
GOBERNAR DESDE LA ESCALA METROPOLITANA

- LAS METRÓPOLIS ANTE LAS AGENDAS GLOBALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Agustí Fernández de Losada

- DESPUÉS DEL VOTO A FAVOR DEL *BREXIT*: CÓMO LA DEVOLUCIÓN PODRÍA CONVERTIR A LAS CIUDADES BRITÁNICAS EN ACTORES DEL ESCENARIO GLOBAL

Andrew Carter

Agustí Fernández de Losada

Investigador sénior, director del Programa Ciudades Globales, CIDOB

Nuestro planeta avanza hacia una era metropolitana caracterizada por grandes aglomeraciones urbanas que presentan una complejidad y diversidad sin precedentes. Los retos del proceso de urbanización se hacen muy visibles en las áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes, que ya reúnen a 1,6 mil millones de personas, y en el 2050 podrían albergar el 40 % de la población mundial.

Más allá del aspecto demográfico, las grandes metrópolis concentran una parte muy importante del bienestar, la actividad económica y la innovación del planeta. El PIB de alguna de ellas es superior al de algunos estados nacionales –Tokio, Nueva York, Los Ángeles, Seúl, Londres y París estarían entre las treinta principales economías del mundo–. Son sede de organismos de gobierno, de las principales empresas, universidades, centros de investigación y culturales y de las más destacadas organizaciones de la sociedad civil; concentran una parte muy importante del talento y la creatividad, de la innovación tecnológica y de la producción artística. Las grandes metrópolis están conectadas globalmente y tienen la capacidad de articular y dinamizar los territorios que las rodean, a escala local, nacional y regional.

Pero las áreas metropolitanas tienen que enfrentarse también a importantes amenazas. Las desigualdades, tanto entre áreas metropolitanas como dentro de ellas, están aumentando. La presión creciente en favor del desarrollo económico y de la competitividad genera externalidades negativas significativas con efectos adversos sobre el desarrollo urbano sostenible. En las áreas metropolitanas de los países más desarrollados se observa hace ya tiempo una creciente segmentación social que se traduce en diferentes formas de gentrificación y guetización de las comunidades más vulnerables. En las de los países emergentes y en desarrollo, los principales desafíos se centran en el desempleo y el empleo informal, la falta de integración de la población migrada y el incremento de la segregación residencial y del mercado de trabajo.

Por otro lado, los actuales modelos de consumo son insostenibles. Una parte muy importante de las emisiones de gases de efecto invernadero se dan en las áreas metropolitanas, y estas, a su vez, se muestran extremadamente vulnerables a las contingencias y los desastres naturales ligados al cambio

1. El presente artículo reproduce parcialmente, revisado y actualizado, el Issue Paper 2 «Las metrópolis ante las agendas globales», escrito por el mismo autor para *Metropolis* en 2016.

La mayor parte de los objetivos y las metas definidos se vinculan de forma directa con las competencias de las ciudades de todo el mundo y con los principales desafíos que sus gobiernos deben abordar.

climático. La sostenibilidad ambiental requiere de nuevos patrones de producción y consumo lo que deberá incidir en nuevas manera de abordar desde los entornos metropolitanos, políticas clave en ámbitos como la vivienda, la energía, el transporte, el agua o la gestión de los residuos, entre otras.

La confluencia de los retos globales con los metropolitanos ha hecho que una parte importante de la nueva generación de agendas globales ligadas al desarrollo sostenible se fije en las ciudades y en las aglomeraciones metropolitanas, e incidan de forma muy determinante en las políticas que llevan a cabo. En este sentido, parece existir un consenso en que las áreas metropolitanas son el escenario en que se pueden resolver algunos de los problemas más urgentes del planeta.

El presente artículo analiza el vínculo entre seis de las principales agendas globales del desarrollo sostenible² y los principales desafíos metropolitanos. Parte de la Agenda 2030³ y de la Nueva Agenda Urbana (NAU)⁴, surgida de Hábitat III, como marcos de referencia para el desarrollo sostenible metropolitano. Revisa también los compromisos climáticos asumidos por la comunidad internacional en el marco del Acuerdo de París⁵, así como las medidas adoptadas para prevenir y reducir las catástrofes naturales en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres⁶. Finalmente, se centra en la Agenda de Acción de Addis Abeba⁷ sobre la financiación del desarrollo sostenible, y en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo⁸ (GPEDC) como herramientas fundamentales para la implementación tanto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como de la NAU en las áreas metropolitanas.

I. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2015 la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una agenda multidimensional, integral y universal, que marca la hoja de ruta de las políticas de desarrollo de todos los países del mundo para los próximos quince años. Una agenda que abarca buena parte de los principales retos que tiene el planeta ante sí y que, dependiendo de cómo se despliegue, puede tener un importante potencial transformador.

Desde el momento de su formulación, existe un consenso generalizado en que la Agenda requerirá una participación activa de las ciudades y de las áreas metropolitanas, no únicamente en la fase de implementación, sino también en la de definición de las estrategias nacionales y en la de monitoreo, evaluación y *reporting*. De hecho, la inclusión de un objetivo específico de ciudades y comunidades sostenibles (el ODS 11) ha sido un logro más que remarcable conseguido gracias al esfuerzo de una potente alianza de actores –las principales redes de gobiernos locales y regionales, agencias del sistema de Naciones Unidas, algunos gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas–. Pero además del ODS 11, la mayor parte de los objetivos y las metas definidos se vinculan de forma directa con las competencias de las ciudades de todo el mundo y con los principales desafíos que sus gobiernos deben abordar.

Como se puede apreciar en la imagen que se expone a continuación, el vínculo entre los ODS, las metas que los despliegan y los desafíos metropolitanos tiene un marcado carácter integral.

2. Con la voluntad de acotar en lo posible un tema muy amplio, no se han tenido en cuenta otras agendas globales, como el Global Compact for Migration o la Plataforma de Acción de Beijing de promoción de los derechos de la mujer, que inciden también en el desarrollo sostenible de las metrópolis.
3. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>
4. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
5. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>
6. <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>
7. <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35>
8. <http://effectivecooperation.org/>

Las conexiones entre los ODS y los desafíos metropolitanos

 <p>1 NO POVERTY</p>	<p>Lucha contra la pobreza, especialmente en slums, acceso a servicios básicos, resiliencia Metas: 1.2, 1.3, 1.5</p>	 <p>7 AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY</p>	<p>Acceso servicios básicos, cambio climático Metas: 7.1, 7.2, 7.3</p>	 <p>12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION</p>	<p>Cambio climático, gobernanza, planificación, desarrollo económico Metas: 12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.7, 12.8, 12.b</p>
 <p>2 ZERO HUNGER</p>	<p>Inclusión social Metas: 2.1</p>	 <p>8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH</p>	<p>Desarrollo económico, equidad, migraciones, cultura Metas: 8.3, 8.5, 8.6, 8.8, 8.9</p>	 <p>13 CLIMATE ACTION</p>	<p>Resiliencia, cambio climático, gobernanza, planificación, equidad, cooperación al desarrollo Metas: 13.1, 13.2, 13.3, 13.b</p>
 <p>3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING</p>	<p>Salud, acceso a servicios básicos Metas: 3.6, 3.7, 3.9</p>	 <p>9 INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE</p>	<p>Transporte sostenible, acceso a servicios básicos Metas: 9.1, 9.c</p>	 <p>14 LIFE BELOW WATER</p>	<p>Cambio climático Metas: 14.1</p>
 <p>4 QUALITY EDUCATION</p>	<p>Educación, equidad, acceso a servicios básicos Metas: 4.1, 4.2</p>	 <p>10 REDUCED INEQUALITIES</p>	<p>Lucha contra la pobreza, especialmente en slums, resiliencia, equidad, migraciones, gobernanza Metas: 10.1, 10.2, 10.3, 10.7</p>	 <p>15 LIFE ON LAND</p>	<p>Cambio climático, planificación Metas: 15.9</p>
 <p>5 GENDER EQUALITY</p>	<p>Equidad, gobernanza Metas: 5.1, 5.5, 5.c</p>	 <p>11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES</p>	<p>Vivienda, acceso a servicios básicos, transporte sostenible, equidad, planificación, gobernanza, cultura, cambio climático, lucha contra la pobreza, especialmente en slums, resiliencia, salud, cooperación al desarrollo Metas: 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7, 11.a, 11.b, 11.c</p>	 <p>16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS</p>	<p>Gobernanza, salud Metas: 16.1, 16.5, 16.6, 16.7, 16.10</p>
 <p>6 CLEAN WATER AND SANITATION</p>	<p>Acceso a servicios básicos, gobernanza Metas: 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.b</p>			 <p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p>	<p>Gobernanza, cooperación al desarrollo, lucha contra la pobreza, especialmente en slums Metas: 17.1, 17.14, 17.16, 17.17, 17.18, 17.19</p>

La descripción de las metas correspondientes a cada ODS se puede encontrar en la Sustainable Development Knowledge Platform: <https://sustainabledevelopment.un.org/>

Pero más allá de un vínculo, que es nítido, es necesario analizar algunos elementos críticos que la Agenda 2030 conlleva para las metrópolis del mundo.

