPCC, "IPCC Special Report 2018: Summary for Policymakers."

## 2. Cómo los gobiernos locales y regionales están tomando la iniciativa en la consecución de las agendas mundiales

### 2.1 Un movimiento mundial de gobiernos locales y regionales comprometido con las agendas mundiales

Desde 2016, el movimiento local y regional para la localización de los ODS se está expandiendo progresivamente por todo el planeta, aunque a ritmos diferentes entre regiones como también dentro de ellas. Los progresos son más notables en algunas regiones como Europa y, en particular, en Europa Septentrional y Occidental, donde los países muestran una fuerte implicación de sus GLR en el proceso. En la actualidad, tanto en Europa Meridional como en los países bálticos, se está ampliando la movilización en torno a los ODS, mientras que continúa siendo más limitada en Europa Central y todavía incipiente en Europa Oriental y Sudoriental. En América del Norte, un número cada vez mayor de ciudades y Estados federados pioneros y de alto perfil están demostrando su compromiso con la consecución de las agendas mundiales y cuentan con el apoyo de sus Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL), ONG, fundaciones, sector privado y organizaciones de

base. En el Caribe, los GLR reciben apoyo de sus redes internacionales y participan de manera progresiva en el proceso de localización, sobre todo en Jamaica y Trinidad y Tobago, y en menor medida en Dominica y Santa Lucía.

El progreso ha sido más diverso en América Latina, y ha sido impulsado principalmente por los GLR y sus asociaciones en Brasil, Costa Rica, Colombia, República Dominicana, Ecuador, como también por los gobiernos regionales y las grandes ciudades de Argentina y México. En otros lugares, la movilización en torno a la localización de los ODS se está expandiendo lentamente (como en Perú, Bolivia, Guatemala y Honduras). En Asia-Pacífico, varias AGL regionales y nacionales han realizado importantes esfuerzos para difundir las agendas mundiales y movilizar a sus miembros, promoviendo al mismo tiempo el intercambio y la transferencia de conocimientos (por ejemplo, CGLU-ASPAC). Muchos GLR están avanzando en la armonización de sus políticas y planes con los ODS (como en los casos de Japón, Corea del Sur, China e Indonesia, seguidos de Australia, Filipinas y Nueva Zelanda). En países federales como India y Pakistán, los esfuerzos de alineación siguen estando más concentrados a nivel estatal o provincial. En el resto de países de la región, las iniciativas se están expandiendo a ritmos desiguales, como también sucede en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Pacífico. En África se han realizado esfuerzos significativos en el desarrollo de planes y estrategias locales y regionales alineados con los ODS gracias a la colaboración de las AGL nacionales y regionales. Los GLR de Benín, Kenia, Ruanda, Sudáfrica y Togo figuran a la

---

**A nivel mundial, las redes de GLR han desempeñado un papel fundamental en estimular y respaldar de manera más sistemática la implementación de las agendas mundiales a escala local y regional.**

---

cabeza, seguidos de Burundi, Cabo Verde, Costa de Marfil, Ghana, Malí, Mozambique, Tanzania y Uganda. Mientras tanto, el progreso en los países de **Eurasia** y de **Oriente Medio y Asia Occidental** continúa siendo lento (con la notable excepción de Turquía), por la existencia de entornos dominados por sistemas de gobernanza centralizados y, en el caso del Oriente Medio y Asia Occidental, agravado por la persistencia de conflictos.

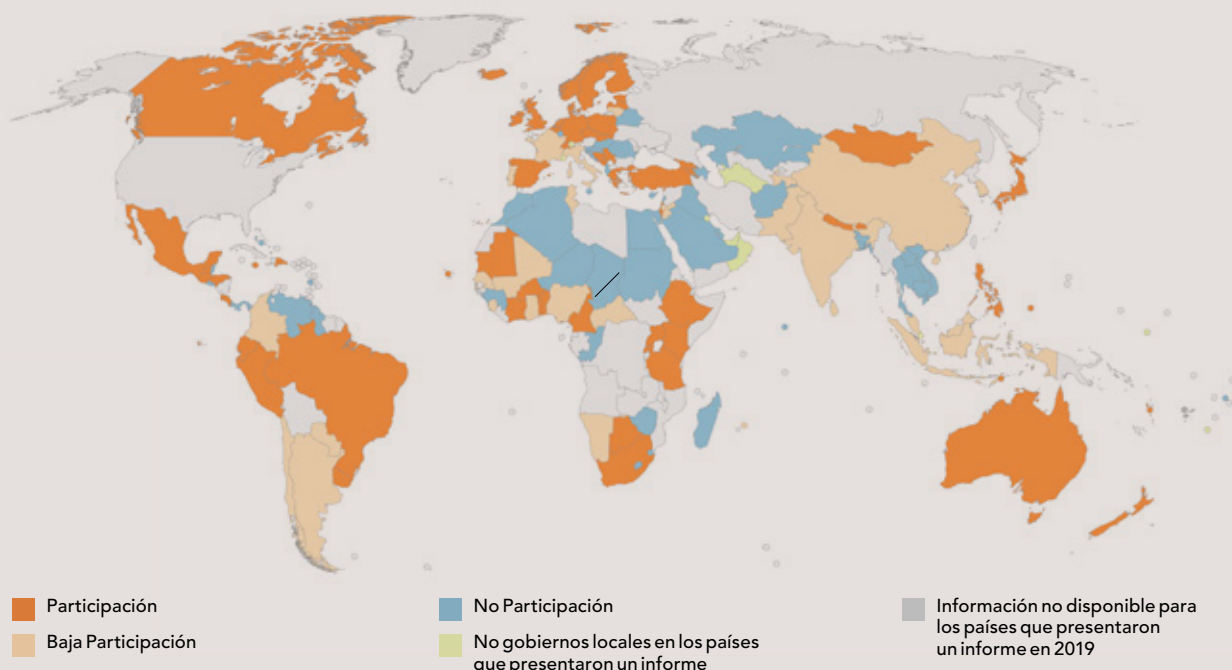
A nivel mundial, las redes de GLR han desempeñado un papel fundamental en estimular y respaldar de manera más sistemática la implementación de las agendas mundiales a escala local y regional, como así queda reflejado desde finales de 2012 con la participación activa de CGLU en la elaboración de la Agenda Post-2015. Tras la participación de su Presidente -en aquel momento Alcalde de Estambul- en el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda Post-2015, CGLU creó el *Global Taskforce* de Gobiernos Locales y Regionales (*Global Taskforce of Local and Regional Governments*, GTF por sus siglas en inglés), reuniendo en ella a las principales organizaciones mundiales y regionales de GLR. El trabajo de incidencia llevado a cabo por CGLU en asociación con otras redes y socios de GLR ha sido fundamental para fortalecer el diálogo con las Naciones Unidas y las instituciones internacionales y regionales, y al

mismo tiempo movilizar a sus miembros en torno a la Agenda 2030, los Acuerdos de París sobre el Clima y el resto de agendas mundiales de sostenibilidad. En este sentido, 2015 representó un punto de inflexión en el trabajo de incidencia política de CGLU con el reconocimiento del papel de los GLR en los ODS, en concreto mediante el ODS 11, así como en el Acuerdo de París y posteriormente en la Nueva Agenda Urbana. La representación de alcaldes y alcaldesas llegó a convertirse en el símbolo de la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en Quito en el marco de Hábitat III debido precisamente a dicha agenda. Desde aquel momento, la "localización" ha sido reconocida como una dimensión clave para lograr la realización de las agendas mundiales.

Además, las AGL regionales y nacionales también están contribuyendo activamente en la localización de los ODS en la mayoría de las regiones. Sus acciones van desde la movilización de sus miembros a través de la organización de centenares de conferencias y talleres, a campañas de sensibilización, capacitación, y de prestación de apoyo técnico y ejecución de proyectos piloto; también en la promoción activa del diálogo y de intercambios con organizaciones regionales e internacionales como parte de sus funciones representativas ante los gobiernos nacionales.

**Figura 2**

## Participación de los GLR en el proceso de preparación de los INV (2016-2019)



Fuente: UCLG, GTF, *Towards the localization of the SDGs*, Informe para el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de Naciones Unidas, 2019.

A sticker for the joint booth of the Asian Coalition for Housing Rights and Slum/Shack Dweller International at the World Urban Poor Forum in Naples, 2011 (foto: SDI, t.ly/RDWnD).



Otra característica común es que muchas **regiones, áreas metropolitanas** y grandes ciudades de todo el mundo han logrado elevar el perfil de sus acciones en la localización de los ODS a través de la innovación. Estas tendencias positivas, sin embargo, revelan que su alcance está limitado únicamente a aquellas ciudades, regiones y sus asociaciones que se sitúan en la vanguardia y están más movilizadas.

Finalmente, numerosos GLR y sus organizaciones están poniendo un fuerte énfasis en movilizar y construir alianzas con los actores locales como parte de los procesos de localización de los ODS, en particular con las ONG, las organizaciones civiles, el sector privado, la academia y las organizaciones del conocimiento. En este sentido, abundan ejemplos de plataformas y campañas multilaterales dirigidas a estimular la localización de los ODS en Europa (por ejemplo, a través de las Cartas y Foros de ODS) y en América del Norte, pero también en América Latina, la región de Asia-Pacífico (por ejemplo, la Alianza para la Sostenibilidad Local de Corea) y África (por ejemplo, *Know Your City*).

Los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales deberían aprovechar mejor las actuales tendencias de movilización con el objetivo de desarrollar marcos reales de "todo el gobierno" [*whole of government*] y para "toda la sociedad" [*whole of society*], tal y como exige la Agenda 2030. La movilización de la sociedad civil y de las ONG en favor de un desarrollo sostenible está alcanzando una magnitud sin precedentes, y están surgiendo por toda la geografía mundial movimientos sociales liderados en gran medida por jóvenes, mujeres y pueblos indígenas. En cuanto al sector privado,

algunas de las principales empresas del planeta también se han comenzado a distanciar de los modelos de negocio habituales, por ejemplo evaluando su actividad con criterios de sostenibilidad<sup>22</sup>.

Sin embargo, la amplitud de los sistemas de gobernanza creados para implementar a los ODS junto a sus mecanismos de seguimiento no tiene por qué reflejar necesariamente el grado de movilización de los GLR y de sus redes. Este informe ha revisado los acuerdos institucionales de implementación de los ODS existentes en cada país con el objetivo de evaluar la participación de los GLR en los mecanismos de coordinación de los procesos de implementación. La conclusión refleja que la participación de los GLR continúa siendo insatisfactoria en su conjunto. Según ha señalado la GTF a las Naciones Unidas, sólo un 42% de los países que informaron al FPAN entre 2016 y 2019 habían consultado a los GLR de manera puntual a lo largo del proceso de presentación de las evaluaciones, y en algunas ocasiones, estas consultas habían sido bastantes restrictivas; además, sólo en el 33% de estos países los GLR tuvieron algún tipo de participación en el mecanismo de coordinación nacional<sup>23</sup>. Todas estas cuestiones impactan de manera directa en el grado de movilización y compromiso de los GLR de cada país.

Sin embargo, la participación oficial no transformará por sí misma la apertura en la gobernanza de los ODS. Para aprovechar la acción impulsada por los GLR, la sociedad civil y sus aliados, es necesario revisar los objetivos y modalidades del FPAN, como también de otros foros regionales y mundiales. El mundo necesita **transformar el FPAN en un espacio de diálogo multilateral más representativo que permita intercambiar experiencias y conocimientos, fortalecer la colaboración y las alianzas, y garantizar una supervisión real de los compromisos políticos y de su implementación**. Los ODS continuarán siendo objetivos ideales a menos que se proceda a renovar los mecanismos que estimulen una mayor participación de las instituciones y de actores, promuevan una mayor coordinación y rendición de cuentas y garanticen una mayor eficacia de las iniciativas y un uso más eficiente de los recursos. ☉

<sup>22</sup> El Pacto Mundial registra el compromiso de 9.900 empresas líderes (<https://www.unglobalcompact.org/>). Grupo Independiente de Científicos designados por el Secretario General, "Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now – Science for Achieving Sustainable Development" (Nueva York, NY, 2019). World Economic Forum, *The Global Risk Report 2019, 14th Edition*, subraya que el sector empresarial está cada vez más preocupado por el fracaso de la política medioambiental.

<sup>23</sup> UCLG, and GTF. "Towards the Localization of the SDGs." LRGs' Report to the HLPF. Barcelona, 2019.

## Las AGL regionales y nacionales también están contribuyendo activamente en la localización de los ODS en la mayoría de las regiones.

## 2.2 Mapear los esfuerzos de los gobiernos locales y regionales en alinear las agendas locales y mundiales

Tal y como se resume en los diferentes capítulos regionales, los GLR se encuentran en diferentes fases del proceso de implementación de los ODS. La Tabla 1 propone el siguiente esquema para identificar las diferentes etapas de dicho proceso.

Aunque con importantes diferencias, los GLR más comprometidos se encuentran principalmente en la fase preparatoria en la mayor parte de las regiones; muchos de ellos están pasando del compromiso a la alineación de los ODS a través de sus planes de desarrollo urbano, políticas o estrategias territoriales, sensibilizando a actores e involucrando a socios locales, o definiendo mecanismos de

coordinación y seguimiento. Solo los GLR más avanzados se encuentran en la fase operativa de las agendas, vinculando prioridades y presupuestos a los ODS, readaptando los ODS a programas y proyectos existentes e impulsando nuevas iniciativas. Solo unos pocos GLR han podido definir sistemas de indicadores apoyados en mecanismos de seguimiento y evaluación alineados con los ODS, generalmente en forma de herramientas presupuestarias y sistemas de información periódica. Algunos GLR han decidido dar un paso al frente y están realizando Informes Locales Voluntarios (ILV) para medir sus contribuciones al logro de los ODS.

**Tabla 1 Fases de los procesos de implementación de los ODS**

Fase	Focalización	Actividades
1	<b>PREPARACIÓN Nivel nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preparación de estrategias nacionales (integración-alineación de los ODS dentro de las estrategias nacionales de desarrollo, o desarrollo de un Plan específico para la Agenda 2030)</li> <li>Nombramiento de un Órgano de Coordinación Nacional Responsable y articulación de un acuerdo de gobernanza inclusivo dirigido a promover un marco de "todo el gobierno" y para "toda la sociedad" para la implementación de los ODS</li> <li>Indicadores y Marco Nacional de Seguimiento y Evaluación</li> <li>Información y consulta (Nacional y Local)</li> <li>Estrategia de localización para la implementación de los ODS: Alineación vertical y horizontal de políticas</li> <li>Medios dedicados a la implementación: asistencia técnica y programas de capacitación, mecanismos financieros</li> <li>Sistema Nacional de Evaluación para la elaboración de los INV con enfoque participativo multiactor</li> </ul>
	<b>PREPARACIÓN Nivel local / regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alineación de los Planes de Desarrollo Local con los ODS y/o planes de desarrollo nacionales que ya han integrado a los ODS</li> <li>Órgano de Coordinación Local/Regional: articulación de acuerdos de gobernanza</li> <li>Reforzar la información local y la consulta</li> <li>Establecer prioridades y objetivos para implementar los planes de la "Agenda 2030 Local"</li> </ul>
2	<b>OPERACIONALIZACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer metas prioritarias; involucrar a actores locales; elaborar planes de inversión y presupuestos destinados a proyectos y programas</li> <li>Hacer operativos el seguimiento y la evaluación de los ODS a partir de metas e indicadores de desempeño</li> <li>Creación de acuerdos de coordinación y gobernanza multinivel destinados a apoyar iniciativas locales cofinanciadas que estén relacionadas con los ODS</li> <li>Readaptación nacional y local de los ODS a proyectos y programas existentes</li> </ul>
3	<b>AMPLIACIÓN / INTEGRACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes a largo plazo, presupuestos y modelos financieros para ampliar las actividades y programas a largo plazo</li> <li>Integración y adaptación al contexto y a la escala</li> <li>Transferencia de conocimiento integrando el aprendizaje abierto y continuo</li> </ul>
4	<b>ADAPTACIÓN / GLOCALIZACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Glocalización de buenas prácticas</li> <li>Personalización y adaptación del aprendizaje y de las buenas prácticas</li> <li>Agregar valor a través de la innovación y la creatividad</li> <li>Desarrollar sistemas y tecnologías de aprendizaje</li> </ul>

Fuente: Brian Roberts para el Informe GOLD V.

Sin embargo, se hace difícil establecer una separación nítida entre las diferentes fases. De hecho, como se resalta en los diferentes capítulos regionales, muchas de las iniciativas de sostenibilidad desarrolladas por los GLR habían sido realizadas con anterioridad a la aprobación de la Agenda 2030 y, aunque no estuvieran etiquetadas como “ODS”, muchas han contribuido de manera directa a su consecución.

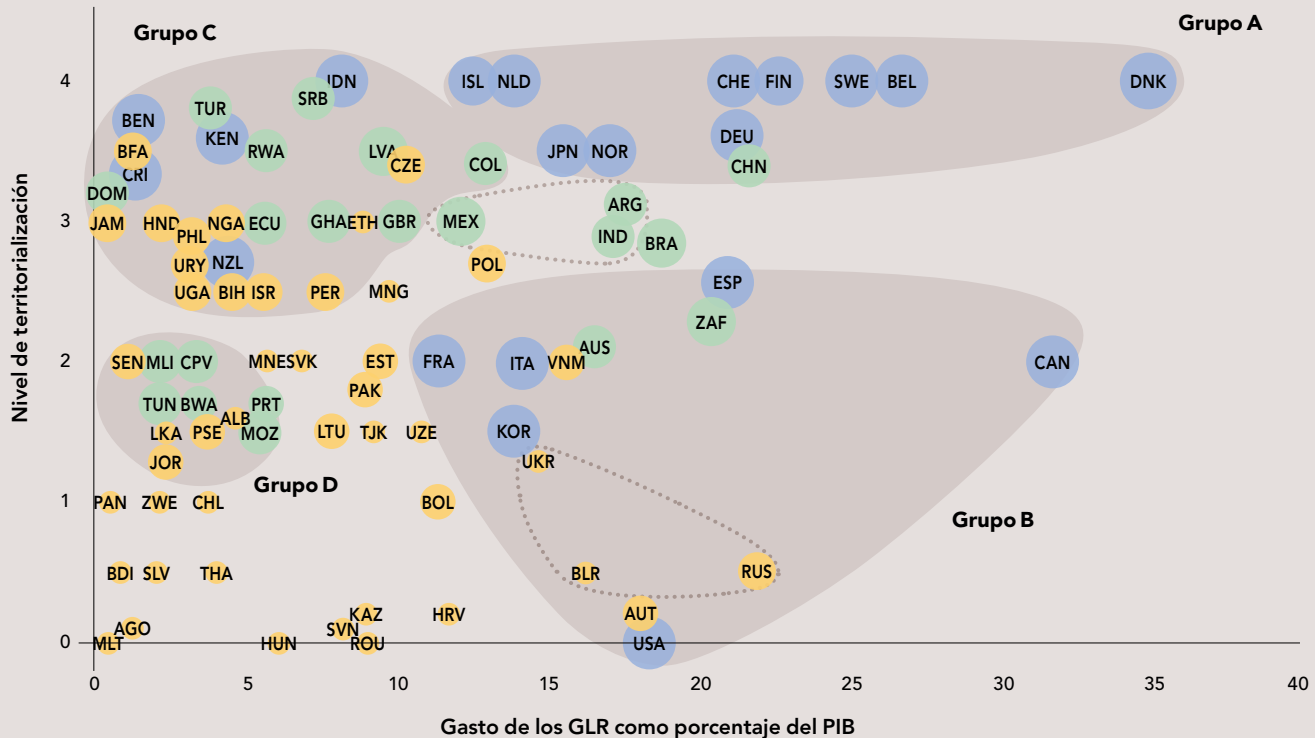
Se han identificado diversas variables que actúan como motores y contribuyen a que algunos GLR estén más avanzados en sus procesos de alineación y de operacionalización: 1) la existencia de estrategias nacionales robustas de localización de los ODS, 2) la presencia de entornos institucionales favorables para las acciones de los GLR, 3) la disponibilidad de apoyo técnico y financiero adecuado y 4) el compromiso político de los líderes y comunidades locales. De acuerdo con los análisis aportados en los capítulos regionales, se pueden definir los patrones que facilitan el mapeo de los países con los GLR más avanzados y rezagados en el proceso de localización de los ODS. La siguiente figura (véase Figura 3)

identifica a 31 países sobre un total de 88 revisados y en los cuales se han potenciado las estrategias de “territorialización” para reforzar la implicación de los GLR en la localización de los planes nacionales de desarrollo y de sus contribuciones a la implementación de los objetivos globales (por ejemplo, Benín, Costa Rica, Islandia, Indonesia y Serbia, por nombrar algunos).

