

Policy brief

Políticas urbanas y metropolitanas alineadas con la Agenda 2030

Retos de las políticas, la gobernanza y la financiación de las ciudades y áreas metropolitanas

NOVIEMBRE 2023



Contenido

Resumen.....	3
Introducción.....	4
De la gobernanza formal a la informal: orígenes e implicancias.....	6
Adaptación al cambio climático en zonas urbanas: buenas prácticas y lecciones aprendidas.....	9
La financiación de las áreas metropolitanas.....	12
La financiación del Área Metropolitana de Barcelona.....	14
Políticas y estrategias para el desarrollo económico y la productividad en las áreas metropolitanas.....	16
Políticas de desarrollo y lectura de género de los derechos: respuesta a los efectos globales del Covid-19.....	18
Taller sobre localización de los ODS a escala metropolitana y su relación con la localización de los ODS a escala municipal.....	20
Conclusión.....	22

Resumen

El curso “**Políticas urbanas y metropolitanas alineadas con la Agenda 2030**”, organizado en conjunto entre el **Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI)**, el **Área Metropolitana de Barcelona (AMB)** y **ONU-Habitat**, buscó presentar e involucrar a los participantes en los desafíos de las políticas, la gobernanza y la financiación de las ciudades y áreas metropolitanas. Las sesiones fueron encabezadas por investigadores académicos, *practitioners* y consultores especializados, quienes discutieron problemas transversales a la gobernanza metropolitana y presentaron herramientas prácticas para abordarlos. El curso proveyó a los asistentes de perspectivas actualizadas sobre los principales desafíos y dinámicas en materia de gobernanza de las áreas urbanas, tendiendo puentes entre los niveles local e internacional y entre los enfoques académicos y la implementación práctica de las soluciones.

Introducción

Los días 26 y 27 de septiembre de 2023 se impartió en Barcelona el curso “Políticas urbanas y metropolitanas alineadas con la Agenda 2030”, organizado en conjunto por el **IBEI**, el **AMB** y **ONU-Habitat**. A través de una serie de sesiones a cargo de investigadores académicos, practitioners y consultores especializados, se buscó familiarizar a los participantes con algunos de los principales retos y herramientas de las políticas, la gobernanza y la financiación de las ciudades y áreas metropolitanas. El curso en su conjunto ofreció a los asistentes un espacio para aprender y discutir sobre los principales desafíos y dinámicas de las áreas urbanas, así como para construir sinergias entre las perspectivas académicas y la práctica sobre el terreno, con el fin de generar mejores políticas urbanas.

El propósito de este informe es reflejar las principales ideas y herramientas presentadas en las respectivas sesiones.





La primera sesión, a cargo de Charles Roger —profesor agregado Ramón y Cajal en IBEI—, giró en torno a la emergencia y consolidación de esquemas de gobernanza internacional informales y el rol determinante que juegan, en tal proceso, las dinámicas políticas domésticas. En la segunda sesión, Ana Karla Perea —profesora afiliada en IBEI— discutió el rol clave de las ciudades en la adaptación al cambio climático y las estrategias disponibles para tal fin. Luego, Eloisa Isaza —consultora experta en Economía y Finanzas de UrbanPro y ONU-Habitat— expuso sobre los principales retos, oportunidades y mecanismos de la financiación de las áreas metropolitanas. Para terminar el primer día del curso, Antoni Novel —director de Servicios Generales del AMB— presentó los ejes de la estrategia de financiación del Área Metropolitana de Barcelona.

El segundo día del curso comenzó con la sesión impartida por Eloisa Isaza y Rafael H. Forero H. —experto en Política, Gobernanza y Metrópolis en ONU-Habitat—, quienes se enfocaron en la identificación de estrategias concretas para mejorar las estructuras de gobernanza y planificación del desarrollo económico y productivo de las áreas metropolitanas. La última sesión teórica estuvo a cargo de Jean Grugel —profesora de investigación en IBEI— y giró en torno a las persistentes desigualdades en las políticas de desarrollo en clave de género y su profundización a partir de la crisis del Covid-19. El curso concluyó con la impartición de un taller práctico a cargo de María Téllez —experta en Desarrollo Metropolitano y Territorial en ONU-Habitat—, sobre la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a escala metropolitana.

