Durban2019
11-15 Noviembre

CONGRESO DE CGLU
CUMBRE MUNDIAL DE LÍDERES LOCALES Y REGIONALES

Metropolis
Documento de posición
#UCLGCongress

Acción Local para las Personas
Eje Asamblea

Documento de posición 04

CONGRESO MUNDIAL DE CGLU 2019
EJE ASAMBLEA
DOCUMENTO DE POSICIÓN METROPOLITANA

1. Mensajes clave

El mundo a escala metropolitana: repensar las fronteras y las jurisdicciones de las ciudades para mejorar la calidad de vida de todos.

2. Contexto actual y estado de los desafíos

Nuestro planeta avanza hacia una era metropolitana caracterizada por grandes aglomeraciones urbanas de una complejidad y diversidad sin precedentes. Los retos que plantea el proceso de urbanización se están haciendo evidentes en las áreas metropolitanas con población superior al millón de habitantes. Actualmente, más de 1600 millones de personas viven en estas grandes zonas metropolitanas, que se espera que representen el 40 % de la población mundial total para el año 2050.

Además del aspecto demográfico, las grandes metrópolis son importantes núcleos en los que se concentra gran parte del bienestar, la actividad económica y la innovación de todo el planeta. El PIB de algunas de estas metrópolis es mayor que el de varios Estados-nación, ya que se encuentran entre las principales economías del mundo: Seúl, París y Ciudad de México han superado las economías de países como Suecia, Austria y Chile. Son sede de organismos gubernamentales, grandes empresas, universidades, centros de investigación y culturales, y las principales organizaciones de la sociedad civil; y aglomeran una gran parte del talento y la creatividad, la innovación tecnológica y la producción artística de todo el mundo. Las grandes metrópolis están conectadas con el resto del planeta y tienen la capacidad de estructurar y dinamizar los territorios que las rodean a escala local, nacional y regional.

Por otra parte, los espacios metropolitanos se enfrentan a graves amenazas. La creciente presión por crecer económicamente y ser competitivos está dando lugar a externalidades negativas que están perjudicando al desarrollo urbano sostenible. Mientras los beneficios generados en una metrópolis no se distribuyen equitativamente entre todos sus habitantes, las desigualdades entre los espacios metropolitanos y dentro de ellos se están intensificando. Las áreas metropolitanas se convierten en el escenario más representativo de la segmentación del mercado en todos los ámbitos de la vida, desde la vivienda hasta los bienes, servicios y empleos. En casi todas las metrópolis del mundo se observa una creciente segregación social, económica y étnica, que se manifiesta sobre todo en la creación de guetos en las comunidades y se traduce en diversos tipos de gentrificación.

Estos modelos de consumo no pueden sostenerse. El 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo se generan en espacios metropolitanos, que a su vez son extremadamente vulnerables a las consecuencias y los desastres naturales relacionados con el cambio climático.

Debido al empeoramiento de los patrones de consumo y de los esquemas de producción agrícola, el incremento de las cifras asociadas al crecimiento urbano ha hecho que el suministro de alimentos y agua sea una cuestión crucial. La seguridad alimentaria, el abastecimiento de agua y la gestión de residuos ponen sobre la mesa otro aspecto clave de la agenda urbana: los vínculos entre el campo y la ciudad, donde no se han encontrado soluciones adecuadas, a pesar de su importancia.

Los retos a los que se enfrentan los ciudadanos metropolitanos no se limitan a los espacios visiblemente físicos: los derechos de los ciudadanos se infringen reiteradamente en la esfera digital. Las metrópolis de todo el mundo, como inmensos centros de transacciones electrónicas, se enfrentan a amenazas digitales a gran escala: todos los días se producen casos de uso indebido, falsificación de datos, concentración de poder y censura de la libertad de expresión. La información personal de los ciudadanos se comercializa sin su consentimiento; se utilizan algoritmos opacos para tomar decisiones sin rendir cuentas, y las redes sociales se emplean como herramienta de acoso e incitación al odio, para subvertir los procesos democráticos y la opinión pública.

Debido a la convergencia de los desafíos globales y metropolitanos, una parte significativa de la nueva generación de agendas globales vinculadas al desarrollo sostenible se centra en las grandes aglomeraciones urbanas y tiene un impacto decisivo en las políticas que se implementan. En consecuencia, las áreas metropolitanas son el escenario en el que se pueden resolver algunos de los problemas más acuciantes del planeta.