Los países incluidos en el **Grupo A** destacan por tener un número significativo de sus **GLR contribuyendo a la localización de los ODS a través de iniciativas ascendentes (bottom-up)**. Estos países situados a la vanguardia disponen de estrategias o políticas nacionales de desarrollo sostenible para la implementación de los ODS, muchas de las cuales han sido desplegadas a través de procesos consultivos que han integrado a sus GLR. Estos incluyen a países de Europa Septentrional y Occidental (por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Islandia, Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza), como también Japón; todos ellos, con una larga tradición de autonomía local y de marcos de gobernanza multinivel. La existencia de estrategias nacionales para el trazado de políticas de desarrollo sostenible

Figura 3

## Correlación entre el grado de descentralización y territorialización de los ODS, y el avance de la localización en 88 países



Nota: El “eje x” se refiere al nivel de descentralización en los 88 países revisados, y se ha calculado sobre la base del “gasto de los GLR como porcentaje del PIB” de acuerdo con el Informe del Observatorio Mundial sobre Finanzas e Inversiones del Gobierno Sub-nacional (OCDE / CGLU, 2019). Sin embargo, esta relación ofrece una imagen parcial del estado de descentralización y debe ser interpretada con precaución. El “eje y” indica las políticas de territorialización de los ODS que forman parte de las estrategias nacionales de desarrollo, y que se nutre de información recopilada para este informe y en la participación de los GLR en los mecanismos de coordinación y evaluación (como indicador que muestra el nivel de importancia otorgado a los GLR en las estrategias de implementación). Estos últimos datos han sido extraídos del Informe *Towards the Localization of the SDGs* (GTF, 2019). El tamaño y el color de las burbujas indican el alcance de la localización: las grandes burbujas azules y las burbujas verdes de tamaño medio indican un mayor grado de movilización de los GLR, mientras que las pequeñas burbujas amarillentas muestran países donde la localización aún está en fase embrionaria.



y de mecanismos de coordinación, suelen facilitar la colaboración entre los niveles de gobierno nacional y sub-nacionales. En muchos casos, los GLR avanzan aún más rápido que sus respectivos gobiernos nacionales y participan en alianzas nacionales y locales más amplias y que integran a la sociedad civil y a agentes sociales. En este grupo, China parece ser una excepción: esto se debe a que el gasto de sus GLR representa una parte sustancial del PIB, aunque si se tienen en consideración otros criterios para el análisis de su descentralización (la autonomía local), debería ser incluida en el Grupo C (véase más abajo).

El **Grupo B** comprende aquellos países con una larga tradición de autonomía local y en los que **la localización se lleva a cabo en un proceso ascendente** (*bottom-up*). A pesar de tener estrategias nacionales limitadas (o inexistentes) para la localización de los ODS o una coordinación insuficiente, los GLR están llevando a cabo acciones contundentes para alinear sus planes e iniciativas con políticas sostenibles. En algunos casos, los GLR se apoyan en experiencias previas como la Agenda 21 Local (por ejemplo en Corea) o hacen referencia a otros compromisos adoptados como el Acuerdo de París (por ejemplo Estados Unidos), y en muchas ocasiones a través de alianzas con diferentes actores (ONG, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, filantropía). En otros casos, los GLR y sus asociaciones desempeñan un papel activo en la configuración de la estrategia nacional o en la hoja de ruta de localización, mientras se esfuerzan por incrementar el número de GLR involucrados en el proceso (por ejemplo Australia, Austria, Canadá, Francia, Italia y España). Sudáfrica también se incluye en este grupo debido a su nivel relativamente elevado de gastos locales como porcentaje del PIB, sin embargo, debe ser incluida en el Grupo C de acuerdo con el resto de los criterios de descentralización. Por el contrario, Nueva Zelanda, que se encuentra en el Grupo C, debería ser incluida en el Grupo B por esta misma razón: situada en el grupo C por su menor nivel de gasto local como porcentaje del PIB, su bajo nivel de descentralización fiscal no refleja en absoluto el nivel actual de su descentralización si se tienen en cuenta otros factores (autonomía y democracia local, descentralización de las finanzas, funciones y administración).

Tres países de Eurasia (Bielorrusia, Rusia y Ucrania) aparecen definidos con una pequeña burbuja (que muestra un nivel de localización incipiente) y forman parte de este grupo debido al relativamente elevado nivel de gasto de sus GLR como porcentaje del PIB. Sin embargo, las características de estos países no corresponden con las de los países incluidos en el segundo grupo. De hecho disponen de una planificación más centralizada y de un bajo nivel de descentralización, como también sucede con Vietnam.

Un grupo más pequeño, situado entre los Grupos A y B, incluye a países federales (por ejemplo Argentina, India y México) que han avanzado en la alineación de los ODS a partir de los planes estratégicos desarrollados por los niveles intermedios (Estados y provincias), aunque el progreso a nivel municipal -con una descentralización más limitada- continúa siendo lento. Aunque Brasil está cerca de

este grupo, tanto sus Estados federados como sus municipios están tomando medidas para localizar los ODS, a pesar de que el gobierno nacional -en el poder desde enero de 2019- se esté retirando de sus compromisos y diluyendo el marco de localización.

El **Grupo C** está formado por países que **combinan estrategias de localización descendentes** (*top-down*) y **acciones ascendentes** (*bottom-up*) **a través de políticas normativas y de estímulos.**

En todas las regiones, los países que participan en procesos de descentralización y que han integrado los ODS en sus estrategias de desarrollo están favoreciendo la participación de los GLR a través de robustas políticas de localización. En estos países, los gobiernos nacionales solicitan a los GLR que alineen sus planes a las estrategias nacionales de desarrollo, pero también se les anima y apoya para que impulsen sus propias iniciativas. En muchos de estos países, los GLR y sus AGL están realizando esfuerzos importantes, -a veces con obstáculos institucionales-, para participar en el proceso de localización. En países con un entorno institucional favorable, la participación de los GLR puede ser facilitada y llegar a ser más innovadora y dinámica (por ejemplo Colombia y Ecuador). China, por ejemplo, debería ser incluida en este grupo. Otros países que pertenecen a este grupo son Benín, Costa Rica, República Dominicana, Ghana, Indonesia (donde el 52% de los gobiernos provinciales ya han alineado sus planes con los ODS), Kenia (donde los 47 condados del país han alineado sus planes con los ODS), Letonia, Perú, Ruanda, Serbia, Turquía y Uruguay.

Por el contrario, el progreso en la localización de los ODS suele ser más desigual o limitado cuando no hay ningún tipo de correspondencia entre una fuerte implementación vertical de las estrategias nacionales y el apoyo necesario para garantizar su apropiación a escala sub-nacional. Si este apoyo no es coherente, aunque los GLR dispongan de un marco institucional bastante favorable, el proceso de localización y la participación de los GLR pueden ser bastante fragmentados (por ejemplo, Filipinas, si bien está incluida en este grupo es identificada con una burbuja verdosa más pequeña). En algunos países federales con un acusado marco descendente (*top-down*) (por ejemplo, Etiopía y Nigeria), donde los gobiernos locales son particularmente débiles, el proceso de alineación puede ser bloqueado a nivel estatal o regional, ampliando con ello la brecha respecto a sus gobiernos locales.

---

**Si este apoyo no es coherente, aunque los GLR dispongan de un marco institucional bastante favorable, el proceso de localización y la participación de los GLR pueden ser bastante fragmentados.**

---

El **Grupo D** reúne a aquellos países en los que, a pesar de tener un entorno institucional de GLR más limitado (o en los cuales el proceso de descentralización apenas ha dado sus primeros pasos), el liderazgo nacional combinado con un fuerte apoyo de agencias internacionales es capaz de estimular a los GLR en el desarrollo de proyectos piloto a escala local (por ejemplo Botsuana, Cabo Verde, Malí, Mozambique, Senegal y Túnez). En estos países, las asociaciones nacionales de GLR también desempeñan un papel clave en el impulso de la localización de los ODS.

Además, la falta de descentralización en la mayoría de los países de Oriente Medio y Asia Occidental (excluyendo a Turquía) también dificulta el proceso de localización. **En general, es poco probable que los GLR desarrollen iniciativas en aquellos países que afronten un entorno institucional adverso y una fuerte incertidumbre política.**

Aunque no estén representadas en la figura 3, hay que mencionar el papel de unas pocas ciudades globales de rango metropolitano lideradas por alcaldes y alcaldesas comprometidas, que también están impulsando **sus propias iniciativas ascendentes para articular a las diferentes agendas.** Como se mencionó en el capítulo sobre Áreas Metropolitanas, 27 grandes ciudades anunciaron que ya habían alcanzado su punto máximo de emisiones de carbono, y 72 se comprometieron a lograr la neutralidad de carbono para 2050 a través del transporte con cero emisiones, el uso de energía 100% renovable, de edificios a cero carbono neto, alcanzando en 2030 el objetivo de residuos cero; en paralelo, también se han comprometido a llevar a cabo estos objetivos de una manera equitativa e inclusiva<sup>24</sup>, como así queda recogido en el compromiso "Ciudades por la Vivienda Adecuada", impulsado por más de 35 ciudades.

A pesar de estos avances, el proceso de localización todavía es incipiente en la mayor parte de países. Para garantizar una mayor eficacia de este proceso, los países deberán repensar sus respectivos sistemas de gobernanza con el objetivo de estimular a los GLR para que impulsen iniciativas ascendentes (*bottom-up*) y así, hacerlos copartícipes en la consecución de las agendas mundiales. **En términos generales, el liderazgo nacional y el marco institucional para la colaboración multinivel, junto al entorno institucional favorable para la acción de los GLR, son identificados como los principales motores, -y también preocupaciones-, que pueden facilitar el proceso de localización a los GLR.**

Como se ha destacado a lo largo del informe, la comunidad internacional reconoce cada vez más la necesidad de aprovechar el potencial de la urbanización sostenible y del desarrollo territorial, ambos entendidos como una fuerza transformadora clave para lograr dinámicas socioeconómicas y ambientales sostenibles. **En la medida en que sus realidades nacionales y locales lo permiten, los GLR se están poniendo a la altura del desafío emergiendo como impulsores institucionales clave de los cambios, y movilizándose progresivamente en adoptar medidas concretas para lograr la localización de los ODS<sup>25</sup>.** Aquellos GLR más comprometidos se están aproximando a los objetivos integrales fijados en los ODS y en el resto de agendas mundiales actuando como catalizadores para la transformación a partir de la acción local, la coordinación multinivel y la cooperación descentralizada, y así avanzar hacia agendas centradas en las personas y en una prosperidad sostenible. La siguiente sección aporta una visión general de los esfuerzos de localización llevados a cabo y relacionados con las diferentes dimensiones del desarrollo. 🕒

<sup>24</sup>. Contribución de C40, ICLEI y NR4SD al Informe de 2019 al Foro Político de Alto Nivel de la GTF-CGLU.

<sup>25</sup>. Secretario General de Naciones Unidas. "Progress towards the Sustainable Development Goals." New York, 2019.



Planta de generación de energía en la Reserva Navajo de Page, Arizona, Estados Unidos (foto: Alex Proimos, bit.ly/35hAzRh).-

## 2.3 Iniciativas y desafíos de los gobiernos locales y regionales cercanas al desarrollo sostenible

Los GLR ocupan una posición clave como el nivel de gobierno más cercano a las necesidades de la población. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, los marcos de descentralización, la creación de mecanismos de gobernanza multinivel adecuados y la disponibilidad de medios de implementación, pueden contribuir a generar entornos favorables (o por el contrario, que obstaculicen) la acción local. En ese contexto, el presente informe intenta determinar si se está aprovechando de la manera más efectiva el potencial de la acción local de influir positivamente en aspectos del desarrollo, como puedan ser el garantizar el acceso de la población a los servicios públicos básicos y la creación a través de la participación ciudadana de ciudades más inclusivas, prósperas y respetuosas con el medio ambiente. Para ello, el informe se hace las siguientes preguntas: **¿Puede el desarrollo de las ciudades y las regiones responder a los desafíos a los que se enfrentan nuestras sociedades? Y si es así, ¿cómo evoluciona esta transformación? ¿Es esta transformación lo suficientemente rápida?**

El informe ha aportado una recopilación de innovaciones en materia de políticas urbanas, territoriales, sociales, económicas y humanas que se han propuesto crear comunidades y territorios más prósperos y centrados en las personas, garantizando al mismo tiempo la preservación del planeta. **Las ciudades y los territorios son la columna vertebral del desarrollo social, económico, medioambiental y cultural de la mayoría de las regiones.** Sin embargo, las pautas de producción y consumo insostenibles -desde el punto de vista social y ambiental- tienden a mantener el desarrollo económico dando lugar a dinámicas de desigualdad y agravando la crisis climática. Como respuesta, los GLR más avanzados han presentado una amplia gama de iniciativas para abordar las múltiples dimensiones del desarrollo sostenible, centrándose principalmente en las interrelaciones entre la pobreza, el acceso a los servicios públicos, la inclusión social, el desarrollo económico y la protección medioambiental.

La escala y la urgencia de los desafíos mencionados anteriormente, junto a la compleja distribución de responsabilidades, exige un mayor compromiso de todos los niveles de gobierno. Sin embargo, como nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía,

los GLR son a menudo los primeros en responder a las demandas de la población en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos básicos y a la protección de la comunidad, generando, además, un impacto directo o indirecto en la protección de muchos bienes comunes (por ejemplo, en el agua potable, en la degradación del suelo y en la contaminación del aire y de los océanos que, a su vez, impactan en la biodiversidad).

De hecho, un número destacado de **GLR de muchas regiones del planeta se ha situado a la vanguardia de la acción climática, tomando la iniciativa en la preservación y restauración de ecosistemas.** En 2019, más de 10.000 ciudades de 129 países se comprometieron a tomar medidas climáticas medibles a través del Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía. Los GLR más ambiciosos se comprometieron a alcanzar en 2030 las metas relacionadas con el transporte con cero emisiones, el uso de energía 100% renovable, los edificios autosuficientes y los residuos cero, al tiempo que se han comprometido a implementar estas metas de manera equitativa e inclusiva. Para lograr estos objetivos, los GLR están tomando medidas graduales para **acelerar su transición energética hacia una energía limpia y asequible**, por ejemplo aumentando la eficiencia energética de sus equipamientos municipales, así como en el resto del parque edificado, en los sistemas de calefacción y en el transporte a través de programas de renovación urbana. Numerosas ciudades están desarrollando diferentes soluciones de energías renovables, abandonando los combustibles fósiles o apoyando la transición hacia la electricidad renovable para 2020 (como el Territorio de la Capital Australiana). Otras tantas GLR también están dedicando **esfuerzos a desarrollar sistemas de movilidad más limpios e inclusivos.** Las estrategias de movilidad de bajas emisiones están cada vez más extendidas y tienden a incluir en ellas incentivos a los vehículos eléctricos, la reducción de los desplazamientos en vehículo privado y la descarbonización del transporte a través de la promoción de la movilidad activa. En todas las regiones, los GLR están revisando y ampliando sus redes de transporte público a través de planes de desarrollo local apostando por sistemas de transporte multimodal que reducen los tiempos de desplazamiento e integran a los barrios más alejados y desfavorecidos en el tejido económico formal.

**Las estrategias de gestión de residuos también ocupan un lugar prioritario en las agendas locales.** En 2018, muchas de las principales ciudades y regiones intensificaron sus acciones para lograr el objetivo de residuos cero; entre las implicaciones de este compromiso figuraba la reducción drástica en la generación de residuos y promover el abandono de las prácticas de vertido e incineración en beneficio de la captura y transformación de los gases de los vertederos en energía y la adopción de políticas, impuestos y cánones de plástico cero (por lo general, basados en el principio de que “quien contamina, paga”). Muchas ciudades de países en desarrollo están integrando cada vez más a sus trabajadores informales y a sus comunidades en sus estrategias de gestión de residuos, realizando, además, un esfuerzo importante por adoptar un marco integral del desarrollo que promueva la inclusión en el acceso a las oportunidades económicas.

Además, los GLR están incorporando cada vez más en su planificación urbana y territorial cuestiones como la **prevención del riesgo de desastres** y los programas de adaptación al cambio climático. En alianza con organizaciones internacionales (la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres-UNDRR y ONU-Hábitat) y redes de ciudades, numerosos GLR están diseñando e implementando estrategias de resiliencia cada vez más innovadoras e integrales; muchos de ellos están haciendo cada vez más uso de las nuevas tecnologías, y promoviendo la participación de sus comunidades y poblaciones más vulnerables a través de procesos integrales ascendentes (*bottom-up*) de planificación de sus activos e incorporando la resiliencia en los planes de mejora barrial.

**En respuesta a la creciente** desigualdad causada por la insostenibilidad del desarrollo económico, los GLR del planeta están impulsando marcos políticos innovadores que **exploran modelos económicos alternativos** como puedan ser la economía social y colaborativa, la economía circular y verde, la economía creativa y cultural, la especialización inteligente y los *clusters* tecnológicos, y defendiendo a las pequeñas, medianas y microempresas, que son la mayor fuente de empleo en casi todas las regiones. Al mismo tiempo, muchas ciudades de países en desarrollo están promoviendo la integración de sus trabajadores informales (del transporte, vendedores ambulantes, artesanos), para mejorar tanto sus condiciones laborales como el uso del espacio público. Los GLR también son destacados empleadores locales, y los máximos responsables de que se respete el

trabajo digno y se apliquen políticas de contratación sostenible.