De la gobernanza formal a la informal: orígenes e implicancias

Dictado por Charles Roger, IBEI

De la formalidad a la informalidad

A partir de la segunda mitad del siglo XX el llamado “orden internacional liberal” se consolidó estructuralmente sobre las formas y procesos de la gobernanza legal, considerada por entonces el sistema más efectivo para promover los objetivos comunes de paz y seguridad, protección de los derechos humanos, desarrollo socioeconómico y respeto del derecho internacional. A tales fines, los estados se comprometieron mediante tratados internacionales legalmente vinculantes, estableciendo una densa maraña de obligaciones y poniendo en marcha organizaciones internacionales (OI) altamente formalizadas.

Ahora bien, a partir del final de la Guerra Fría, la creación de OI de este tenor se estancó notablemente. La explicación más difundida de este fenómeno se funda en la “paralización” (*gridlock*) de las OI como herramientas efectivas para abordar los problemas de la incipiente “gobernanza global”. Sin embargo, de acuerdo con Roger, tal explicación es incompleta, pues pasa por alto las transformaciones de las propias dinámicas de la gobernanza global.

Para Roger es clave tener en cuenta dos transformaciones que los académicos y *policy-makers* han identificado en el paradigma de la cooperación global institucionalizada: la emergencia de la autoridad privada, en complemento o en reemplazo de la pública, y una novedosa preferencia por mecanismos de interacción no vinculantes. La observación de los datos disponibles permite notar que la creación de OI sigue siendo relativamente constante, aunque se advierte una creciente divergencia (incluso la sustitución) de OI formales por OI informales. Estas últimas se diferencian de las primeras por:

- i) permitir la participación de actores no estatales, aun siendo creadas por estados
- ii) basarse en acuerdos no obligatorios (usualmente memorándums de entendimiento)
- iii) carecer, en general, de órganos independientes.

La política doméstica como factor clave

La proliferación de y preferencia por la informalidad como diseño institucional a nivel internacional es explicada en general desde dos perspectivas predominantes. Una de ellas se basa en la necesidad de las OI de adaptarse a los nuevos desafíos que deben afrontar. Desde esta visión se argumenta que la creciente complejidad e interdependencia de los asuntos transnacionales motiva la elección de formatos informales, que permiten mayor flexibilidad y velocidad. De otra parte, se sugiere que el auge de la informalidad está más bien vinculado a cambios en las dinámicas de poder e intereses a nivel estatal. Según este punto de vista, la preferencia por enfoques informales se debe a la aparición conflictiva y desigual de nuevos actores globales que están alterando el equilibrio de poder en el sistema internacional.

No obstante, de acuerdo con Roger, ninguna de estas perspectivas considera apropiadamente un factor clave del proceso de informalización de la gobernanza internacional: la política doméstica. No son solo los nuevos problemas, ni tampoco los cambios en la distribución de poder a nivel internacional los factores que impulsan en mayor medida el giro hacia la informalidad, sino las cambiantes dinámicas políticas locales. Las redes informales son en buena parte el resultado de los intentos de los policy-makers locales de eludir las frecuentes trabas de los procesos formales a nivel interno y de las estrategias de internacionalización de incipientes actores clave de la gobernanza interna (como agencias regulatorias independientes, gobiernos regionales o ciudades). La creación de redes informales permite a los actores subnacionales cooperar con sus contrapartes foráneas manteniendo relativa autonomía y evitando deliberadamente la "politización" de los procesos. La evidencia disponible (basada en datos de la OCDE) permite inferir que a medida que los gobiernos nacionales deleguen más funciones en agencias regulatorias y gobiernos locales, el orden informal a nivel internacional tenderá a ampliarse.





Implicancias políticas

En todo caso, la efectividad de los mecanismos de gobernanza internacional informales es también eje de debate. La visión optimista destaca la capacidad de este tipo de arreglos para proveer estructuras de gobernanza —aun cuando deficientes— en asuntos en los que, por su complejidad o novedad, no existe ningún mecanismo formal. Además, se resalta la posibilidad que la informalidad ofrece a nuevos actores públicos de involucrarse en los mecanismos de cooperación y toma de decisiones internacionales. Del otro lado, se advierte que las OI informales a menudo carecen de ciertas características estructurales y de capacidades adecuadas para resolver los problemas que deben enfrentar para cumplir sus propósitos.