En primer lugar, es necesario analizar de qué manera las metrópolis están participando en la conformación de las estrategias nacionales de implementación de la Agenda 2030. Dichas estrategias marcarán un buen número de políticas nacionales que impactan en las metrópolis desde múltiples perspectivas (cambio climático, desarrollo urbano, transporte e infraestructuras, vivienda, desarrollo económico, etc.). También es clave determinar en qué medida la Agenda está sirviendo para favorecer un entorno jurídico-institucional más adecuado para que los gobiernos metropolitanos puedan asumir sus responsabilidades. Pero lo cierto es que, a escala global y en términos generales, estos gobiernos y los de las grandes ciudades tienen escasa capacidad de influir en las agendas nacionales.

Queda mucho camino por recorrer. En el Informe de los Gobiernos Locales y Regionales presentado en el High Level Political Forum (HLPF) de 2019, elaborado por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU),

se reporta la escasa participación de los gobiernos metropolitanos en las estructuras de gobernanza puestas en funcionamiento por los gobiernos nacionales para diseñar, implementar y monitorear la Agenda 2030 (GOLD, 2019). Se trata de un hecho sintomático si tenemos en cuenta que es en las grandes aglomeraciones urbanas donde se juegan buena parte de los principales retos que se tienen que abordar. Y lo es todavía más si tenemos en cuenta el dinamismo y el compromiso con los ODS que están mostrando las grandes metrópolis de todo el mundo.

En segundo lugar, la Agenda 2030 constituye una muy buena oportunidad para que los gobiernos metropolitanos mejoren los procesos de elaboración e implementación de sus políticas públicas, ya que apuesta por aproximarse al desarrollo sostenible desde una perspectiva holística e integral, que apela a retos compartidos a escala global; por operar a partir de lógicas inclusivas que incorporen a los actores clave, en especial a los más vulnerables, movilizandando así los recursos disponibles en el territorio; y por medir los resultados obtenidos con el objetivo de rendir cuentas y aprender de la experiencia. Por todo ello, la Agenda 2030 constituye una hoja de ruta con un fuerte potencial transformador, una hoja de ruta atendida cada vez por más gobiernos metropolitanos a la hora de definir sus planes y estrategias de desarrollo sostenible.

Aún faltos de recursos y, de forma muy especial, de las competencias necesarias, las metrópolis están respondiendo a los grandes retos que tienen ante sí con soluciones innovadoras y eficaces que están sirviendo para, de modo más o menos explícito, contribuir a la implementación de los ODS. La CGLU ha recogido algunas de dichas prácticas en el informe presentado en el HLPF de Nueva York (GOLD, 2019). En el documento se pone de manifiesto como las grandes ciudades están tratando de hacer frente, entre otras muchas, a problemáticas tan complejas como la fragmentación de la ciudad y la segregación de los colectivos más vulnerables; las desigualdades, la exclusión social y la precariedad en el acceso a derechos y servicios básicos; la falta de empleo o la informalidad del existente, y la contaminación o el impacto de los desastres naturales. Y lo hacen a través de políticas ambiciosas en ámbitos muy diversos como la vivienda digna, el transporte sostenible, la educación, la igualdad de género o la economía solidaria, por poner solo algunos ejemplos de las diversas áreas que deben abordar.

En este contexto, es importante que las metrópolis reporten su contribución a la Agenda 2030 y al desarrollo sostenible. Y que lo hagan con una doble finalidad. Por un lado, rendir cuentas de sus políticas públicas sometiendo al control y al escrutinio de los ciudadanos, y por el otro, compartir sus experiencias y capitalizar las soluciones con otras ciudades y operadores. Sin embargo, son todavía pocas las ciudades que pueden seguir el camino iniciado por Nueva York con su *Local Voluntary Review* (NYC Mayors Office for International Affairs, 2018 y 2019). Los sistemas de información y monitoreo de los que disponen, cuando disponen de ellos, son muchas veces precarios y poco orientados al sistema de indicadores diseñados desde las Naciones Unidas para realizar el seguimiento de los ODS. Se trata de un tema muy relevante puesto que si no se dispone de información desagregada de la implementación de la Agenda en las grandes ciudades, la perspectiva de la que se dispondrá a la hora de medir los impactos será desdibujada. Es por ello que cada vez son más numerosas las iniciativas que se lanzan, a escala internacional, nacional y local, para apoyar a las ciudades en su esfuerzo por medir su contribución a las diferentes metas y objetivos.