**Las desigualdades también están aumentando tanto entre las regiones y ciudades como dentro de ellas** (por ejemplo, entre las áreas metropolitanas y las ciudades periféricas, y entre las ciudades emergentes y en declive), **así como entre las áreas urbanas y rurales.** Estas desigualdades territoriales también representan un importante desafío para nuestro tiempo y deben ser abordadas de manera decidida si se quiere alcanzar el objetivo de “no dejar atrás a nadie ni a ningún lugar”. En algunas regiones, el impulso de la cohesión territorial y la consecución de un desarrollo territorial más equilibrado ocupan un lugar central en las agendas territoriales de sostenibilidad (por ejemplo en Europa) o forman parte de las agendas regionales (como es el caso de la Agenda 2063 en África). Por su parte, los GLR impulsan iniciativas para reforzar la cohesión territorial a través de la cooperación y de alianzas intermunicipales, promoviendo la especialización inteligente en el desarrollo sostenible de las áreas rurales y periurbanas. Entre los principales instrumentos se incluyen la planificación territorial y las estrategias de desarrollo económico compartidas, destacando el acceso a los servicios sociales en las áreas periurbanas, la defensa de sistemas alimentarios de proximidad y la protección de aquellos recursos medioambientales que son críticos para los sistemas urbanos (por ejemplo, la gestión de las cuencas hidrográficas, la protección de los humedales y de las zonas costeras, la reforestación, etc.). No obstante, sigue siendo necesario adoptar un marco de articulación de las áreas urbanas a sus respectivos contextos territoriales mucho más valiente, y que otorgue un reconocimiento explícito a la defensa del desarrollo sostenible en todo el continuo urbano-rural. La adopción a nivel nacional de un marco territorial del desarrollo local continúa siendo una pieza clave para poder ampliar el alcance y los efectos de estas iniciativas.

El aumento de las desigualdades antes mencionado sigue alimentando la **pobreza urbana**, y plantea enormes desafíos para la gobernanza de las ciudades y de los territorios. Aunque la pobreza extrema haya disminuido en los últimos años, la pobreza urbana persiste e incluso se ha agravado en las regiones más pobres y en las grandes aglomeraciones urbanas. Dada su naturaleza multidimensional, la pobreza en las ciudades y territorios se relaciona con una gama más amplia de ODS, y la lucha contra ella está relacionada en última instancia con el principio clave de “no dejar a nadie atrás”. Los sectores más pobres se ven además directamente expuestos a la violencia urbana que está aumentando en muchas ciudades y se ha convertido en una cuestión especialmente sensible para la gobernanza de las ciudades y áreas metropolitanas de América Latina, América del Norte y África. La lucha contra la pobreza sigue estando fuertemente interrelacionada con la capacidad de la población más vulnerable de acceder a los servicios básicos, a una buena alimentación, a la salud y a la educación, a las oportunidades económicas, a una vivienda digna y a la prevención del

---

**Las desigualdades territoriales representan un importante desafío para nuestro tiempo. Los GLR impulsan iniciativas para reforzar la cooperación entre territorios.**

---

riesgo de desastres. Consecuencia de ello, muchos GLR están promoviendo políticas sociales inclusivas para mejorar el acceso de las poblaciones más vulnerables a los bienes públicos.

**La expansión del sector informal y de los asentamientos precarios** son dos de las cuestiones con mayor incidencia en la pobreza urbana, y es una característica que identifica nítidamente al proceso de urbanización de los países de África, América Latina y Asia. La informalidad y la urbanización no planificada obstaculizan la capacidad de los GLR de gestionar un desarrollo local sostenible. A medida que los asentamientos informales se expanden, los GLR han de afrontar enormes dificultades en la prestación de servicios públicos al conjunto de la población; en muchos casos, la falta de recursos y la existencia de marcos jurídicos poco adecuados (por ejemplo, en lo que respecta a la situación de los usos del suelo) no permiten que los GLR puedan desarrollar infraestructuras urbanas. Cuando el contexto lo hace posible y seguro, los GLR llevan a cabo programas de mejora gradual con la participación de la sociedad civil, pudiendo revisar los procedimientos de legalización de la propiedad del suelo y desarrollando la infraestructura necesaria para proporcionar servicios básicos a su ciudadanía. Aunque la tendencia de los GLR ante los desafíos de los asentamientos informales se inclina cada vez más hacia la mejora *in situ*, todavía son numerosos los asentamientos que son desalojados; en estos casos, los GLR asumen la responsabilidad de reubicar a sus habitantes en un proceso de elevada complejidad que hace del todo necesario la formulación de políticas innovadoras.

La expansión de los asentamientos informales está ligada **al derecho a una vivienda asequible y digna** que, en el marco de la crisis mundial de la vivienda, está adquiriendo cada vez una mayor importancia en los programas locales dirigidos a los segmentos de población más vulnerables. Los líderes locales de las ciudades más grandes -tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados- están aprovechando sus competencias en la planificación y en el uso del suelo para garantizar el derecho a la vivienda entre su población, realizando para ello un esfuerzo importante en superar los efectos adversos de la mercantilización de la vivienda, la falta de financiación nacional y la desregulación de los mercados inmobiliarios. Muchos de ellos han impulsado políticas inclusivas de vivienda como la regulación de los mercados urbanos de alquiler, el aumento de los impuestos a las viviendas desocupadas, la reserva de suelo destinado a la producción de viviendas sociales y la obligación de reservar un porcentaje de las nuevas promociones inmobiliarias a vivienda asequible. Además, algunos GLR, en particular aquellos que se encuentran en territorios económicamente menos avanzados, están impulsando la producción y la autoconstrucción de viviendas incrementales a través de iniciativas de mejora de barrios precarios, ofreciendo asistencia técnica y financiera a su población. Sin embargo, las acciones que se están llevando a cabo en este ámbito desde los territorios están lejos de alcanzar la escala que sería necesaria, dada la magnitud de la crisis de la vivienda. El aumento

en la demanda de la vivienda como inversión y producto especulativo está haciendo aparecer burbujas inmobiliarias en algunas comunidades, y que exige respuestas políticas contundentes y la unidad de acción por parte de todos los niveles de gobierno, incluido el supranacional, como también de una sólida alianza con las comunidades, las ONG, las instituciones financieras y el sector privado.

A pesar de los desafíos que presenta el carácter informal de estos barrios, **el acceso a los servicios básicos**, -en particular al abastecimiento de agua y al saneamiento-, ha mejorado en general a nivel mundial, aunque en menor medida en África Subsahariana. El suministro de agua potable y el saneamiento suelen ser competencias locales que están siendo asumidas por los GLR de manera progresiva, sostenible e inclusiva. Sin embargo, el crecimiento de las aglomeraciones urbanas está ejerciendo una presión cada vez mayor sobre unos recursos hídricos cada vez más escasos, como por ejemplo sucede en áreas metropolitanas como Bangalore, El Cairo, Ciudad del Cabo, Melbourne o Ciudad de México. En este sentido, la fragmentación de la gobernanza urbana constituye un desafío importante que limita la creación de patrones de uso sostenible y garantiza la preservación de las cuencas hidrográficas, que a menudo se extienden más allá de las jurisdicciones administrativas y sirven a varios territorios a la vez. En los países desarrollados, algunos GLR están presionando para que se vuelvan a municipalizar los servicios (agua, energía, transporte) en respuesta a la tendencia a la privatización del suministro de agua y de los servicios públicos llevados a cabo en las dos últimas décadas por muchas ciudades y regiones. Estas estrategias suelen ir acompañadas de iniciativas destinadas a aumentar la accesibilidad y la inclusión de los servicios a las poblaciones más vulnerables, por ejemplo a través de la modificación de las estructuras tarifarias (introduciendo tarifas progresivas en función de los niveles de ingresos o tarifas especiales para determinados segmentos de la población), la prestación de apoyo económico y la prohibición a las empresas operadoras de desconectar los suministros de la población más vulnerable.

Los GLR y sus redes están **firmente comprometidos con la protección de los derechos humanos** y han renovado sus compromisos con ocasión del 65º aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos. Los GLR están aprovechando la herramienta conceptual del “Derecho a la Ciudad” para formular respuestas políticas y soluciones concretas vinculadas directamente con las Cartas de Derechos Humanos. La pobreza contribuye y se nutre de los niveles estructurales de discriminación que pesan sobre cada segmento de población, y que se entrecruzan, además, con la discriminación a la que han de hacer frente en la sociedad, y que dificultan enormemente su acceso a una vida digna. Esta situación impacta de manera desproporcionada en las mujeres, las poblaciones indígenas y las minorías étnicas, los colectivos LGTBQIA+, la población anciana y la juventud, los migrantes, y la población con discapacidades mentales y físicas. Como parte de sus funciones y responsabilidades cotidianas, los GLR

## El liderazgo político ejercido por las ciudades está siendo clave en la elaboración de agendas centradas en los derechos humanos, especialmente cuando se trata de migración y refugiados, y de procesos de reconstrucción.

contribuyen con una inmensa variedad de acciones para hacer frente a las discriminaciones que sufren estos segmentos de la población, promoviendo para ello oportunidades de educación a lo largo de toda la vida y a través de la cultura local y la lucha contra la violencia.

Los GLR se sitúan en la vanguardia de la promoción de la **cultura** como pilar fundamental del desarrollo sostenible y su compromiso con la adopción de un enfoque multilateral para la promoción de la cultura ha cristalizado en su apoyo a iniciativas como la Agenda 21 de la Cultura. **Las agendas locales son cada vez más conscientes de las discriminaciones basadas en el género** y trabajan con el liderazgo femenino para reforzar su papel en la localización de los ODS. Además del progreso heterogéneo que ha experimentado la representación de las mujeres en los gobiernos locales, los GLR -con el apoyo de sus organizaciones- están incorporando la perspectiva de género en la gestión y formulación de políticas urbanas: desde programas destinados a hacer frente a la violencia de género hasta el reconocimiento de la mujer en la economía informal, pasando por el desarrollo de iniciativas específicas en la defensa de la igualdad de oportunidades de mujeres y niñas.

**La migración** está emergiendo como uno de los fenómenos más apremiante de nuestro tiempo, ejerciendo una presión cada vez más insostenible en los sistemas políticos. En este sentido, el liderazgo político ejercido por las ciudades está siendo clave en la elaboración de agendas centradas en los derechos humanos, especialmente cuando se trata de migración y de refugiados, (por ejemplo, ciudades solidarias, ciudades santuario, ciudades y regiones para la integración). Los GLR de Líbano, Turquía y Jordania, y municipios como Teherán, Isfahán o Atenas entre otros, están llevando a cabo estrategias de atención, alojamiento y capacitación para los refugiados y trabajando por su inclusión. Otros GLR han tomado la iniciativa en la creación y refuerzo de las redes de cooperación descentralizada dirigidas a la integración de los migrantes. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la magnitud de las crisis migratorias, como las que están teniendo lugar actualmente en el Mediterráneo o en Venezuela, evidencian que los esfuerzos de cooperación todavía han de ser reforzados en todos los niveles.

La planificación de las ciudades y de los territorios tiene un impacto directo en la adaptación al cambio climático y la resiliencia urbana, así como

en la inclusión social. **La vinculación de la planificación urbana con el desarrollo regional y la participación ciudadana**, a través de la planificación urbana y territorial integral, está favoreciendo cambios sistémicos a través de enfoques holísticos; la planificación puede promover el desarrollo de ciudades más compactas y reducir la fragmentación social, facilitar el acceso a las oportunidades económicas y a una mejor calidad de vida, especialmente para las poblaciones de las áreas periféricas o desatendidas (mediante el acceso a los servicios esenciales y la movilidad). Los GLR, y las áreas metropolitanas en particular, se centran cada vez más en la planificación estratégica o integrada, piedra angular del desarrollo sostenible, para mejorar el diseño de la infraestructura, a fin de promover la inclusión social y la igualdad de género, incluso mediante la reapropiación del espacio público. **La planificación y los presupuestos participativos**, entre otras modalidades de dinamización ciudadana (consultas, consejos abiertos, gobierno electrónico, etc.) están haciendo que miles de GLR deban adaptar sus decisiones a las necesidades de su población, favoreciendo con ello la rendición de cuentas y su apropiación por parte de la ciudadanía. Los procesos participativos **permiten a la ciudadanía y a los actores implicados co-crear sus ciudades y regiones**. Muchos GLR llegan incluso a convertirse en laboratorios experimentales en donde probar nuevas estrategias, enfoques y servicios. La localización de los ODS y el fortalecimiento de la calidad de la democracia local requieren de la actualización permanente de las herramientas y mecanismos utilizados en involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

Los GLR también juegan un papel determinante en los procesos de reconstrucción de ciudades y territorios destruidos por conflictos y desastres (por ejemplo en Asia, en el Caribe o en las regiones de Oriente Medio y Asia Occidental), siendo los responsables de restaurar los servicios básicos y de planificar la reconstrucción urbana desde una perspectiva más sostenible.

Aunque muchas de las iniciativas que son discutidas en estas páginas a menudo tienen una escala y un alcance limitados, igualmente podrían ser objeto de difusión y ampliación ante el objetivo de impulsar la transformación de nuestras ciudades y territorios hacia un futuro más sostenible. **Resulta imprescindible difundir y facilitar los intercambios directos entre los GLR para así poder multiplicar y ampliar las lecciones aprendidas de la política, incluidas tanto aquellas que han tenido resultados positivos como las que no, y siempre teniendo en consideración las realidades del contexto local. Los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales tienen la gran responsabilidad de acompañar y ayudar a los GLR y a sus redes a multiplicar estos intercambios y ampliar el proceso de localización por todo el mundo.** La consolidación y la ampliación de las iniciativas locales son contribuciones fundamentales para desarrollar modelos de desarrollo más sostenibles. ☉

## 2.4 Seguimiento y evaluación de los ODS a escala local

Los gobiernos locales y regionales también asumen la responsabilidad de supervisar el impacto de las agendas globales en sus vidas y políticas (cotidianas), y saber cuánto se está logrando. Sin embargo, el proceso mundial de seguimiento y evaluación de la implementación de los ODS apenas ha incluido a los GLR. La principal dificultad guarda relación con los métodos e instrumentos que están siendo utilizados para medir y supervisar los progresos. Más allá de la complejidad del proceso -todavía por concluir- de adoptar 232 indicadores diseñados desde un punto de vista intergubernamental, la mayoría de estos indicadores no permiten capturar la realidad, la diversidad y la complejidad del contexto local, dando lugar a una pérdida significativa de conocimientos y de potencial pedagógico. Todo ello, cuando se combina con las dificultades que tienen muchos de los GLR de todas las regiones de ser integrados en los procesos de evaluación a nivel nacional, hace que el seguimiento y la evaluación sean uno de los temas centrales de la participación de los GLR en el proceso de localización, y uno de los que necesita más soluciones e iniciativas.

A nivel mundial, el *Global Taskforce* de Gobiernos Locales y Regionales (GTF), con el apoyo de CGLU, ha contribuido a destacar el papel de los GLR en el proceso de seguimiento a través del informe mundial anual presentado desde 2017 al FPAN de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: "Towards the Localization of the SDGs" (*Hacia la Localización de los ODS*), en el cual se resume la participación de los GLR en cada una de las regiones y sus contribuciones a cada Objetivo.

Sin embargo, la falta de datos desglosados y localizados, junto a la falta generalizada de recursos técnicos y humanos, han afectado considerablemente a la capacidad de los GLR para contribuir a la supervisión y evaluación a nivel nacional y regional. La respuesta dada por los GLR a estos temas ha sido diversa en cada región, y ha dependido del apoyo recibido por parte de las asociaciones de los GLR, de sus socios y de la colaboración con los gobiernos nacionales o regionales.

Eurostat, -la oficina de estadística de la Unión Europea-, ha desarrollado un sistema de 100 indicadores, aunque no ha asumido el reto de hacer el seguimiento de la implementación de los ODS a nivel local. Varios países (como Bélgica y Suecia) han desarrollado plataformas estadísticas nacionales de los ODS con la participación de los GLR, aunque la mayor parte de los países todavía están definiendo una manera eficaz de localizar los indicadores y

sin descartar los propuestos por el sistema de las Naciones Unidas. Las asociaciones de gobiernos locales suelen colaborar con las oficinas nacionales de estadística (por ejemplo en los Países Bajos) o con sus miembros para definir un conjunto de indicadores localizados (por ejemplo VVSG en Flandes). En Alemania, los GLR, con el apoyo de varios socios, han creado una plataforma nacional para recoger datos de los ODS de sus municipios, y también se pueden encontrar otros ejemplos positivos en los municipios de Europa Septentrional. A nivel regional, el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE) también ha contribuido a desarrollar el Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles (RFSC, por sus siglas en inglés) definiendo 30 "objetivos" aplicables al conjunto de sus municipios. La encuesta internacional realizada por el CMRE y Plataforma, en colaboración con CGLU, muestra que el 64% de las AGL europeas ha tenido algún tipo de contacto con iniciativas sobre indicadores a nivel nacional o local.

En **Asia-Pacífico**, numerosos países están tratando de adaptar los recursos disponibles de sus propios sistemas estadísticos nacionales al marco de los ODS. En Indonesia y Filipinas, por ejemplo, los GLR están luchando por adaptar los indicadores nacionales a sus planes locales. En Indonesia, los centros provinciales de datos están utilizando el portal *OneData (Satu Data Indonesia)* para reforzar el seguimiento. En Filipinas también se han utilizado diferentes sistemas de tarjetas de puntuación para evaluar el progreso, vinculando su rendimiento al acceso a fondos específicos. China ha impulsado un sistema piloto de indicadores localizados de los ODS en el condado de Deqing (provincia de Zhejiang) que será adaptado y ampliado. Por último, en Nueva Zelanda, la *Society of Local Government Managers* ya ha implementado a nivel nacional un conjunto de indicadores alineados estrechamente con los ODS. Algunas áreas han invertido en "localizar" los indicadores de los ODS adaptándolos a sus contextos locales: Delhi (India), y varios municipios y provincias de la República de Corea.

En **América Latina**, muchos países también están utilizando sistemas nacionales para ayudar a los GLR a participar en el proceso de seguimiento y evaluación, entre ellos: el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) y *Terridata* en Colombia; el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) en México; y varios ejemplos similares en Ecuador, Perú o Guatemala. Sin embargo, no ha sido necesario alinear los datos localizados con los ODS. En

Brasil, la CNM ha desarrollado un cuadro de mando de ODS -el "Mandala"- accesible a todos los municipios brasileños con el fin de evaluar el cumplimiento de los pilares básicos de la Agenda 2030. Para garantizar el seguimiento de sus planes de desarrollo, diferentes regiones y ciudades han impulsado sus propios sistemas de indicadores (por ejemplo, Buenos Aires, Medellín, la provincia de Santa Fe en Argentina, el Estado de Paraná en Brasil, u Oaxaca en México). En asociación con el sector privado y la sociedad civil, 36 ciudades colombianas utilizan observatorios de la sociedad civil centrados en la calidad de vida para supervisar sus respectivos planes de desarrollo (por ejemplo, *Bogotá Cómo Vamos*).

