
Los nuevos retos de los gobiernos locales

PID_00271243

Jordi Bonet i Martí

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



**Jordi Bonet i Martí**

Doctor en Psicología Social por la Universitat Autònoma de Barcelona y profesor lector del Departamento de Sociología de la Universitat de Barcelona. Anteriormente, ejerció como docente en la Universitat de Girona, en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y en la Universitat Rovira i Virgili. Ha participado como investigador en diferentes proyectos nacionales e internacionales sobre exclusión social urbana, políticas de regeneración urbana, movimientos sociales y estudios de género. Dispone de diferentes publicaciones en libros y revistas académicas sobre movimientos sociales, políticas urbanas e investigación feminista.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por la profesora: Rosa Borge (2020)

Primera edición: marzo 2020

Autoría: Jordi Bonet i Martí

Licencia CC BY-NC-ND de esta edición, FUOC, 2020

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Realización editorial: FUOC



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

Introducción.....	5
1. Globalización y democracia.....	7
2. Los gobiernos locales ante los grandes retos globales.....	10
2.1. El reto ambiental	10
2.1.1. El cambio climático	12
2.2. La expansión de las desigualdades: económicas, género, origen/etnia	15
2.3. Los desplazamientos masivos de población	19
2.4. Otros grandes retos globales: el cambio tecnológico, los cambios demográficos, la seguridad	21
3. La gobernanza metropolitana.....	23
4. Las redes de gobiernos locales y la paradiplomacia urbana...	27
4.1. Las asociaciones de municipios	27
4.2. Redes internacionales	28
4.2.1. La Nueva Agenda Urbana Internacional	30
4.2.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible	32
5. Reflexiones finales: las nuevas agendas urbanas.....	34
Bibliografía.....	39

Introducción

El siglo XXI parece destinado a convertirse en el **siglo de las ciudades**. Si en 1976, la población que habitaba en los espacios urbanos se situaba en torno al 38 %, en 2016 esta ya había alcanzado el 55 % y se espera que en 2050 alcance el 68 %. La **urbanización** se ha convertido en una tendencia global. Actualmente, la mitad de la población mundial se concentra en un 2 % de la superficie del planeta. Cada día son más las personas que viven en las ciudades, y este no es un fenómeno que se dé exclusivamente en los países del norte global, sino que son las urbes de Asia y África, especialmente aquellas con menos de un millón de habitantes, quienes liderarán el futuro crecimiento demográfico urbano.

En este mundo cada vez más urbanizado, las ciudades han pasado a convertirse en contenedores de los grandes problemas globales. La producción de gases de efecto invernadero, las grandes transformaciones económicas y sociales, los desplazamientos masivos de población, los cambios en las formas de vida y en el empleo provocados por el cambio tecnológico son problemas globales, pero también son sobre todo problemas locales, porque es en los espacios urbanos allí donde más se evidencia su impacto. De ahí que se haya acuñado el término **global** para definir esta realidad híbrida que aúna lo local y lo global, y que define nuestro presente.

Los grandes problemas globales no pueden seguir contemplándose como realidades segmentadas, ya que en un mundo cada vez más interdependiente, estos se manifiestan en constante interacción. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en la crisis económica que se inició en 2006 con la devaluación de los títulos asociados a las hipotecas *subprime*, que acabó arrastrando el sistema financiero mundial y afectando a la estabilidad económica de la Eurozona tras los onerosos rescates bancarios. Del mismo modo, la crisis económica aparece inseparablemente entrelazada con otras crisis que afectan al conjunto del planeta:

- La ecológica derivada por el calentamiento global.
- La humanitaria causada por los desplazamientos de población refugiada.
- La de legitimidad de las democracias liberales frente al auge de los nuevos populismos de derecha.
- La de cuidados provocada por la transformación de las estructuras familiares y por los cambios sociodemográficos.

Difícilmente, podremos intervenir en uno de estos grandes retos sin afectar a los demás. Las soluciones que ideemos tienen que ser holísticas y glocales.

A fin de destacar el carácter sistémico de la crisis, algunos autores (Pascual, 2016; Open Democracy, 2016) plantean que estamos frente a una **crisis de dimensiones societarias**, o incluso **civilizatorias**, lo que nos obliga a interrogarnos acerca de qué tenemos que hacer para garantizar un modelo de vida digna y sustentable para las generaciones presentes, especialmente aquellas que se sitúan en una posición de mayor vulnerabilidad, y futuras.

En este contexto de crisis y cambio social, las ciudades ya no son únicamente lugares de habitación. Son espacios donde cristalizan las relaciones de poder y desigualdad, pero también son territorios abiertos a la innovación, a la reivindicación y a la protesta. La ciudad se configura como un espacio híbrido de cooperación y conflicto, en que coexisten las fuerzas del mercado, las políticas gubernamentales y el nuevo protagonismo alcanzado por los **movimientos sociales urbanos** (Martí-Costa y Bonet, 2009). De hecho, es en los espacios urbanos donde se concentra la amalgama de reivindicaciones y resistencias que toman el **derecho a la ciudad** como elemento motriz, y que se expresan a través de las luchas por el derecho a la vivienda, contra la pobreza, en defensa de los servicios públicos, por un futuro verde y habitable, contra el racismo y por la erradicación de las violencias contra las mujeres. Se trasciende así la definición inicial de derecho a la ciudad de Lefebvre (2017), que la gente pudiera volver a ser dueña de la ciudad, para llegar a abarcar el conjunto de luchas y resistencias que se desarrollan contra las dinámicas depredadoras asociadas al **neoliberalismo urbano** (Harvey, 2013).

En este módulo, vamos a presentar algunos de los principales retos globales que afectan a los espacios urbanos, junto con un elenco de distintas respuestas ideadas por los gobiernos locales en conjunción con entidades de la sociedad civil y de los movimientos sociales urbanos, siguiendo el paradigma de la gobernanza relacional y democrática estudiado en el módulo «El gobierno local: descentralización y autonomía». También abordaremos la tendencia creciente a la metropolización, así como la constitución de redes de ciudades como uno de los instrumentos de que se dotan los gobiernos locales para incidir y tener voz en la gobernanza global.

1. Globalización y democracia

La **globalización** constituye el fenómeno central de nuestro tiempo. Si bien puedan rastrearse sus orígenes en la apertura de las travesías interoceánicas del siglo XV, que dio lugar al surgimiento de un espacio económico global hegemonizado por las potencias europeas, el nivel de integración económica alcanzado en estos últimos veinte años constituye un hito decisivo y sin precedentes en la historia de la economía mundial.

El desarrollo de las tecnologías de la información, el transporte y la comunicación ha posibilitado una **compresión espacio-temporal** (Harvey, 2008) que ha cambiado los usos y tiempos del espacio acelerando la rotación del capital y modificando sustancialmente las formas de vida de las poblaciones, especialmente de aquellas que habitan en espacios urbanos. La **revolución informacional** ha alterado las pautas de la economía y la política mundial, convirtiendo el dominio sobre la gestión de la información y de los datos en una de las principales fuentes de riqueza del siglo XXI (Castells, 1996). La **nueva división internacional del trabajo** ha supuesto el traslado de la actividad industrial hacia el Extremo Oriente, lo que ha transformado las formas de vida, la actividad económica, la vivienda y los hábitos de consumo de las neoindustrializadas ciudades asiáticas y, también, de las desindustrializadas europeas y norteamericanas. Asimismo, la **financiarización** de la economía mundial ha comportado que los activos generados en las transacciones financieras (acciones, *commodities*, bonos y derivados) superaran ampliamente el valor de los recursos asignados a la economía productiva, lo que ha aumentado el poder y la inestabilidad de los mercados, generando una sucesión de crisis económicas en que se encadenan, cada vez más rápidamente, periodos de expansión y las recesiones. Al mismo tiempo que los estados pierden su capacidad para regular el ámbito económico, surgen nuevas **ciudades globales** (Sassen, 2011) como Londres, Nueva York, Tokio o Shanghái, donde se concentran los principales centros de comando financiero, bancos, fondos de inversión y bolsas de valores. La aparición de estas nuevas ciudades trae aparejada la creación de nuevas estratificaciones sociales que se manifiestan en el surgimiento de una **clase global** (*global class*) formada por personal de alta dirección, *brokers*, analistas y consultores, junto con un segmento de población trabajadora precarizada y feminizada, que es quien provee los servicios (transporte, limpieza, hostelería, restauración, cuidados, limpieza, *riders*, seguridad...) requeridos por esta nueva clase global, así como su correlato en las nuevas dinámicas de segregación espacial urbana.

La **globalización** está cambiando nuestra forma de habitar los espacios, de trabajar y de gobernarnos. Mientras los gobiernos estado-nacionales se revelan cada vez más incapaces para ofrecer respuestas efectivas a estos grandes retos globales, los gobiernos locales son quienes se encuentran ante la urgencia de dar respuesta a las demandas sobre los mismos por parte de sus poblaciones, a pesar de disponer de recursos escasos y de competencias limitadas.

Estas tensiones de la economía global han sido analizadas por Dani Rodrik, (2012), profesor de Economía de la Universidad de Harvard, a través del denominado **trilema político de la economía mundial**, donde se nos plantea crudamente la tensión existente entre globalización y democracia. De acuerdo con la exposición realizada por Rodrik en su libro *La paradoja de la globalización*, entre globalización (integración), democracia (capacidad de decisión del pueblo) y soberanía nacional (capacidad de decisión gubernamental) solo es posible escoger simultáneamente dos de estas alternativas, pero nunca las tres. Este trilema nos conduce, así, ante tres escenarios posibles en que pueden enmarcarse los diferentes procesos políticos existentes.

1) Apostar por la soberanía nacional y la integración renunciando a la democracia (capacidad de control político de las poblaciones). Es el escenario en que se encuentran la mayoría de democracias liberales, en que la ciudadanía no tiene capacidad real de decidir su destino, mientras los estados se encuentran atrapados por una **camisa de fuerza dorada** (*golden straightjacket*) que les imponen los compromisos de los poderes financieros y económicos globales.

2) Apostar por la soberanía nacional y la democracia renunciando a la integración.

En un contexto globalizado, estos procesos de repliegue estado-nacional acaban derivando, en la mayoría de casos, en una **austeridad autoimpuesta**, favoreciendo el **iliberalismo** (la tendencia a restringir derechos civiles y a cuestionar la separación de poderes, a la vez que se mantienen los mecanismos formalmente democráticos de elección) y el auge de los populismos de derecha –Brasil, Polonia, Hungría– que focalizan en la población migrante y en las poblaciones pobres el resentimiento de las clases medias por la pérdida de poder adquisitivo y la reducción de prestaciones sociales.

El ejemplo de Grecia

La incapacidad del gobierno de Alexis Tsipras para cumplir con el resultado del referéndum de 2015 de rechazo a las condiciones de rescate impuestas por la Troika (Banco Central Europeo, Comisión Europea y Fondo Monetario Internacional) ilustra claramente esta posición.