El estudio realizado por Roger constata que, en efecto, muchas de las OI informales están insuficientemente equipadas para sus objetivos, a diferencia de las formales que suelen tener capacidades más ajustadas a sus necesidades. Sin embargo, de lo que también da cuenta el trabajo es que las OI formales juegan un rol de apoyo clave para las OI informales, a las que proveen de asistencia técnica, logística y presupuestaria, e incluso de eventual fuerza de *enforcement*. Esta interacción positiva que se observa en la comunidad de OI permite reducir las brechas existentes entre los problemas y las capacidades y aumentar la efectividad de las OI como conjunto.

Adaptación al cambio climático en zonas urbanas: buenas prácticas y lecciones aprendidas

Dictado por Ana Karla Perea, IBEI

La importancia de la adaptación al cambio climático

El reciente [Sexto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático](#) (IPCC, por sus siglas en inglés) enfatiza que el cambio climático “inequívocamente” causado por la actividad humana —principalmente por la emisión de gases de efecto invernadero— afecta a todas las regiones habitadas del mundo. Se prevé, con alto grado de confianza, que en el corto plazo todas las regiones del planeta afrontarán crecientes peligros climáticos a raíz de los rápidos cambios en los patrones de precipitaciones, temperaturas medias y ocurrencia de fenómenos extremos, entre otros.

Ante este imponente panorama, resulta urgente actuar para adaptarse a los cambios que ya están ocurriendo y generar respuestas resilientes para mitigar los que vendrán. Se requieren acciones integradas de adaptación al cambio climático y de mitigación de sus ineludibles efectos, que permitan a los sistemas humanos ajustarse al clima real o proyectado, aprovechar las oportunidades beneficiosas y moderar las pérdidas y los daños.

El rol clave de las ciudades y áreas urbanas

Las ciudades y áreas urbanas juegan un rol clave en los procesos de adaptación al y mitigación del cambio climático, que fue reconocido a nivel internacional en el Acuerdo de París, en la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible y en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Se trata de regiones con gran potencial para la innovación productiva y sostenible, que cuentan con recursos humanos e infraestructurales de gran influencia; son, también, ecosistemas altamente vulnerables. Las zonas urbanas concentran del 55% de la población mundial y son los centros productivos por excelencia, responsables del 80% del PIB global. Paradójicamente, son hogar de más de 700 millones de personas que viven en sitios debajo de los 10 metros sobre el nivel del mar, al tiempo que causan el 70% de las emisiones del CO₂ y el 75% del consumo de recursos naturales.

Por todo ello, las áreas urbanas son al mismo tiempo actores clave para la adaptación y grandes interesadas en las estrategias de mitigación. Las ciudades tienen la oportunidad de posicionarse como espacios de alto impacto gracias a la posibilidad que ofrecen a los *policy-makers* de funcionar como puentes de conexión entre los niveles gubernamentales nacionales y locales y como campos de pruebas para la implementación de enfoques transformacionales aptos de trascender sus límites geográficos. Son estratégicas para la generación de soluciones de adaptación resilientes y a escala, al conectar las necesidades de desarrollo urbano, las oportunidades de innovación y el fortalecimiento de los ecosistemas naturales.

Estrategias de adaptación

Existen diferentes categorías de medidas de adaptación urbana, que se pueden ajustarse según sean aplicadas en ecosistemas naturales o sistemas urbanos y según la escala. Entre los tipos de medidas con potencial mayor impacto se destacan la adecuación de la planificación y gestión territorial a los riesgos del área y las necesidades críticas, la integración de criterios bioclimáticos en el desarrollo de infraestructura, el desarrollo de políticas o normativas que habiliten el entorno para la implementación de las estrategias de adaptación más específicas, y el impulso de soluciones “basadas en la naturaleza” (NBS, por sus siglas en inglés).