La Agenda 2030 puede ser una muy buena oportunidad para las metrópolis. Debe servir para consolidar su reconocimiento como actores clave en los procesos de desarrollo sostenible. Claves en sus territorios, donde pueden movilizar y articular a los operadores centrales del desarrollo y vincularlos a un proceso de desarrollo compartido, y claves a escala mundial, participando de manera activa en el diseño, la implementación y el monitoreo de una agenda que debe marcar el rumbo del desarrollo del planeta hasta 2030. En este sentido, la Agenda también sitúa a las metrópolis ante la posibilidad de acceder a nuevas oportunidades en forma de recursos financieros para el desarrollo (nacionales, de la cooperación internacional o privados), de conocimiento y experiencia, de nuevas modalidades de gestión compartida (en especial la colaboración público-privada), de acceso a soluciones innovadoras, etc.

II. La Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana, surgida de la Conferencia Hábitat III, celebrada en Quito en 2016, propone un nuevo modelo de desarrollo para las aglomeraciones urbanas que integre todas las dimensiones del desarrollo sostenible, con el objetivo de avanzar hacia nuevos estándares de equidad, bienestar y prosperidad compartida por todos. En este marco, las referencias específicas de la NAU a los desafíos metropolitanos se focalizan en cuatro temas principales:

Gobernanza

- Gobernanza metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales.
- Gobiernos metropolitanos dotados de la autoridad –competencias claras– y de los recursos financieros necesarios.
- Gobernanza metropolitana inclusiva que abarque diversos marcos jurídicos y mecanismos de financiación fiables, incluida la gestión sostenible de la deuda, según proceda.

Planificación

- Planes metropolitanos que promuevan las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural.
- Impulso a proyectos de infraestructura regional sostenible que estimulen una productividad económica sostenible y que fomenten un crecimiento equitativo de las regiones urbanas en la continuidad entre entornos urbanos y rurales.
- Promoción de mecanismos de cooperación intermunicipal como instrumentos eficaces para realizar tareas administrativas municipales y metropolitanas, prestar servicios públicos y promover el desarrollo local y regional.
- Fomento del uso de plataformas e instrumentos digitales, incluidos los sistemas de información geoespacial, a fin de mejorar, a largo plazo, la planificación y el diseño integrados de las áreas urbanas y los territorios, la administración y ordenación de la tierra y el acceso a los servicios urbanos y metropolitanos.

La NAU introduce por primera vez en un pacto mundial el concepto de derecho a la ciudad.

Transporte sostenible

- Definición de medidas para desarrollar mecanismos y marcos comunes para evaluar los beneficios generales de los sistemas de transporte urbano y metropolitano, incluyendo los efectos en el medio ambiente, la economía, la cohesión social, la calidad de vida, la accesibilidad, la seguridad vial, la salud pública y las actividades relacionadas con el cambio climático, entre otros.
- Desarrollo de mecanismos y marcos para que la reglamentación y la licitación de servicios de movilidad y transporte en las zonas urbanas y metropolitanas sean sostenibles, abiertas y transparentes, e incluyan nuevas tecnologías que hagan posibles los servicios de movilidad compartida.
- Desarrollo de relaciones contractuales claras, transparentes y responsables entre los gobiernos metropolitanos y los proveedores de servicios de transporte y movilidad, en particular sobre la gestión de datos, de manera que se protejan el interés público y la privacidad individual y se definan las obligaciones recíprocas.
- Desarrollo de planes de movilidad y transporte urbano y metropolitano sostenibles.

Cambio climático y resiliencia

- Desarrollo de soluciones viables para los riesgos asociados al clima y a los desastres en ciudades y asentamientos humanos.
- Establecimiento de mecanismos de colaboración con agentes que puedan facilitar inversiones en las infraestructuras urbanas y metropolitanas, en edificios y otros activos urbanos, así como para que las poblaciones locales puedan satisfacer sus necesidades económicas y de vivienda.