Dentro de los esfuerzos metropolitanos por alinear las políticas públicas con las agendas globales, se pueden identificar diferentes enfoques. El grado de autonomía local afecta directamente a la capacidad de abordar los retos metropolitanos y aplicar la Agenda 2030. Mientras que, en los países del norte de Europa, los municipios disfrutan de una amplia autonomía financiera y competencias en materia de salud, educación y medio ambiente, los gobiernos locales de la mayoría de los países de África, Asia y América Latina carecen de las competencias y los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios, por lo que dependen en gran medida de las políticas nacionales y regionales. Estas debilidades estructurales limitan su capacidad para movilizar sus propios recursos y generar nuevas respuestas a los desafíos a escala metropolitana.

La falta de coordinación entre las diferentes instituciones que comparten competencias relacionadas con los ODS también afecta claramente a su aplicación. De acuerdo con una investigación realizada sobre 58 áreas metropolitanas donde se encuentran 69 miembros de Metropolis, menos de la mitad (el 43 %) cuenta con una estructura de gobernanza metropolitana. Cuando la complejidad de las capas de gobiernos locales que operan en la misma metrópolis genera competencia entre ellas por conseguir los recursos, se hace más difícil crear un entorno propicio.

Aunque las grandes ciudades son el tipo de gobierno local que ha demostrado ser más activo en el proceso de implementación de los ODS —a veces, incluso antes que sus gobiernos nacionales—, pasan desapercibidas cuando los Estados informan sobre los logros nacionales, de acuerdo con los exámenes nacionales voluntarios (VNR) de 2016, 2017 y 2018. Esta falta de visibilidad es más preocupante, ya que un gran porcentaje de los retos incluidos en la Agenda 2030 se materializa y se aborda en el laboratorio de las grandes ciudades.

3. *Prioridades políticas clave en los siguientes ámbitos*

La Agenda 2030, sumada a los retos mencionados, debería servir para explorar y capitalizar las contribuciones de las diferentes áreas metropolitanas al desarrollo sostenible, mediante la definición e implementación de soluciones innovadoras, eficientes e integrales. Sin embargo, queda mucho trabajo por hacer para crear marcos legales e institucionales propicios (entre otros, esquemas más adecuados de descentralización y financiación), así como nuevos mecanismos de gobernanza multinivel y multilateral, y financiación para inversiones sostenibles, que permitan ejecutar procedimientos y políticas públicas metropolitanas de calidad.

Reducir la fragmentación en las grandes ciudades e incrementar el enfoque metropolitano de la gobernanza son objetivos clave de Metropolis. Unos mecanismos y estructuras de gobernanza nuevos y mejorados para la coordinación entre diferentes niveles, una mejor gobernanza de las ciudades centrales y periféricas, y una mejor asignación de los recursos, así como el desarrollo de instrumentos para fomentar una mayor participación de los interlocutores sociales con el fin de aumentar la legitimidad de las políticas, contribuirían a reducir drásticamente las desigualdades territoriales y promover unos planteamientos más policéntricos e integrados de la gobernanza metropolitana en relación con los corredores.

Derecho a la ciudad y territorios inclusivos

El espacio público urbano es un lugar donde se reflejan y escenifican muchas desigualdades. La forma en que las personas experimentan el espacio público está determinada por las distintas dimensiones de la identidad de cada persona. El racismo, el sexismo, la homofobia y la discriminación por motivos de edad o discapacidad suelen dar lugar a la exclusión o a la discriminación en los espacios públicos. El diseño de las áreas metropolitanas puede reforzar las dicotomías de género, por lo que, aunque la noción de espacio público sugiera inclusividad, este puede ser muy excluyente.

La violencia contra las mujeres y niñas, incluyendo las agresiones y el acoso sexual, es un fenómeno cotidiano en espacios públicos como calles, parques, mercados, transporte público y otros lugares públicos de las metrópolis de todo el mundo, lo que provoca exclusión de género en los espacios públicos metropolitanos. La amenaza de la violencia contra las mujeres y las niñas limita sus movimientos, trabajo, salud, educación y opciones de ocio, así como su capacidad para beneficiarse de las oportunidades que ofrecen las ciudades: esencialmente, su derecho a la ciudad y a ser ciudadanas en condiciones de igualdad.

Otros factores, como la raza, la discapacidad, la edad, la religión, la orientación sexual y la identidad de género, determinan también la forma en que las mujeres y las niñas experimentan el espacio público y las ponen en riesgo de sufrir violencia. Cuando estos factores se suman, las mujeres pueden sufrir aún más discriminación, acoso y opresión. A menudo, la exclusión que experimentan las mujeres y las niñas se asocia con la falta de seguridad y el miedo. Pueden optar por no entrar en ciertos espacios por miedo al acoso o a las agresiones. A menudo emplean diferentes estrategias de protección para responsabilizarse de su propia seguridad en el espacio público urbano.

Los gobiernos metropolitanos deberían asumir su responsabilidad por la seguridad de todos en el espacio público.