Soluciones basadas en la naturaleza

NBS es un concepto “paraguas” utilizado a nivel multilateral para referirse a aquellas estrategias integrales inspiradas en el funcionamiento natural de los ecosistemas, que se diseñan para reducir los riesgos climáticos y mejorar la biodiversidad. Pueden materializarse en ecosistemas protegidos o desarrollados dentro de las áreas urbanas (como la restauración de parques, humedales o corredores verdes) o bien en la llamada infraestructura “verde” (*i.e.*, pavimentos permeables, humedales artificiales).

Entre otros beneficios, las NBS aumentan la resiliencia climática —reduciendo por ejemplo la erosión y el riesgo de inundaciones—, mejoran la calidad del agua y amplían los espacios recreativos, dando por resultado una ecuación de costo-efectividad más beneficiosa que las inversiones en infraestructura “gris”.

Consideraciones y retos para la implementación

La implementación efectiva de estrategias de adaptación se enfrenta, como toda política pública, a los obstáculos que presentan el cortoplacismo con fines electorales y las barreras de conocimiento y financiación. Es necesario impulsar acuerdos de gobernanza, la participación ciudadana y la difusión del interés político basado en el costo-beneficio de este tipo de soluciones teniendo en cuenta que, a pesar de que se requieren inversiones cuantiosas en lo inmediato, el costo de la inacción se calcula diez veces superior.

Experiencias como las de grandes centros urbanos como Singapur y Milán, que han integrado exitosamente NBS a sus estrategias de adaptación climática, dan cuenta de que las soluciones de enfoque holístico —que atraviesan sectores y problemas varios e incluyen a múltiples agentes— refuerzan la resiliencia en el largo plazo. Lo cierto es que, para ser exitosas, las estrategias de adaptación deben integrarse en el proceso de planificación urbana en la fase más temprana posible e implementarse de forma coherente con las políticas locales y nacionales. Es asimismo esencial evitar la *maladaptación*, realizando para ello pruebas piloto y exhaustivos estudios contexto-específicos para evaluar los potenciales beneficios y riesgos.

La financiación de las áreas metropolitanas

Dictado por Eloisa Isaza, UrbanPro/ONU-Habitat

La gobernanza a escala metropolitana es una estrategia potencialmente costo-eficiente en buena parte gracias a los beneficios que resultan de la existencia de economías de escala en la prestación de los servicios públicos y la gestión de las externalidades. Ahora bien, no es ningún secreto que la planificación e implementación de las políticas urbanas y de los lineamientos internacionales en la materia depende fundamentalmente de su financiación.

Las estructuras fiscales y financieras de las áreas metropolitanas son resultado de los arreglos institucionales bajo los cuales aquellas son establecidas y de las competencias que se les asignan. Hay áreas metropolitanas que son gestionadas por mecanismos de cooperación municipal (como Montreal), otras que cuentan con autoridades existentes que ejercen competencias metropolitanas, a menudo bajo la forma de empresas públicas o agencias autárquicas (como la ARTM de Quebec), aquellas que tienen arreglos de gobernanza metropolitanos de segundo nivel (la Greater London Authority) y algunas a las que se le han garantizado competencias de gobierno local consolidado (Joburg). No obstante, sin perjuicio del diseño institucional, el desarrollo de mecanismos que vinculen de forma fluida las crecientes asignaciones de gasto —los proyectos y el funcionamiento de las instituciones metropolitanas— y los instrumentos de financiación a nivel metropolitano se advierte muy relegado. Hay cuatro tipos de retos en materia de financiación transversales a todos los diseños institucionales: la concurrencia de recursos y coordinación intergubernamental, la capacidad de gestión de recursos, la disponibilidad de recursos y la rendición de cuentas.

En vista de la variedad de formas institucionales y de retos transversales, es interesante notar la amplitud del menú de fuentes de financiación existentes en las áreas metropolitanas, así como la frecuencia relativa de sus respectivos usos. En este sentido, se ha observado que es muy frecuente que las áreas metropolitanas dependan de las contribuciones de los municipios o las administraciones centrales. Los siguientes mecanismos de financiación más recurrentes son las tarifas y cargos a los usuarios y la recolección de impuestos vinculados a la propiedad y otros impuestos locales. En contraposición, son aún pocas las áreas metropolitanas que cuentan con arreglos de gobernanza que les permitan operar de

forma suficientemente autónoma para, por ejemplo, decidir por sí mismas contraer deuda o utilizar otros instrumentos menos tradicionales para financiarse.