Los ejemplos de Estados Unidos, Reino Unido y Corea del Norte

Un ejemplo de esta retórica lo encontramos en la imposición de aranceles al comercio mundial por parte del Gobierno estadounidense de Donald Trump, o la apuesta británica por el Brexit, mientras en un espectro ideológico opuesto podríamos señalar la política aislacionista seguida por Corea del Norte.

3) La tercera alternativa consistiría en apostar por la integración y la democracia renunciando a la soberanía nacional. Rodrik considera que esta alternativa no se ha ensayado todavía, si bien se encontraría incipientemente apuntada en el proceso de creación de la Unión Europea. El desarrollo de esta tercera alternativa pasaría por una democratización de las instituciones de gobernanza global en las que los estados cedieran parte de su soberanía, de modo que fuera posible avanzar hacia la creación de un modelo de **federalismo global**.

Sin embargo, el planteamiento del trilema de Rodrik continúa basado en un mundo configurado a través de estados-nación, por lo que resulta interesante analizar qué sucede cuando incorporamos los gobiernos locales como posibles actores globales. Así, mientras los estados son actores renuentes a ceder su soberanía a los entes globales, los gobiernos locales no tienen este problema al no tratarse de entes soberanos, aunque sí estén democráticamente legitimados. En este sentido, un enfoque distinto al trilema de Rodrik consistiría en permitir la participación de los gobiernos locales en los procesos de decisión de los espacios de gobernanza global, a través, por ejemplo, de las redes internacionales de ciudades. De hecho, son los gobiernos locales quienes parecen disponer del conocimiento necesario y de mayor legitimidad democrática para dar respuesta a los grandes retos globales. Sin embargo, su voz apenas se escucha en los grandes espacios de decisión global. Si desde las perspectivas tradicionales, las ciudades como agentes pasivos eran percibidas como parte del problema, tomarlas en consideración como actores globales nos permite verlas como parte de la solución. Es por ello que, frente a estas limitaciones, los gobiernos locales están ideando nuevos instrumentos y formas de coordinación en la arena global generando nuevas redes de gobernanza y formas de paradiplomacia urbana de las que nos ocuparemos a lo largo de este módulo.

Lecturas recomendadas

Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.

Nel-lo, O. (2015). *La ciudad en movimiento. Crisis social y respuesta ciudadana*. Barcelona: Díaz Pons.

Pascual, J. M. (2016). *Las ciudades ante el cambio global*. Barcelona: Editorial Hacer.

Castells, M.; Borja, J. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch Editores.

Sassen, S. (1995). «The Global City: Introducing a concept». *Brown Journal of World Affairs* (vol. 11, núm. 2, págs. 27-43). Disponible traducción en español en: <www.estudislocals.cat/wp-content/uploads/2017/01/La_ciudad_Global-Saskia-Sassen.pdf>.

Subirats, J.; Martí-Costa, M. (2014). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

2. Los gobiernos locales ante los grandes retos globales

En un mundo global cada vez más interdependiente, los grandes problemas globales encuentran siempre su traslación al ámbito local. De este modo, si bien los gobiernos centrales son quienes disponen de la mayoría de competencias para hacerles frente, son las ciudades quienes deben dar respuesta a las consecuencias derivadas del cambio climático, a la expansión de las desigualdades, a los grandes desplazamientos de población, al cambio tecnológico, a los cambios demográficos o a las amenazas para la paz y la seguridad que suponen las nuevas formas de terrorismo y criminalidad transnacional. En este apartado, nos centraremos en describir algunos de estos retos globales, y veremos algunas de las iniciativas con las que los gobiernos locales intentan darles respuesta.

2.1. El reto ambiental

Desde mediados de los años noventa, la **sostenibilidad ambiental** ha ido incorporándose como un eje sustantivo en las políticas urbanas como consecuencia de la presión ejercida por el movimiento ecologista, la mayor sensibilidad de la ciudadanía en torno a la cuestión medioambiental y la incorporación de la sostenibilidad como uno de los ejes relevantes en los grandes acuerdos globales. Si hasta finales de los años ochenta, la mayoría de gobiernos locales se ocupaban principalmente de la ordenación urbanística, la promoción económica y los servicios a las personas, en las décadas sucesivas la sostenibilidad ha ido ganando espacio en la agenda local, especialmente a través del desarrollo de las **Agendas 21 Locales** (Font y Subirats, 2000).

El concepto de Agenda 21 parte de la **Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, celebrada en Río de Janeiro (1992), y la aprobación del **Programa 21** en que se concretan un conjunto de iniciativas orientadas a garantizar un **desarrollo sostenible**, y donde se señala que la implicación de los municipios constituye una condición necesaria para el desarrollo de la sostenibilidad.

La implementación de la Agenda 21 ha supuesto un reto y un factor de innovación en los gobiernos locales, al expandir y transversalizar el radio de acción de sus políticas y favorecer procesos de gobernanza democrática y relacional, al abrir los espacios de diseño y participación en el diseño e implementación de las Agendas 21 a los distintos actores locales (entidades educativas, asociaciones, empresas y movimiento ecologista).

El camino abierto por las Agendas 21 locales ha servido para reforzar la importancia de la dimensión ambiental en las políticas públicas, afectando a elementos centrales de la gestión municipal:

- El desarrollo de modelos de movilidad sostenible que prioricen transportes menos contaminantes.
- El tratamiento de los residuos urbanos.
- Las normativas de edificación y rehabilitación de los edificios.
- La promoción del verde urbano.
- La protección de espacios naturales periurbanos.

También han cobrado relevancia otros elementos percibidos inicialmente como periféricos:

- Las políticas de alimentación urbana.
- Las políticas de compra de km 0.
- La incorporación de cláusulas ambientales a la contratación pública.
- El desarrollo de huertos urbanos.
- La rehabilitación energética.
- Las iniciativas orientadas a favorecer la transición energética, como las desarrolladas por la red de **Ciudades en Transición** (Transition Towns), que abarca un número creciente de ciudades, grupos activistas y comunidades comprometidas. Esta iniciativa se basa en el fomento de modelos urbanos que apuestan por la agroecología, la permacultura, el consumo de bienes de producción de proximidad y la autosuficiencia energética para fortalecer la resiliencia local ante los retos ambientales derivados del cambio climático y del agotamiento de los combustibles fósiles.

¿Hacia una economía posfósil?

Nuestra sociedad ha basado su modelo de crecimiento económico en el uso de combustibles fósiles (el petróleo, el gas, el carbón) responsables de gran parte de las emisiones causantes del calentamiento global y cuyas reservas mundiales son limitadas y están agotándose. La teoría del **pico del petróleo** (*peak oil*), desarrollada por el geofísico M. King Hubbert, sostiene que la tasa de producción de un producto limitado sigue una curva en forma de campana (curva de Hubbert) basada en el progresivo agotamiento de este recurso y las presiones del mercado. De este modo, se teoriza que, tras un periodo de intensa extracción, se llega al pico que corresponde al momento en que se alcanzaría la tasa máxima de extractabilidad. A partir de ese momento, la producción se aplanaría dejando de crecer, para iniciar luego su declive. Hubbert predijo en 1976 que, de continuarse el ritmo de extracción petrolera global, el pico se alcanzaría en 1995. A pesar de que no existe un consenso científico acerca de si se ha alcanzado el pico petrolero o este está por llegar –un Informe de la Agencia Internacional de Energía lo situaba en 2006, mientras otros informes lo sitúan en un periodo indeterminado entre 2015 y 2020–, lo cierto es que el progresivo agotamiento del petróleo, junto con el resto de combustibles fósiles, constituye un reto de primer orden para una economía que continúa basando sus fundamentos energéticos en el petróleo y sus derivados. Asimismo, de igual modo que hay un pico del petróleo, también existe, para el resto de combustibles fósiles, un pico del gas y un pico del carbón; por ello, se hace necesario y urgente avanzar hacia un modelo energético posfósil que combine el desarrollo de las renovables con un cambio hacia estilos de vida y consumo más sostenibles.

El surgimiento de una mayor conciencia ambiental no es privativo de los países del norte global, sino que esta conciencia está también presente en las ciudades y comunidades de Asia, África y América Latina que se movilizan en

defensa de la sostenibilidad y contra los proyectos depredadores y las actividades contaminantes que les afectan directamente. En este sentido, podemos señalar los avances en políticas ambientales desarrollados en Curitiba (Brasil), Medellín (Colombia), Monterrey (México) y São Paulo (Brasil), que han devenido referentes internacionales, como el protagonismo cada vez mayor de las comunidades de los pueblos originarios en defensa de la tierra y la naturaleza, frente a las dinámicas extractivistas que amenazan sus formas de vida y la biodiversidad de los territorios en que comúnmente se asientan. De hecho, estas comunidades no solo actúan como guardianas de la biodiversidad, sino que son también depositarias de conocimientos y estilos de vida más respetuosos con la naturaleza, de los que podemos aprender para avanzar hacia modelos más sustentables, aportando conceptos como el de **Buen Vivir** (*Sumak Kawsay* en quechua o *Suma Qamaña* en aymara), que han sido incorporados a las Constituciones de Ecuador y Bolivia y que sirven de inspiración a movimientos sociales de base ambientalista del conjunto del planeta.

La guerra del agua en Cochabamba

La defensa de la sostenibilidad no se desarrolla únicamente a través de iniciativas gubernamentales, sino también a partir de las movilizaciones y luchas emprendidas por movimientos sociales del conjunto del planeta en defensa de su territorio y de sus recursos naturales. Un ejemplo de estas luchas lo encontramos en la denominada guerra del agua, que se desarrolló en la ciudad boliviana de Cochabamba tras la privatización de los servicios de agua en 1997. Esta fue impuesta como condición por el Banco Mundial a cambio de apoyo financiero al Gobierno boliviano.

La privatización del agua en Cochabamba corrió a cargo de la compañía de aguas del Turani, controlada por la empresa norteamericana Bechtel, en alianza con la multinacional española Abengoa. Como consecuencia, se encarecieron las tarifas un 200 % y las comunidades indígenas vieron suprimidos sus derechos ancestrales al riego, así como los pozos y servicios gestionados comunitariamente por los Comités de Agua. En 2000 se celebró un referéndum, organizado por la Coordinadora en Defensa del Agua y de la Vida, en que se evidenció el rechazo ciudadano a la privatización. A partir de entonces se sucedieron los bloqueos y paros, lo que llevó al gobierno de Hugo Banzer a declarar el estado de sitio y la intervención del ejército. Esta medida fue respondida con una exitosa huelga general, que dio inicio a semanas de enfrentamiento entre los vecinos y el ejército. Finalmente, tras centenares de heridos y dos muertos, el gobierno aceptó rescindir el contrato con Aguas del Turani y permitir la remunicipalización del servicio. A su vez, la guerra del agua sirvió de desencadenante del ciclo de luchas sociales que se desarrolló en Bolivia durante el periodo 2003-2005 y que puso fin a dos décadas de gobiernos neoliberales.