Más allá de estas referencias explícitas, que podemos considerar limitadas en clave metropolitana, la NAU se configura como una guía para orientar los esfuerzos de todos los actores que operan en la ciudad (y en la metrópolis). Para ello apuesta, desde la perspectiva de una agenda universal, integral e inclusiva, por una ciudad que ofrezca:

1) el derecho a una vivienda digna como un componente básico del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación; 2) el acceso universal a agua potable y a saneamiento seguro y asequible; 3) el acceso igualitario a los bienes públicos y a servicios de calidad en materia de seguridad alimentaria y nutrición, salud, educación, infraestructuras, movilidad y transporte, energía, calidad del aire y medios de subsistencia; 4) la participación ciudadana, el compromiso cívico, la cohesión y la inclusión social; 5) la participación efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todos los campos y en el liderazgo en todos los niveles de la toma de decisiones; 6) la reducción del riesgo de desastres naturales; 7) el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y 8) la restauración y promoción de sus ecosistemas, agua, hábitats naturales y biodiversidad.

La NAU introduce por primera vez en un pacto mundial el concepto de *derecho a la ciudad* y apoya todo el sistema en tres «facilitadores» del desarrollo urbano sostenible: los sistemas fiscales locales, la planifica-

ción urbana y la provisión de servicios básicos e infraestructuras. En este contexto, la NAU plantea tres retos para las metrópolis, y para el resto de actores que operan en las ciudades.

En primer lugar, es necesario desplegar y concretar el alcance de algunos de los conceptos más innovadores que incluye, especialmente el de *derecho a la ciudad*. A pesar de que no es un concepto nuevo⁹, su inclusión en la NAU encontró serias resistencias de manera que se circunscribió a la formulación de un ideal de ciudad. Un ideal que hace referencia a una ciudad para todos, que promueva la prosperidad y la calidad de vida para todos, que pueda ser usada y disfrutada por todos, una ciudad que sea «justa, segura, sana, accesible, asequible, resiliente y sostenible». Se trata, en cualquier caso, de un concepto revestido de un gran potencial y que ofrece un marco de referencia para la configuración de procesos de urbanización más sostenibles e inclusivos.

En segundo lugar, es necesario que los actores que operan en las ciudades y las metrópolis avancen en el despliegue de la NAU. Así, los gobiernos nacionales deben revisar su legislación y sus políticas de desarrollo urbano a la luz de lo acordado en la misma, mientras que las ciudades y las metrópolis deben trabajar para garantizar que los gobiernos nacionales revisan efectivamente sus políticas, y sus planes de desarrollo (estratégicos y sectoriales) se alinean con las orientaciones formuladas en la NAU.

Todo ello requerirá de una aproximación integral al desarrollo urbano sostenible. Los planes de desarrollo, piezas clave para la implementación de la NAU, deben asegurar la coherencia entre los diferentes sectores y políticas públicas que inciden en el desarrollo de las ciudades y metrópolis (planeamiento territorial, desarrollo económico, inclusión social, medio ambiente, resiliencia, vivienda, transporte, gestión de residuos, etc.). Por otro lado, es necesario seguir apostando por la configuración de espacios de articulación entre los diferentes niveles de gobierno que operan en la ciudad (gobierno nacional, regional, metropolitano y local) así como por mecanismos de articulación con los diferentes actores que operan en ella (sociedad civil, sectores académico y privado, etc.) asegurando su implicación en todas las fases de elaboración e implementación de las políticas públicas (diseño, implementación, monitoreo y evaluación).

Para que el despliegue de la NAU a nivel de las ciudades y metrópolis sea viable, es necesario seguir insistiendo en que los gobiernos nacionales aseguren un entorno favorable para que los gobiernos locales puedan operar (descentralización, claridad en la asignación de competencias, suficiencia de recursos financieros, humanos y tecnológicos, etc.). Esto adquiere mayor relevancia, si cabe, en el contexto metropolitano puesto que en la mayoría de los países la gobernanza metropolitana no dispone de marcos competenciales y legislativos adecuados y los sistemas de financiación y de asignación de los recursos distan mucho de ser los adecuados.

Finalmente, el tercer reto se centra en la necesidad de velar por un vínculo coherente entre la Agenda 2030 y la NAU. En este sentido, las políticas nacionales de desarrollo urbano sostenible así como los procesos de alineación de los planes de desarrollo sostenible impulsados por ciudades y metrópolis deben responder tanto a la Agenda 2030 –que ofrece el marco de referencia para el desarrollo sostenible– como a la NAU –marco de referencia para el desarrollo urbano sostenible–.

Los gobiernos nacionales deben asegurar un entorno favorable para que los gobiernos locales puedan operar.