ONU-Habitat ha identificado que las áreas metropolitanas más desarrolladas han tenido más éxito en ampliar y diversificar sus portafolios frente a la necesidad de afrontar la brecha entre sus crecientes competencias y los retos antes señalados. En efecto, diversas experiencias muestran que las carteras de las áreas metropolitanas pueden combinar hasta nueve mecanismos más y menos tradicionales, con sus respectivas ventajas y desventajas: el **pooling** de recursos financieros, las contribuciones del gobierno central, las interacciones con fondos de desarrollo, la recaudación mediante tasas y tarifas a los usuarios, la creación de impuestos metropolitanos, el endeudamiento, la emisión de instrumentos financieros para financiar inversiones en infraestructura, las alianzas público-privadas y las utilidades de capital de empresas públicas. Los casos de estudio disponibles dan cuenta de que la diversificación de fuentes de financiación repercute de forma virtuosa en la consolidación de la sostenibilidad del sistema de gobernanza y en la prestación de mejores servicios. Cabe resaltar que la diversificación puede (y debe) ser acompañada de arreglos institucionales que garanticen en simultáneo la puesta en marcha de mecanismos de transparencia y trazabilidad.

En suma, la importancia central de desarrollar, consolidar y diversificar los mecanismos de financiación para los sistemas de gobernanza de las áreas metropolitanas es ampliamente reconocida, así como su impacto virtuoso en la prestación de los servicios públicos. Existe hoy una ventana de oportunidad para generar, en paralelo a la creciente asignación de más competencias a las áreas metropolitanas, estructuras de gobernanza financiera más ágiles que les permitan incrementar su sostenibilidad y estar mejor preparadas para capturar las ganancias en eficiencia que producen.



La financiación del Área Metropolitana de Barcelona

Dictado por Antoni Novel, AMB

En el caso del Área Metropolitana de Barcelona, la estrategia de financiación se estructura sobre tres preguntas: *qué* se ha de financiar, *cómo* nos financiamos, y *con qué* instrumentos. Los conceptos clave que guían la toma de decisiones en esta materia son: suficiencia, estabilidad, seguridad, sincronización con el gasto, autonomía y transparencia.

La respuesta a la primera pregunta permite abordar las dos siguientes. El AMB es la institución de la administración pública encargada de la gestión del territorio y la provisión de servicios públicos en los 36 municipios que conforman el área metropolitana en torno a la ciudad Barcelona. Se trata de 636 km² en los que habitan más de 3,2 millones de personas. La institución se organiza en diferentes áreas de trabajo, entre las que se incluyen territorio y vivienda, medioambiente, transporte y movilidad, planificación estratégica, desarrollo social y económico, y relaciones internacionales. En cuanto a sus funciones y competencias, el AMB es responsable directo, entre otros, de la gestión de los residuos urbanos y el ciclo del agua, de la preservación de ríos, playas y parques, del desarrollo de infraestructura metropolitana y de la formulación e implementación de planes de acción y adaptación climática. Lógicamente, la gestión de todas estas competencias —que además se amplían con el paso de los años— requiere financiación.

Responder la segunda respuesta, por lo tanto, requiere partir del presupuesto inicial del AMB, que alcanza este año los 1.176 millones de euros. Notablemente, más del 82% del presupuesto se destina a tres servicios principales: el transporte (36%), la gestión de residuos, ciclo del agua y servicios ambientales (27%) y la gestión e inversión en territorio (19,5%). ¿De dónde provienen los fondos? Pues al final de la cadena siempre está el ciudadano, que produce valor con su trabajo y paga sus varios impuestos, tasas y contribuciones. Parte de este dinero que recolectan, según el caso, las autoridades nacionales, autonómicas o municipales, se destina al AMB mediante diferentes mecanismos normativos que le permiten al AMB proyectar sus erogaciones con seguridad y estabilidad.