Sin embargo, la lucha por la gestión pública del agua no terminó en Bolivia, sino que se ha extendido cada vez con mayor fuerza por muchas otras ciudades como París, Berlín o diferentes ciudades italianas que municipalizaron sus servicios de agua potable revirtiendo las privatizaciones previas.

Para un relato más elaborado de la guerra del agua en Cochabamba, puede consultarse el siguiente libro: *Plataforma contra la Privatización del Canal YII - Marea Azul* (2019). *Más Claro Agua*. Madrid: Traficantes de Sueños.

2.1.1. El cambio climático

Dentro de la dimensión medioambiental, la lucha contra el **cambio climático** ha adquirido una centralidad creciente, en tanto se trata de un fenómeno irreversible cuyo desarrollo amenaza nuestra forma de vida y al conjunto de la biosfera. Este es causado por el **calentamiento global** producido por la acumulación de gases de efecto invernadero, la deforestación y la contaminación/destrucción de los principales sumideros de carbono (bosques y océanos),

todo lo cual está acelerando los ciclos de la naturaleza y modificando nuestro clima. Durante el siglo XX, la temperatura media del planeta aumentó un grado, y se estima que la temperatura podría llegar a subir entre 2,9 y 3,4 grados a lo largo de este siglo respecto a la era preindustrial, cuando los expertos aconsejan que no debería subir más de 1,5 grados.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha indicado, en sus diferentes informes, que el origen del actual cambio climático es **antropogénico** (causado por la acción humana) y que serán las regiones más pobres las que se verán más afectadas. Algunos de los efectos identificados en relación con el cambio climático son:

- La extinción de determinadas especies vegetales y animales como consecuencia de la alteración de su hábitat.
- La reaparición de enfermedades que se consideraban ya erradicadas en determinadas latitudes.
- La inundación progresiva de costas e islas como consecuencia de la elevación del nivel del mar por el deshielo de los polos.
- La mayor recurrencia de incendios forestales.
- La aparición cada vez más frecuente de olas de calor y de fenómenos climáticos extremos (sequías, huracanes y lluvias torrenciales).

Estos efectos tendrán consecuencias directas sobre la vida de las personas a través de la afectación en el rendimiento de las cosechas que pueden generar nuevas crisis alimentarias, los desplazamientos masivos de población en forma de **refugiados climáticos**, así como las afectaciones en salud y bienestar de las poblaciones del conjunto del planeta. Según el Banco Mundial, en 2050 habrá 140 millones de refugiados climáticos procedentes del África subsahariana, Latinoamérica y Asia, cifra que la ONU eleva a 200 millones.

Los estados han centrado su lucha contra el cambio climático en las estrategias de reducción de emisiones de gases causantes del calentamiento global. Para ello, en 1997 se firmó el **Protocolo de Kioto**, un acuerdo internacional que tenía por objetivo reducir el cambio climático antropogénico. En 2015, se celebró en París la **Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21)**, en que se planteó la necesidad de revisar los acuerdos de Kioto que se planteaban como objetivo reducir la emisión de gases para mantener el calentamiento global por debajo de los 2 grados en relación con la era preindustrial. Sin embargo, este acuerdo solo será vinculante si los cincuenta y cinco países que producen más del 55 % de los gases de efecto invernadero lo ratifican, lo que convierte en incierta su aplicabilidad ante la retirada de Estados Unidos, uno de los principales responsables de emisiones.

A pesar de que estos son compromisos que afectan a estados, las ciudades, en tanto responsables de la emisión de más del 70 % de gases de efecto invernadero, no pueden quedarse al margen.

Es por este motivo que, de forma paralela a la COP21, se celebró en París la **Cumbre sobre el Clima para Líderes Locales**, en que participaron setecientos representantes de ciudades, regiones y gobiernos locales de todo el mundo. En ella se adoptó la **Declaración del Ayuntamiento de París**, reafirmando el compromiso de los gobiernos locales y regionales para actuar frente al cambio climático, e instando a las ciudades y regiones a emprender acciones para conseguir una reducción de emisiones del 25 %, a fin de conseguir la meta de los 2 grados.

Si bien la reducción de emisiones constituye una de las principales estrategias orientadas a la **mitigación** del efecto del cambio climático, esta no es suficiente, y debe combinarse con **estrategias de adaptación, resiliencia, sensibilización y corresponsabilización, y justicia climática**.

Las estrategias de adaptación se orientan a fortalecer la resiliencia climática de las ciudades mediante:

- El aumento de la superficie de verde urbano
- La rehabilitación energética de los edificios
- El desarrollo de la autosuficiencia energética, mediante el impulso de las energías renovables
- medidas estructurales orientadas a prevenir las catástrofes climáticas: construcción de diques y otras defensas en las zonas inundables por el aumento del nivel del mar; medidas para garantizar el suministro de agua para hacer frente a episodios de sequía, adaptación y fortalecimiento de las infraestructuras para hacer frente a fenómenos climáticos extremos (huracanes, olas de calor, incendios forestales...).

Especial mención merecen las iniciativas orientadas a fomentar la sensibilización/corresponsabilización ciudadana, ya que la lucha contra el cambio climático solo será efectiva si consigue establecerse un marco de acción compartido entre instituciones públicas, sector empresarial y ciudadanía. Es por este motivo que son cada vez más necesarios instrumentos de cooperación público-privado-comunitarios a partir de los cuales sea posible alcanzar compromisos y acuerdos para un desarrollo efectivo de las medidas de mitigación y adaptación anteriormente mencionadas.

Finalmente, es preciso señalar la importancia de incluir un marco general de justicia climática en los cursos de acción, en tanto el impacto del cambio climático es mayor para aquellos países y colectivos más vulnerables. Por ello, si no queremos que la adopción de determinadas medidas redunde y acentúe

las desigualdades existentes norte-sur, es preciso que toda estrategia de lucha contra el cambio climático, ya sea en el ámbito macro (global), meso (nacional-regional) o micro (local), tenga en cuenta los derechos climáticos de aquellas comunidades que disponen de menos recursos para hacerle frente y que serán las más afectadas.

El Plan de Acción frente el Cambio Climático 2030 de Buenos Aires

Argentina emite actualmente el 0,73 % del dióxido de carbono mundial, y el 10,23 % del de Latinoamérica. El Gran Buenos Aires (formado por la ciudad autónoma de Buenos Aires y 31 municipios aledaños), con sus 17 millones de habitantes, constituye una de las principales zonas de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) del país; por ello, toda estrategia nacional de reducción de emisiones debe contar con la colaboración de esta área urbana. Asimismo, se estima que los efectos del cambio climático sobre la capital argentina conllevarán una mayor recurrencia de olas de calor, una mayor intensidad del viento, la aparición de eventos climáticos extremos y una subida del nivel del mar que podría inundar las zonas costeras y la cuenca baja del río Matanza-Riachuelo.

Es por este motivo que, en 2009, la Agencia de Protección Ambiental (APrA) de Buenos Aires diseñó el **Plan de Acción de Cambio Climático 2010-2030** con el objetivo de desarrollar una estrategia de mitigación y adaptación, a largo plazo, para hacer frente al cambio climático que incluyera a todas las áreas de gobierno municipal, a fin de prevenir los efectos adversos del cambio climático en la ciudad autónoma. Este Plan plantea como meta global reducir el 30 % de emisiones de GEI en referencia a las emisiones del año 2008.

El Plan de Acción incluye:

- La actualización del Inventario de Gases de Efecto Invernadero (GEI) de la ciudad del año 2003, identificando el aporte a las emisiones de GEI de cada sector y permitiendo establecer la línea de base a partir de la cual se plantean las distintas políticas a implementar.
- Un análisis del escenario climático esperable en 2030, así como un análisis de los riesgos asociados a tomar el camino de «no hacer nada». Lo que sirve para evaluar las estrategias de mitigación a implementar en cada sector.
- La definición de una meta de mitigación: la reducción de un 30 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Para alcanzar esta meta, se definen diversas medidas de mitigación, acompañadas de los recursos necesarios para implementarlas y sus respectivos cronogramas.
- Las estrategias de adaptación al cambio climático, las cuales parten de un análisis de los riesgos de la comunidad a los cambios en las variables climáticas y las proyecciones a largo plazo para la región. Sobre la base del análisis de los posibles impactos se definen las medidas que permitan atenuar los daños.
- La definición de planes de seguimiento y de difusión-participación de la comunidad a través del acceso a la información, la comunicación y la educación ambiental como ejes transversales.

El Plan de Acción contra el Cambio Climático de Buenos Aires está disponible en: <www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/des_sust/pacc.php?menu_id=32408>.

2.2. La expansión de las desigualdades: económicas, género, origen/etnia

A pesar de que las desigualdades económicas entre países han ido decreciendo a escala global, las desigualdades dentro de cada país se han exacerbado, especialmente en los países más desarrollados. La expansión de la desigualdad es un fenómeno contemporáneo. Por una parte, la vía hacia la reducción de las desigualdades representada por los **estados del bienestar** surgidos en la posguerra europea se encuentra en crisis; por otra, se evidencia el fracaso de los

Lecturas recomendadas

Font, N.; Subirats, J. (eds.) (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 local en España*. Barcelona: Editorial Icaria.

Herrero, Y.; Cembranos, F.; Pascual, M. (coords.) (2011). *Cambiar las gafas para mirar el mundo. Una nueva cultura de la sostenibilidad*. Madrid: Libros en Acción.

Le Strat, A. (2019). *Una victoria contra las multinacionales. La batalla por el agua de París*. Barcelona: Icaria Editorial.

Rifkin, J. (2019). *El Green New Deal Global: Por qué la civilización de los combustibles fósiles colapsará en torno a 2028 y el audaz plan económico para salvar la vida en la tierra*. Barcelona: Paidós.

Tejero, H.; Santiago, E. (2019). *¿Qué hacer en caso de incendio?: Manifiesto por el Green New Deal*. Madrid: Capitán Swing.

modelos desarrollistas latinoamericanos basados en la teoría de la dependencia y que aspiraban a promover la **industrialización** para alcanzar la **sustitución de importaciones**. De este modo, los modelos keynesianos y socialdemócratas que inspiraron la lucha contra la desigualdad, y que estaban basados en políticas de redistribución de la riqueza que sirvieran para estimular la demanda, han sido sustituidos por modelos neoliberales basados en la economía de la oferta y la **teoría económica del goteo** (*trickle-down economy*), según la cual la reducción de carga fiscal a los grandes negocios y contribuyentes de rentas más altas generaría una prosperidad que acabaría beneficiando al conjunto de la sociedad, como si se tratara de un castillo de copas en que el vino sobrante en las copas superiores, al derramarse, acabara beneficiando las de los estratos inferiores.