9. La expresión derecho a la ciudad fue conceptualizada por primera vez en 1968 por el francés Henri Lefebvre en su libro *El derecho a la ciudad*.

III. La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

Teniendo en cuenta que las metrópolis juegan un papel determinante en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y que, asimismo, son el escenario en el que los desastres naturales ligados al cambio climático causan mayor impacto, estos actores están llamados a desempeñar un papel clave en dos de las principales agendas ligadas al cambio climático: la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

El **Acuerdo de París** sobre cambio climático adoptado en el marco de la COP 21, que promueve una transición hacia una economía baja en emisiones y resiliente al cambio climático, reconoce la importancia de las ciudades y otras administraciones subnacionales, así como a la sociedad civil, el sector privado, etc. en tanto que partes interesadas no firmantes. En el marco de la COP 21 se celebró la Cumbre sobre el Clima para Líderes Locales, donde 700 representantes de gobiernos locales de todo el mundo, metrópolis incluidas, firmaron la Declaración del Ayuntamiento de París. En dicha Declaración, los líderes de las ciudades y regiones participantes se comprometieron a alcanzar ambiciosos objetivos para proteger el planeta y asegurar un futuro sostenible.

Resulta altamente significativo que los firmantes se pusieran unas metas más ambiciosas que las adoptadas por los gobiernos nacionales a la hora de reducir las emisiones urbanas de gases de efecto invernadero, comprometiéndose a asegurar hasta 3,7 gigatoneladas de reducciones de emisiones anuales hasta 2030, lo que equivale a un 30 % de la diferencia entre los compromisos nacionales actuales y la vía de reducción de emisiones de 2 grados identificada por la comunidad científica.

Los gobiernos locales también se comprometieron a trabajar por la transición completa hacia las energías renovables a escala local y por la reducción en un 80 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2050. Las entidades firmantes, conscientes del inextricable nexo entre dichas medidas climáticas con los ODS y la Nueva Agenda Urbana, se comprometieron a «unirse a las organizaciones globales, a los gobiernos nacionales, al sector privado y a la sociedad civil para proporcionar una respuesta común al cambio climático que proteja nuestro planeta» (Climate Summit for Local Leaders, 2015), aprovechando plataformas existentes como la coalición Compact of Mayors, el movimiento Covenant of Mayors, la iniciativa Compact of States and Regions, la plataforma NAZCA y la estrategia Local Government Climate Roadmap.

Es fundamental que los gobiernos locales, y entre ellos los metropolitanos, sigan vinculados a los procesos políticos globales de lucha contra el cambio climático, especialmente en este momento en que el gobierno de los Estados Unidos ha abandonado el Acuerdo de París. En este contexto, las grandes ciudades estadounidenses ya se han movilizado para dejar claro que seguirán luchando contra el cambio climático, y las demás metrópolis del mundo también tienden a reafirmar su papel y determinación en el cumplimiento de los compromisos establecidos.

Igualmente, las metrópolis deben desplegar toda su capacidad para involucrar y comprometer a la ciudadanía y a los operadores de su territorio en este esfuerzo compartido. Finalmente, resulta clave que los compromisos adquiridos queden reflejados en los planes metropolitanos de desarrollo sostenible y en las acciones que se definan en el marco de los mismos y que se establezcan las medidas necesarias para medir los resultados y rendir cuentas ante la ciudadanía.

Por su parte, el **Marco de Sendai** para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, un acuerdo voluntario y no vinculante, reconoce la responsabilidad de todos los actores de la sociedad por lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres. Se apuntan cuatro áreas prioritarias en relación con las que se deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, y a todos los niveles (local, nacional, regional y mundial): comprender el riesgo de desastres; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, e incrementar la preparación en caso de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para «reconstruir mejor» en términos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

El documento reconoce en varias ocasiones a lo largo del texto el rol de los gobiernos locales, en tanto que son los primeros que deben reaccionar ante crisis y emergencias, así como ofrecer servicios básicos que sean resilientes (educación, agua y saneamiento, transporte). Las ciudades y regiones se han mostrado comprometidas con el Marco (por ejemplo, a través de la Declaración de los gobiernos locales y regionales en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Cancún en mayo de 2017), y han instado a los gobiernos nacionales a proporcionar el apoyo financiero, institucional y legislativo necesario para el desarrollo de estrategias de prevención de riesgos y la creación de otras medidas tal como establece el Marco. Con carácter individual, las metrópolis deben dotarse de planes de prevención y reducción de riesgos que impliquen a todos los ciudadanos y actores del territorio y coordinarse con los diferentes niveles de gobierno con competencias en la materia (gobiernos nacionales, regionales y locales).