En concreto, los ingresos por diversos medios de tributación aportan cerca del 29% del presupuesto (2023), mientras que los aportes de las administraciones del nivel municipal un 38%, del autonómico 13%, del nacional 0,8% y del europeo 0,7%. A estos números se agrega un 3% de cánones que percibe la AMB directamente y un 14% de endeudamiento bancario.

En cuanto al tercer pilar de la estrategia, los instrumentos de financiación concretos que se utilizan, para la porción proveniente de la tributación, incluyen varios tipos de impuestos, tasas y contribuciones. Se destacan por su peso relativo el tributo metropolitano (TM) —destinado expresamente al financiamiento del AMB— y la tasa metropolitana de tratamiento de residuos (TMTR). Por su parte, los aportes de las administraciones de los diferentes niveles de gobierno son gestionados en algunos casos a través de complementos a otros tributos que aquellos perciben y redireccionan al AMB (como el impuesto a los bienes inmuebles), y en otros casos mediante aportes directos basados en fórmulas establecidas en diversos arreglos formalizados.

Políticas y estrategias para el desarrollo económico y la productividad en las áreas metropolitanas

Dictado por Eloisa Isaza, UrbanPro/ONU-Habitat;
y Rafael H. Forero H., ONU-Habitat

Estrategias para el desarrollo económico

A resultas de las externalidades positivas de las economías de aglomeración, las áreas metropolitanas suelen concentrar un gran peso económico (en relación con el PIB nacional) y ser tierra de oportunidades para el desarrollo socioeconómico. Para impulsar y mantener la competitividad de las ciudades y sus áreas circundantes, es fundamental que las áreas metropolitanas fomenten la generación de entornos de innovación prestando servicios, generando regulaciones ágiles y poniendo en marcha infraestructuras que atraigan y encaucen la iniciativa privada.

Hay una serie estrategias concretas que diversas áreas metropolitanas han puesto en acción, con resultados destacables. La primera, transversal, propone adoptar un enfoque espacial de la gestión de las economías de aglomeración, mediante la creación de redes regionales de empresas (Stuttgart, Montreal) o iniciativas sector-específicas (London CleanTech Cluster) que permiten a las áreas metropolitanas involucrarse activamente en la gestión del conocimiento, los insumos y las necesidades de los emprendedores para impulsar su productividad. Segundo, la creación de agencias especializadas en la atracción de inversiones, empresas y capital humano ha tenido muy buenos resultados (Choose Paris Region, ACI Medellín). En tercer y cuarto lugar, tienen creciente potencial el establecimiento tanto de centros de servicios empresariales (Porto Start&Scale), como de observatorios para la gestión y formación de talento humano (Skills for Londoners). Finalmente, la promoción de la economía circular mediante esquemas de incentivos que premian modelos descarbonizados y sostenibles está despegando (Go4Brussels 2025).

Todas las estrategias de aprovechamiento presentadas son posibles avenidas para impulsar prácticas beneficiosas para el desarrollo económico sin grandes costos, al centrarse en la buena gestión de la información y la eficiente coordinación de las necesidades productivas de las empresas y la oferta de capital humano de las áreas urbanas.



La gestión metropolitana integrada como pilar del desarrollo urbano sostenible

El enfoque integrador de ONU-Habitat sobre la gestión metropolitana para la urbanización sostenible se estructura sobre cuatro “factores de cambio”: planificación, arreglos de gobernanza, política y regulación, y mecanismos de financiación. Mientras que los elementos de planificación y de gobernanza se observan en relativo progreso, lo cierto es que el desarrollo de marcos regulatorios está en una etapa incipiente y los mecanismos de financiación muy relegados en la mayor parte del planeta. En un mundo en el que las metrópolis no dejan de crecer (son ya hogar de un tercio de la población mundial), no puede perderse de vista que, en promedio, el 85% de ellas carece siquiera de un plan o institución para la gestión metropolitana—número que supera el 93% en la región de Asia-Pacífico, donde se encuentra más del 50% de las metrópolis.