En **África** ha sido muy complicado integrar la participación de los GLR en el seguimiento. La UNECA ha advertido de manera muy concreta que el conjunto de la región no tiene acceso a más del 60% de los actuales indicadores de los ODS debido a la falta de datos. La relevancia de la informalidad dificulta todavía más la obtención estandarizada y sistematizada de datos fiables. A pesar de estos desafíos, muchos países han progresado. Ruanda ha utilizado varios sistemas para recopilar datos localizados (por ejemplo, contratos de servicios, informes de la ciudadanía, etc.). El Servicio de Estadísticas de Ghana ha llevado a cabo una revisión de la disponibilidad de datos para la producción de indicadores de los ODS a todos los niveles. Kenia ha creado el Sistema Integrado de Vigilancia y Evaluación de los Condados, mientras que Zimbabue ha desarrollado centros de coordinación -nombrados por las autoridades locales- para reforzar la labor del Comité Estatal de Estadística nacional. Sólo unas pocas de las ciudades o regiones africanas más grandes y mejor preparadas han logrado generar datos urbanos (eThekweni-Durban y la región de Gauteng en Sudáfrica). En África, la innovación en la gestión de los datos y de la información ha permitido mostrar la fuerte colaboración entre las instituciones y las federaciones de habitantes de las barriadas precarias, y que junto a CGLU-África y Cities Alliance, han podido recopilar datos en los asentamientos informales a través de la iniciativa "Know Your City" (Conozca Su Ciudad)<sup>26</sup>. La participación de las comunidades locales y su contribución a la recogida de datos tiene el potencial de canalizar enormemente la información y el conocimiento disponible

para los GLR, e incentivar la mejora del impacto y la eficacia de las políticas localizadas, tanto en África como en otros lugares.

En otras regiones, los avances han sido más lentos o no han tenido un impacto significativo. En **Eurasia**, algunos países han creado mecanismos de *jure* que deberían incentivar a los GLR a colaborar activamente con las oficinas nacionales de estadística o los ministerios encargados de recopilar y gestionar datos a nivel local. En Ucrania, el PNUD ha trabajado sobre el terreno con las autoridades locales para elaborar un marco de supervisión. En **Oriente Medio y Asia Occidental** por el contrario, las iniciativas locales de seguimiento básicamente son inexistentes. En Turquía, la asociación nacional de municipios (UTM) se ha movilizado durante la preparación del INV para recopilar experiencias locales. En aquellos países que disponen de sistema de seguimiento con indicadores, éstos únicamente han sido definidos a (y para) el nivel nacional.

Otras iniciativas promovidas por redes internacionales han tenido más éxito; por ejemplo, la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (*Sustainable Solution Development Network*) ha desarrollado cuadros de mando basados en indicadores urbanos para los Estados Unidos, Brasil y varias ciudades europeas, y en India, Italia y España ha sido aplicada una metodología similar para evaluar el desempeño local. El Consejo Mundial de Datos Urbanos (WCCD, por sus siglas en inglés) ha desarrollado mediciones (y una certificación ISO) para evaluar el desempeño y el cumplimiento de las metas y objetivos de las agendas mundiales: a día de hoy, más de 100 ciudades de diferentes continentes ya han solicitado esta certificación. Los centros de investigación también han colaborado con los GLR en el desarrollo de sistemas de seguimiento en ciudades como Ciudad del Cabo (Sudáfrica) y Kisumu (Kenia). Metropolis -la sección metropolitana de CGLU-, ha colaborado con la *London School of Economics and Political Science* (LSE) y el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) para definir indicadores metropolitanos específicos y facilitar una evaluación comparada del desempeño metropolitano a escala mundial.

En términos generales, la falta de representación y la necesidad de disponer de instrumentos adecuados para explicar la diversidad local y aprovechar la riqueza de la información disponible a nivel local, han empujado a los GLR a buscar más iniciativas y una mayor visibilidad en el seguimiento y la evaluación del proceso de localización. Muchos gobiernos locales han ideado en última instancia sus propios **Informes Locales Voluntarios** (ILV), un documento que reproduce la estructura de los INV de sus respectivos países y los completa con información extraída del nivel local. Tres municipios japoneses y la ciudad de Nueva York han sido pioneros en esta nueva forma de contribuir al seguimiento y evaluación, y su ejemplo ha impulsado una batería de iniciativas en ciudades grandes y pequeñas, como también en Estados, provincias y regiones, contribuyendo a crear, a día de hoy, una comunidad de autoridades concienciadas y responsables que

<sup>26</sup>. Para más información, véase también el informe del proyecto en este enlace: [https://knowyourcity.info/wpcontent/uploads/2018/02/SDI\\_StateofSlums\\_LOW\\_FINAL.pdf](https://knowyourcity.info/wpcontent/uploads/2018/02/SDI_StateofSlums_LOW_FINAL.pdf).

**La participación de las comunidades locales y su contribución a la recogida de datos tiene el potencial de canalizar el conocimiento disponible para los GLR, e incentivar la mejora de la eficacia de las políticas localizadas, tanto en África como en otros lugares.**





Kitakyushu, Japón  
(foto: Pedro Serapio,  
[bit.ly/2Mqghwi](https://bit.ly/2Mqghwi))..

piden mejores datos y que sean más accesibles y segregados. Las Naciones Unidas ya han reconocido 21 ejemplos de ILV en una base de datos en línea; por su parte CGLU ha recopilado y revisado al menos 25 de estos documentos, entre los que destacan: Sydney (Australia), Helsinki (Finlandia), Ciudad de México (México), Buenos Aires (Argentina), La Paz (Bolivia), Valencia, Barcelona y País Vasco (España), Bristol (Reino Unido), Suwon (Corea), Cauayan City (Filipinas) y Los Ángeles (Estados Unidos). En 2018, CGLU acogió en Nueva York al Foro de Autoridades Locales y Regionales en una sesión paralela al FPAN, y en donde fueron presentadas los primeros ILV: Nueva York, Toyama, Kitakyushu y Shimokawa. En 2019, el departamento de GGLU dedicado al Aprendizaje e Investigación (UCLG-Learning) colaboró en un Módulo de Capacitación para enseñar a las autoridades locales cómo diseñar su propio ILV y maximizar su contribución al esfuerzo de seguimiento mundial<sup>27</sup>.

La participación de los GLR en el seguimiento y presentación de informes guarda relación con la **transparencia y la rendición de cuentas**, y también con el **conocimiento**. La gobernanza local y regional es una fuente potencial de experiencias únicas, de datos e indicadores, de buenas y de malas prácticas, de iniciativas innovadoras y pioneras, y una prueba de fuego para detectar problemas, cuellos de botella y retos pendientes. **La participación de los GLR en el proceso de supervisión y evaluación de la implementación de las agendas**

**debe ser el núcleo de toda estrategia de localización que vaya dirigida a la consecución de las agendas mundiales.** La colaboración entre los GLR, los gobiernos nacionales y las oficinas de estadística, así como la comunidad internacional, será clave para mejorar el seguimiento a nivel local y canalizar el conocimiento único de las comunidades y territorios para localizar e implementar mejor y de manera más eficaz los ODS y las agendas mundiales.

En este momento y **en base a las experiencias resumidas en el informe, no se puede negar que, a pesar de los obstáculos y de la existencia de marcos institucionales a menudo adversos, la urbanización y los GLR destacan como un elemento central y clave para la consecución de los ODS y el resto de las agendas de desarrollo.** Los GLR están cada vez más comprometidos y presentan iniciativas para avanzar en la consecución de los ODS y de las agendas de desarrollo mundial, aunque la escala y el alcance de las acciones, así como el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación a nivel local, todavía necesitan ser reforzados. Sin embargo, como se ha destacado en esta sección, la difusión y aceleración de la acción local está condicionada por los contextos institucionales y las políticas focalizadas en apoyar a los GLR. En la siguiente sección se analiza la evolución de este contexto a lo largo del tiempo y se ofrece una visión general que permite explicar hasta qué punto los territorios del planeta cuentan en la actualidad con entornos institucionales favorables para la acción local. ©

<sup>27</sup> El módulo es de libre acceso en línea en este enlace: <https://www.learning.uclg.org/module-3>.

# 3. Cómo la localización de los ODS facilita "entornos favorables" para los gobiernos locales y regionales

## 3.1 Una visión de conjunto de la evolución de la descentralización doce años después de GOLD I

La descentralización es un pilar clave de la localización de los ODS: promueve la transferencia de competencias y de recursos, garantiza la subsidiariedad y el autogobierno local, y hace que los GLR sean más transparentes y responsables. Las constituciones de 103 países (de 153 revisadas) reconocen a los GLR como un nivel de gobierno de pleno derecho<sup>28</sup>. Este tipo de reconocimiento no siempre se traduce en una descentralización de facto o en una mejor preparación de los GLR para desempeñar su función en el proceso de localización. Sin embargo, la descentralización puede ser eficaz de muchas maneras: con elecciones locales regulares, con funciones y responsabilidades claramente asignadas y con la disponibilidad de los recursos humanos y financieros para empoderar a los GLR y hacerlos más responsables ante sus comunidades.

Como se ha mostrado en los capítulos anteriores, al menos desde los años 80 las tendencias de descentralización se han extendido por todo el mundo, aunque los sistemas descentralizados continúan siendo muy diversos. Las grandes reformas de los marcos jurídicos, fiscales y administrativos de los gobiernos locales han ocupado un lugar destacado en las agendas políticas nacionales de la mayoría de los países durante la última década. A nivel mundial, los GLR representan de media el 24,6% de todo el gasto público, el 25,7% de todos los ingresos públicos y el 36% de toda la inversión pública, aunque esta última apenas supone una pequeña parte del PIB mundial (1,3%)<sup>29</sup>. Las reformas de descentralización también han incentivado la creación de niveles

intermedios de gobierno (por ejemplo regiones, condados, departamentos, etc.) y han hecho proliferar formas de gobierno federales y *quasi*-federales, en las que los GLR han disfrutado, en general, de más competencias y recursos. Del mismo modo, las cada vez más extensas áreas metropolitanas se han dotado de más competencias para afrontar con garantías los desafíos de unas áreas urbanas complejas, diversas y extensas, que además mantienen una relación particular con el territorio y asentamientos que las rodea. En general, el análisis de la descentralización muestra un progreso impresionante, pero también evidencia una elevada preocupación por las ambiciones de los GLR en la localización de las agendas mundiales y el contexto actual en el que se espera que actúen.

La mayoría de los países de Europa y América del Norte, por ejemplo, cuentan con una larga tradición de autogobierno local, y sus GLR son fundamentales para prestar servicios públicos y sociales e infraestructuras clave, así como para impulsar el desarrollo económico local y la cohesión territorial. Los gobiernos locales europeos suelen representar una parte muy destacada de los ingresos y gastos públicos (25% por término medio, pero hasta un 52% en los países del Norte) y desempeñan un papel crucial en la inversión pública (40%). Según el *Local Autonomy Index* (Índice de Autonomía Local, LAI por sus siglas en inglés)<sup>30</sup>, los países de Europa Septentrional y Occidental tienen los niveles más elevados de descentralización. En cuanto al resto de países de Europa Central, la mayoría también Estados miembros de la UE, se encuentran todavía en un proceso de mayor descentralización, y disponen de un alto grado de

<sup>28</sup> Esta estimación se basa en los perfiles de los países del Informe de 2019 : *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment* y del *LRG Enabling Environment Assessments* realizado por CGLU-Africa y CGLU-ASPAC.

<sup>29</sup> OCDE/UCLG (2019), *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Key Findings*. Estas cifras se basan en una muestra del gasto en 106 países, de los ingresos en 104 países y de inversión pública directa en 99 países.

<sup>30</sup> Véase el capítulo europeo. Para LAI, véase: Ladner, Andreas, N. Keuffer y H. Baldersheim. *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)*, Regional and Federal Studies, Vol.26:3, 321-357 pp, citado por la OCDE, *Making Decentralisation Work*, p.52.

autonomía jurídica y (hasta cierto punto) administrativa, con la única excepción de Hungría, cuyas funciones y competencias han sido recentralizadas desde 2012. En los países de Europa Sudoriental que no pertenecen a la UE, la descentralización se encuentra todavía en una fase incipiente con las excepciones de Serbia (que ocupa un lugar destacado en el LAI) y Croacia. Sin embargo, en general, la financiación local en el conjunto de Europa se ha visto muy afectada por las medidas de austeridad fiscal adoptadas a raíz de la crisis económica mundial de 2008-2009, y que han derivado en una reducción generalizada del gasto de los GLR en relación al gasto del conjunto de las administraciones públicas (del 27,3% al 23,3%). Todo ello, junto a las limitaciones fiscales impuestas por la UE a sus miembros, ha causado que muchos gobiernos sub-nacionales europeos deban afrontar restricciones que pueden condicionar inversiones que son del todo necesarias para el futuro sostenible de la región.

En la región de **Asia-Pacífico**, el proceso de descentralización es más reciente y se remonta a la década de los 90. Los GLR representan aproximadamente el 33% del gasto y de los ingresos públicos y el 40,6% de la inversión pública. Sin embargo, existen enormes diferencias entre los GLR de Asia-Pacífico según los niveles de desarrollo económico de cada país, y el grado en el que los entornos institucionales son favorables para los GLR dista mucho de ser comparable al de Europa. En la mayoría de los países de la región, los gobiernos locales operan dentro de marcos institucionales constreñidos, con asignaciones de competencias ambiguas y superpuestas y bajo una supervisión restrictiva. Si bien en la mayoría de los países de Asia-Pacífico se han llevado a cabo reformas estatales y de descentralización, los resultados aún no están claros. Los niveles de desarrollo económico siguen siendo importantes: según la Evaluación de CGLU-ASPAC de 2018 sobre los marcos institucionales de los GLR, los entornos favorables más eficaces (Australia, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur) se correlacionan con un mayor desarrollo económico, con una elevada calidad de los servicios públicos locales y con un buen nivel de bienestar. A este grupo le siguen Indonesia y Filipinas, mientras que China -a pesar de tener un sistema político muy centralizado- también ocupa un lugar destacado en dicha evaluación. En los últimos años, los GLR en China han aprovechado su relativa autonomía para movilizar plusvalías del suelo y préstamos dirigidos a infraestructuras y servicios críticos. Un segundo grupo con puntuaciones intermedias de descentralización incluye a Tailandia, Vietnam, India y algunas islas del Pacífico (por ejemplo Vanuatu). La mayor parte de la puntuación de estos países se ve afectada por una descentralización fiscal deficiente. Un tercer grupo incluye a cinco países en los que las reformas del gobierno local se encuentran todavía en una fase inicial o en los que la administración local está más desconcentrada que descentralizada (Camboya, Laos RPD, Malasia, Myanmar y Sri Lanka). Finalmente, el último grupo incluye países en los que la política de descentralización se ha estancado o ha retrocedido por completo (Bangladesh, Pakistán y Timor-Leste).

En **América Latina**, la descentralización ha avanzado considerablemente desde los años 80. Los GLR representan de media el 19% del gasto público y el 23% de los ingresos públicos y juegan un papel destacado en la inversión pública (39% de media, aunque con grandes variaciones entre países y ciudades). En casi todos los países de la región, las autoridades locales son elegidas democráticamente, sin embargo, la evolución del proceso de descentralización ha sido lineal: en muchos países, la descentralización ha experimentado períodos de estancamiento y retrocesos, mientras que en otros su evolución ha sido lenta. Los GLR en la mayoría de los países de América Latina afrontan desafíos considerables. Las desigualdades entre los territorios y dentro de las ciudades persisten o han empeorado, lo que repercute en el acceso y la calidad de los servicios locales. Los desequilibrios presupuestarios verticales hacen que los GLR dependan cada vez más de las transferencias de los gobiernos centrales. Dado que en muchos países las subvenciones están fuertemente condicionadas es probable que la autonomía local quede limitada. El informe identifica a Brasil y Colombia como dos de los países que muestran los mayores avances en descentralización, seguidos por Bolivia, Ecuador y Perú. Países federales como Argentina y México se consideran generalmente descentralizados, ya que a los Estados y provincias federadas se les otorgan competencias y recursos importantes, aunque los

Calles de Arequipa, Perú  
(foto: Phil Robinson, bit.ly/35jbndt).



---

## A nivel mundial, los GLR representan de media el 24,6% de todo el gasto público, el 25,7% de todos los ingresos públicos, y el 36% de toda la inversión pública.

---

municipios tienen una autonomía más limitada. La descentralización en los otros tres países del Cono Sur, como Chile, Paraguay y Uruguay, es más limitada, aunque Uruguay ha progresado en los últimos años. En la subregión de América Central y el Caribe, los municipios tienen competencias y recursos más limitados. La descentralización conduce a una mayor interdependencia administrativa, financiera y socioeconómica entre los gobiernos centrales y sub-nacionales, pero los mecanismos de gobernanza multinivel deben evolucionar para garantizar la coherencia y la eficacia de las políticas públicas.

En **África**, el compromiso con la descentralización ha sido muy variado, como así han sido sus resultados. Los GLR en África representan de media el 15% y el 17% del gasto y los ingresos públicos respectivamente, y solo el 19,4% de la inversión pública, los niveles más bajos en el conjunto de regiones. En 2019, 17 países habían firmado -y sólo cuatro ratificado- la *African Charter on Values and Principles of Decentralization, Local Governance and Local Development* de 2014. Sin embargo, se aprecia una brecha significativa entre la descentralización *de jure* y la realidad sobre el terreno. Si bien desde los años 90 se han producido periódicamente oleadas de descentralización por toda África, el nivel de descentralización varía tanto entre los países como dentro de ellos. La evaluación realizada por CGLU África en 2018 muestra que Sudáfrica, Uganda, Tanzania y Marruecos disponen de un “entorno institucional favorable” y más estable para sus gobiernos locales. Un segundo grupo de unos diez países disfruta de un entorno “bastante favorable” (Benín, Burkina Faso, Burundi, Eswatini, Ghana, Kenia, Ruanda, Senegal, Zambia y Zimbabue). Los dos últimos grupos (20 y 13 países respectivamente) incluyen aquellos países donde todavía se requiere de mayores esfuerzos en sus reformas para avanzar hacia un entorno favorable para sus GLR, o que muestran estancamientos y retrocesos. Hay lugar para el optimismo: Malí y Túnez han progresado en su autogobierno local como resultado de la paz y transición democrática recientes. Togo celebró en junio de 2019 sus primeras elecciones locales en treinta años. Sin embargo, los GLR han de afrontar una creciente presión financiera: la pobreza y la informalidad afectan a la base de los ingresos de la mayoría de los GLR y las transferencias intergubernamentales verticales han sido insuficientes hasta el momento, comprometiendo la prestación eficaz de servicios básicos. La descentralización es sólo una parte del desafío de la localización en África, aunque es un eje crucial para la consecución de los ODS.

En **Eurasia**, todos los países estudiados en este informe parecen encontrarse en diferentes etapas del proceso de descentralización. Desde el final de la Unión Soviética, diversas reformas han fortalecido o reducido la autonomía de los gobiernos locales, dando lugar a fuertes desigualdades espaciales y a un desarrollo desigual entre regiones. El nivel de descentralización varía desde sistemas altamente centralizados como Bielorrusia y los países de Asia Central (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) hasta sistemas relativamente autónomos de autogobierno local en Armenia y Georgia (a nivel municipal o distrital), y un sistema de autogobierno local de dos niveles en Rusia. En otros países, como Ucrania y Azerbaiyán, los órganos locales de autogobierno coexisten con los órganos desconcentrados del gobierno central. Los gobiernos sub-nacionales de la región tienen presupuestos y capacidades de inversión bastante sólidas (41,9% de la inversión pública de media, y más del 60% en Bielorrusia, Kazajistán y Rusia). Sin embargo, en la práctica, los GLR de la mayor parte de los países euroasiáticos tienen un control bastante limitado de su política de gastos.