Sin embargo, tras casi cuarenta años de políticas neoliberales, ensayadas inicialmente en el Chile de Pinochet y, posteriormente, institucionalizadas por los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, se ha demostrado que las recetas de contracción de gasto público, privatización de servicios y rebajas fiscales terminan por generar mayores desigualdades. Mientras que en Europa las políticas neoliberales han sido utilizadas para erosionar el modelo de bienestar de posguerra, en América Latina, auspiciadas por los **Planes de Ajuste Estructural** del Fondo Monetario Internacional, han sido las causantes de los principales procesos de privatización y desregulación, afectando gravemente a sus modelos de bienestar embrionarios. A pesar de que los gobiernos posneoliberales latinoamericanos (Ecuador, Brasil, Argentina, Bolivia, Venezuela) de la primera década de los años 2000 intentaron paliar los efectos socialmente más perniciosos de dichos programas, no fueron capaces de generar modelos de crecimiento económico sostenibles, al basar sus economías en modelos extractivistas (megaminería a cielo abierto, macroplantaciones de soja transgénica, concesiones para la extracción de petróleo y gas en zonas de alta biodiversidad...) y hacer depender sus economías del precio de las materias primas y de la inversión extranjera.

El crecimiento de las desigualdades se refleja crudamente en los espacios urbanos a través de la creciente segregación de los barrios cada vez más ricos y exclusivos respecto a los barrios desfavorecidos, donde gran parte de sus poblaciones malvive en condiciones de pobreza y/o exclusión social.

Mientras florecen los distritos financieros que concentran los nuevos centros de negocio (**Central Business Districts**) y barrios opulentos cada vez más securitizados (**gated communities**), surgen por doquier villas miseria, favelas, *bidon villes* en las que se agrupan pobladores normalmente desplazados del ámbito rural que habitan barrios de autoconstrucción y que presentan preocupantes índices de insalubridad, criminalidad e infradotación de servicios pú-

blicos. Autores como Mike Davis se han referido a esta tendencia global a la miserización urbana como la formación de un **planeta de ciudades-miseria** (*planet of slums*).

Sin embargo, sería reduccionista concebir las desigualdades únicamente desde el eje económico, ya que estas aparecen cruzadas con otros ejes de desigualdad, como el género, la edad, la etnia y la orientación sexual. Así, a pesar de que la mayor participación de las mujeres en la esfera laboral y las políticas de género haya contribuido a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, estas se encuentran todavía lejos de desaparecer. Tal y como han señalado las teóricas feministas de **la interseccionalidad** (Crenshaw, 1989), el cruce de diferentes ejes de desigualdad no produce efectos solo acumulativos, sino que acentúa la intersección entre ambos. Por este motivo, los episodios de recesión económica no afectan a todos los colectivos por igual, sino que son las mujeres pobres pertenecientes a un colectivo étnico minorizado quienes padecen en mayor medida los efectos de la crisis. Otro de los elementos vinculados a la intersección de las desigualdades es la **feminización y etnificación de los trabajos más vulnerabilizados** como el empleo doméstico, los trabajos de cuidado o el sector informal, con gran peso en las ciudades latinoamericanas. Además, en la mayoría de casos se trata de trabajos que se encuentran fuera de la regulación laboral, por lo que no tienen derecho a bajas médicas o prestaciones de desempleo, ni cotizan para la jubilación, realizándose en contextos desprotegidos que favorecen prácticas de explotación y abuso.

Una de las consecuencias de esta expansión de las desigualdades ha sido el recrudecimiento de las dinámicas de **exclusión social**, un fenómeno que empieza a visibilizarse en los años noventa y que acaba desbordando las aproximaciones tradicionales al concepto de pobreza. Tradicionalmente, la pobreza había sido percibida como un factor asociado al subdesarrollo económico que podía ser solucionado a través de mayores niveles de prosperidad económica, la universalización de la educación y el desarrollo de un sistema de seguros sociales. Sin embargo, a medida que se desarrollaban estos factores, se evidenció que, a pesar del crecimiento económico y la universalización del acceso a la educación, determinados sectores sociales quedaban descolgados de la ola de prosperidad, viendo mermadas las posibilidades de conseguir un desarrollo autónomo de su proyecto de vida. Estas tendencias exclusógenas se recrudecieron con la ola de privatización de servicios públicos, la precarización del empleo y el desarrollo de los movimientos migratorios, a partir del desarrollo del modelo neoliberal, que generaron una nueva categoría de ciudadanos con derechos civiles y laborales limitados hasta que no se regularizase su situación administrativa. Para dar cuenta de este nuevo fenómeno que trasciende el carácter unidimensional de la pobreza, diferentes teóricos propusieron el concepto de exclusión social, entendido como un concepto multidimensional que trascendía la deprivación económica.

Asimismo, con el estallido de la crisis económica de 2006, en diferentes países del norte global nos encontramos ante un doble fenómeno:

- El resurgimiento de la pobreza tradicional vinculada a la ausencia de ingresos y con nuevas formas de manifestación (como la pobreza energética).
- Un recrudecimiento de la exclusión social, concebida como limitación para el desarrollo de un proyecto de vida autónomo.

Una de las formas más extremas de exclusión social que se desarrolla en nuestras ciudades es el *sinhogarismo*: las personas que se encuentran en situación de calle y que, en muchos casos, viven esta condición agravada por el consumo de alcohol u otras drogas, el sufrimiento psíquico, la ausencia de vínculos sociales, una extrema vulnerabilidad y un progresivo deterioro de su estado de salud, frente a las cuales los gobiernos locales tienen la responsabilidad de generar respuestas adecuadas.

Afrontando el *sinhogarismo*: el programa Housing First

Uno de los problemas que afecta a la mayoría de grandes ciudades es el *sinhogarismo*: las personas que viven en situación de calle. La iniciativa Housing First (la vivienda primero) constituye una de las innovaciones más importante desarrolladas en estos últimos treinta años para dar respuesta a las necesidades de las personas sin hogar.

Inicialmente desarrollada por el Dr. Sam Tsemberis en Nueva York, el modelo Housing First (HF) ha demostrado tener éxito en erradicar el *sinhogarismo* para las personas que necesitan grandes niveles de ayuda en Estados Unidos y Canadá, siendo adaptada posteriormente en varios países europeos. Entre los grupos a los que se dirige, se encuentran las personas sin hogar con trastorno psíquico severo o problemas de salud mental, los consumidores de drogas y alcohol, y/o con la salud física delicada, que tengan enfermedades limitantes y/o discapacidades. Los servicios HF también han demostrado ser efectivos para personas que padecían trayectorias de situación de calle largas o recurrentes, y que carecían de redes de apoyo social, de amistades o familiares y que no forman parte de una comunidad. El éxito de la iniciativa en Estados Unidos y Canadá ha llevado a que HF también se utilizara para ofrecer servicio de vivienda a familias sin hogar y a personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

HF utiliza la vivienda como punto de partida más que como objetivo final. De ahí que lo primero que se proporciona, antes que cualquier otro tipo de apoyo o intervención, es el alojamiento, de manera que se permite que una persona se mantenga alojada satisfactoriamente en su propio hogar formando parte de una comunidad. Pero también busca mejoras en la salud, el bienestar y las redes de apoyo social de las personas sin hogar con las que se trabaja. Este enfoque es diferente al de los servicios que intentan conseguir que las personas sin hogar con grandes necesidades de apoyo estén «preparadas» para acceder a una vivienda antes de ofrecérsela.

Algunos servicios existentes para personas sin hogar exigían a las personas usuarias que mantuvieran la sobriedad, la abstinencia de consumo de drogas y alcohol, y respetasen la adherencia a los tratamientos, para que pudieran vivir de manera independiente antes de ofrecerles alojamiento. Además, se las podía expulsar de su alojamiento si no seguían el tratamiento o no mantenían la abstinencia. En este tipo de servicios para personas sin hogar el alojamiento llega lo «último». HF en cambio, está diseñado para garantizar que las personas sin hogar dispongan de un alto grado de elección y control.

Diferentes estudios realizados en Estados Unidos, Canadá y Europa han demostrado que HF es eficaz a la hora de sacar del *sinhogarismo* a ocho de cada diez personas. También ha funcionado muy bien con personas que no estaban bien integradas en la sociedad después de una situación de *sinhogarismo* de larga duración o que habían estado en esa situación de manera recurrente, personas sin hogar con enfermedad mental severa y/o con uso problemático de drogas y alcohol y personas sin hogar con salud física débil.

Adaptado de la *Guía Housing First Europa*, que puede consultarse en: <<https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2016/11/Guía-Housing-First-Europa.pdf>>.

Lecturas recomendadas

Atkinson, A. (2016). *Desigualdad ¿qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.

Davis, M. (2014). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Akal.

Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Harvey, D. (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.

Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Subirats, J. (2006). *Fragilidades vecinas; narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Barcelona: Editorial Icaria.

2.3. Los desplazamientos masivos de población

La violencia, la pobreza y los desastres naturales son actualmente las principales causas de los grandes desplazamientos de población. Según datos de ACNUR (2017), se calcula que hay cerca de 68,5 millones de personas que han tenido que abandonar forzosamente sus hogares. Unos 40 millones de estas personas viven desplazadas en su propio país, mientras que otros 25,4 millones han abandonado sus países y reciben protección internacional en otro estado. Finalmente, unos 3,1 millones engrosarían las filas de demandantes de asilo en otros estados.

Sin embargo, los desplazamientos forzados de población constituyen solo una pequeña parte de la movilidad humana internacional. Según datos de la ONU en 2017, más de 258 millones de personas han decidido abandonar sus países a la búsqueda de un futuro mejor. Y estos desplazamientos no se producen únicamente en dirección sur-norte, sino sobre todo en los países que configuran el sur global. Estamos ante los mayores desplazamientos de población registrados en la historia de la humanidad.

Frente a estos desplazamientos, los estados del norte han optado por la **fortificación y securitización de sus fronteras**. Esta situación ha convertido los espacios fronterizos en zonas grises de conculcación de los derechos humanos a través de las restricciones impuestas al salvamento marítimo de refugiados en el Mediterráneo, lo que provoca más de mil muertes anuales por ahogamiento, la difusión de centros de detención para refugiados y migrantes, y la generalización de las devoluciones «en caliente»: la expulsión inmediata de un migrante irregular nada más cruzar la frontera sin disponer de ninguna protección o garantía jurídica de la legislación de extranjería del país de acogida.