Y, dado que muchas personas atraviesan las fronteras de las ciudades en su vida cotidiana (por ejemplo, para ir al trabajo o a clase en zonas situadas fuera de los principales centros de las ciudades), al considerar las iniciativas que abordan el espacio público urbano, es importante considerar la forma en que las políticas se integran en todo un territorio metropolitano.

Gobernanza multinivel de territorios y financiación sostenible

A la hora de implementar mejoras locales en los mecanismos institucionales y financieros para poder abordar los desafíos de la metropolización, es necesario superar importantes obstáculos.

Las grandes áreas metropolitanas son diferentes de otras ciudades y pueblos, y estas diferencias tienen implicaciones para las finanzas públicas metropolitanas. La diferencia más obvia es que tienen una población mucho mayor. Además, está más concentrada y es más heterogénea en términos de circunstancias sociales y económicas, a menudo con una proporción relativamente mayor de inmigrantes. Las áreas metropolitanas son importantes generadores de empleo, riqueza y crecimiento de la productividad, y a menudo son los principales motores económicos de su país. La mayor parte de la innovación se produce en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, donde la gente puede beneficiarse de la proximidad, lo que suele denominarse «economías de aglomeración». Las grandes ciudades también sirven como centros regionales para las personas de las comunidades adyacentes que acuden a trabajar, comprar y utilizar servicios públicos que no están disponibles en sus propias comunidades.

Los servicios que prestan los gobiernos locales en las áreas metropolitanas y la forma en que pagan por ellos están inextricablemente vinculados a la gobernanza. En primer lugar, se necesita una estructura de gobernanza metropolitana eficaz y, en segundo lugar, establecer una estructura fiscal adecuada. Para que un área metropolitana sea próspera, cada nivel de gobierno debe saber qué funciones se encuentran bajo su responsabilidad, y contar con las competencias y los recursos financieros adecuados para desempeñar esas funciones.

Oportunidades para todos, cultura y diplomacia de las ciudades: claves para el desarrollo sostenible y la paz

Para mejorar los enfoques integrados de desarrollo sostenible, es necesario construir un entorno que ofrezca a las áreas metropolitanas los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para desarrollar sus competencias, una vez que estas se hayan transferido adecuadamente. Esos enfoques deberían garantizar una buena coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre los territorios; y, al mismo tiempo, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación de los ciudadanos y los actores locales en la gobernanza, fomentar la igualdad de género y reforzar la cohesión social.

Ciudades más seguras, resilientes y sostenibles, capaces de hacer frente a crisis

A medida que las ciudades definen los objetivos a escala metropolitana para alcanzar sus metas de resiliencia, es crucial que consideren sus condiciones específicas y se apoyen en sus fortalezas y recursos. Existen muchos modelos de gobernanza metropolitana. Las ciudades pueden y deben inspirarse unas en otras, pero deben adaptar las lecciones aprendidas y las prácticas recomendadas a sus propias necesidades y capacidades concretas.

El contexto particular de cada ciudad genera condiciones que determinan el tipo de estructura metropolitana y la forma de coordinación de las partes interesadas que pueden y deben buscarse.

Algunos desafíos requieren claramente una acción a escala metropolitana: los efectos del cambio climático, el transporte inadecuado y la falta de vivienda asequible no solo trascienden los límites municipales tradicionales, sino que los esfuerzos para resolverlos repercuten en otros territorios municipales y afectan a los choques y las tensiones entre municipios vecinos. En otros casos, dichos choques y tensiones no parecen desencadenar soluciones a escala metropolitana, pero deberían hacerlo. Es el caso de la gestión de la salud pública y de las cuestiones de seguridad y cohesión social, que dependen tanto de las intervenciones para abordar las tensiones subyacentes como del funcionamiento de los sistemas interrelacionados. Para mejorar la resiliencia, hay que evaluar los sistemas de la ciudad y la forma en que los choques y las tensiones actúan sobre ellos y dentro de ellos. Para abordarlo de la mejor manera posible, las ciudades están entablando nuevos partenariados y colaboraciones. Y esto conlleva una nueva evaluación para determinar a qué escala debe abordarse y con qué socios. Algunos sectores y retos corresponden más naturalmente a la escala metropolitana.

4. Estrategias y herramientas políticas

En este apartado, se presenta un conjunto de estrategias propuestas por miembros del comité ejecutivo de Metropolis, que tienen el potencial de ser replicadas por los demás miembros, así como por otros niveles de gobiernos locales y regionales que forman parte del colectivo de CGLU.