Dado el probado impacto positivo de la buena gestión metropolitana en el desarrollo territorial urbano, la falta de este tipo de perspectivas en las políticas nacionales o subnacionales con impacto metropolitano debe ser advertida y revertida. Para consolidar el enfoque metropolitano como paradigma de la gestión urbana, los esfuerzos principales deben dirigirse a crear y consolidar las estructuras de gobernanza metropolitana allí donde no han llegado y a cerrar la brecha generada entre la planificación y la implementación de las políticas por el déficit en materia de financiamiento.

Políticas de desarrollo y lectura de género de los derechos: respuesta a los efectos globales del Covid-19

Dictado por Jean Grugel, IBEI

Las políticas de género son esenciales para promover el desarrollo equitativo a nivel global. Sin embargo, los avances logrados en la materia son frágiles y susceptibles de revertirse, especialmente en el Sur Global. De acuerdo con Grugel, la pandemia del Covid-19 fue muestra de ello, pudiendo analizarse como una crisis “con cara de mujer”. En efecto, las crisis vinculadas a los procesos de desarrollo (de salud, fiscales, familiares, migratorias) tienden a agudizar las desigualdades estructurales previas. En el caso de las crisis sanitarias, el problema no se reduce a la sumatoria de “tipos” de desigualdades previas (económica, de género), sino a la reproducción de jerarquías en el marco de las decisiones de reacción urgente, que inevitablemente privilegian unos asuntos sobre otros. En estos contextos, quienes más tienen para perder parecen ser quienes más pierden.

Justamente el Covid-19 supuso pérdidas visibles e invisibles para las mujeres y niñas, con efectos intergeneracionales. La evidencia recogida tanto en esta crisis como en anteriores (como las desatadas por el Zika o el Ébola) da cuenta del sesgo existente en la toma de decisiones públicas urgentes, por el cual se tiende a quitar prioridad a políticas género-específicas y a priorizar soluciones conservadoras. Por ejemplo, frente a la necesidad de financiar el equipamiento de protección personal, los presupuestos para la salud reproductiva o la educación sexual dejaron de considerarse “esenciales” en varios países de África y América Latina, agravando especialmente la situación de las mujeres más vulnerables. Lo cierto es que ciertas organizaciones internacionales y no gubernamentales levantaron la voz para evitar retrocesos en políticas de género trabajosamente logradas, pero no fueron exitosas.

Claro que la crisis desatada por el Covid-19 no afectó únicamente la salud, ni solamente a las mujeres y las niñas. Por un lado, el progreso económico de los sectores más pobres de



la población se detuvo; el porcentaje de personas sobreviviendo con menos de \$1.90 al día aumentó, siendo el grupo conformado por mujeres y niñas de África subsahariana el mayor en términos absolutos. Por otro lado, los feminicidios, los episodios de violencia doméstica y las muertes por abortos clandestinos en América Latina se multiplicaron, según algunos expertos, a resultas de las fuertes restricciones de circulación que se impusieron sin medidas de mitigación.

En vista de las lecciones aprendidas y el probable advenimiento de crisis sanitarias futuras, Grugel postula que las siguientes líneas de acción deben ser consideradas:

- 1** Fortalecer la igualdad de género en los programas de Asistencia Oficial al Desarrollo, destinando más recursos a políticas que respalden a mujeres y niñas.
- 2** Reevaluar la arquitectura financiera global, que a menudo no atiende los intereses del Sur Global ni los derechos de las mujeres.
- 3** Reforzar las normativas globales sobre igualdad de género, dado que estas son vulnerables y pueden revertirse durante periodos de crisis.
- 4** Planificar respuestas a crisis con perspectiva de género, basándose en lecciones aprendidas de epidemias anteriores como el Ébola y el Zika, que también impactaron negativamente en la salud reproductiva de las mujeres.
- 5** Reconsiderar los regímenes de migración en Europa para garantizar derechos laborales y protección a las mujeres migrantes, reconociendo su importancia en el desarrollo de países de ingresos bajos y medianos.