Ejemplos de fortificación de las fronteras

- Construcción del muro en la frontera México-Estados Unidos
- Reforzamiento de la vigilancia marítima en el Mediterráneo
- Endurecimiento de las leyes de asilo y migración
- Externalización a los países periféricos (Marruecos, Turquía, México...) de la vigilancia y reclusión de personas en ruta migratoria

A pesar de que los estados son quienes disponen de las competencias de migración y asilo, son las ciudades las que disponen de los medios y la voluntad para ofrecer refugio. De hecho, mientras la preocupación de los estados ha sido obstaculizar los desplazamientos de población, diferentes alcaldes han protestado por la falta de sensibilidad ante esta catástrofe humanitaria y han empezado a trabajar de forma coordinada para garantizar los derechos de la población desplazada. En este sentido, cabe señalar la iniciativa desarrollada por la **red de ciudades santuario** (*sanctuary cities*) en Estados Unidos (Berkeley, Chicago, San Francisco...), que se niegan a colaborar con las políticas federales de restricción a la inmigración y generan servicios de orientación y acogida a la población desplazada. También, ciudades como París, Berlín, Viena, Barcelona o Madrid se han caracterizado por promover programas de acogida a la población refugiada chocando, en algunos casos, con las políticas de asilo gu-

bernamentales. En este sentido, se ha desarrollado una red de recursos orientados a facilitar la acogida de la población refugiada: servicios de información y asesoría jurídica, alojamiento en viviendas temporales, servicios de salud y aprendizaje de idiomas a fin de permitir un aterrizaje adecuado a la ciudad de acogida, para así promover su autonomía e inserción social. A su vez, se han desarrollado programas de cooperación con los municipios situados en las zonas fronterizas de llegada de la población migrante.

Sin embargo, no basta solo con voluntad política y recursos para implementar políticas de acogida, sino que es necesario acompañarla de políticas de información y sensibilización de la población residente para vencer los estereotipos y prejuicios asociados con la población inmigrante. Estas políticas son especialmente necesarias en un contexto en que el auge de los populismos de derecha ha convertido a la población de origen inmigrante en el foco de sus agravios. En este sentido, se han canalizado a través de acciones de sensibilización, programas educativos, estrategias contra los rumores, que sirvan para desmontar los mitos racistas, y un reforzamiento de las políticas interculturales.

El modelo Riace de acogida

En 2016, la revista *Fortune* incluyó en su lista de las cincuenta personas más influyentes del mundo a Domenico Lucano, el alcalde de un pequeño pueblo italiano situado en la región meridional de Calabria. Riace era un pueblo que se encontraba en declive demográfico y donde la mayoría de población emigraba por la falta de expectativas de futuro y la violencia mafiosa. Entre los emigrantes estaba el joven Lucano, que marchó al Piamonte para ejercer de profesor de química. En 1998, poco después de regresar a su pueblo natal, se produjo el desembarco de un velero con refugiados provenientes del Kurdistán y Lucano observó cómo la población se organizaba para acogerlos en sus casas. Posteriormente, Lucano participaría con un grupo de activistas en la creación de un proyecto de acogida que culminaría en 2001, cuando Riace entra en la red SPRAR, el sistema público de acogida de la población refugiada. En 2004, Lucano se convirtió en alcalde de Riace y las políticas de acogida pasaron a convertirse en el centro de su acción municipal. En este sentido, se promovieron cooperativas formadas por población de origen inmigrada a través de las cuales se rehabilitaron las viviendas que habían sido abandonadas y se abrieron nuevos comercios (panaderías, talleres de cerámica y artesanía, pequeños comercios...) que sirvieron para devolver la vida y la actividad económica a un pueblo que estaba en declive. Asimismo, se creó una moneda local con las efigies de Nelson Mandela, Martin Luther King o Gandhi para que la población refugiada pudiera acceder a las compras básicas. Se calcula que, durante este tiempo, Riace ha dado acogida a más de seis mil personas refugiadas o solicitantes de asilo, de las cuales residen actualmente cuatrocientas. El modelo Riace ha sido adoptado por otros municipios como Camini, Gioiosa Iónica y Stignano.

Sin embargo, todo cambió en 2018 con el ascenso de Matteo Salvini al Ministerio de Interior. Las políticas racistas del nuevo Gobierno italiano entraban en contradicción con el modelo Riace, y Lucano fue detenido, acusado de favorecer la inmigración ilegal y puesto bajo arresto domiciliario. Finalmente, en las elecciones municipales de 2019, el partido de Matteo Salvini ganó las elecciones locales y puso fin al modelo Riace, que había servido para devolver la vida a un pueblo que había sido «salvado» a través de la acogida de la población inmigrante.

Para más información sobre el modelo Riace, puede consultarse: **Barillà, T. (2018).** *Utopía de la normalidad: Riace, el modelo de acogida de Domenico Lucano*. Barcelona: Icaria.

Lecturas recomendadas

Bauman, Z. (2016). *Extraños llamando a la puerta*. Barcelona: Paidós.

Nair, S. (2016). *Refugiados: Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica.

2.4. Otros grandes retos globales: el cambio tecnológico, los cambios demográficos, la seguridad

Además de los tres grandes retos antes señalados, las ciudades tienen que afrontar también otros desafíos derivados de la globalización, que afectan a la vida y al bienestar de sus habitantes. Entre ellos, se plantean:

1) Los vinculados al desarrollo de la **cuarta revolución industrial** (Schwab, 2016), marcada por la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas actualmente en desarrollo: la ingeniería genética, la robótica, la inteligencia artificial, la nanotecnología, la computación cuántica, el internet de las cosas... Esta revolución, basada en el desarrollo de sistemas ciberfísicos, afectará al mercado del trabajo, la educación, el futuro de las profesiones, la creación de nuevas desigualdades sociales y también las relaciones internacionales. Cerca de setenta y cinco millones de empleos puede desaparecer en 2025 como consecuencia de la **robotización**, y un 54 % de los empleados requerirá de nuevas habilidades en los próximos cinco años. En este sentido, el cambio tecnológico corre el riesgo de enfatizar las desigualdades al crear una **brecha tecnológica** entre aquellas personas más preparadas para adaptarse al cambio y aquellas que, por edad, formación o condiciones económicas, dispongan de menos posibilidades.

En este contexto, las ciudades en tanto lugares en que este cambio se está desarrollando con mayor intensidad tienen la responsabilidad, aun y no disponer de las competencias, para impulsar iniciativas de adaptación a este nuevo escenario. A pesar de que la mayoría de iniciativas se encuentren en una fase todavía muy embrionaria, cabría destacar:

- Los cambios en las políticas educativas para avanzar hacia una perspectiva de **educación a lo largo de toda la vida** (*long-life education*).
- Las iniciativas orientadas a **promover las capacidades tecnológicas entre mujeres** y otros colectivos sociales que, tradicionalmente, han sido culturalmente apartados del desarrollo tecnológico.
- El impulso de **programas de responsabilidad social corporativa** que pongan el acento en el retorno social.

2) Otro desafío a destacar es el peso que van a tener los cambios demográficos. En los países del norte global, se evidencia un proceso de **envejecimiento demográfico** como consecuencia de la caída de la tasa de la natalidad y el envejecimiento progresivo de la población que afectará a la organización y las funciones de las ciudades. El envejecimiento demográfico obliga a repensar integralmente la ciudad para dar cuenta de las necesidades de las personas

Contra la desigualdad

Entre las propuestas para la reducción de la brecha tecnológica social y de género puede destacarse el proyecto italiano <http://www.girlscodetbetter.it> orientado a promover la capacitación tecnológica femenina en las escuelas o el proyecto de creación de un mapa y de un observatorio de competencias digitales impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona y la UOC. Más información en: <https://www.uoc.edu/portal/ca/news/actualitat/2019/013-conveni-competencies-digital.html>.

mayores desde una perspectiva en que estas no sean vistas como una carga, sino como un activo para la sociedad. Algunas de las iniciativas desarrolladas en este ámbito son:

- Las políticas de envejecimiento activo que favorecen la participación e implicación de las personas mayores en la comunidad.
- La construcción de viviendas dotacionales y la adaptación de las existentes a las necesidades de las personas mayores.
- Las prestaciones, servicios y ayudas orientados a las personas mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Las políticas de cuidado y dependencia.
- Los cambios de los parámetros de movilidad y accesibilidad.
- La dotación de espacios de ocio y socialización orientados a personas mayores.
- La necesidad de generar espacios públicos inclusivos para todas las edades.

3) Finalmente, el último reto que quisiéramos mencionar es el derivado de la seguridad. El **terrorismo global y la existencia de redes criminales internacionales** suponen un nuevo desafío para las grandes ciudades. Sin menoscabar la labor policial, que en la mayoría de casos trasciende las competencias municipales, los gobiernos locales han desarrollado iniciativas tendentes a paliar los efectos de estas amenazas sobre la vida de las ciudades: por una parte, a través de políticas de prevención, como las dirigidas a prevenir y evitar la radicalización de los jóvenes y de determinados colectivos sociales; por otra parte, mediante políticas de información y sensibilización ciudadana que eviten que la lucha contra el terrorismo o la criminalidad sea utilizada para estigmatizar a determinados colectivos sociales por razón de origen, clase social o creencia religiosa; finalmente, a través de la construcción de vínculo social, el respeto a la diversidad y el fortalecimiento de la cohesión social y la reducción de desigualdades; porque se ha demostrado que comunidades más cohesionadas e iguales son más resilientes frente las situaciones de terrorismo o criminalidad que aquellas en que predomina la desvertebración y la desigualdad.

Lecturas recomendadas

- Curbet Hereu, J.** (2006). *La glocalización de la (in)seguridad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Mazzucato, M.** (2019). *Quién produce y quién gana en la economía global*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Rifkin, J.** (2014). *La sociedad de coste marginal cero: El internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Schwab, K.** (2016). *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Editorial Debate.

3. La gobernanza metropolitana

El mundo no solo se ha vuelto más urbano, sino que cada vez hay más gente que habita en las grandes aglomeraciones metropolitanas. De acuerdo con el Observatorio Global de Democracia y Descentralización, más de 1.600 millones de personas viven en áreas metropolitanas. Asimismo, las áreas metropolitanas generan gran parte de la riqueza, un 60 % del PIB mundial. La metrópolis ha pasado de ser una tipología urbanística, para convertirse en una forma de habitar, producir y consumir el espacio. Cada vez es más habitual que una persona que habita en un área metropolitana duerma en un municipio, trabaje en otro y consuma servicios en otro, lo que ha llevado a algunos autores como Francesc Muñoz (2008) a utilizar el término **territoriente** para definir estos nuevos ciudadanos del espacio metropolitano. No obstante, aunque la realidad metropolitana está cada vez más presente en la economía y en la sociedad, su traslación al ámbito del gobierno local, en la dimensión de gobierno y políticas públicas, es aún incipiente.

Estamos ante una tendencia global hacia la **metropolización** que afecta a nuestras formas de vida y a la manera de gobernarlas. Es por este motivo que los municipios que integran estas áreas han tendido a establecer acuerdos y modelos de gobernanza que permitan gobernar eficientemente estos territorios.