IV. La financiación del desarrollo sostenible

La Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba) es otro de los hitos de los últimos años en cuanto a acuerdos internacionales se refiere. Dicha Agenda proporciona la base para financiar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La movilización de recursos financieros endógenos, una cooperación internacional más eficaz, el acceso a nuevas formas de financiación o la colaboración público-privada son algunos de los temas incluidos en la Agenda de Acción.

En el párrafo 34 de la misma se hace una mención especial al papel que tienen los gobiernos subnacionales en el gasto y las inversiones vinculadas al desarrollo sostenible. Se trata de un reto fundamental, también para las metrópolis, en la medida en que la mayor parte de los países del mundo no disponen de los recursos adecuados para asegurar las infraestructuras y los servicios básicos necesarios para el desarrollo sostenible.

En este sentido, de acuerdo con la Agenda de Acción de Addis Abeba, es necesario avanzar para dotar a los gobiernos locales de mayores capacidades de generación de recursos propios (descentralización fiscal), asegurar sistemas de participación en los ingresos del estado (transferencias) fijados por ley y previsibles, y apostar por la optimización del uso de los recursos endógenos disponibles a escala local. Efectivamente, en un contexto de recursos escasos, los presupuestos locales deben alinearse eficientemente con las prioridades identificadas y establecidas por los propios gobiernos locales en los planes de desarrollo.

Igualmente, los gobiernos de las ciudades deben poder acceder a los recursos de la cooperación internacional (oficial y descentralizada) y a fuentes de financiación alternativas, ya sea a través de la deuda pública u otras formas de financiación (deuda privada, fondos filantrópicos, *crowdfunding*, etc.). Asimismo, deben poder establecer alianzas con otros actores, especialmente a través de mecanismos de colaboración público-privada, que permitan el acceso a financiación, conocimiento, nuevas soluciones y tecnología.

Para todo ello, resulta fundamental apoyar a los gobiernos de las ciudades para que mejoren sus capacidades institucionales y operativas a través de sistemas de planificación y gestión más eficientes –orientados a lograr resultados–, transparentes, –encaminados a evitar la corrupción y el fraude– y responsables –dirigidos a la rendición de cuentas–.

V. La eficacia de la cooperación al desarrollo

Desde su lanzamiento, en el marco del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en 2011 en Busan (Corea del Sur), la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo se constituye como una plataforma que reúne a los principales operadores del sistema internacional de cooperación al desarrollo para avanzar hacia nuevas formas de cooperación más efectivas, que deriven en resultados duraderos y orientados a alcanzar los ODS. En el Documento final del Foro de Alto Nivel del GPEDC celebrado en Nairobi en 2016, se establece la hoja de ruta que deben seguir los diferentes operadores para avanzar en la consecución de la Agenda 2030 apostando por la complementariedad como elemento fundamental (GPEDC, 2016).

En este contexto, los gobiernos subnacionales (incluidos los metropolitanos –integrados en el Steering Committee del Global Partnership–) son reconocidos como operadores esenciales, con un papel clave a desempeñar y con diferentes desafíos a abordar.

El primero radica en acceder de manera directa a los programas oficiales de cooperación al desarrollo de donantes tradicionales (y de nuevos donantes Sur-Sur), que trabajaban fundamentalmente con los gobiernos nacionales, lo que permitiría orientarlos a las prioridades definidas por los propios gobiernos de las ciudades en sus planes de desarrollo. También es clave consolidar a las metrópolis en el foco de los programas de cooperación impulsados por otros actores privados, especialmente las organizaciones filantrópicas, y lograr que estos respondan a las necesidades reales de las ciudades y a las prioridades marcadas en sus planes de desarrollo. A este respecto, existen experiencias muy interesantes

como el C40 (auspiciado por Bloomberg Philanthropies), 100 Resilient Cities (por la Rockefeller Foundation) o el Mayors Migration Council (en el que participa la Open Society Foundation).

Finalmente, la cooperación descentralizada se ha consolidado como una modalidad de cooperación al desarrollo que se orienta de modo natural a los principios de la eficacia y que puede contribuir de manera muy positiva a reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos de las ciudades. Las metrópolis tienen en la cooperación descentralizada una herramienta privilegiada para definir plataformas de intercambio de experiencias, transferencia de conocimiento y aprendizaje mutuo; para innovar y compartir nuevas soluciones; para construir puentes entre territorios que impliquen a los actores de los mismos ofreciéndoles un marco para intercambiar y definir oportunidades compartidas; para compartir, en definitiva, los retos y las oportunidades que derivan de los procesos de urbanización. Reforzando las capacidades de los gobiernos de las ciudades, la cooperación descentralizada contribuye a mejorar los procesos de localización de la Agenda 2030.