Los países de **Oriente Medio y Asia Occidental** también se caracterizan por un elevado grado de centralización, salvo Turquía y, en menor medida, Palestina (donde los GLR representan el 10,1% y el 10,8% del gasto público total respectivamente, y el 18% de la inversión pública). Países como Irán, Irak, Jordania y Líbano están rezagados, mientras que los gobiernos locales de los países del Golfo dependen de la toma de decisiones a nivel nacional.

Para completar esta visión de conjunto, hay que insistir en que el acceso de los GLR a los préstamos es bastante crítico en todas las regiones; un punto clave dado que la implementación de los ODS requiere de una fuerte inversión pública a nivel local que, a su vez, puede catalizar otras fuentes de recursos. El acceso a la financiación está sintetizado en la sección 3.3.

Las implicaciones y consecuencias exactas de la descentralización en la localización de los ODS son tan diversas como los propios procesos. Una implementación débil o parcial del proceso de descentralización, la falta de claridad de los marcos legales, un reparto insuficiente de las responsabilidades, la duplicidad o fragmentación de jurisdicciones y funciones, la falta de recursos, los mandatos sin financiación y la debilidad de los mecanismos que han de conciliar prioridades contrapuestas pueden debilitar o desincentivar a los GLR en la adopción de políticas proactivas para localizar a los ODS. La inestabilidad política y los ciclos electorales añaden un nivel adicional de complejidad a los procesos de localización. **Es imprescindible la articulación de un entorno jurídico e institucional favorable en el que los GLR puedan cumplir con sus responsabilidades, e innovar y capitalizar sus recursos con el objetivo de impulsar un desarrollo territorial robusto que permita catalizar los procesos de desarrollo nacional sostenible para la consecución de la Agenda 2030. ©**

## 3.2 Reforzar la gobernanza multinivel para mejorar la localización y la coherencia de las políticas

Dada la naturaleza holística, interrelacionada y transversal de la Agenda 2030 y del resto de agendas de desarrollo, los ODS interpelan a todos los países a reforzar la coherencia en las políticas de desarrollo sostenible para garantizar una implementación transversal. La mejora de la coherencia en las políticas de desarrollo sostenible, como así exige el ODS 17.14, necesita de un fuerte compromiso político, de una estrategia compartida a largo plazo, de mecanismos institucionales de coordinación y de interacciones en materia de políticas que involucren a todos los niveles de gobierno y a los actores clave; también de mecanismos de financiación adaptados y de un seguimiento y una evaluación inclusivos<sup>31</sup>. Los acuerdos de gobernanza multinivel son fundamentales para mejorar la coherencia de las políticas y lograr una localización eficaz; también contribuyen a la creación de sinergias, reduciendo la superposición y brechas críticas entre las instituciones, y garantizan el equilibrio y los enfoques integrados. Los avances observados en las últimas décadas en los procesos de descentralización en las distintas regiones han dado lugar a un escenario político institucional de elevada complejidad que requiere la mejora de la cooperación multinivel. La implementación de la Agenda 2030 representa, sin duda, una oportunidad para ampliar los procesos de cambio y afrontar muchos de los desafíos actuales del fortalecimiento y ampliación de la colaboración institucional.

Tal y como se define en la introducción del informe, la **gobernanza multinivel** incluye al menos dos dimensiones: la colaboración vertical y horizontal entre diferentes niveles de gobierno, y la colaboración entre gobiernos e instituciones del mismo nivel de gobernanza (por ejemplo, la cooperación intermunicipal). Una mayor coordinación puede contribuir a crear confianza y una mayor transparencia que mejoren la coherencia de las políticas. También puede incrementar la complejidad en la toma de decisiones políticas y en la articulación de consensos a medida que se van integrando más actores en el proceso de implementación de los ODS. Por otra parte, unos mecanismos de gobernanza multinivel bien adaptados facilitan la apropiación por parte del nivel local y una mayor participación de las instituciones y de los agentes locales, al tiempo que impulsan la innovación y la experimentación, claves para adaptar las estrategias a las realidades locales. Además, los mecanismos eficaces de gobernanza multinivel también contribuyen a los objetivos de desarrollo regional y nacional<sup>32</sup>.

A nivel local, la adopción de un enfoque territorial integrado para el desarrollo sostenible supone una palanca para incentivar la coherencia política y la gobernanza multinivel en los territorios, reuniendo a los principales actores locales -instituciones y actores- y apoyando la aparición de una visión estratégica, una acción coordinada y una mejor articulación de las prioridades locales y regionales con los planes nacionales de desarrollo. Para ser eficaz, **la gobernanza multinivel debe ser instrumental y ha de contribuir a reforzar el diálogo y transparencia sobre la base del principio de subsidiariedad y del respeto a la autonomía local.**

Los diferentes capítulos regionales de este informe defienden la necesidad de reformar el entorno institucional para poder activar los marcos de coordinación de “todo el gobierno” (*whole of government*) requeridos por la Agenda 2030 y los demás compromisos mundiales, así como para garantizar la participación de los actores locales.

**De hecho, la creación y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de los países como resultado de los procesos de implementación de los ODS, contribuyen a mejorar los marcos de gobernanza multinivel.** Como ya se ha destacado, muchos gobiernos han impulsado nuevos mecanismos nacionales de coordinación (por ejemplo, comités de alto nivel de los ODS), mientras que otros han modernizado mecanismos preexistentes (por ejemplo, los consejos de desarrollo sostenible). Casi todos los países han realizado esfuerzos para integrar a los ODS en sus estrategias de desarrollo o definir hojas de ruta específicas. Al mismo tiempo, **muchos países están mejorando los sistemas nacionales de planificación del desarrollo para articular mejor los ODS con sus planes de desarrollo nacionales y locales.** El progreso y la eficacia de estos esfuerzos, en muchos casos, todavía necesitan ser probados y muestran las dificultades y contradicciones inherentes a la arquitectura de la gobernanza multinivel.

En todos los continentes se están llevando a cabo diferentes estrategias para reformar los sistemas de planificación con el objetivo de garantizar una mayor coordinación en la implementación de los ODS. Los países suelen combinar instrumentos normativos, políticos, técnicos y financieros, y adoptan estrategias más o menos flexibles para la coordinación vertical. Estos enfoques van desde países con un fuerte liderazgo nacional que mezclan directrices centrales con políticas flexibles para involucrar a los gobiernos sub-nacionales, hasta políticas descendentes más

<sup>31</sup> OECD. “Policy Coherence for Sustainable Development 2018,” Paris, 2017 and 2018. La OCDE identificó ocho elementos básicos para mejorar la coherencia de las políticas: compromiso político y liderazgo, marcos integrados de aplicación (equilibrio entre las preocupaciones económicas, ambientales y sociales), horizonte de planificación a largo plazo, posibles efectos de las políticas (por ejemplo, impactos negativos), coordinación política e institucional, participación local y regional, participación, seguimiento y evaluación multilateral.

<sup>32</sup> Naciones Unidas, *Working together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018.

rígidas (*top-down*) que requieren una coordinación vertical estricta en el otro extremo. Las políticas más flexibles para la localización de los ODS prestan, en general, más atención a la necesidad de conciliar las prioridades nacionales con las iniciativas locales y de promover procesos de desarrollo local para poner a prueba experiencias a pequeña escala que podrían ser potencialmente ampliadas en todos los niveles de gobierno. Por el contrario, las jerarquías verticales estrictas reducen la flexibilidad y pueden llegar a obstaculizar la adaptación de las líneas de planificación, las estrategias de ejecución y la asignación de recursos a los contextos locales, así como la transparencia de los gobiernos locales, que es fundamental para garantizar la participación de los actores locales. Algunos ejemplos llevados a cabo en diferentes regiones pueden ilustrar la variedad y diversidad de enfoques.

En Indonesia y Filipinas, varios decretos nacionales han obligado a integrar los ODS en los planes de desarrollo nacional y sub-nacionales, imponiendo nuevos plazos y sistemas de indicadores para informar a todos los niveles de gobierno. También han reforzado el papel de los ministerios y agencias nacionales, y de los consejos regionales o provinciales como niveles intermedios de gobierno en la coordinación y el seguimiento del proceso. Aunque estos dos países habían adoptado marcos descendentes (*top-down*), las políticas de apoyo difieren. Indonesia ha desarrollado iniciativas de apoyo más amplias (coordinación, directrices, capacitación, fondos) que han tenido un alcance significativo (como ha sido mencionado con anterioridad, el 52% de sus gobiernos provinciales han desarrollado planes de acción locales alineados con los ODS), aunque es necesario mejorar la evaluación del impacto de la implementación. Debido al contexto político de Filipinas, el alcance de la localización parece más limitado<sup>33</sup>. El ejemplo de China, aunque habituada a un enfoque vertical de la planificación (los gobiernos sub-nacionales han de cumplir con el plan nacional de desarrollo quinquenal), también está cerca del primer grupo. Para lograr la participación de los GLR, el gobierno chino ha desarrollado un conjunto de instrumentos combinando incentivos políticos para la innovación y la experimentación y que pueden ser ampliados en caso de éxito (por ejemplo, el *Development Plan of China's Innovation Demonstration Zones for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*).

En África, Ghana ha aprovechado su "sistema de planificación descentralizado" para garantizar una mejor coordinación de los procesos de implementación

de los ODS. El gobierno nacional decidió reforzar los consejos de coordinación regionales y locales para garantizar la coordinación vertical (nacional/local) y horizontal en los territorios: "Los gobiernos locales pueden optar por preparar programas de desarrollo local que estén alineados con el plan nacional de desarrollo pero han de estar centrados en prioridades locales específicas"<sup>34</sup>. Los mecanismos de financiación se están adaptando progresivamente para reforzar a las iniciativas regionales o locales (por ejemplo, aproximadamente el 10% del PIB es transferido al Fondo Común de las Asambleas de Distrito). Benín destaca por haber logrado avances significativos en la integración de los ODS en los planes nacionales y locales, así como en los planes anuales de inversión. También ha integrado a la Asociación Nacional de Gobiernos Locales (ANCB por sus siglas en inglés) en el Comité Directivo Nacional para la implementación de los ODS, presidido por el Ministro de Estado de Planificación y Desarrollo. Un ejemplo de éxito de marco descendente (*top-down*) de los mecanismos de coordinación multinivel de los ODS se puede encontrar en Kenia, en donde el gobierno nacional ha creado puntos focales de los ODS en los 47 gobiernos de los condados y ha colaborado junto a la asociación nacional de autoridades locales (Consejo de Gobernadores) en la elaboración de Planes de Desarrollo Integrado de los Condados (*County Integrated Development Plans, CIDPs*) para guiar la implementación de los ODS.

En América Latina, Colombia y Ecuador se encuentran entre los países donde la descentralización ha avanzado más en las últimas décadas. En ambos países, los planes de desarrollo local son obligatorios al inicio de los mandatos de las autoridades sub-nacionales. En Colombia, el gobierno nacional adoptó un marco flexible para promover la integración de los ODS en los planes de desarrollo locales y departamentales y estimuló la participación local a través de "planes de contratos" y subvenciones (fondos de regalías). Sin embargo, el gobierno nacional intentó vincular las transferencias al desarrollo de proyectos regionales siguiendo las prioridades nacionales sin tener en consideración las locales. En el caso de Ecuador, la aparente complejidad de su "sistema de planificación participativa descentralizado a nivel nacional" y las contradicciones entre los marcos descentralizados y desconcentrados agravadas por las tensiones políticas, hacen que la coordinación sea particularmente difícil.

Los ejemplos anteriores ponen de manifiesto algunos de los diferentes enfoques y dificultades que han experimentado aquellos países que combinan marcos flexibles y rígidos. En otros países de la región de Asia-Pacífico predomina una visión vertical más tradicional y los procesos de localización son todavía embrionarios (por ejemplo, en Camboya, Laos (RPD), Myanmar, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Vietnam). Otros países de África intentan evolucionar entre enfoques más flexibles y rígidos dependiendo de la solidez de los sistemas nacionales de planificación, y vinculándolos a las políticas de descentralización (Chad, Camerún, Kenia, Ruanda, Sierra Leona, Tanzania, Togo y Uganda). Este es también el caso de países

<sup>33</sup> Para más detalles, véase la sección 2.3 del capítulo de Asia-Pacífico.

<sup>34</sup> Véase el capítulo de África, sección 2.3.

## La falta de mecanismos bien definidos para favorecer la participación de los municipios, el sector privado y la sociedad civil, puede poner en riesgo su papel en la coordinación.

de América Latina como México, Guatemala y Perú, que integran los ODS en los planes de desarrollo regionales y municipales a partir de las directrices de sus respectivos sistemas nacionales de planificación.

En Eurasia, por ejemplo, los planes de desarrollo local suelen estar regulados por los gobiernos centrales (o las regiones) y generalmente son elaborados por los niveles superiores de gobierno en el marco de las estrategias nacionales; además, el gobierno central coordina (o da su aprobación final a) las estrategias de desarrollo sub-nacionales y asigna subvenciones para su implementación. Sin embargo, en los últimos años las ciudades -en particular en Rusia, Armenia y Ucrania- han sido más proactivas en el diseño e implementación de sus propios planes de desarrollo.

**Todos los ejemplos anteriores evidencian el progreso de la gobernanza multinivel vertical. Sin embargo, están surgiendo obstáculos que suelen derivar del marco institucional.** Algunas de estas limitaciones vienen dadas por los desajustes entre los planes nacionales, regionales y locales debido a las diferentes prioridades, a la falta de claridad en el reparto de responsabilidades, a los diferentes calendarios y a la escasa coordinación presupuestaria e insuficiencia de fondos; también se explica por la débil comprensión y capacidad, y la ausencia o falta de adaptación de los indicadores de seguimiento. Los gobiernos sub-nacionales de la mayor parte de los países afrontan enormes disparidades en su nivel de desarrollo, como también en sus capacidades y recursos disponibles para implementar los ODS.

**La coordinación horizontal también requiere una atención especial.** En muchos casos, y de manera particular en los países federales, la coordinación horizontal a nivel sub-nacional es tan compleja y problemática como lo es a nivel nacional. En India, donde el objetivo del gobierno federal es promover el "federalismo cooperativo y competitivo" pasando de un marco de planificación descendente (*top-down*) a ascendente (*bottom-up*) para impulsar el rendimiento de cada Estado, la mayoría de ellos también ha creado unidades especiales para guiar y supervisar la implementación de los ODS. Sin embargo, estas unidades se enfrentan a varios problemas a la hora de facilitar una colaboración interdepartamental/inter-sectorial más eficaz y movilizar a sus gobiernos locales rurales y urbanos. En Pakistán se han creado a nivel provincial "Unidades de ODS" en los Departamentos y Juntas de Planificación y Desarrollo, aunque los mecanismos de coordinación vertical y horizontal son débiles en todos los niveles. En México fueron creadas a nivel estatal oficinas especializadas en el seguimiento y la implementación de la Agenda 2030; algunos Estados han avanzado en la integración de la Agenda 2030 en sus planes de desarrollo, pero en otros casos estas Oficinas permanecen desconectadas de los comités de planificación estatales, y dificultan la integración transversal de la Agenda 2030. Por último, la falta de mecanismos bien definidos para favorecer la participación de los municipios, el sector privado y la sociedad civil, puede poner en riesgo su papel en la coordinación.

En comparación con otras regiones, los países europeos muestran un marco de gobernanza multinivel bastante más complejo. La mayoría de los países disponen de estructuras consultivas permanentes y *ad-hoc* para el diálogo entre el gobierno central y los gobiernos locales/regionales, aunque su eficacia varía de un país a otro. En cuanto a los mecanismos de coordinación nacional, Europa es uno de los continentes donde la participación o consulta de los GLR en estos mecanismos está más avanzada, aunque todavía limitada al 54% de los países. La Unión Europea también tiene un impacto crítico en los acuerdos de gobernanza multinivel (por ejemplo, en el marco de las políticas de cohesión y en los fondos estructurales y de inversión). Desde 2017, la Comisión Europea ha puesto en marcha la plataforma europea multilateral sobre los ODS que integra a representantes de los GLR y a defensores de un enfoque territorial y de un "diálogo en dos direcciones" que vincule a los actores locales a todos los niveles en la implementación de los ODS en el conjunto de la UE. Sin embargo, como se señala en el capítulo europeo, las políticas de cohesión de los próximos programas plurianuales están bajo presión en toda la región y se hace necesario reforzar la participación de los actores locales.

Por último, como ya se ha mencionado, la participación de los GLR en los mecanismos nacionales de coordinación para la aplicación de los ODS sigue siendo insuficiente y debe ser reforzada. Como se ha comentado varias veces, **sólo el 33% de los 142 Informes Nacionales Voluntarios presentados ante el FPAN de las Naciones Unidas entre 2016 y 2019 incorporan o consultan a los GLR a través de los mecanismos de coordinación nacional.**

Desde la adopción de la Agenda 2030 se han intensificado los esfuerzos en favor de acuerdos de gobernanza multinivel con una amplia **gama de políticas: desde una planificación más integrada y mecanismos nacionales para promover políticas sectoriales armonizadas en los que participen diferentes niveles de gobierno, hasta estrategias nacionales de ODS débiles o incipientes, y políticas de localización deficientes o mal definidas.** Esta diversidad refleja, en cierta medida, los diversos marcos institucionales nacionales y sub-nacionales existentes.

Los países tendrán que replantear su visión de la planificación. En aquellos casos en que la autonomía local está experimentando progresos, los gobiernos exploran vías para impulsar iniciativas nacionales y sub-nacionales mejor articuladas que permitan garantizar la participación local y armonizar gradualmente sus planes y mejorar la coherencia de sus políticas. **La gobernanza multinivel requiere un enfoque dual para la implementación de los ODS que articule tanto las estrategias nacionales como las iniciativas locales más sólidas y se fundamente en el respeto a la autonomía local. Este enfoque dual permitiría recalibrar las políticas de desarrollo, abrir un espacio para más iniciativas ascendentes (*bottom-up*), contrarrestar las inercias institucionales e impulsar la innovación institucional. ©**

### 3.3 Localizar la financiación para garantizar los beneficios socioeconómicos y ecológicos de los territorios

En el cuarto año de la era de los ODS, los informes regionales muestran que, en general, seguimos sin ver el coste real de la implementación de las metas de los ODS en la mayoría de los contextos nacionales y local. Desde una “perspectiva global”, la Agenda 2030 supuso un cambio de escala considerable, aumentando las necesidades de financiación para lograr la consecución de las Agendas Mundiales, “de miles de millones a billones”. En 2019, el Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó su estimación para los países en desarrollo de bajos ingresos, fijando en aproximadamente 0,5 billones de dólares al año el gasto necesario para cumplir la agenda de los ODS, y que implica un incremento considerable del porcentaje del PIB hacia inversiones. Esta suma asciende hasta los 2,1 billones de dólares al año en las economías con mercados emergentes, para las que el esfuerzo en porcentaje del PIB será más limitado<sup>35</sup>. En las ciudades, el escenario actual dibujado en 2017 por la *Cities Climate Finance Leadership Alliance* (Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades), estimó que la demanda mundial de infraestructura urbana de bajas emisiones y resiliente al clima alcanzaría, de media, los 5 billones de dólares por año<sup>36</sup>.