Sin embargo, tal y como señala la **Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas** (2015), en la mayoría de casos, estas no disponen del reconocimiento político suficiente, se encuentran infrafinanciadas y carecen de competencias en cuestiones clave como educación, sanidad o políticas sociales. En este sentido, el desarrollo de la gobernanza metropolitana requiere de dos aspectos: políticas metropolitanas y gobiernos metropolitanos.

1) **Políticas metropolitanas.** Imaginemos un área metropolitana cualquiera formada por veinte o treinta gobiernos locales en que cada uno de ellos pensara en función de sus propios intereses. Unos municipios están preocupados por la contaminación y han decidido establecer restricciones al tráfico de coches, mientras que otros municipios optan por no hacerlo y esperan sacar ventaja de las restricciones impuestas por los primeros. El efecto más probable que obtendremos es que no solo no se solucionará el problema de la contaminación –el aire no conoce de términos municipales–, sino que la generación de problemas de saturación y movilidad acabará generando una situación en que

todos pierden. Este ejemplo podemos trasladarlo a otras áreas como la vivienda, el urbanismo, la promoción económica, la educación o las políticas sociales. Las áreas metropolitanas constituyen sistemas integrados y las decisiones que se toman en una parte del sistema acaban afectando siempre al conjunto; por este motivo, es necesario desarrollar políticas metropolitanas, políticas que tengan en cuenta las necesidades del conjunto y no únicamente los intereses particulares de cada una de las partes. Sin embargo, tal y como les sucede a los estados en la globalización, los municipios se resisten a ceder competencias y capacidad de decisión a las entidades metropolitanas, en tanto consideran que esta cesión supone una pérdida de su capacidad de acción y de su identidad.

El desarrollo de políticas metropolitanas eficientes requiere coordinación, competencias y financiación. La coordinación viene determinada por el modelo de gobernabilidad metropolitana, que puede variar dependiendo de su grado de institucionalización. Las competencias metropolitanas acostumbran a estar centradas en las áreas más vinculadas al territorio físico (urbanismo, transporte, infraestructuras, medio ambiente) y al desarrollo económico, si bien en los últimos años empieza a avanzarse en las áreas de contenido social (servicios a las personas, vivienda, educación, sanidad...). Finalmente, la financiación es clave para el desarrollo de políticas metropolitanas; para ello suelen combinarse las transferencias provenientes del estado y los entes regionales, con las aportaciones de los propios municipios, que pueden complementarse con el establecimiento de tasas e impuestos propios.

2) Gobernabilidad metropolitana. Existen diferentes modelos de gobernabilidad metropolitana: desde aquellos más desconcentrados en que se mancomunan determinados servicios (el abastecimiento de agua, el transporte público, la recogida de residuos...), como acostumbra a suceder en los Estados Unidos, hasta los gobiernos metropolitanos de elección directa que se han desarrollado en el centro y norte de Europa.

Si durante los años cincuenta y sesenta, las dinámicas dominantes eran las de fusión, la anexión de los municipios por parte de la ciudad central, hoy en día hemos pasado a dinámicas de cooperación e integración basadas en mecanismos de gobernanza. En este sentido, en la mayoría de áreas metropolitanas del mundo existen órganos de coordinación o agencias metropolitanas sectoriales que permiten mancomunar determinados servicios; sin embargo, aún son pocas las áreas metropolitanas que han constituido auténticos gobiernos metropolitanos.

Modelos de gobernanza metropolitana

Modelo	Descripción	Ejemplos
Gobiernos metropolitanos	Pueden ser de elección directa o indirecta. Son estructuras constituidas para afrontar el gobierno del territorio metropolitano. Cuentan con un consejo metropolitano, unas competencias y una financiación estipulada por ley.	Stuttgart, Londres, Lisboa, Lyon, Tokio, Barcelona, Milán, París, Vigo, Manchester, Hannover, Porto.
Agencias metropolitanas	Tienen la función de gestionar o planificar un servicio público (tratamiento de residuos, emergencias, transporte público, policía, medio ambiente).	Autoridad del Transporte Regional de Helsinki, Agencia Metropolitana de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Guadalajara (México), Agencia Metropolitana de Control de Quito.
Coordinación vertical	Las políticas metropolitanas son desarrolladas por otros ámbitos de gobierno (una provincia, una comunidad autónoma, una región) que engloba el área metropolitana.	Comunidad Autónoma de Madrid, Región de Bruselas-Capital, Autoridad Regional de Dublín, Región Capital de Copenhague.
Cooperación voluntaria entre municipios	Basado en la cooperación voluntaria de municipios para prestar algún tipo de servicios. Constituye la forma menos institucionalizada de gobernabilidad metropolitana.	Gabinete Metropolitano de Buenos Aires, Bilbao Metrópoli-30, Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz.

Fuente: elaboración propia a partir de Tomàs (2016)

En el caso de América Latina, las formas de gobernanza metropolitana se han articulado mayoritariamente a través de planes intercomunales, como el Plan Regulador Metropolitano de Santiago de Chile o la creación de comisiones metropolitanas para la Zona Metropolitana del Valle de México. Sin embargo, es en Europa y Estados Unidos donde mayor desarrollo han conocido los gobiernos metropolitanos, destacando aquellos en que existe una elección directa de sus representantes por parte de la ciudadanía, localizados mayoritariamente en Alemania y el Reino Unido (Stuttgart, Hannover, Londres, Manchester y Liverpool). En cambio, los más comunes corresponden a gobiernos de elección indirecta (Barcelona, París, Lyon, Lisboa, Porto...), si bien la mayoría de estas ciudades están planteándose la posibilidad de establecer mecanismos de elección directa en los próximos años. De acuerdo con Mariona Tomàs (2016), podemos establecer una clasificación de los modelos de gobernabilidad metropolitana según su grado de institucionalización.

El gobierno metropolitano del Gran Londres

El Greater London Council (GLC) constituyó el primer gobierno metropolitano del Gran Londres desde 1965 hasta 1986, cuando fue desmantelado por el gobierno conservador de Margaret Thatcher. Durante su funcionamiento, se encargó de la prestación de servicios de extinción de incendios, emergencias, tratamiento de residuos y prevención de inundaciones; además, disponía de competencias compartidas (urbanismo, vivienda y determinados servicios a las personas) con los *boroughs* (distritos) que formaban el Gran Londres. El GLC era también responsable del Plan de Desarrollo del Gran Londres y estaba formado por una asamblea electa presidida por el *leader of the GLC*. Sin embargo, con la victoria electoral de Thatcher en 1979, las contradicciones entre ambos gobiernos se agudizaron. En 1981 fue elegido como *leader* del GLC Ken Livingstone, un político laborista firmemente opuesto a las políticas neoliberales. Mientras el gobierno central intentaba recortar el gasto público municipal, Livingstone, junto con otros alcaldes laboristas, se opuso a la medida e inició un pulso con el gobierno del que salió derrotado. Mientras tanto, el gobierno central inició una campaña de desprestigio acusando al GLC de ser un organismo ineficiente y superfluo que debía ser desmantelado. Finalmente, en 1985 se aprobó la Local Government Act, a través de la cual se disolvió el GLC, un año más tarde, y se traspasaron sus competencias a los *boroughs*.

Tuvieron que pasar doce años para que se restaurara el gobierno metropolitano. En 1997, la victoria de Tony Blair en las elecciones generales puso fin a dos décadas de gobierno conservador incorporando en su programa de gobierno la recuperación del gobierno metropolitano. Para ello, en 1998 se realizó un referéndum en que la población del Gran Londres apoyó masivamente (72 %) la creación de la Autoridad del Gran Londres (GLA), con un alcalde electo directamente (*mayor of London*) y un consejo formado por veinticinco representantes. En el año 2000 se celebraron las primeras elecciones a *mayor*, que ganó Ken Livingstone, el depuesto *leader* de la GLC, convirtiéndose en el primer alcalde de la GLA. Ken Livingstone comenzó su discurso de investidura con estas palabras: «As I was saying before I was so rudely interrupted 14 years ago...».

Lecturas recomendadas

Katz, B.; Bradey, J. (2014). *Metropolitan Revolution; How Cities and Metros are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Tomàs, M. (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo*. Barcelona: Observatorio Metrópolis. Disponible en: <www.metropolis.org/sites/default/files/metropolis-observatory_issue-paper-1_es>.

4. Las redes de gobiernos locales y la paradiplomacia urbana

Los gobiernos locales están emergiendo como un nuevo actor a escala nacional y global. Para ello, tienden a crear asociaciones y redes internacionales con el fin de hacer oír su voz ante los gobiernos nacionales y los grandes foros internacionales.

Si en el pasado la fragmentación y división de los gobiernos locales eran muestras de su debilidad, actualmente la creación y crecimiento de las redes de coordinación municipal constituyen su principal fortaleza.

Existen múltiples redes de gobiernos locales: globales, internacionales, regionales, temáticas o sectoriales, lo que ha generado una **paradiplomacia urbana**, término acuñado por el profesor canadiense Panayotis Soldatos (2003) para referirse a las negociaciones, acuerdos y relaciones establecidas entre entes subestatales, regiones o gobiernos locales, con otros gobiernos (locales, regionales, estatales) con los cuales no mantienen una relación subordinada.

4.1. Las asociaciones de municipios

A escala nacional, los gobiernos locales tienden a coordinarse en asociaciones y federaciones de municipios que pueden ser de ámbito temático o general. En el caso español, existe la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que agrupa ayuntamientos, diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, así como diferentes federaciones y asociaciones de municipios de ámbito autonómico y comarcal. Asociaciones análogas encontramos en los países latinoamericanos, como la Asociación de Municipios de Ecuador (AME), la Federación Argentina de Municipios (FAM), la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias de Costa Rica (ANAI), la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), la Asociación de Municipalidades de Chile o la Confederação Nacional de Municípios do Brasil (CNM).

La existencia de estas asociaciones es clave para la defensa de los intereses de los gobiernos locales en la arena nacional, particularmente frente a los intentos de recentralización llevados a cabo por los estados, reclamando competencias y un financiamiento adecuado, a la vez que ha permitido crear espacios de cooperación y aprendizaje colaborativo entre los diferentes gobiernos locales.

4.2. Redes internacionales

Además de las asociaciones y federaciones de ámbito local, es necesario destacar la creación de redes internacionales de ciudades, que se unen para un objetivo común y trabajan conjuntamente mediante el establecimiento de vínculos, la compartición de experiencias y la generación de planes de trabajo y estrategias que les permitan mejorar su capacidad de incidir en la arena internacional, tal y como se evidenció con su participación en las sesiones paralelas de Hábitat III de Quito, o en la Conferencia COP21 de París.