Conclusiones

Los grandes desafíos a los que deben responder las metrópolis tienen un reflejo inequívoco en las principales agendas globales relacionadas con el desarrollo sostenible. Como se ha apuntado en el presente artículo, las grandes aglomeraciones urbanas son el escenario en el que se desarrollan algunas de las problemáticas más complejas ligadas a la globalización. A todo ello dan respuesta los gobiernos de las metrópolis, cuando existen, y de las grandes ciudades, aunque, por lo general, lo hacen con una significativa falta de recursos, atendiendo a competencias generalmente mal definidas y operando en contextos de fragmentación institucional.

La nueva generación de agendas globales vinculadas al desarrollo sostenible y articuladas en torno a la Agenda 2030, representa una muy buena oportunidad para las metrópolis. A pesar de tener una capacidad de incidencia en las mismas más simbólica que real, su reconocimiento como actores clave en los procesos de desarrollo las sitúa en un momento de una centralidad sin precedentes. La creciente visibilidad de los desafíos urbanos y metropolitanos está provocando que los gobiernos metropolitanos sean cada vez más conscientes de la necesidad de clarificar sus competencias, mejorar su financiación, reforzar sus capacidades y abordar sus deficientes estructuras de gobernanza.

Por otro lado, los principios que inspiran esta nueva generación de agendas marcan una hoja de ruta para mejorar los procesos de formulación de políticas que los gobiernos metropolitanos no deben pasar por alto. La toma de conciencia sobre la universalidad de los retos que se abordan desde la esfera local, la aproximación integral a los procesos de desarrollo sostenible, la apelación a fórmulas de gobernanza inclusivas y multinivel, la introducción de conceptos como el de *resiliencia*, así como la orientación inexcusable hacia la transparencia y la rendición de cuentas, son parámetros básicos para avanzar hacia políticas públicas más eficientes y de calidad.

Un análisis en profundidad de la realidad metropolitana nos permite afirmar que son muchas las metrópolis y grandes ciudades que están ofreciendo soluciones altamente innovadoras, creativas y eficaces a los desafíos derivados de la globalización. Soluciones que están contribuyendo en muy buena medida a avanzar hacia los objetivos definidos en las agendas globales que hemos analizado y que sería bueno capitalizar. Se trata, sin embargo, de respuestas que tienen un cierto carácter paliativo puesto que la capacidad de las ciudades para generar cambios estructurales sigue siendo limitada.

En efecto, todos estos desafíos se encuentran profundamente condicionados por los modelos actuales de desarrollo que se fundamentan en la aspiración de un crecimiento económico sostenido... un crecimiento poco compatible con los límites del planeta y sus recursos naturales. En este sentido, avanzar en cambios estructurales requiere impulsar procesos orientados a redefinir dichos modelos económicos generando los consensos locales y globales necesarios para ello. La Agenda 2030 y el resto de agendas globales del desarrollo sostenible ofrecen un buen marco para avanzar y tienen gran potencial transformador, pero queda todavía mucho camino por recorrer. Un camino en el que las metrópolis pueden jugar un papel determinante.

Referencias bibliográficas

CLIMATE SUMMIT FOR LOCAL LEADERS, «Paris City Hall Declaration. A decisive contribution to COP21». París, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] https://www.uclg.org/sites/default/files/climate_summit_final_declaration.pdf

GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT COOPERATION (GPEDC). «Nairobi Outcome Document». Nairobi, 2016 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf>

GLOBAL OBSERVATORY ON LOCAL DEMOCRACY AND DECENTRALIZATION (GOLD). *Towards the localization of the SDGs*, Barcelona: United Cities and Local Governments, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] https://www.uclg.org/sites/default/files/towards_the_localization_of_the_sdgs_0.pdf

NYC MAYORS OFFICE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *Voluntary Local Review. New York City's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York City: New York Mayors Office, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] https://www1.nyc.gov/assets/international/downloads/pdf/NYC_VLR_2018_FINAL.pdf

NYC MAYORS OFFICE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *Voluntary Local Review. New York City's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York City: New York Mayors Office, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] <https://www1.nyc.gov/assets/international/downloads/pdf/International-Affairs-VLR-2019.pdf>