El Área Metropolitana de Barcelona aporta la propuesta de priorizar las políticas dirigidas a los espacios públicos. El concepto de **espacios públicos metropolitanos** engloba diversos elementos de propiedad pública o dominio público, que sirven de escenario ideal para ofrecer servicios, igualdad y oportunidades para todos. Incluye la creación o preservación, así como la gestión sostenible, de espacios verdes y azules (por ejemplo, ríos, playas, bosques urbanos, parques o jardines), de espacios de intercambio (como mercados, plazas, mobiliario urbano, bibliotecas e instalaciones deportivas) y de infraestructuras de movilidad (instalaciones para peatones y ciclistas, transporte público colectivo y regulación de vehículos privados, entre otros). La planificación y el diseño de espacios públicos de alta calidad garantizan ciudades más igualitarias, resilientes y medioambientalmente sostenibles. El espacio público es también un espacio de actividad, transformación, innovación e intercambio que conduce a una sociedad más libre, justa, sana y avanzada.

Asimismo, con el objetivo de incorporar en las plataformas digitales principios de los derechos humanos como la privacidad, la libertad de expresión y la democracia, el Ayuntamiento de Barcelona hace un llamamiento a todos los miembros de Metropolis y CGLU para que respalden los principios de la Coalición de Ciudades por los Derechos Digitales, creada conjuntamente con CGLU, Eurociudades, Nueva York, Ámsterdam y ONU-Habitat. La **defensa de los derechos digitales** debe ser una prioridad para las grandes ciudades del planeta, que pueden asumir el liderazgo, empezando por los servicios e infraestructuras digitales públicos. Esas grandes ciudades, al tiempo que se comprometen a luchar contra el cambio climático, permitir la inclusión social y fomentar el crecimiento económico sostenible, también deben comprometerse a defender los derechos digitales para crear una sociedad más igualitaria, justa y no discriminatoria, en la que se respete la privacidad de las personas, se facilite la participación y se reconozcan los derechos de acceso a Internet, la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde la provincia de Gauteng se hace hincapié en la **reducción de la exclusión y fragmentación social**, abordando cuestiones como la pobreza, la desigualdad, el desempleo, la migración, el racismo, la xenofobia, la exclusión digital, la exclusión espacial y la discapacidad. Estos temas pueden abordarse aprovechando los puntos fuertes de los gobiernos regionales y provinciales para facilitar el diálogo sobre la exclusión social, incluyendo la investigación sobre la calidad de vida, el establecimiento de observatorios y diálogos sobre la migración y el desempleo juvenil.

El Gobierno Popular del Municipio de Guangzhou refuerza su compromiso con la **innovación urbana, que puede impulsarse en todo el mundo a través del aprendizaje entre pares y la cooperación entre ciudades**, centrándose en la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

Ante un nivel de urbanización sin precedentes y la necesidad de abordar los nuevos desafíos que plantean la localización de los ODS y la implementación de la Nueva Agenda Urbana, que conllevan grandes retos financieros para los gobiernos locales, la Intendencia de Montevideo propone seguir reforzando un **amplio mecanismo que reúna a diferentes actores para facilitar el acceso a la financiación de las metrópolis**.

Por último, la ciudad de Montreal hace un llamamiento a los gobiernos locales para que actúen en materia de políticas migratorias, ya que se trata de una cuestión local y mundial que presenta tanto oportunidades como desafíos, y porque sus voces se escuchan y se toman en consideración cada vez más en el panorama mundial para avanzar en la adopción de medidas y la colaboración. Por último, pero no por ello menos importante, Montreal también invita al colectivo a movilizarse por la COP 15 en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ya que los gobiernos locales son actores clave para la biodiversidad y forman parte del problema y de las soluciones, conscientes del impacto de sus acciones tanto en el bienestar de sus comunidades como en el planeta en su conjunto.

5. Vínculos con agendas globales y mecanismos continentales

Como recomendaciones generales y concretas, las estrategias políticas mencionadas pueden vincularse sin problemas a casi todas las agendas globales, especialmente a las siguientes, cuya aplicación a escala metropolitana ya se ha identificado como factible, tal y como se señaló en el Documento temático 2 del Observatorio Metropolis (2017):

- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- El Acuerdo de París
- La Nueva Agenda Urbana
- El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres
- La Agenda de Acción de Adís Abeba
- La Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

6. ***Recomendaciones y acciones clave del movimiento internacional de gobiernos locales y regionales***

1. Localización de los ODS
2. Coalición de Ciudades por los Derechos Digitales
3. Comunidad de Práctica sobre Transparencia y Gobierno Abierto
4. Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán
5. Premio Internacional de Innovación Urbana de Guangzhou
6. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
7. Pacto Mundial sobre los Refugiados
8. Decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica

#UCLGCongress

www.durban2019.uclg.org

UCLG CGLU | LOCAL 4 ACTION HUB by UCLG | SOUTH AFRICAN LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION SALGA *Inspiring service delivery* | ETHEKWINI MUNICIPALITY