La primera organización internacional de gobiernos locales fue la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), creada en 1913, seguida por la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) en 1957. Sin embargo, fue la constitución en 2004 de CGLU (**Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**) la que marcó un cambio significativo en las redes de ciudades. Actualmente, CGLU cuenta con más de 240.000 miembros repartidos en 140 estados, lo que la convierte en la mayor red subestatal por número de integrantes. Su objetivo es:

«Ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y regionales, y ante la vasta comunidad internacional».

Entre sus tareas principales, destacan:

- Aumentar el rol e influencia de los gobiernos locales y regionales en la gobernanza global.
- Ser la principal fuente de apoyo a gobiernos locales democráticos, eficientes, innovadores y próximos a la ciudadanía.
- Asegurar una organización mundial democrática y eficiente.

Además de CGLU, podemos destacar otras redes internacionales de ciudades como:

1) **Metrópolis**. Constituida en 2004 como sección metropolitana de CGLU. Es la red que aglutina grandes ciudades y áreas metropolitanas. Actualmente, está formada por más de cien gobiernos de las principales metrópolis mundiales y su misión es:

«Conectar líderes políticos, decisores políticos y profesionales de todo el mundo para defender los intereses metropolitanos y mejorar la capacidad de las metrópolis para afrontar los grandes desafíos globales».

Entre sus actuaciones destacan la creación del Observatorio Metrópolis, que recoge indicadores metropolitanos de cincuenta y ocho territorios metropolitanos, las redes de intercambio de conocimientos sobre sostenibilidad, gestión municipal, el Instituto Internacional Metrópolis con sede en Montreal y el desarrollo de proyectos pilotos en las áreas de cohesión social, desarrollo económico y sostenibilidad.

2) **UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)**. Es una red internacional fundada en 1982 cuya finalidad primordial es:

«Lograr la definición de un ámbito que constituya una convivencia pacífica y de desarrollo solidario, así como la consolidación de una conciencia que permita el mejor entendimiento y la cooperación entre los pueblos del ámbito iberoamericano».

3) **C-40**. Es una red de ciudades constituida para:

«Hacer frente al cambio climático, abriendo el camino hacia un futuro más sostenible y saludable».

Cuenta con más de noventa miembros. Surgió en 2005 por iniciativa del alcalde de Londres, Ken Livingstone, para comprometer a los gobiernos de dieciocho grandes ciudades en la reducción de emisiones de CO₂ con el fin de combatir el cambio climático, por lo que se conocía originariamente como C-20. Posteriormente, aunó sus esfuerzos con la Iniciativa por el Cambio Climático, liderada por el expresidente Bill Clinton, mudando su nombre a C-40 al aumentar el número de participantes. Actualmente, la red C-40 ha servido para establecer espacios de acuerdo, cooperación y aprendizaje, además de promover proyectos de investigación y gestionar una base de datos internacional que reúne todas las iniciativas desarrolladas por las ciudades integrantes para hacer frente al cambio climático.

El desarrollo de estas redes internacionales, junto con otras como Medcités, ICLEI, Cities Alliance, WeGO, CDiA..., constituye una oportunidad para afrontar de manera distinta los grandes retos globales que hemos planteado en este módulo y nos abre la posibilidad de replantear la relación entre globalización y democracia a través del desarrollo de un federalismo global que incorpore a las ciudades como actores de primer orden.

¿Un Parlamento Global de Alcaldes?

Frente a la incapacidad de los estados-nación para dar respuesta a los grandes retos globales, y en ausencia de una democratización efectiva de las instancias internacionales, la acción conjunta de los gobiernos locales constituye un horizonte de esperanza para hacer frente a los grandes retos globales. Esta tesis ha sido recogida por Benjamin Barber (2015) en su obra *Si los alcaldes gobernarán el mundo*, en que nos ofrece la posibilidad de plantear una alternativa local a los problemas de gobernanza mundial. De acuerdo con Barber, el camino hacia la construcción de una democracia global no pasa por los estados, sino por las ciudades. Al defender intereses contrapuestos, los gobernantes de los estados-nación han mostrado su incapacidad para llegar a acuerdos que permitan resolver los grandes retos globales. En cambio, sostiene Barber, allí donde los alcaldes se encuentran es más fácil compartir diagnósticos y soluciones, y también es más rápido llegar a acuerdos porque los problemas que les aquejan son percibidos como comunes y las estrategias para solucionarlos son concebidas a través de la cooperación y no de la competición. Es por este motivo que Barber propone la creación de un **Parlamento Global de Alcaldes** que funcionara a semejanza de la Asamblea de Naciones Unidas, pero en vez de estar formado por estados, lo estaría por ciudades o redes de ciudades.

Para conocer mejor la propuesta de Barber, se puede visualizar el Ted Talk «Why mayors should rule the World». Disponible en: <www.ted.com/talks/benjamin_barber_why_mayors_should_rule_the_world>.

Webs de las principales redes internacionales de ciudades

<www.uclg.org/> (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)
<www.metropolis.org/> (Metrópolis)
<www.c40.org/> (C-40)
<<https://ciudadesiberoamericanas.org/>> (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)

Lecturas recomendadas

Barber, B. R. (2014). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven / Londres: Yale University Press.

Fernández de Losada, A.; Abdullah, H. (coords.) (2019). *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades*. Barcelona: CIDOB.

4.2.1. La Nueva Agenda Urbana Internacional

En octubre de 2016 se celebró en Quito (Ecuador) la conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, con el objetivo de definir la **Nueva Agenda Urbana** (NAU) para los próximos años. La NAU busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y el diseño urbano, que aúnen gobernanza y legislación urbana, y apuesten por la construcción de un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. Desde esta perspectiva, la escala local aparece como un espacio privilegiado para el desarrollo de nuevas políticas que imaginen las ciudades como espacios que contribuyan a impulsar el derecho a una vivienda digna, abiertos a la participación, fomenten el sentimiento de pertenencia entre todos sus habitantes y prioricen los espacios públicos verdes, seguros, accesibles e inclusivos, promoviendo la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niños, y respondiendo a los desafíos y oportunidades del presente y el futuro para conseguir un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible.

Entre los principales principios que promueve la NAU, destacamos:

- **Ciudades compactas** que promuevan la urbanización sostenible con edificaciones en altura y en torno a los nodos de transporte, facilitando, de esta forma, la inclusión social y la disminución de las desigualdades sociales y primando la calle como estructura urbana principal.
- **Ciudades conectadas** que establezcan potentes redes de conexión, privilegiando sistemas de movilidad apropiados al promover el uso del transporte público.
- **Ciudades integradas** mediante la promoción de los usos mixtos del suelo, a fin de conseguir ciudades más sostenibles que reduzcan la dependencia que existe actualmente del automóvil.
- **Ciudades incluyentes** que fomenten la justicia espacial y la diversidad social y cultural.

Para traducir estas ideas a la realidad, la **Nueva Agenda Urbana** se fundamenta en tres pilares clave fundamentales para conseguir una urbanización sostenible:

- **Estructura legal y regulatoria:** necesaria para atraer inversión financiera en el ámbito local, a través de un marco regulatorio coherente y transparente.
- **Planeamiento urbano:** que permita el proceso de crecimiento de manera ordenada, de manera que se alimente el círculo virtuoso de prosperidad.

- **Sostenibilidad del modelo económico y financiero:** convirtiendo la financiación y los sistemas fiscales locales en vectores de cambio, en lugar de actuar como meros instrumentos de generación de ingresos y gestión de gastos.

Coetáneamente a la aprobación de la Nueva Agenda Urbana Internacional, cabe mencionar la celebración de la **II Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales**, que tuvo lugar en Bogotá el 14 de octubre de 2016 y que reunió a más de mil representantes de los gobiernos locales. La Asamblea sirvió para abordar los temas considerados clave para el desarrollo de la NAU desde el mundo local:

- La consecución de gobiernos locales más fuertes y transparentes.
- Situar el derecho a la ciudad en el centro de la Nueva Agenda Urbana.
- Proponer la cultura como motor de transformación urbana.
- Fomentar el impulso al desarrollo nacional desde abajo.
- Fortalecer el espíritu de solidaridad entre municipios.
- Fortalecer los mecanismos de financiación necesarios para el despliegue de la Nueva Agenda Urbana.

Asimismo, en la Asamblea se presentó el **Informe Global sobre Democracia y Descentralización (GOLD IV)**, cuyas recomendaciones basadas en diferentes estudios de caso sirvieron para la elaboración y aprobación del **Compromiso de Bogotá y la Agenda de Acción**.

En el Compromiso de Bogotá, se plantea la necesidad de dar respuesta desde los gobiernos locales a los grandes retos representados por el aumento de las desigualdades sociales, la sostenibilidad ambiental y la protección de la diversidad cultural. Para ello, se establecen tres niveles de acción: local, nacional y global. A escala local, se plantea el modo en que los gobiernos locales y regionales pueden contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Declaración de París sobre el Cambio Climático, el Acuerdo Marco de Sendai de Prevención de Riesgos de Desastres y la Nueva Agenda Urbana aprobada en Hábitat III. A escala nacional, se plantea la necesidad de impulsar las reformas legales, institucionales y políticas necesarias para el desarrollo de un nuevo sistema de gobernanza multinivel que transforme las actuales relaciones jerárquicas con el estado con el fin de avanzar hacia una descentralización más eficaz y que involucre a los gobiernos locales y regionales en el seguimiento de los ODS y la NAU. A escala internacional, se plantea la incorporación de los gobiernos locales y regionales al sistema de gobernanza global de las instituciones internacionales de desarrollo, así como la creación de nuevos instrumentos para financiar infraestructuras y servicios locales sostenibles y el apoyo a la cooperación descentralizada (ciudad a ciudad) a través de la promoción de prácticas de aprendizaje e intercambio de conocimientos que favorezcan la innovación urbana.

4.2.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Conjuntamente a la Nueva Agenda Urbana (NAU) aprobada en Quito, es necesario señalar la relevancia para el futuro de las políticas urbanas de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. Los ODS forman parte de la **Agenda 2030 de Naciones Unidas** aprobada como continuación de la Agenda 2015, tras constatar que los objetivos de esta agenda (reducción de la pobreza y el hambre, mejora de la educación y la sanidad...), llamados **objetivos del milenio**, se habían alcanzado solo de forma muy desigual.

La Agenda 2030 introduce por primera vez la necesidad de integrar los objetivos de desarrollo con la sostenibilidad, lo que supone un avance en cuanto a garantizar las obligaciones y los derechos de los ciudadanos. Además, los estados tienen la obligación de informar periódicamente a las Naciones Unidas de las políticas desarrolladas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 ODS con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

Ciudades y comunidades sostenibles en los ODS

El objetivo 11 de los ODS tiene como finalidad «conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Para ello se han fijado las siguientes metas para 2030:

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
- Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.

- Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
- Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

Para recabar más información sobre los ODS, puede consultarse el siguiente enlace:
<www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

5. Reflexiones finales: las nuevas agendas urbanas

Tradicionalmente, los gobiernos locales se han ocupado del urbanismo, la rehabilitación urbana, la cultura, los deportes, el transporte público, la recogida de residuos, el alumbrado... Se trataba de ofrecer unos servicios estandarizados, orientados a unas poblaciones homogéneas que presentaban unas demandas concretas, a través de grupos de interés y asociaciones vecinales, que podían ser satisfechas por las administraciones municipales sobre la base de las competencias que estas tenían asignadas. Actualmente, este escenario ha cambiado. Por una parte, la aparición de los nuevos retos globales ha supuesto una expansión de la agenda municipal a ámbitos que desbordan las competencias y recursos municipales y que implican la construcción de redes de gobernanza multinivel; por otra, las poblaciones, los actores y sus demandas se han diversificado (Blanco y Gomà, 2003).

El mundo urbano se ha vuelto más complejo y las **políticas urbanas** –que no deben confundirse con las urbanísticas– abarcan ya todos aquellos aspectos referidos a los entramados urbanos, y requieren para su desarrollo la adopción de lógicas relacionales y formas de gobierno multinivel. En este contexto de cambio, va tomando forma la creación de una **nueva agenda urbana**, que amplíe la tradicional agenda municipal para dar cuenta de las necesidades de una sociedad más plural, compleja y diversa, que desarrolle e impulse otras políticas necesarias para el cambio de época (Subirats, 2016). Es así como el concepto de gobierno local adquiere pleno sentido, al incluir una esfera propia de gobierno que trasciende los quehaceres propios de la administración local mediante una progresiva expansión de las políticas municipales, en consonancia con las demandas de una ciudadanía más exigente y vigilante en relación con los poderes públicos (Bonet y Ubasart, 2010). De esta manera, esta agenda debe incluir áreas que inicialmente no eran percibidas como competencias de los gobiernos locales como, por ejemplo, los grandes retos de los gobiernos locales: el cambio climático, la expansión de las desigualdades o las políticas de acogida a población refugiada y migrante.

La expansión de la agenda implica también una **repolitización de los gobiernos locales**, ya que estos no pueden ser vistos como meros proveedores de servicios estandarizados, sino que deben ser capaces de generar políticas públicas en un contexto de gobernanza relacional, multinivel y democrática, que abra el debate acerca del modelo de ciudad que queremos, las decisiones que priorizamos y cómo vamos a actuar para hacerlas posibles de forma coordinada con los recursos y los actores (públicos, privados y comunitarios) presentes en el territorio (Blanco y Gomà, 2002). En definitiva, repolitizar los gobiernos locales no implica ideologizarlos (teñirlos de un color ideológico concreto) ni «partidificarlos» (someterlos a los intereses de los partidos políticos), sino poner en el centro del debate ciudadano qué municipio del bienestar estamos

construyendo, qué alternativas tenemos y de qué medios disponemos para alcanzarlo que sirvan para generar un municipio del bien común (Blanco y Gomà, 2016) que reconstruya la lógica comunitaria de la democracia y la lógica colectiva de la lucha por los derechos.

En este sentido, podemos distinguir tres dimensiones al abordar la construcción de una nueva agenda urbana: una dimensión simbólico-conceptual, una dimensión sustantiva y una dimensión operativa:

- La **dimensión simbólico conceptual** parte de la definición de una **visión normativa y estratégica** acerca de cuál debe ser el desarrollo del municipio en los próximos años. Es decir, se centra en el **porqué**, los valores, marcos conceptuales y objetivos que guiarán el desarrollo de las políticas y los planes que vamos a emprender.
- La **dimensión sustantiva**, en cambio, hace hincapié en el **qué**, el contenido de las políticas, las dimensiones, problemas y metas que las políticas urbanas van a desarrollar.
- Finalmente, la **dimensión operativa** se centra en el **cómo**; los instrumentos y mecanismos de los que se dotan las políticas para alcanzar sus objetivos.

La nueva agenda urbana, pues, debe dar respuesta a estas tres dimensiones y debe hacerlo desde una perspectiva integral, transversal y multinivel que fomente la deliberación y la colaboración entre los distintos actores implicados (Bonet y Ubasart, 2010).

En los últimos años, ha ido ganando fuerza, para describir este nuevo escenario de deliberación y colaboración, el concepto de **coproducción de políticas públicas** (Subirats, 2016). Plantear la coproducción supone ir un paso más allá de las lógicas de participación ciudadana, a la vez que transforma los modelos de gobernanza anteriores. Si en los modelos anteriores, la participación de la ciudadanía acostumbraba a plantearse en las fases de diagnóstico y definición de la política, la coproducción supone una participación activa de la ciudadanía y los actores comunitarios a lo largo de todo el ciclo de la política: diseño, definición, implementación y evaluación como un actor a la par que la Administración pública.

Ejemplo: las políticas de vivienda

En el modelo tradicional, los expertos deciden cuántas viviendas sociales son necesarias y cuántas pueden proveerse con los recursos disponibles, encargan a profesionales el diseño de soluciones habitacionales y a empresas constructoras su edificación; posteriormente, se establecen los criterios y condiciones de asignación de las viviendas construidas. En el modelo participativo, las asociaciones vecinales, entidades sociales y ciudadanía son invitadas a participar en sesiones deliberativas en que pueden debatirse, por ejemplo, las necesidades habitacionales del sector, los criterios de asignación o los servicios asociados. Posteriormente, serán las constructoras y los profesionales quienes se encargarán de la dotación habitacional. En cambio, un modelo de coproducción de políticas públicas, el gobierno local, podría decidir que una parte de las viviendas públicas fueran construidas

en régimen de coproducción a través de cooperativas ciudadanas de vivienda. El gobierno podría facilitar el suelo municipal por un periodo de noventa y nueve años, mientras que la cooperativa se encargaría de la financiación y de la construcción, y conjuntamente se decidirían los criterios y las condiciones de asignación con el resto de actores. De este modo, no solo se genera una solución al déficit de vivienda, sino que se contribuye al desarrollo de un proceso de innovación social que fortalece la capacidad de acción ciudadana.

Si bien la coproducción ciudadana de políticas públicas constituye un recurso clave para el desarrollo de las nuevas agendas urbanas, en tanto permite a los gobiernos locales establecer alianzas con las redes de cooperación social difusas en el territorio, es preciso señalar dos advertencias:

- Por una parte, no todas las políticas urbanas son aptas para ser desarrolladas en marcos de coproducción.
- Por otra parte, la coproducción de políticas públicas no debería servir de excusa para la externalización en la ciudadanía, de modo que acabara favoreciendo una desresponsabilización de los gobiernos locales.

En este módulo hemos revisado la capacidad de acción de los gobiernos locales para dar respuesta, desde los grandes desafíos globales, a las necesidades más enraizadas en el territorio. Hemos visto cómo lo local y lo global aparecen mutuamente hibridados y cómo las acciones que desarrollemos en nuestros municipios tienen impacto en diferentes escalas. Los gobiernos locales tienen ante sí retos, pero sobre todo tienen posibilidades: la posibilidad de contribuir a la creación de un planeta más habitable, ambiental y socialmente más sostenible, en que no haya espacio para la discriminación por razón de género, origen y orientación sexo-afectiva.

Lecturas recomendadas

Belil, M.; Borja, J.; Corti, M. (eds.) (2012). *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria.

Blanco, I.; Gomà, R. (2003). «La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad». *Gestión y política pública*XII (núm. 1). México: CIDE.

CGLU (2017). *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios*. Barcelona: CGLU. Disponible en: <www.uclg.org/sites/default/files/gold_esp-web.pdf>.

CGLU (2016). *El compromiso de Bogotá y la agenda de acción*. Disponible en: <www.uclg.org/sites/default/files/el_compromiso_de_bogota_0.pdf>.

Cuevas, J. (2019). *Transformar des de la política. Factors d'èxit i fracàs de la política que vol canviar la societat*. Barcelona: Edicions Les Llum.

Iglesias, M.; Martí-Costa, M.; Subirats, J.; Tomàs, M. (eds.) (2011). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.

Pradel, M.; García Cabeza, M. (coord.) (2018). *El momento de la ciudadanía. Innovación social y gobernanza urbana*. Barcelona: Los libros de la Catarata.

Subirats, J.; Montaner, J. M. (2012). *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Tomàs, M.; Martí-Costa, M. (2011). *La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo*. En: Mariela Iglesias; Marc Martí Costa (coords.). *Políticas urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (págs. 23-41). Barcelona: Icaria.

También puede ser de interés seguir el MOOC *Ciudades en Crisis y Nuevas Políticas Urbanas*, dirigido por Joan Subirats, Ismael Blanco y Ricard Gomà, profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona, que se encuentra disponible en: <www.coursera.org/learn/ciudades-politicas-urbanas>.

Bibliografía

- Barber, B.** (2015). *Si els alcaldes governessin el món: països disfuncionals, ciutats emergents*. Barcelona: Els llibres de l'Arcàdia.
- Blanco, I.; Gomà, R.** (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blanco, I.; Gomà, R.** (2003). «La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad». *Gestión y política pública* vol. XII, n.º 1, pág. 5-42. [en línea] <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133/13312101>>.
- Blanco, I.; Gomà, R.** (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icaria.
- Bonet Martí, J.; Ubasart, G.** (2010). *Guia de govern local*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Castells, M.** (1996). *La era de la informació: Economía, sociedad y cultura (vol. I)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Crenshaw, K.** (1989). *Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*. University of Chicago Legal Forum, págs. 139-168.
- Harvey, D.** (2008). *La condición de la postmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D.** (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, H.** (2017). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.
- Martí-Costa, M.; Bonet Martí, J.** (2008). «Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad». *Scripta Nova* vol. XII, n.º 270, pág. 121. [en línea] <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm>>.
- Nel-lo, O.** (2015). *La ciudad en movimiento. Crisis social y respuesta ciudadana*. Barcelona: Díaz Pons.
- Open Democracy.** (2016). *La democracia en disputa. Una entrevista con Boaventura Sousa Santos*. [en línea] <www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/la-democracia-e/>.
- Pascual, J. M.** (2016). *Las ciudades ante el cambio global*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Rodrik, D.** (2012). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch Editores.
- Sassen, S.** (2011). *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks: CA, Pine Forge Press.
- Subirats, J.** (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: La Catarata.
- Schwab, K.** (2016). *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Editorial Debate.
- Soldatos, P.** (2003). *Le rôle international des villes à l'aube du millénaire: paradiplomatie, gouvernance et planification stratégique innovantes. Une perspective nord-américaine*. Bruselas: Bruylant.
- Tomàs, M.** (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo*. Barcelona: Observatorio Metrópolis. Disponible en: <www.metropolis.org/sites/default/files/metropolis-observatory_issue-paper-1_es>.