Taller sobre localización de los ODS a escala metropolitana

y su relación con la localización de los ODS a escala municipal

Dictado por María Téllez, ONU-Habitat

La reciente [Declaración Política](#) del Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado en septiembre de 2023 bajo el auspicio de la Asamblea General de las Naciones Unidas fue explícita y tajante: “la consecución de los ODS está en peligro”. Se calcula que solamente el 15% de las 140 metas establecidas en los ODS para el año 2030 se encuentra en vías de ser alcanzada, mientras que la mayoría de ellas o bien avanza demasiado lento, o hasta ha retrocedido desde el año de base 2015. En vistas de este escenario, el nuevo acuerdo político se enfocó en concentrar los esfuerzos para acelerar la financiación del desarrollo y priorizar seis sectores clave: transición energética, transición digital, empleo y protección social, sistemas alimentarios, cambio climático y biodiversidad.





Con estos renovados objetivos en la mira, la adaptación a la Agenda 2030 requiere poner en marcha un proceso de “localización” o “territorialización” en los contextos locales de las metas, objetivos, mecanismos e indicadores globales. Los principales retos de este proceso son la aplicabilidad de los indicadores al territorio, el estado y la calidad de la información disponible localmente, el desarrollo de capacidades, y las dinámicas de gobernanza—i.e. la conexión de lo global a lo local de la toma de decisiones, la gestión y la planificación en relación con los ODS.

En tanto más de la mitad de los ODS incluyen metas con componentes urbanos, las áreas metropolitanas juegan un rol muy importante en dicho proceso de localización. Todos los sectores identificados como claves, así como los ODS que comprenden dimensiones territoriales (que suelen superar los límites administrativos locales), encuentran en la escala metropolitana terreno fértil para progresar. La localización a nivel metropolitano es por ende una gran oportunidad tanto para encauzar el cumplimiento de los ODS, como para consolidar y visibilizar los beneficios de la gobernanza metropolitana.

En este sentido, uno de los principales instrumentos con los que cuentan las metrópolis para evaluar y acelerar el desarrollo sostenible son los Reportes Metropolitanos Voluntarios (VMR, por sus siglas en inglés). Los VMR son una herramienta clave de la gestión metropolitana pues permiten visibilizar, entender y evaluar su impacto en la consecución de ODS específicos, midiendo el estado del progreso hacia la Agenda 2030, consolidando el nivel de gobernanza metropolitano y generando datos comparables nacional e internacionalmente. Es por ello fundamental que las áreas metropolitanas y los estados produzcan VMR para articular sus decisiones y consolidar los avances hacia la Agenda 2030.

Hasta el momento, se han publicado seis VMR correspondientes a las áreas metropolitanas de Guadalajara, San Salvador y el Valle de Aburrá. En el taller se presentó y puso en práctica la metodología de realización de los VMR y se explicaron los pasos a seguir para producir uno sobre la base de ODS y metas específicas que el Área Metropolitana de Barcelona puede “localizar” dentro de sus competencias.

Conclusión

En un mundo en el que las metrópolis no dejan de crecer y en el que los desafíos climáticos, financieros, sanitarios y sociales están a la orden del día, el valor agregado de la gestión costo-eficiente de las áreas metropolitanas no hace sino aumentar también. Las metrópolis son al mismo tiempo actores clave y principales interesadas en el proceso de adaptación a las oportunidades y retos que presentan los cambios tecnológicos, productivos y climáticos, cuya hoja de ruta contempla la Agenda 2030.

El curso “Políticas urbanas y metropolitanas alineadas con la Agenda 2030”, coorganizado por el IBEI, el AMB y ONU-Habitat, ha brindado a los participantes ideas y herramientas prácticas para trabajar en ese sentido. En las sucesivas sesiones se presentaron estrategias específicas de gobernanza alineadas con las metas y objetivos de desarrollo sostenible y se pusieron en evidencia las brechas que requieren atención y acción prioritaria. Se destacaron la necesidad de impulsar el desarrollo de mecanismos de financiación adecuados y de consolidar la gestión metropolitana, subrayando su importancia esencial para forjar un futuro sostenible. Con el fin de contribuir a la generación de mejores políticas urbanas, el curso se propuso como un espacio ideal para tender puentes entre los actores de la gobernanza metropolitana, local e internacional y para generar sinergias entre los enfoques académicos y la práctica sobre el terreno.