La desconexión entre la inmensa cantidad de fondos “disponibles” a nivel mundial y la falta de financiación de los territorios y comunidades más necesitadas plantea una importante paradoja. Hasta el momento, las estrategias impulsadas por las instituciones internacionales para cumplir con los ODS se han basado en la movilización de las finanzas nacionales e internacionales, públicas y privadas dentro de un marco mixto. Los actores

públicos deben crear un espacio fiscal a través de reformas fiscales y una mejor gestión de sus activos, por ejemplo luchando contra la evasión fiscal y la corrupción. Con la llegada de nuevos fondos, las inversiones públicas deberían llegar primero a los más rezagados, y la administración pública debería asumir los riesgos de un sector privado impulsado por los beneficios. La hipótesis de funcionamiento indica que, dependiendo del instrumento financiero, cada dólar público podría impulsar financiación privada adicional. Numerosos gobiernos nacionales de países en desarrollo, especialmente de bajos ingresos, aún no han implementado esta hoja de ruta y a menudo necesitan el apoyo de instituciones financieras internacionales. A este respecto, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) tampoco ha alcanzado los importes esperados. Además, estudios recientes piden calibrar el debate político sobre los costes operativos de la implementación de un mecanismo de financiación mixta que permita cubrir el déficit de financiación hacia los ODS. Sin embargo, esas soluciones no deberían poner en riesgo las múltiples dimensiones de la erradicación de la pobreza y las desigualdades en los países más frágiles.

En todas las regiones, el retraso en la financiación del desarrollo de la infraestructura es un problema crítico, especialmente en los países en desarrollo, pero también para aquellos países desarrollados que han de hacer frente al cambio climático y al envejecimiento de su población. El desafío es todavía más agudo en aquellas regiones donde se espera que se concentre la urbanización, como en África Subsahariana y en los países de Asia Meridional y Sudoriental. A nivel local y desde la perspectiva del desarrollo sostenible, según las proyecciones actuales, la mayoría de las ciudades no podrán obtener la financiación necesaria para satisfacer la demanda de infraestructuras.

Como se ha mencionado anteriormente, las vías que sigan las ciudades y los territorios para llegar a ser sociedades con bajas emisiones de carbono y más resilientes serán decisivas para la consecución de las agendas mundiales y para la protección de nuestro planeta. La evaluación cruzada del impacto de los ODS demuestra que estas inversiones tendrán un efecto multiplicador para los ODS, aunque también implica que las inversiones deberían evitar

<sup>35</sup> FMI, *Fiscal Policy & Development: Human, Social and Physical Investment for the SDGs*, p.5, 2019.

<sup>36</sup> La Comisión Global sobre Economía y Clima. “The Sustainable Infrastructure Imperative: Financing for Better Growth and Development,” 2016. En 2016, este informe sitúa las necesidades de inversión en 6 billones de dólares al año.

**Las reformas institucionales deberían ser diseñadas con el objetivo de mejorar la autonomía proactiva y la responsabilidad de unos GLR convertidos en pilares centrales de las finanzas públicas.**



impactos negativos, por ejemplo: más emisiones urbanas de GEI insostenibles, una mayor segregación social y presión sobre ecosistemas ya de por sí vulnerables. El tiempo es, asimismo, un factor acuciante: el cambio institucional no ocurre de la noche a la mañana, mientras que los costes socioeconómicos y ambientales derivados de la rápida urbanización *laissez-faire*, de la emergencia climática y del incremento de las desigualdades van en aumento. **Los escenarios en los que todo siga como hasta ahora "ya no son una opción, ya sea en términos de dignidad humana, de igualdad, o de sostenibilidad"**<sup>37</sup>.

### La estrategia para cambiar las reglas del juego pasa por reconocer la diversidad de los gobiernos locales y regionales de un mundo en vías de urbanización

La evaluación global muestra que en muy pocas ocasiones las estrategias nacionales de desarrollo han valorado desbloquear la diversidad de las finanzas públicas sub-nacionales. Dados los desafíos que plantea la velocidad sin precedentes de las transformaciones mundiales, es urgente diseñar las reformas de una manera más sistémica y colaborativa.

En términos generales, el uso de los ODS para alinear las políticas nacionales con los planes locales es un proceso necesario, aunque muy exigente. Una de las principales conclusiones de este informe sostiene que no existe un camino único o un plan fijado para la descentralización, y que la autonomía fiscal varía enormemente de una región a otra (país por país) e incluso dentro de un mismo país. Una segunda conclusión de los capítulos regionales apunta a **que la descentralización fiscal no es un juego de suma cero en el que los gobiernos nacionales pierden lo que ganan los gobiernos locales, sino más bien**

**un proceso en el que todos salen ganando.** Existe la posibilidad de que los GLR, si están habilitados para ello, puedan recaudar fondos destinados a la inversión y la prestación de servicios a través de una gran variedad de mecanismos financieros y fiscales. La paradoja viene planteada por el hecho de que las ciudades concentran alrededor del 80% del PIB mundial, aunque muchas ciudades de rápido crecimiento no logran capturar la riqueza creada y siguen acumulando presupuestos insuficientes y déficits de infraestructura.

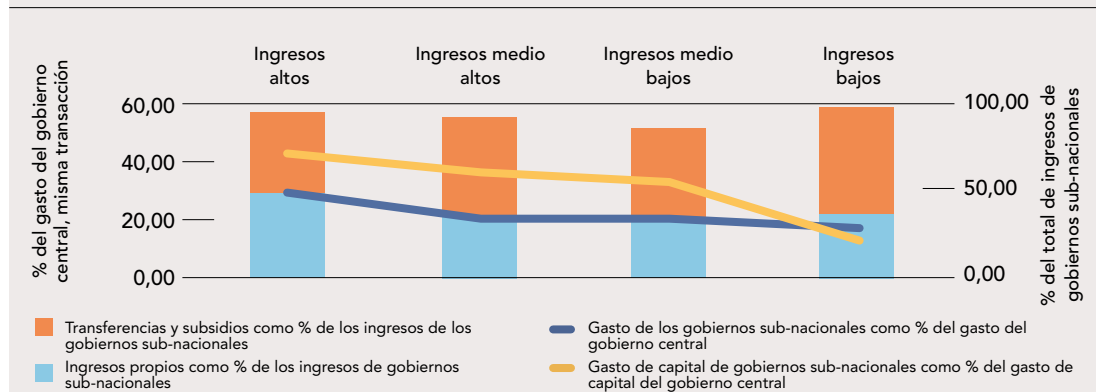
En consecuencia, las reformas institucionales deberían ser diseñadas con el objetivo de mejorar la autonomía proactiva y la responsabilidad de unos GLR convertidos en pilares centrales de las finanzas públicas. Por el momento, las reformas se han vertebrado a menudo sobre principios simplificados que han impedido dotar a los GLR de instrumentos flexibles para poder afrontar sus distintas necesidades de desarrollo sostenible, adaptar sus competencias para movilizar recursos de los activos locales, aprovechar la riqueza creada en sus territorios y aprovechar, de manera coordinada, todo el potencial de los actores socioeconómicos locales. Para los GLR, todas estas cuestiones implican la mejora de las fuentes de ingresos en sus jurisdicciones, entre las que también se incluyen opciones más sofisticadas, como una mejor gestión de los activos urbanos y una mayor accesibilidad a la financiación a largo plazo.

En la sección anterior se utilizaron como indicadores para medir el nivel de descentralización el volumen del gasto sub-nacional y la recaudación de ingresos. El gráfico siguiente (véase Figura 4) muestra la correlación entre los ingresos propios y las transferencias y el volumen de gasto de los gobiernos sub-nacionales por grupos de ingresos. A nivel mundial, las transferencias constituyen, de media por grupo de ingresos, la principal fuente de ingresos de los GLR. También destaca **una correlación positiva entre el volumen**

<sup>37</sup>. Consejo de Europa, "Conclusions on Transformative Post-2015 Agenda," reunión de los Consejos 16/ 12/2014, 2014; Global Civil Society, "Spotlight on Sustainable Development: Exploring New Policy Pathways," 2018.

Figura 4

### Relación entre los ingresos propios de los GLR y las transferencias que perciben con respecto al volumen de gastos (totales y de capital) por grupos de países según sus niveles de ingresos



Fuente: OECD-UCLG, *World Observatory on Subnational Government Finances and Investments*, 2019

**de ingresos propios y los gastos de capital.** Sin embargo, tanto los coeficientes de gastos como los de los ingresos deben ser considerados con prudencia. En este sentido hay que tener en cuenta la compleja estructura existente a nivel sub-nacional, el contexto político y las capacidades técnicas que aumentan o reducen el margen de maniobra.

En relación a los gastos, y en particular a los gastos de capital, la autonomía de los GLR para

gestionar su presupuesto puede ser muy limitada en la práctica. Mientras que los GLR, de media mundial, son responsables de aproximadamente el 39% de la inversión pública, el gasto de capital en muchas regiones del mundo suele estar controlado de manera estricta por los niveles más altos de gobierno para responder a las prioridades nacionales en detrimento de las necesidades definidas a nivel local. Sin embargo, uno de los principales objetivos de la descentralización es hacer, precisamente, que los GLR rindan cuentas ante las comunidades locales que los escogieron y adaptar al contexto local las políticas de desarrollo y de financiación. La piedra angular de la localización de los ODS radica en la autonomía de los gobiernos locales para decidir de manera democrática y participativa sobre sus prioridades.

Por lo que respecta a los ingresos, en la mayoría de las regiones existe un desajuste crítico entre las responsabilidades transferidas y los ingresos asignados a los GLR. El principio de que las "finanzas deberían ser acordes a las responsabilidades" y los principios de subsidiariedad ilustran la importancia de un empoderamiento financiero eficaz de los GLR en la consecución de los ODS. Este es el compromiso asumido en el párrafo 34 de la Agenda de Acción de Addis Abeba adoptado por los Estados miembros de las Naciones Unidas. El análisis pone de relieve que los mandatos siguen sin tener una financiación adecuada, y que muchos GLR luchan por financiar la prestación de servicios básicos.

**Para innovar en la financiación de la infraestructura urbana y llevar a cabo las reformas institucionales necesarias recomendadas por la Nueva Agenda Urbana es imprescindible disponer de un marco financiero y de gobernanza conjunto.** Los actuales sistemas fiscales locales deberían ser reformados para estimular un marco gradual basado en un sistema tributario local dinámico y boyante que también debería inspirarse en los derechos (véase el Cuadro 1). Del mismo modo, las transferencias de los gobiernos nacionales a los GLR deberían redistribuir de manera más justa los ingresos fiscales nacionales para permitir a los GLR prestar servicios públicos de calidad, y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. En consecuencia con el principio de subsidiariedad y el autogobierno local, los sistemas fiscales locales no deberían obstaculizar las competencias y capacidad de los GLR de establecer prioridades locales junto a sus comunidades.

Las transferencias de igualación deben ser reformadas (o creadas) para fortalecer a los territorios más rezagados, de manera que reflejen la realidad del contexto local (por ejemplo, falta de infraestructuras y de servicios; indicadores socioeconómicos, etc.) y las diferentes capacidades financieras de los GLR. **La cooperación intermunicipal, reforzada por un sistema fiscal justo, suele favorecer mecanismos financieros que estimulan la solidaridad entre territorios.** Estos mecanismos han demostrado ser especialmente eficaces para financiar el desarrollo de la infraestructura en las áreas metropolitanas, mediante el fomento de sinergias y la reducción de las desigualdades persistentes entre las ciudades centrales y las situadas en la periferia.

## Cuadro 1

### La defensa de los derechos de las personas y el fortalecimiento de las finanzas municipales

Saber "cómo pagar la creciente demanda de servicios urbanos de calidad" no es una cuestión estrictamente técnica ni regida por normas contables. Una buena gestión financiera local plantea cuestiones complejas: cómo promover un crecimiento económico equitativo para reducir las desigualdades y asumir los riesgos del sector privado. Además, con un nuevo paradigma de sostenibilidad, se ha de contemplar una distribución más justa y equilibrada de los costes de la infraestructura urbana a lo largo de su vida útil.

De hecho, el acceso de los GLR a la financiación a largo plazo es indispensable para promover la equidad intergeneracional y no endeudar a las generaciones futuras. Del mismo modo, las vías para recaudar los ingresos (impuestos, tasas y aranceles) y los procesos para definir y aplicar las responsabilidades en el gasto pueden acentuar o aliviar la desigualdad socioeconómica de género o la relacionada con el envejecimiento y el respeto de los derechos humanos.

Independientemente de la "cultura fiscal" que tenga la ciudadanía, existe un vínculo directo entre la satisfacción con la provisión de los servicios públicos, la confianza en la gestión pública, y el deber de los contribuyentes. Por lo tanto, las campañas de sensibilización deberían ir de la mano de una mejora de la responsabilidad de los GLR en la gestión financiera y una mayor transparencia en la prestación de servicios. Muchos de los GLR situados en países en desarrollo necesitan construir marcos innovadores junto a las organizaciones comunitarias para fortalecer su débil base fiscal, que muchas veces se encuentra fuertemente condicionada por la relevancia de la informalidad en la economía urbana. En este sentido, unos sistemas financieros municipales bien gestionados pueden ofrecer la oportunidad de corregir patrones nacionales históricos de exclusión económica y social hacia los grupos más vulnerables.

Las consideraciones éticas y de justicia social son claves para medir la calidad de la gestión pública y son una parte esencial del "crecimiento sostenible" local y de los circuitos globalizados. Los GLR son agentes de contratación pública muy importantes y muchos han estado experimentando para reforzar ámbitos como la responsabilidad social y las evaluaciones de impacto ambiental. La inclusión en las licitaciones de contratación pública de cláusulas ambientales y de condiciones de trabajo dignas permite a los GLR promover prácticas sostenibles tanto para las cadenas de suministro cortas como para las largas. Es bastante instructivo tener en consideración los vínculos entre el desempeño de las finanzas municipales y la consecución de los ODS desde un marco centrado en los derechos. Las diferentes redes de GLR son cada vez más conscientes de su responsabilidad hacia las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos y promueven principios básicos como el de "no hacer daño" y procesos de toma de decisiones no discriminatorios y participativos. Precisamente, el proceso de presupuestos participativos es el más conocido y experimentado de todos.



Trabajadoras de una ONG local de Nzérékoré (Guinea) encargadas de mantener el mercado en óptimas condiciones de salud y seguridad. Esta iniciativa cuenta con el apoyo de UNICEF (foto: Julien Harnais, bit.ly/2Vll3y9).

Los GLR deberían tener mayores competencias y capacidad técnica para gestionar los activos urbanos y territoriales con instrumentos de gestión del suelo adecuados. A partir de la experiencia desarrollada por algunas ciudades piloto de países en desarrollo (incluida China), se están realizando esfuerzos adicionales para capturar mejor las plusvalías del suelo y reinvertirlas en la construcción y mejora de infraestructuras locales. La mejora en la gestión del suelo necesita de instrumentos catastrales adecuados y de diferentes mecanismos de financiación para cobrar a quienes se benefician directamente de la inversión pública en infraestructura, como pueden ser promotores, particulares y el sector empresarial<sup>38</sup>. Estas experiencias deben ser difundidas y apoyadas.

Todos estos objetivos pueden ser logrados con una colaboración multinivel más estrecha. **Esta colaboración da forma a las políticas fiscales e incorpora los flujos financieros que refuerzan el liderazgo político de los GRL en la aplicación de incentivos o sanciones -como la fijación de precios del carbono-, que tienen como finalidad promover el cambio de comportamiento.** Sólo entonces la tracción local acelerará realmente la transición energética. Por otra parte, se aprecia una mayor resistencia en torno a otras fuentes de ingresos potenciales de los GLR relacionados con la competencia fiscal y que tienen incidencia en la equidad interregional. En particular, en plena era de emergencia climática y de evaluación de sus impactos socioambientales, el debate sobre una participación más equilibrada de los GLR en la tributación de los recursos naturales es un debate que aún necesita ser abordado de manera más exhaustiva.

### Medidas prácticas para estimular las inversiones en la localización de los ODS

Una vez abordada la reforma fiscal estratégica a medio plazo, **es necesario revisar los marcos de endeudamiento y las regulaciones con el objetivo de facilitar préstamos responsables a los GLR, así como el acceso a mercados adaptados a sus diferentes niveles de madurez financiera.**

Merece la pena destacar una paradoja. En 2019, los GLR de 113 países tienen el derecho de solicitar préstamos en los mercados nacionales e internacionales<sup>39</sup>, aunque en la práctica, las propuestas de los GLR suelen estar muy controladas por los niveles superiores del gobierno. En 2012, otro estudio mundial identificó sólo 22 países que permitían a sus municipios acceder a préstamos sin controles tan restrictivos. Cuando los GLR tienen la intención de obtener préstamos directamente de las instituciones financieras, sus proyectos a menudo no cumplen con los estándares de viabilidad, bancarización y riesgo fijado por los prestamistas. De hecho, en 2013, sólo el 20% de las 500 grandes ciudades de los países en desarrollo eran consideradas solventes en los mercados nacionales; este porcentaje se redujo al 4% cuando fueron calificadas por los mercados internacionales<sup>40</sup>.

Esto confirma que el reto de acceder a una financiación a largo plazo está limitado por una combinación de políticas, normas restrictivas y debilidad institucional (falta de "proyectos financiables" e "instituciones solventes"). Por lo tanto, resulta esencial que los GLR, junto a sus gobiernos nacionales, promuevan el diálogo institucional y procedan a revisar las normas y a crear mecanismos para reforzar sus

<sup>38</sup> Ahmad et al., "Scaling up Investment for Sustainable Urban Infrastructure: A Guide to National and Subnational Reform."

<sup>39</sup> De 121 países, 7 prohíben claramente a los GLR acceder a préstamos, y uno de los perfiles no dispone de información. OCDE y CGLU, "World Observatory on Sub-National Governments' Finance and Investment. Country Profiles." (Barcelona, 2019).

<sup>40</sup> El estudio incluye a 160 países. Ivanya, M Ivanya and A Shah, "How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization," 2014.

<sup>41</sup> John Hogg, "Financing Sustainable Cities: How We're Helping Africa's Cities Raise Their Credit Ratings," The World Bank, 2013.

capacidades y poder cumplir las condiciones de acceso a un préstamo responsable. Al mismo tiempo, las instituciones de crédito necesitan adaptar mejor sus políticas de préstamo a los diferentes niveles de madurez financiera de los GLR y comprender mejor su contexto, dando prioridad a la localización de los ODS y de las demás agendas mundiales. Al mismo tiempo, las instituciones internacionales también deberían revisar sus regulaciones e invertir directamente en los gobiernos sub-nacionales (por ejemplo, el Banco Mundial). **Los flujos de inversión pueden aumentar cuando las autoridades nacionales y locales articulan de una manera sólida sus estrategias de financiación sostenible a nivel sub-nacional.**

**Las estrategias de financiación local deben responder a los diferentes contextos de los GLR y diversificar las opciones disponibles para satisfacer las necesidades de las regiones y las áreas metropolitanas hasta las ciudades intermedias y los pequeños municipios.** Las transferencias y las subvenciones (de acuerdo con criterios claros) pueden ser diseñadas para los GLR con menos recursos y también para proyectos no autofinanciados (especialmente en los países menos desarrollados); en este sentido, se deberían conceder tipos de préstamos diferenciados para los GLR y proyectos autofinanciados más sólidos desde el punto de vista fiscal<sup>42</sup>.

Existe una fuerte división sobre cuáles son los instrumentos preferidos para la concesión de préstamos de acuerdo con modelos desarrollados en diferentes regiones. En América del Norte, se prefieren los bonos municipales, mientras que en Europa, el marco tradicional está definido por los préstamos bancarios o los fondos municipales, aunque en los últimos años, algunos GLR de Europa también han experimentado con bonos "verdes", bonos "sostenibles" o incluso con bonos "ODS", que rara vez han sido utilizados en países en desarrollo. En un estudio reciente se examinaron más de 70 productos financieros que podrían ser utilizados para recaudar y dirigir nuevos recursos hacia infraestructura urbana sostenible<sup>43</sup>; algunos de ellos van desde la descentralización fiscal hasta contratos vinculantes, pactos de ciudad y subvenciones basadas en el rendimiento. Otros ejemplos incluyen la "financiación mixta" (público-privada), préstamos en "moneda local" para mejorar la capacidad de reembolso de los GLR y "mecanismos de financiación mancomunada a escala sub-nacional o municipal" con proyectos que pueden variar de la pequeña a la gran escala. Todo esto se hace generalmente a través de la creación de Vehículos de Inversión Nacional, Vehículos de Financiamiento Internacional y alianzas Público-Privadas-Comunitarias (4P) renovadas<sup>44</sup>.

Los fondos de desarrollo municipal han tenido éxito en corregir las necesidades de las ciudades intermedias y municipios pequeños, tanto en las economías avanzadas como en aquellas de medios y bajos ingresos, aunque éstos últimos en menor medida. Algunos de los ejemplos más conocidos son el FINDETER de Colombia, el Fondo de Desarrollo Municipal de Bangladesh o la Oficina del Fondo de Desarrollo Municipal de Filipinas. En África, esta renovación estratégica está siendo discutida por la red de Instituciones Financieras Africanas para

Gobiernos Locales (RIAFCO por sus siglas en inglés) que integra a las principales Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) de la región.

En los últimos años, numerosos proyectos urbanos se han apoyado en estudios climáticos para cumplir con los estándares de bancarización; entre estos servicios se encuentran *Cities Development Initiative for Asia* (CDIA), el C40 *Cities Finance Facility* y el Programa de Acciones Transformativas de ICLEI, que han contribuido a mejorar el mapeo y emparejamiento de proyectos con oportunidades financieras. Por ejemplo, el Pacto Global de Alcaldes (GCOM) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se han unido para ayudar a "preparar y acelerar la financiación a proyectos de acción sobre el clima urbano"<sup>45</sup>. A través de las redes de GLR, junto con las instituciones financieras al desarrollo (IFD), están creando estrategias articuladas para combinar el impacto transformador de cada proyecto. Iniciativas como el *Gap Fund* o el *Green Cities Development Bank*, dirigidos respectivamente por el Pacto Global de los Alcaldes (GCoM por sus siglas en inglés) y C40, son pasos al frente para cerrar las brechas existentes en la arquitectura financiera sub-nacional.

También se están creando otros mecanismos para ayudar a preparar proyectos y establecer vínculos con instituciones financieras, como la *African Territorial Agency* promovida por CGLU África y el Fondo Internacional de Inversiones Municipales, impulsado por CGLU y el FNUDC (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización) en colaboración con el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV por sus siglas en inglés). Por último, la Coalición Mundial para las Finanzas Municipales de Málaga, reúne a los líderes de los GLR, FNUDC e instituciones internacionales para discutir estrategias alternativas sobre la mejora del acceso de los gobiernos sub-nacionales a la financiación. Hay un rendimiento adicional de la inversión que debería ser tenida en consideración desde el marco de cooperación para el desarrollo: la posibilidad de que los GLR intercambien y adquieran conocimientos, y conserven la experiencia local.

**Proporcionar vías y procesos regularizados y predecibles a los GLR para que puedan tener acceso a financiación a largo plazo puede generar un impacto enorme en el progreso de las inversiones hacia una infraestructura sostenible. Este cambio puede comportar mejoras en la estructuración de las transferencias entre los gobiernos nacionales y locales, fortalecer los sistemas para generar ingresos desde fuentes propias, prestar asistencia para el desarrollo localizado y facilitar el acceso a mecanismos financieros innovadores. La desigualdad en el acceso de los GLR a los recursos debe tener una mayor visibilidad en la escena internacional y a nivel nacional para, acto seguido, ser discutido y corregido a través del cambio en el ecosistema financiero. ○**

<sup>42</sup> CGLU y GTF, "Financing Urban and Local Development: The Missing Link in Sustainable Development Finance, Sub-National Finance" (UCLG, 2015).

<sup>43</sup> Graham Floater et al., "Financing The Urban Transition: A Summary for Policymakers," 2017.

<sup>44</sup> Graham Floater et al., "Financing The Urban Transition: A Summary for Policymakers," 2017.

<sup>45</sup> Contribución de C40 al informe de la GTF sobre el FPAN de Naciones Unidas 2019. Véase Banco Europeo de Inversiones "Global Climate City Challenge. 2019", disponible en <https://www.eib.org/en/projects/sectors/urban-development/city-call-for-proposal/index.htm>

## Conclusiones

El Informe ha aportado una visión integral de los progresos realizados hasta el momento en la consecución de los ODS, analizando para ello el papel desempeñado por los GLR en las transformaciones hacia un futuro más sostenible. Su principal conclusión apunta a que las agendas mundiales sólo pueden ser logradas a través de un **proceso de localización completo, compartido y responsable**. En pocas palabras, el hecho de que la urbanización -y su interacción positiva con los territorios-, se plantee o no desde la sostenibilidad será clave para preservar el futuro de nuestras sociedades y de nuestro planeta. Las acciones que emergen de las ciudades y los territorios constituyen alternativas políticas dotadas de un enorme potencial para co-crear un futuro sostenible desde abajo, poniendo a las personas en su centro. Alcanzar los ODS significa crear sociedades justas capaces de proporcionar oportunidades de vida para el conjunto de la población, así como que el desarrollo de estas sociedades no implique la destrucción del medio ambiente y, por ende, su propia destrucción.

Los GLR están tomando la iniciativa en promover acciones que generen impacto en las diferentes dimensiones del desarrollo y que tienen el potencial de generar cambios profundos y sistémicos. Como se ha mostrado a lo largo de este Informe, estas estrategias de desarrollo localizadas -desarrolladas a partir de las realidades locales y adaptadas a ellas-, también tienen un impacto a nivel mundial en el proceso de transformación del desarrollo, que a su vez refuerza los procesos locales sostenibles. El potencial transformador de la adopción de un **enfoque territorial del desarrollo local** es enorme. Sin embargo, la magnitud de los desafíos que deben ser afrontados hace que sea crucial acelerar y ampliar los esfuerzos para localizar los ODS. A medida que afrontar estos desafíos se vuelve cada vez más urgente, se hace más necesario que nunca contar con entornos institucionales favorables que empoderen a los grupos locales vulnerables con mecanismos de gobernanza multinivel bien articulados y con una movilización adecuada de recursos que permitan dar el salto hacia el desarrollo sostenible.

Nos encontramos en un punto crítico de la Historia: no cumplir con la Agenda 2030 y no alcanzar los ODS va mucho más allá de no cumplir con un compromiso político. Implica que las comunidades y los territorios, tal y como los conocemos, se vean empujados a una dinámica ambiental y social extremadamente peligrosa de consecuencias impredecibles. La armonización de la urbanización y el desarrollo territorial representan una oportunidad para revertir esta tendencia, pero debemos aprovecharla. Los GLR están cada vez más comprometidos con la consecución de las agendas mundiales. Sin embargo, a fin de aprovechar plenamente el potencial de la acción local y garantizar que las agendas mundiales de desarrollo se apliquen realmente sobre el terreno, es preciso abordar con eficacia los importantes desafíos que son resumidos en las recomendaciones que figuran a continuación.

# 4. Recomendaciones políticas: nuestra hoja de ruta para acelerar la consecución de la Agenda 2030 a través de la localización de los ODS

**La transformación necesaria para cumplir con las agendas mundiales solo se podrá llevar a cabo si nuestro modelo de desarrollo responde a los sueños y expectativas de nuestras comunidades, y si se apoya en el esfuerzo y compromiso colectivo para construir juntos sociedades más solidarias, justas y sostenibles.**

Dichas agendas deberán ser implementadas a escala local o no se harán realidad. Los gobiernos locales y regionales (GLR) juegan un papel decisivo para lograr los cambios necesarios y prestar servicios que promuevan la inclusión y el uso eficaz de los recursos naturales para una mayor sostenibilidad. Los GLR son conscientes de la urgencia y de la necesidad de acelerar e intensificar estas transformaciones.

Los resultados del Quinto Informe de GOLD (GOLD V) sobre los que se inspiran estas recomendaciones se apoyan también en el documento “El Compromiso de Bogotá y la Agenda de Acción” adoptados en 2016 por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y en los informes

anuales del *Global Taskforce* de Gobiernos Locales y Regionales (GTF) presentados desde 2017 al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (FPAN).

En un contexto de aumento de las desigualdades, de destrucción de los ecosistemas y de tensiones que debilitan la solidaridad entre los pueblos, el informe GOLD V presenta los esfuerzos realizados por gobiernos locales y regionales de todo el mundo para responder a las necesidades y esperanzas de sus comunidades. Es un mensaje claro que aborda cómo un proceso de localización que cuente con los apoyos adecuados puede ser determinante para concretar una nueva visión que salvaguarde sostenibilidad del planeta. Las recomendaciones presentadas a continuación van dirigidas a los líderes locales y regionales y a sus organizaciones, a sus socios, a los gobiernos nacionales y a las organizaciones internacionales, pero también a la sociedad civil, al sector privado y al resto de actores implicados en la gobernanza de nuestras sociedades.

## Los gobiernos locales y regionales están liderando el camino hacia un mundo más equitativo y sostenible

En un mundo cada vez más urbanizado, las acciones de las ciudades y de los GLR ocupan un lugar central en las agendas mundiales, ya que es precisamente a nivel local donde se manifiestan más claramente las interacciones entre las diferentes agendas. Lograr la consecución de la Agenda 2030 implica implementar en su totalidad los principios de la Nueva Agenda Urbana y de la Agenda de Acción de

Addis Abeba, ya que solo así seremos capaces de transformar los modelos de producción y consumo, tal y como requieren el Acuerdo de París sobre el Clima y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Las recomendaciones que se enuncian a continuación tienen por objeto reconocer y reforzar la función tractora de los GLR en el impulso de un enfoque territorial alternativo del desarrollo.

# Acciones a nivel local y regional

## Movilizar nuestras fuerzas para la localización de la Agenda 2030 en las ciudades y territorios

A pesar de que los gobiernos locales y regionales, junto a sus organizaciones y redes, han tomado la iniciativa en la localización de los ODS, es necesario dar un salto cualitativo para alcanzar los objetivos, para el cual los gobiernos locales y regionales (GLR) deberían:

- Adoptar los ODS como un marco de referencia para orientar sus políticas, planes, programas y presupuestos, garantizando un enfoque coherente e integrado que respete el Acuerdo de París, el Marco de Sendai y los principios de la Nueva Agenda Urbana.
- Reforzar las ambiciones de los GLR a través de la **apropiación de los objetivos** de las agendas mundiales y de su **implementación local** por parte de la ciudadanía. Para asegurar la co-creación es esencial la participación de los actores locales en la definición, implementación y evaluación del proceso de localización.
- Compartir y aprender: es importante participar en las redes de gobiernos locales y regionales, e invertir en la **capacitación y en el intercambio** de experiencias y conocimientos, como también facilitar la asistencia técnica y la cooperación descentralizada para promover la localización de los ODS.
- Reforzar los vínculos con la ciencia y la academia: favorecer y promover las alianzas con los centros de investigación y potenciar la creación de **"laboratorios" donde experimentar** e innovar en la implementación, evaluación y seguimiento del proceso de localización.

## Proteger los Bienes Comunes, los Derechos Humanos y la Cultura para promover la Paz

La preservación de los Bienes Comunes mundiales (la biodiversidad, la tierra, la atmósfera, los océanos) que determinan la supervivencia de todos los seres vivos, así como la protección de la paz, de la diversidad cultural y de los Derechos Humanos, exigen acciones contundentes a nivel local. Se invita a los GLR a:

- Favorecer **relaciones más ecológicas y sistémicas entre la humanidad y la naturaleza**. Los GLR

deben promover la solidaridad entre las comunidades urbanas y rurales -"el continuo urbano-rural"-, y fortalecer las políticas públicas destinadas a frenar la deforestación y la desertificación; también para gestionar de manera más eficaz los sistemas y redes de áreas protegidas existentes, incluyendo las terrestres, las de agua dulce (tanto superficiales como subterráneas), y las marinas. También deberán contribuir a mejorar el bienestar, incluyendo el de los pueblos y comunidades indígenas cuyas vidas dependen de la conservación de los bosques, del agua y del suelo, y de la mitigación del cambio climático.

- Alcanzar la **neutralidad climática de las ciudades y territorios** considerando el largo ciclo de vida de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), para responder de forma proactiva a la emergencia climática. Disociar el desarrollo socioeconómico de la degradación ambiental requiere un desarrollo urbano y una gestión territorial mejor adaptada y una gestión más responsable y equitativa de los recursos naturales y de los residuos, a la vez que se garantice la reducción de las desigualdades. Estas aspiraciones implican desincentivar y desinvertir en los combustibles fósiles para liberar recursos financieros que pueden ser invertidos en intensificar la protección de las poblaciones y ecosistemas más vulnerables, y en compensar aquellas emisiones de GEI que no se puedan reducir más.
- Contribuir a mantener el **calentamiento global por debajo de 1,5°C** para finales del siglo XXI, a través de la definición colectiva de las Contribuciones Determinadas en cada territorio en el marco de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) para la implementación de las disposiciones del Acuerdo de París. También será fundamental apoyar las negociaciones del Marco Global de Biodiversidad Post-2020, así como de la Convención Internacional de los Humedales y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.
- Promover la paz y la diplomacia entre ciudades, afrontando las causas que originan la violencia local, educando para su erradicación y promoviendo una mentalidad sobre la cual construir una cultura de diálogo. Promover las ciudades y territorios como **espacios de convivencia y de paz** a través de medidas destinadas a combatir la violencia interpersonal, el extremismo, el racismo, la xenofobia, la violencia de género y otras formas de intolerancia, y garantizando la integración del conjunto de la ciudadanía.
- Promover la **cultura como cuarto pilar del desarrollo sostenible** y una dimensión fundamental de la identidad local y de la solidaridad mundial, y un vector de la paz y de los Derechos Humanos. Reforzar las políticas y programas culturales poniendo en valor la memoria, el patrimonio, la creatividad, la diversidad cultural y los conocimientos como componentes de un desarrollo local sostenible.

## Situar a los Derechos Humanos y al “Derecho a la Ciudad” en el centro de las agendas locales: fortalecer las políticas públicas locales “para no dejar a nadie atrás”

Dado su carácter multidimensional, la erradicación de la pobreza extrema está intrínsecamente relacionada con la protección de los Derechos Humanos. Los GLR deben situar el “Derecho a la Ciudad” en el centro de la gobernanza urbana y territorial para asegurar el acceso universal a servicios básicos de calidad y a una alimentación nutritiva, a la educación y a la salud, a oportunidades económicas y a una vivienda digna y, reducir el riesgo de desastres para las poblaciones más vulnerables. Estos son elementos esenciales de las políticas públicas territorializadas para luchar contra la pobreza. Las alianzas con las comunidades y organizaciones comunitarias de base son fundamentales para co-crear soluciones alternativas, especialmente allí donde haya mayores déficits en la prestación de servicios públicos. Los gobiernos locales y regionales deberían comprometerse a:

- Poner fin a toda normativa y política social a nivel local que lleven a prácticas discriminatorias con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades para el conjunto de la población, y en particular para las mujeres, los pueblos indígenas y las minorías étnicas, los colectivos LGTBQIA+, la gente mayor y los jóvenes, y las personas con cualquier tipo de discapacidad física o mental. Facilitar el acceso de los migrantes y refugiados a los derechos y servicios con independencia de su estatus legal.
- Luchar contra la discriminación y la violencia de género mediante políticas, presupuestos y reformas legales adaptadas al contexto local. Los GLR pueden sensibilizar a través de programas educativos sobre la deconstrucción de los roles de género. Las mujeres deben estar representadas de manera paritaria y tener un rol igual al de los hombres en los órganos de toma de decisiones. También es necesario adoptar políticas que tengan en cuenta las particularidades de los territorios y promuevan la igualdad de acceso a la salud y a la educación, y reconozcan el papel de las mujeres en la economía doméstica e informal. La igualdad de género tiene un efecto multiplicador en la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la justicia social.
- Apoyar la consecución del derecho universal a una vivienda digna, incluyendo al coste asequible, la seguridad de la tenencia, la habitabilidad, la accesibilidad y de respeto de las normas culturales. Este derecho debe entenderse en el contexto del “Derecho a la Ciudad”. Los GLR pueden promover políticas de vivienda inclusivas e iniciativas de mejora de barrios precarios en colaboración con las comunidades para prevenir los desalojos forzados.

- Promover los principios del Gobierno Abierto como herramienta para mejorar la transparencia y participación ciudadana. En este ámbito, será fundamental crear espacios y mecanismos que promuevan la participación ciudadana en la toma de decisiones locales, el acceso a la información y la apropiación por parte de la comunidad de la Agenda 2030 y de otras agendas mundiales.

## Potenciar la co-creación de ciudades y territorios a través de un urbanismo y gestión territorial sostenibles y participativos

La planificación debe ser el resultado de los sistemas políticos, económicos, y sociales en los que se inscribe. La localización de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana requiere de una reforma profunda de los reglamentos y marcos de planificación, incluyendo la necesidad de formar a profesionales de la planificación y a investigadores cualificados. Para renovar los marcos de planificación urbana y territorial a fin de facilitar la participación, los GLR deberían:

- Adoptar un marco de planificación integrada, como se refleja en la Nueva Agenda Urbana, para reforzar la dimensión inclusiva de las ciudades, promover la adaptación y mitigación al cambio climático, de prevención del riesgo de desastres, y fortalecer los vínculos urbano-rurales. La planificación inclusiva y participativa es un impulso clave para la co-creación de ciudades y territorios sostenibles.
- Reforzar las capacidades y retener la experiencia local para hacer frente a la urbanización acelerada a partir de enfoques adaptados que permitan reducir la expansión urbana y evitar los costes de intervenciones posteriores. Las medidas más urgentes son necesarias en las regiones que concentrarán el crecimiento urbano más rápido (África Subsahariana y el Sur y Sudeste de Asia).
- Intensificar los esfuerzos en reforzar la resiliencia urbana ante riesgos de desastres, involucrando a las comunidades locales, y en particular a los grupos más vulnerables que habitan en áreas costeras y en los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- Contribuir a la promoción de un desarrollo urbano “policéntrico” que reduzca las brechas entre centro y periferia, impulse una mayor compacidad y diversidad sociofuncional del tejido urbano, reduzca las desigualdades territoriales y evite la segregación urbana.
- Crear y preservar los espacios públicos abiertos para promover la inclusión y proteger el patrimonio histórico y la cultura local, y a la vez generar soluciones innovadoras que permitan estimular la creatividad con vistas a un desarrollo urbano sostenible.



- **Reducir la dispersión urbana**, acortar las distancias y los tiempos en los desplazamientos entre el hogar y el trabajo, y promover el acceso a modos alternativos y seguros de movilidad (por ejemplo, “ciudades peatonales”) para reducir las emisiones de GEI. La planificación urbana y territorial puede vehicular la transformación en el uso de las energías renovables y a una reducción de la huella ecológica de ciudades y territorios, impulsando para ello la creación de espacio público e infraestructuras verdes, reduciendo los residuos y la contaminación atmosférica, como también los riesgos de inundaciones y sequías, o contrarrestando los efectos de “isla de calor” urbana.
- Mejorar las relaciones con las áreas periurbanas y rurales de su entorno, evitar la degradación de los suelos y reforzar la **seguridad alimentaria** y los medios de subsistencia de los agricultores.
- Mejorar la gestión de las **áreas naturales protegidas** y de los servicios eco-sistémicos como puedan ser las cuencas hidrográficas de las cuales depende el suministro de agua dulce a las ciudades, e incentivar las políticas de reforestación.

## Mejorar el acceso a servicios públicos sostenibles e inclusivos en las ciudades y territorios

Los GLR deben desarrollar un enfoque integrado y sistémico para garantizar el acceso universal, entre otros, al abastecimiento de agua potable y al saneamiento, a la educación y a la salud de calidad, a una movilidad pública sostenible y asequible, y a una gestión integral de los residuos y de una energía limpia. Para ello, los GLR deben:

- Gestionar el **desarrollo de infraestructuras** de acuerdo con los planes de urbanismo y las estrategias de inversión a largo plazo para guiar el desarrollo económico y el crecimiento urbano, en particular allí donde se prevea una mayor presión urbanística.
- Reducir el **impacto ambiental** de las infraestructuras urbanas y contribuir a mejorar la resiliencia de las comunidades.
- Promover la **cooperación intermunicipal** y otros mecanismos similares para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, ya sea en las áreas metropolitanas, en las ciudades y áreas periurbanas, o entre municipios vecinos de áreas rurales.
- Garantizar el acceso a servicios públicos económicamente asequibles, explorando la implantación de nuevos modelos de coproducción de servicios que faciliten el acceso universal, por ejemplo, aprovechando las nuevas tecnologías descentralizadas (en la energía solar y el saneamiento); apoyar a las pequeñas empresas prestadoras de servicios que son esenciales para **mejorar la calidad**

**de los servicios**, y que incluye reconocer e integrar gradualmente a los trabajadores del sector informal en su gestión.

- Mejorar la gestión de los servicios públicos básicos, incluidas las adquisiciones y la transparencia, y facilitar la creación de **alianzas innovadoras en materia de coproducción y de cogestión**.

## Priorizar los esfuerzos en el futuro del empleo y el desarrollo económico local

Es urgente alejarse de aquellos patrones de crecimiento económico, consumo y producción de bienes y servicios que perpetúan las desigualdades, agotan los bienes comunes mundiales y amenazan con causar daños irreversibles al medio ambiente. Por lo tanto, los GLR deberían:

- Incentivar un desarrollo económico local que contribuya a generar **oportunidades socioeconómicas sostenibles adaptadas** a las necesidades y particularidades de cada ciudad y territorio, y respete las normas de responsabilidad social y ambiental.
- Priorizar el **empleo digno** y reconocerlo como un derecho; elaborar políticas que permitan superar los obstáculos y vulnerabilidades en el acceso al empleo de determinados segmentos de la población como las mujeres, los jóvenes, poblaciones LGTBQIA+, las minorías étnicas y religiosas o las personas con discapacidad; encontrar soluciones inclusivas para implicar a los migrantes con independencia de su estatus legal; y facilitar la transferencia de conocimiento intergeneracional para preservar, difundir y potenciar el “saber hacer” y la producción local.
- Crear espacios para la **innovación local** que impulsen y amplíen las capacidades locales, incluidas aquellas de base tecnológica y ligadas a la economía verde; apoyar a las pequeñas y medianas empresas que contribuyen al crecimiento sostenible y crean empleo; favorecer las sinergias entre las iniciativas locales, las agrupaciones productivas (*clusters*) y la cooperación entre sectores y territorios.
- Garantizar que las **nuevas tecnologías y las plataformas digitales** de la economía colaborativa no amplíen las desigualdades al aumentar los empleos de baja calidad, y evitar que los sistemas productivos extractivos debiliten la cohesión social y el bienestar de la comunidad. Elaborar políticas de protección de la privacidad de la población en la gestión de datos.
- Promover **modelos económicos alternativos** y acelerar en la transición hacia una economía local circular y verde, e impulsar la economía social y colaborativa y el turismo sostenible. Apoyar la transición hacia sistemas alimentarios territorializados que beneficien la salud al mismo tiempo que minimicen el impacto ambiental.

- Debido a la relevancia y al número creciente de trabajadores implicados en las actividades de la **economía informal** (estimados aproximadamente en unos 2.000 millones de personas en todo el mundo, y con una sobrerrepresentación de la mujer), los GLR deben reconocer su importancia en las dinámicas urbanas, tomar iniciativas para mejorar sus condiciones laborales y facilitar la transición de sus actividades hacia la economía social y solidaria, promoviendo su acceso a la protección social.
- Crear las condiciones, las capacidades y el nivel de confianza necesarios para que la **contratación pública** contribuya al desarrollo sostenible, promoviendo para ello el trabajo digno, la preservación del medioambiente y la cultura de la transparencia en la contratación pública y, al mismo tiempo, respetar la autonomía de los GLR en la concreción de las prioridades políticas.

## Acciones a nivel internacional y nacional

### Promover un movimiento local-global para localizar los ODS. La localización debería de ser el eje central de las estrategias nacionales de desarrollo sostenibles

Para lograr los objetivos de la Agenda 2030 en los plazos previstos es necesario acelerar el ritmo y reforzar las ambiciones. Los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales deben colaborar con los GLR y sus redes para aumentar su impacto y fortalecer las alianzas que involucren "al conjunto del gobierno" (*whole of government*) y "de la sociedad" (*whole of society*) con el objetivo de estimular la localización. De acuerdo con ello, los gobiernos nacionales deberían:

- Integrar (o reforzar) las **estrategias de localización** en los planes, programas y presupuestos de las estrategias y planes de acción nacionales de desarrollo sostenible a fin de ampliar la participación de los GLR y de los actores locales, y acelerar el desarrollo sostenible en cada territorio.
- Las estrategias coordinadas para la consecución de la Agenda 2030, los ODS, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana son indispensables. **Ninguno de estos programas puede ser abordado**

**de forma aislada.** Para ello es necesario mejorar la coordinación entre los planes nacionales de desarrollo sostenible, las NDC en virtud del Acuerdo de París y las Políticas Nacionales Urbanas (PNU) así como con otros planes estratégicos, con el objetivo de superar las estrategias sectoriales fragmentadas, mejorar la asignación de recursos y estimular la implementación en todos los niveles de gobernanza, desde el mundial hasta el local y viceversa.

### Crear un "entorno institucional favorable" para la localización: empoderar a los gobiernos locales y regionales y garantizar una financiación adecuada son imperativos para apoyar la localización

Para apoyar la localización de los ODS, los GLR necesitan de una política de descentralización eficaz que fortalezca sus competencias y recursos. Los principios de una descentralización eficaz son definidos en las Directrices Internacionales sobre Descentralización, adoptadas por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat en 2007.

- Los GLR requieren que sean respetados los **principios de autonomía local** y de subsidiariedad para responder a las demandas de sus poblaciones, innovar y adaptar las políticas nacionales y los ODS al contexto local. Se necesitan acciones urgentes para reforzar a los GLR.
- Los GLR deben disponer de las capacidades y los medios para garantizar la prestación de **servicios básicos de calidad**, -un principio universal reconocido por las Naciones Unidas-, al conjunto de la población. Deben ser reconocidos como una responsabilidad directa -o compartida- por los marcos legales de la mayoría de países, a fin de cumplir con el principio de "no dejar a nadie atrás", uno de los objetivos fundamentales de la Agenda 2030.
- Para garantizar el **reconocimiento de los poderes y las capacidades presupuestarias** adecuadas a los GLR, como así reconoce la Agenda de Acción de Addis Abeba (párrafo 34), es necesario fortalecer la fiscalidad local, incluida la posibilidad de capturar parte de las plusvalías del suelo y de la propiedad, así como garantizar asignaciones equitativas, regulares y previsibles, y el acceso a préstamos responsables para inversiones destinadas a servicios e infraestructuras públicas sostenibles. Los impuestos ambientales también deberían ser considerados para avanzar en la transición energética y consagrar el principio de "quien contamina paga" en los marcos de financiación. Los fondos

de nivelación también son imprescindibles para garantizar una redistribución adecuada de los recursos en el conjunto del territorio y así evitar “dejar ninguna región atrás”, al mismo tiempo que se presta atención a las ciudades intermedias y pequeñas para favorecer sistemas urbanos más equilibrados y “policéntricos”.

- Para movilizar **inversiones** nacionales e internacionales **sostenibles** hacia las ciudades y territorios se deben revisar las políticas y marcos jurídicos nacionales. Es preciso adaptar a los GLR una gama más diversificada de opciones de acceso a la financiación y de instrumentos financieros innovadores. También es igualmente necesario adaptar planes de inversión de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC) mejor alineadas verticalmente, y abrir o facilitar el acceso de los GLR a los fondos climáticos y verdes.
- Para ayudar a las ciudades a llevar a cabo proyectos transformadores que respondan a las **normas de solvencia y “rentabilidad”** de los financiadores, son necesarios apoyos sólidos para reforzar la calidad de los proyectos y facilitar el acercamiento a los inversores, ya sea a través de fondos específicos o poniendo a las ciudades en contacto con inversores potenciales. La siguiente fase, ya en marcha, consiste en promover un conjunto más diversificado de mecanismos financieros adaptados a las diferentes capacidades de las ciudades y territorios, como el Fondo Internacional de Inversiones Municipales, actualmente en proceso de creación por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y CGLU con el apoyo del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades.
- La promesa de una “financiación mixta” (público-privada) no puede cumplirse sin **marcos normativos adecuados** y sin el apoyo a los GLR para crear alianzas con el sector privado. Estos marcos deben ser mutuamente beneficiosos y tener condiciones contractuales claras que prioricen las necesidades de la ciudadanía, y eviten “dejar atrás” a las personas que viven en condiciones de pobreza.

## Un compromiso real de todas las esferas del gobierno, de la sociedad civil y de los principales actores es esencial para apoyar la gobernanza de los ODS y de los procesos de localización

Las alianzas sólidas y una mayor participación de los GLR, de la sociedad civil, del sector privado, de los actores sociales y el mundo académico en la implementación de los ODS son esenciales para lograr enfoques que movilicen “al conjunto

del gobierno” y al “conjunto de la sociedad” tal y como requieren los ODS. También es fundamental garantizar la coherencia política e institucional a nivel nacional e internacional. Sin la participación activa y colaborativa de todos los actores, los ODS continuarán siendo simples aspiraciones.

- A nivel nacional queda mucho por hacer en garantizar una participación eficaz de los GLR y de otros actores en los **mecanismos nacionales de coordinación** para la implementación de los ODS. Las consultas limitadas y la falta de coordinación en la toma de decisiones dificultan actualmente la coherencia política necesaria para alcanzar las metas de los ODS y debilitan la apropiación local.
- Los sistemas de planificación nacional están en el centro de los **sistemas de gobernanza multinivel** y necesitan ser revisados para mejorar la coordinación entre los gobiernos nacionales, los GLR y los actores locales. Un marco renovado de la planificación que favorezca la coordinación entre las estrategias nacionales y las iniciativas locales sólidas podría contribuir a reequilibrar las políticas de desarrollo, facilitar las acciones locales y promover la innovación institucional. Esta colaboración debe estar fundamentada en el respeto al principio de subsidiariedad.
- Como responsables de las políticas locales, los GLR deberían participar en los procesos de definición, implementación y seguimiento de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC) y de las estrategias nacionales para la implementación de la Nueva Agenda Urbana. Las Políticas Nacionales Urbanas (PNU), adoptadas (o en proceso de adopción) por más de 92 países, deben ser integradas en las estrategias nacionales de desarrollo para aprovechar los beneficios derivados de la urbanización y reforzar las **sinergias en la implementación de los ODS**.
- La **cooperación horizontal** a nivel sub-nacional (por ejemplo, la intermunicipal) requiere de mecanismos de gobernanza, de instrumentos y de políticas fiscales adecuadas para promover y estimular la creación de alianzas entre áreas urbanas y rurales, y la gestión de aquellas áreas metropolitanas en expansión. La coordinación también debe fortalecer la cooperación territorial para hacer frente a cuestiones ambientales que requieren acciones transjurisdiccionales (y a menudo transfronterizas), como la gestión de las cuencas fluviales y de los recursos ambientales.

## Apoyar la producción y difusión de datos desglosados para medir, supervisar y evaluar la localización de las agendas mundiales, incluidos los ODS

- La participación de los GLR en los **procesos mundiales y nacionales de seguimiento y presentación de informes** sobre la implementación de los ODS es fundamental y no debería limitarse a consultas *ad hoc*. Los GLR deben participar en la elaboración de los Informes Nacionales Voluntarios (INV) para garantizar que la voz de los territorios y actores locales sea escuchada durante el proceso.
- La fragmentación de los sistemas de elaboración de informes dificulta la apropiación y la institucionalización de los ODS por las diferentes esferas de la administración pública. El **fortalecimiento de las capacidades locales en materia de elaboración de informes** evaluación y la reducción de la brecha en la gestión de datos requiere atención y de un apoyo especial. Las capacidades nacionales y locales para definir y recopilar datos desglosados y localizados deberían formar parte de las

estrategias de localización de los ODS con el objetivo de garantizar que los procesos de planificación multinivel se fundamenten en metas realistas y que pueda ser supervisada su implementación, como también garantizar la rendición de cuentas y la supervisión por parte de la ciudadanía.

- Los Informes Locales Voluntarios merecen un apoyo y un reconocimiento especial por contribuir a la supervisión nacional y al diálogo mundial, y por favorecer el intercambio de conocimientos y la réplica entre los GLR.

## Un sistema de gobernanza mundial que reúna a los gobiernos locales y regionales, y a la sociedad civil puede acelerar la implementación de las agendas mundiales

- El Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible debería ser transformado para reforzar la participación de



los diferentes actores y favorecer un **verdadero intercambio de innovación y aprendizaje**. El FPAN debería ser un espacio para el diálogo multilateral y multiactor para el intercambio eficaz de conocimientos que refuerce la colaboración y la creación de alianzas y garantice la supervisión objetiva de los compromisos y acuerdos políticos como también de su implementación.

- La consolidación del **Foro de Gobiernos Locales y Regionales** como espacio crítico para la interacción entre los GLR, los Estados Miembros, y el sistema de las Naciones Unidas es fundamental; al mismo tiempo, se deberían potenciar los diálogos multinivel para reforzar el liderazgo local-mundial, tal y como se propone en el “Compromiso de Sevilla”.

A nivel continental, **la participación creciente de los GLR en los foros regionales** (por ejemplo, en los Foros Regionales sobre Desarrollo Sostenible organizados conjuntamente por las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas), las plataformas multilaterales (por ejemplo, la Plataforma Europea) y otros espacios (por ejemplo, los Foros Urbanos) contribuirá a reforzar el intercambio de políticas para impulsar la localización de los ODS y la participación activa de los GLR en el proceso de supervisión. 🕒



La audiencia en el Foro de Gobiernos Locales y Regionales, FPAN, 16 de julio de 2018, Nueva York (foto: UCLG-CGLU/Joel Sheakosk, [bit.ly/31UjIHR](https://bit.ly/31UjIHR)).





# La localización de las agendas mundiales

## Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios

En julio de 2019, la evaluación del primer ciclo cuatrienal de implementación y revisión de la Agenda 2030 señala que existe una "brecha entre la retórica y la acción" y que al paso actual los ODS no serán alcanzados. El Quinto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local (GOLD V) analiza los avances en la implementación de las agendas mundiales en los 142 países que han presentado su Informe Nacional Voluntario al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas entre 2016 y 2019, y que representan al 86% de la población mundial.

Para complementar esta evaluación, GOLD V realiza un mapeo global sobre los procesos de localización de las agendas mundiales y analiza la contribución de la descentralización y la gobernanza multinivel a estos procesos. El Informe destaca que, dentro de los marcos institucionales actuales, la participación de los gobiernos locales y regionales en los mecanismos de coordinación, y en los procesos de supervisión y presentación de informes, son esenciales para estimular un sentido de responsabilidad colectiva en la construcción de sociedades más equitativas, justas y sostenibles.

GOLD V muestra cómo las agendas mundiales están siendo moldeadas a nivel local, y explica por qué las ciudades y territorios desempeñan un papel central en lograr un desarrollo social, económico, medioambiental y cultural más sostenible. De acuerdo con ello, los gobiernos locales están llamados a asumir una corresponsabilidad directa y a liderar los procesos de localización. En un contexto de crecientes desigualdades sociales, de degradación de los ecosistemas y de aumento de las tensiones que erosionan la solidaridad internacional, el Informe GOLD V sostiene que la localización de los ODS es indispensable para lograr la consecución de estas agendas.

El Informe demuestra que para alcanzar las metas del desarrollo sostenible se requieren políticas estratégicas, entornos institucionales y hojas de ruta que favorezcan plenamente la localización. Las estrategias y las acciones localizadas estimulan la participación activa del máximo de actores y potencia el desarrollo de iniciativas desde las ciudades y territorios. El intercambio de estas experiencias y conocimientos a nivel internacional también será determinante para difundir y ampliar el impacto de la localización y contribuirá a acelerar la implementación de los ODS.

El Informe transmite un mensaje de esperanza sobre la localización que, con apoyos adecuados, puede contribuir a crear una nueva visión de la sostenibilidad para nuestras sociedades. Para ello, analiza el conjunto de tareas que son imprescindibles para impulsar, supervisar y amplificar las experiencias locales, apoyándose para ello en una gobernanza local que sea más inclusiva y participativa. También reafirma el compromiso de los gobiernos locales y regionales, como también de sus redes y asociaciones, de contribuir a generar respuestas políticas para "acelerar el cambio". Los gobiernos locales y regionales son plenamente conscientes de su papel en el desarrollo de instituciones y de políticas públicas más inclusivas y sostenibles, y para ello impulsan la defensa de los Derechos para el conjunto de su ciudadanía con la intención de actualizar el contrato social y reforzar su confianza en la acción pública.



Con el apoyo financiero de:



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.



Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

Con la contribución de:



Con las contribuciones especiales de:



Facilitado por: