



# Asamblea General

Distr. general  
13 de junio de 2016  
Español  
Original: inglés

---

## Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)

Tercer período de sesiones

Surabaya (Indonesia), 25 a 27 de julio de 2016

### Documento de políticas 4: Fomento de la gobernanza, la capacidad y el desarrollo institucional urbanos\*

#### Nota de la secretaría

La secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) transmite por la presente un documento de políticas titulado “Fomento de la gobernanza, la capacidad y el desarrollo institucional urbanos”, preparado por los miembros de la Unidad Política 4.

Las unidades políticas de Hábitat III, dirigidas conjuntamente por dos organizaciones internacionales y compuestas cada una de ellas por un máximo de 20 expertos, congregan a título particular a especialistas procedentes de diversos ámbitos, entre ellos, las instituciones académicas, las entidades públicas, la sociedad civil y otros órganos regionales e internacionales.

La composición de la Unidad Política 4 y su documento marco de política se pueden consultar en [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).

---

\* El presente documento se publica sin revisión editorial.



## Documento de políticas 4: Fomento de la gobernanza, la capacidad y el desarrollo institucional urbanos

### Resumen

Desde la Conferencia Hábitat II, celebrada en 1996, el contexto general del desarrollo urbano ha cambiado considerablemente y muchos problemas en ese ámbito se han agudizado y se han hecho más patentes. La globalización de las economías y de los sistemas de valores, el crecimiento de la población y la rápida urbanización, la amenaza del cambio climático y la degradación ambiental, el aumento de las desigualdades, la migración mundial, los riesgos para la salud en todo el mundo y el efecto de las nuevas tecnologías son todos ellos factores que han venido modificando el planteamiento de los problemas de gobernanza de las ciudades y las sociedades urbanas. El presente documento de políticas de Hábitat III se centra en el fomento de la gobernanza, la capacidad y el desarrollo institucional urbanos, y en él se identifican los siguientes diez mensajes clave basados en la aspiración al derecho a la ciudad, al desarrollo sostenible y equitativo y a la equidad territorial.

**En general, las instituciones y los marcos de gobernanza urbanos deben evolucionar en la mayor parte de los países para hacer frente a problemas cruciales.** Los sistemas de gobernanza urbana de la mayoría de los países no son adecuados en la actualidad y precisan reformas esenciales que hagan posible el desarrollo urbano sostenible. Esas reformas deberán trascender las políticas sectoriales y dar cabida a la cooperación entre las distintas instancias de gobierno y los agentes no estatales, con miras a promover una distribución equilibrada de las competencias, las capacidades y los recursos que incluya el examen de los marcos legislativos, reguladores y fiscales.

**En muchos países, los marcos institucionales existentes impiden que los gobiernos municipales cumplan plenamente sus responsabilidades.** Una descentralización insuficiente, la falta de recursos, la restringida capacidad y los marcos deficientes de colaboración con la sociedad civil y los principales interesados debilitan la gobernanza urbana. Muchos países se ven aquejados por una distribución poco clara de las responsabilidades entre las distintas instancias de gobierno que redundan en que se solapan las funciones y se produzcan situaciones de vacío administrativo. Estos sistemas de gobernanza ineficaces, estructurados en varios niveles, afectan a los procesos de planificación, crean el riesgo de que se produzcan retrasos en el gasto presupuestario, acarrear costos de tramitación más elevados y amplifican las ineficiencias económicas, además de poner la transparencia y la rendición de cuentas en entredicho.

**Las ciudades y las sociedades urbanas siguen padeciendo un desequilibrio del poder político y una falta de carácter inclusivo y de participación.** En la toma de decisiones colectiva no se ha logrado, de momento, salvar las distancias que median entre los programas de desarrollo de carácter más general, típicamente nacionales, y las necesidades de los habitantes sobre el terreno. Aunque la democracia representativa es un vehículo importante para permitir que los ciudadanos ejerciten sus derechos, los procesos de tipo más participativo sufren limitaciones estructurales. Las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas, los pobres de las zonas urbanas y otros grupos desfavorecidos, como las personas con

discapacidad, aún se ven relegados en los procesos de toma de decisiones. Las desigualdades, el acceso restringido a los servicios básicos, la falta de vivienda digna, la inseguridad laboral y las situaciones de carácter irregular están moldeando ciudades fragmentadas desde la perspectiva del espacio y divididas desde el punto de vista social. Las demandas de los habitantes exigen espacios más aptos para la participación a fin de evitar el aumento de las tensiones sociales y el descontento con los sistemas políticos.

**La expansión de las áreas metropolitanas y la brecha cada vez mayor que existe entre estas y las ciudades intermedias plantean problemas añadidos para la gobernanza nacional y urbana.** El crecimiento de las grandes zonas metropolitanas, a saber, metrópolis, megalópolis, regiones y corredores urbanos, está remodelando el paisaje urbano y planteando nuevos retos para la gestión de dichas áreas. Una gobernanza metropolitana frágil menoscaba las posibilidades de desarrollo de las zonas metropolitanas y su atractivo como baluartes del desarrollo nacional. Al mismo tiempo, la falta o la insuficiencia de políticas dirigidas a las ciudades intermedias, en particular, en los países en desarrollo (que acogerán la mayor parte del crecimiento urbano en los próximos años), impide la creación de un sistema sólido de ciudades y un desarrollo socioeconómico regional equilibrado.

**Por encima de todo, la nueva gobernanza urbana debe ser democrática e inclusiva, y estructurarse a múltiples escalas y niveles.** Una gobernanza en múltiples niveles eficaz debe ser el fruto de un amplio proceso consultivo, estructurado en torno a mecanismos de integración vertical y horizontal. La integración vertical implica la colaboración entre el gobierno nacional, regional y local (y, en último término, las instituciones supranacionales). La integración horizontal implica la colaboración entre los ministerios y departamentos sectoriales, los municipios y las instituciones públicas del mismo nivel de gobernanza. Además, en atención a la complejidad, la diversidad y el contexto local de las ciudades, la gobernanza estructurada en múltiples niveles debería prever la colaboración entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, en especial, de agentes de la sociedad civil y del sector privado. La integración a todos los niveles, cada vez mayor gracias a la digitalización, se verá facilitada por el giro hacia la gobernanza de la era digital.

**La nueva gobernanza urbana requiere políticas nacionales de peso en materia urbana y territorial.** Los marcos nacionales de gobernanza urbana deben hacer posible una gobernanza en múltiples niveles eficaz mediante estructuras jurídicas e institucionales claras, basadas en los principios de subsidiariedad y descentralización (respeto de la autonomía local, reparto claro de competencias y responsabilidades, etc.), la adecuada asignación de los recursos financieros en el plano intergubernamental y mayores facultades en manos de los ciudadanos. La mejora en la asignación de recursos nacionales a las necesidades de los gobiernos subnacionales debe ir ligada a mecanismos de compensación que reduzcan las desigualdades entre las regiones, las zonas metropolitanas y las ciudades intermedias para fomentar las sinergias y los aspectos complementarios entre ciudades y territorios.

**Los gobiernos locales y subnacionales son los pilares de la nueva gobernanza urbana sobre el terreno y cumplen un cometido esencial en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.** Los gobiernos locales fuertes y competentes constituyen palancas esenciales para garantizar un desarrollo urbano

inclusivo y sostenible, que cuente con sistemas de gobernanza urbana responsables y con una participación equilibrada de los diversos interesados. Los modelos de gobernanza urbana del siglo XXI exigen gobiernos locales dotados de autonomía y con una plantilla profesional. La cooperación entre municipios, por ejemplo, entre municipios urbanos y rurales, debe facilitarse con los incentivos adecuados para fomentar las economías de escala y la integración. La descentralización, por una parte, confiere poder, y, por otra, impone obligaciones. El aumento de las responsabilidades y los deberes de los gobiernos locales exige que haya apertura y transparencia, pero también que se rindan cuentas y responsabilidades.

**La buena gobernanza metropolitana es un componente esencial de la nueva gobernanza urbana.** Los gobiernos nacionales deben hacer posible la gobernanza metropolitana y velar por que los gobiernos locales y regionales participen en el proceso de reforma. Dado que no existen soluciones que funcionen en todos los casos, se podrían establecer diferentes modelos dentro del mismo país, para responder a las necesidades concretas de las diferentes regiones metropolitanas. Por encima de todo, dotar a las regiones metropolitanas de competencias sobre los problemas esenciales que las afectan (lo que se podría ajustar al contexto manteniendo la tendencia a centrarse en la gobernanza territorial) exige legitimidad democrática, marcos jurídicos y mecanismos de financiación fiables para la gobernanza metropolitana.

**Una sociedad civil pujante y participativa implica un reconocimiento claro de los derechos de los ciudadanos.** Los procedimientos oficiales de participación deben complementarse con alianzas de colaboración que no se limiten a consultar medidas e intervenciones, de modo que se reconozca a los grupos de la sociedad civil como socios activos en la nueva gobernanza urbana. Se deben adoptar mecanismos de participación innovadores y eficaces que fomenten la colaboración y la emancipación efectivas de todos los habitantes, e incorporen la justicia social, la calidad de vida y la gobernanza democrática al proceso de transformación urbana. Junto con una activa democracia participativa, la transparencia y la rendición de cuentas son los pilares fundamentales de la nueva gobernanza urbana.

**Hay que acelerar la creación de capacidad para satisfacer las necesidades de la gobernanza urbana.** La mejora de las distintas capacidades vinculadas a la gobernanza urbana debe tener en cuenta la capacidad institucional, las aptitudes técnicas y profesionales de las personas y las dotes directivas locales. Reviste especial urgencia la creación de capacidad en materia de planificación urbana, presupuestación, gestión de bienes públicos, gobernanza de la era digital, recopilación de datos y colaboración con otras partes interesadas. Las medidas de fomento de la capacidad deben ir más allá de la capacitación tradicional y estimular el aprendizaje a corto, mediano y largo plazo.

## I. Planteamiento y marco de la contribución del documento de políticas a la Nueva Agenda Urbana

1. El éxito de la aplicación de la Nueva Agenda Urbana dependerá de que se cuente con marcos institucionales y de gobernanza urbana adecuados, democráticos, eficientes e inclusivos. La Nueva Agenda Urbana debería sustentarse en la legitimidad de la Declaración de Estambul, en la que los Estados Miembros reconocieron que las autoridades locales son colaboradores clave en la gobernanza urbana, así como la función de la sociedad civil y el sector privado<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, la Nueva Agenda Urbana debería estar estrechamente vinculada a la Agenda 2030<sup>2</sup>, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático<sup>3</sup> y el Programa de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>4</sup>. La gobernanza urbana tendrá que experimentar una profunda transformación para dar cumplimiento a esos programas mundiales, que convergen todos ellos en nuestros territorios y ciudades.

### A. Hacia una nueva gobernanza urbana<sup>5</sup>

2. La gobernanza urbana comprende un conjunto de instituciones, directrices y mecanismos reguladores y de gestión en el que los gobiernos locales<sup>6</sup> son un componente fundamental, pero no exclusivo.

<sup>1</sup> En la Declaración de Estambul y Programa de Hábitat sobre los Asentamientos Humanos (párr. 12), se reconoce que “las autoridades locales son nuestros colaboradores más cercanos, esenciales para poner en práctica el Programa de Hábitat”. En el texto íntegro del Programa de Hábitat también se señalaba que “Son ellos, las autoridades locales y otras partes interesadas, quienes marchan a la vanguardia en la tarea de alcanzar las metas de Hábitat II” (párr. 56)”.

<sup>2</sup> Naciones Unidas (2015a).

<sup>3</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015).

<sup>4</sup> Naciones Unidas (2015b).

<sup>5</sup> Por gobernanza se entiende el proceso mediante el que los elementos de la sociedad ejercen el poder y la autoridad, promulgan políticas y decisiones sobre la vida pública, y el desarrollo económico y social, e influyen sobre ellas. El concepto de gobernanza es más amplio que el de gobierno. La gobernanza estriba en la interacción entre esas instituciones oficiales y la sociedad civil (Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1996).

<sup>6</sup> En el presente documento, la expresión “gobiernos locales” comprende todos los gobiernos subnacionales, excepto los de la instancia superior en los países federales (estados, provincias, *Länder*), con algunas excepciones. Por ejemplo, cuando la responsabilidad del gobierno municipal recae sobre el gobierno federal (p. ej., Berlín, Bruselas, Ciudad de México, Buenos Aires, etc.) se considera a este un gobierno local. Los países pueden tener diferentes niveles de gobiernos subnacionales (uno, dos, tres o más niveles). En general, el primer nivel, la instancia más cercana a los habitantes, está formado por los consejos municipales, los municipios, las comunas, *Gemeinden*, distritos, *townships*, distritos metropolitanos, etc. Algunos países incluso tienen un nivel inferior a los municipios o a los consejos municipales (burgos, *arrondissements*, parroquias). Los Estados Unidos de América, por ejemplo, también tienen distritos especiales con determinadas responsabilidades y facultades (p. ej., los distritos escolares). El segundo nivel recibe, por lo general, la designación de condado (p. ej., Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte); departamento (p. ej., Francia o Colombia), provincia (p. ej., España); (*Landkreise* en Alemania o *Rayons* en Rusia). El tercer nivel está compuesto por regiones (p. ej., Perú o Francia). Las grandes zonas urbanas podrían estar administradas por un consejo municipal (Johannesburgo) o por varias juntas municipales (São Paulo, Nueva York); por gobiernos fusionados en la segunda o tercera instancia (Ciudad de México o Buenos Aires); o gobiernos que operan a través de los niveles: París es un municipio (primer nivel), pero también

3. Nuestras ciudades y sus alrededores requieren una nueva gobernanza urbana, basada en un proceso abierto de adopción de decisiones, que cuente con la participación activa de los interesados locales y tenga por objetivo determinar las mejores políticas en aras del bien común. En lo que respecta al proceso político, su aplicación debería conjugar la democracia representativa, basada en la elección periódica de autoridades locales, y la democracia participativa, que garantice la participación de todos a nivel local.

4. Este planteamiento requiere un sistema eficaz de gobernanza estructurado en múltiples niveles<sup>7</sup>, con esferas de gobierno bien definidas (nacional, regional y local), basado en políticas de descentralización adecuadas con miras a forjar un sistema equilibrado y colaborativo de ciudades bien gestionadas y unos vínculos más estrechos entre zonas urbanas y rurales para que no haya ciudades ni territorios que se queden atrás<sup>8</sup>.

5. En tiempos de incertidumbre y cambio se necesitan procesos de gobierno bien fundamentados, flexibles, innovadores, con visión de futuro y abiertos al aprendizaje permanente que fomenten una gobernanza inteligente. Actualmente, los problemas de salud pública, los efectos del cambio climático y las desigualdades a escala mundial están acentuando la vulnerabilidad de las ciudades. Muchas de ellas acogen grandes cúmulos de población juvenil y grupos vulnerables de edad avanzada, y muchas están experimentando corrientes de migración sin precedentes debido a la transición democrática. Para hacer frente a esos cambios se necesitarán profundas transformaciones de las pautas de producción y consumo, canales de participación pública y la colaboración de los ciudadanos en la política pública. La nueva gobernanza urbana dependerá de la creación de capacidad en todas las esferas de gobierno, en particular, en lo que atañe a las autoridades municipales.

6. Por último, hay que reconocer los aspectos complejos y los rasgos característicos de las distintas escalas urbanas. Las pequeñas localidades, las ciudades intermedias y las grandes aglomeraciones requieren modalidades de gobernanza metropolitana complejas y multisectoriales.

---

un departamento (segundo nivel); Berlín es un municipio y un *Land*. La autoridad suprema de Londres se considera un gobierno del segundo nivel.

<sup>7</sup> Marks utilizó por primera vez (1993) el término “gobernanza en múltiples niveles” para referirse a la actividad normativa europea. En la actualidad, el concepto se utiliza en un contexto más amplio, de ámbito mundial, para abogar por un cambio en la distribución de la autoridad por motivos de eficiencia, incluso en el contexto de la gobernanza mundial (Stephenson, 2013). En el presente documento, se entiende por gobernanza en múltiples niveles un sistema de adopción de decisiones encaminado a determinar y aplicar las políticas públicas mediante una relación de colaboración ya sea vertical (entre diferentes niveles de gobierno, como el federal, el regional o el local) u horizontal (dentro del mismo nivel, por ejemplo, entre ministerios o entre gobiernos locales), o de ambas. También abarca la asociación con agentes de la sociedad civil y el sector privado de cara al logro de objetivos comunes. Para que sea eficaz, la gobernanza estructurada en múltiples niveles debería sustentarse en el principio de subsidiariedad y el respeto a la autonomía local, y establecer mecanismos de fomento de la confianza y de diálogo estructurado (documento temático sobre gobernanza urbana).

<sup>8</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2013b).

## B. Objetivos de la nueva gobernanza urbana

7. La nueva gobernanza urbana deberá responder al llamamiento a ejercitar el derecho a la ciudad como un enfoque estratégico para luchar contra la exclusión, lo que supone la redistribución de los recursos materiales, sociales, políticos y culturales sobre la base de los principios de la democracia, la igualdad, la inclusión y el reconocimiento de la diversidad. El derecho a la ciudad fomenta la tolerancia y la coexistencia pacífica, al tiempo que garantiza el acceso equitativo y la protección de los bienes comunes, entre ellos, el uso de la tierra. También aspira a lograr una participación de amplio alcance de todos los interesados en la toma de decisiones.

8. Una nueva gobernanza urbana también debería promover un desarrollo sostenible y equitativo que evite el agotamiento de los recursos naturales y haga frente a los problemas ambientales. Debería promover una nueva economía<sup>9</sup> en la que se valore la emancipación social y los logros por encima del lucro, y donde el trabajo sea un medio para promover la dignidad humana y la inclusión.

9. Por último, una nueva gobernanza urbana debería favorecer la equidad territorial vinculando a las ciudades y las zonas rurales, y garantizando el acceso universal a los servicios sobre la base del principio de igualdad territorial.

## C. Características de la nueva gobernanza urbana

10. **Democrática e inclusiva.** Este principio implica que se garantice a todas las partes interesadas el derecho a participar en el desarrollo de las ciudades y sus alrededores, con especial atención a los grupos vulnerables. También supone que se garantice el acceso a la tecnología para mejorar la prestación de servicios y la participación.

11. **A largo plazo e integrada.** La nueva gobernanza urbana debería permitir la adopción de políticas a largo plazo, más allá de la duración del mandato. También debería favorecer políticas públicas integrales que incorporen a la totalidad del territorio desde la perspectiva del sistema y de manera inteligente.

12. **A múltiples escalas y niveles.** La nueva gobernanza urbana requiere coordinación entre las distintas instancias de gobierno<sup>10</sup> y sectores de la sociedad, a fin de que se pueda hacer frente con eficacia a los desafíos que se plantean en las ciudades.

13. **Territorial.** Las zonas urbanas no solo son el lugar en el que vive la mayoría de la población, sino que se encuadran en territorios donde el espacio edificado se une al medio natural. En una nueva gobernanza urbana, las ciudades se deben considerar y entender como un sistema de relaciones entre el medio urbano y rural que funciona como un ecosistema urbano.

14. **Avanzada.** Las instituciones y los individuos deben estar dotados de las aptitudes necesarias para aplicar las políticas públicas oportunas de manera flexible y realista.

<sup>9</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2011); Comisión Mundial sobre la Economía y el Clima (2014).

<sup>10</sup> Si bien en este documento se habla de niveles de gobierno, ello no implica que una instancia de gobierno sea superior a otra.

15. **En sintonía con la era digital.** Los nuevos avances tecnológicos pueden ayudar a las autoridades locales a construir sistemas de gobernanza más transparentes, responsables, participativos y ágiles. La gobernanza de la era digital<sup>11</sup> también puede dotar a los ciudadanos y las empresas de la capacidad para impulsar cambios en la sociedad a partir de la base que podrían generar una transformación fundamental en nuestras economías<sup>12</sup>.

## II. Dificultades normativas

16. Desde que se celebró la Conferencia Hábitat II en 1996, las condiciones del marco para el desarrollo urbano han cambiado considerablemente. La globalización de las economías y de los sistemas de valores, el crecimiento de la población y la rápida urbanización, la amenaza del cambio climático, el aumento de las desigualdades, la migración mundial y el efecto de las nuevas tecnologías son todos ellos factores que han venido transformando el planteamiento de los problemas ligados a la gobernanza de las ciudades y las sociedades urbanas.

17. En los últimos años, en la mayoría de las regiones se ha observado una tendencia al descenso de la participación en las elecciones nacionales y locales, combinada con el creciente descontento de la sociedad civil con los sistemas políticos y las instituciones públicas. En muchas ciudades del mundo se han producido revueltas populares que reflejan el aumento de las demandas de los ciudadanos de mayor equidad y democracia y ponen de manifiesto las principales dificultades normativas que se plantean a la futura gobernanza urbana.

### A. Mayor complejidad de la gobernanza urbana

18. Dada la creciente complejidad de nuestras sociedades, la gobernanza urbana cada vez está más determinada por las relaciones con sistemas de múltiples niveles y múltiples interesados.

19. Las tendencias actuales de la urbanización y los cambios en las zonas urbanas están influyendo en la dinámica del desarrollo a escala mundial, lo que plantea dificultades sin precedentes para la gobernanza urbana<sup>13</sup>. El reconocimiento de la creciente complejidad de los sistemas urbanos ha dado paso al reconocimiento de que la gobernanza urbana debe adoptar un enfoque más integrado para responder a los desafíos presentes y futuros<sup>14</sup>. El nuevo concepto de gobernanza urbana debe captar la idea de integrar los distintos niveles de gobierno y la amplia gama de agentes participantes, por cauces oficiales y extraoficiales, en la formulación y la aplicación de políticas.

---

<sup>11</sup> Dunleavy y Margetts (2010).

<sup>12</sup> Véase Rifkin (2015: 18): Los mercados están empezando a ceder el paso a las redes, la propiedad está perdiendo importancia frente al acceso, la búsqueda del interés propio se está moderando por la pujanza de los intereses colaborativos, y el sueño tradicional de pasar de la miseria a la riqueza se está viendo suplantado por el nuevo sueño de gozar de una calidad de vida sostenible.

<sup>13</sup> Burdett y otros autores (2014).

<sup>14</sup> Rode y otros autores (2008).

20. Cualquier programa general de reforma de la gobernanza urbana también debe reconocer los retos que plantea la diversidad de condiciones locales y nuevos formatos urbanos, teniendo en cuenta tanto las oportunidades que brinda la urbanización como sus efectos desfavorables. La coexistencia de zonas metropolitanas, ciudades intermedias, pequeñas localidades, ciudades en rápido crecimiento y ciudades que se están reduciendo exige un enfoque normativo diferenciado. Aun cuando las definiciones nacionales sobre el umbral del tamaño varían ampliamente, la política urbana (en el ámbito nacional) se enfrenta a la difícil tarea de adaptar las políticas a determinadas características urbanas y reducir, al mismo tiempo, las desigualdades entre regiones y zonas urbanas diferentes (en términos de pobreza, problemas demográficos, infraestructura, etc.).

21. Un sistema de ciudades equilibrado y bien gestionado exige estrategias que incorporen medidas nacionales de ámbito urbano y regional o territorial<sup>15</sup> coherentes, multisectoriales y a largo plazo, que ofrezcan el debido apoyo y coordinación en los distintos niveles de gobierno y entre ellos, y garanticen un uso eficaz de los recursos.

## **B. Falta de descentralización o descentralización insuficiente**

22. En los últimos 30 años, más de 100 países han creado sistemas de gobierno local, con autoridades locales elegidas mediante elecciones democráticas periódicas, para consolidar la democracia al nivel local, mejorar la prestación de servicios y responder a las demandas de las comunidades locales.

23. No obstante, la ejecución de esas reformas ha sido diversa y compleja. En algunos países los gobiernos locales tienen un elevado grado de autonomía y responsabilidad: se encargan de la prestación general de servicios básicos y son capaces de recaudar ingresos y efectuar gastos que representan una parte importante del gasto total del gobierno (un 24% en Europa, como promedio). Sin embargo, desde la crisis económica y financiera mundial, los gobiernos locales han sufrido limitaciones presupuestarias y han experimentado dificultades para renovar la infraestructura con miras a adaptarse a los cambios estructurales (p. ej., el envejecimiento de la población y el cambio climático). En otros países donde la prestación de los servicios básicos aún deja que desear, los gobiernos locales suelen tener competencias y recursos limitados y carecen de una plantilla profesional y de capacidad para recaudar ingresos. Sus presupuestos son pequeños en términos absolutos y relativos (p. ej., menos del 10% del gasto del gobierno central en la mayoría de los países del África Subsahariana)<sup>16</sup>.

24. La ineficacia de los procesos de descentralización puede redundar en el debilitamiento de la gobernanza en múltiples niveles, en procesos de planificación inadecuados, ineficiencias económicas, retrasos del gasto presupuestario y costos de transacción más elevados.

<sup>15</sup> En el presente documento, por políticas o estrategias territoriales se entienden las políticas relacionadas con la planificación regional. La planificación regional se ocupa de las cuestiones ambientales, sociales y económicas a escala de la región, como la distribución eficiente de las actividades de uso del suelo, la infraestructura y el crecimiento de los asentamientos, que englobarán más de un estado, provincia o región.

<sup>16</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (2014b).

### C. Marcos jurídicos e institucionales ineficaces

25. En muchos países sigue sin explotarse el potencial de los gobiernos locales como mecanismo clave de la gobernanza urbana por la debilidad crónica que acarrea un marco jurídico e institucional ineficaz.

26. En los diez últimos años, tan solo un pequeño número de países ha elaborado y aplicado a escala nacional políticas urbanas generales y sistemáticas<sup>17</sup>. Con frecuencia, los marcos jurídicos e institucionales de los países no están debidamente adaptados a los contextos propios de las zonas urbanas y a la capacidad de los gobiernos subnacionales. Suele haber una desconexión entre los marcos jurídicos, administrativos y fiscales, falta de claridad en la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, y regulaciones a menudo contradictorias. Además, esos marcos son con frecuencia demasiado rígidos para responder a la rápida evolución de las situaciones y la dinámica de la urbanización.

27. La planificación urbana y la ordenación territorial, por ejemplo, son aspectos cruciales de la gobernanza urbana<sup>18</sup>. En muchos países, los marcos jurídicos e institucionales vigentes no permiten que los gobiernos nacionales o locales respondan adecuadamente al aumento de la especulación del terreno y la vivienda. El debilitamiento de las políticas sobre el uso del terreno y la vivienda de protección social en las últimas décadas ha reducido el acceso de los pobres a una vivienda digna, lo que ha acarreado una mayor segmentación social en las ciudades y la proliferación de los barrios marginales en los países en desarrollo. Los asentamientos informales, la inseguridad de la tenencia y los desalojos siguen siendo un aspecto crucial que afecta a casi 1.000 millones de personas en todo el mundo. Esta situación se mantendrá e irá en aumento en las próximas décadas, a menos que se apliquen las políticas adecuadas y que se habilite y dote de autonomía a los gobiernos locales para mejorar la gestión del terreno y la vivienda, garantizar la aplicación de las regulaciones sobre el suelo y contribuir a la integración de los asentamientos informales (y los sistemas tradicionales de gestión de la tierra) en la planificación urbana y la gestión de las zonas urbanas<sup>19</sup>.

28. La cooperación entre municipios (el desarrollo de las alianzas y la cooperación entre municipios vecinos) podría reducir la fragmentación institucional, mejorar las sinergias de las economías de aglomeración y fomentar la coherencia y la coordinación dentro y entre los municipios (p. ej., para la prestación de servicios, la planificación, etc.). Esta tendencia, bien implantada en Europa, cobra un arraigo cada vez mayor en otras regiones, por ejemplo, en América Latina, aunque no siempre se reconoce ni se facilita en muchas otras. En muchos países, los marcos jurídicos y las políticas nacionales entorpecen la cooperación entre ciudades vecinas y entre las ciudades y sus zonas de influencia, lo que debilita los vínculos entre el medio urbano y rural<sup>20</sup>.

29. Contar con legislación de buena calidad contribuye a fomentar los marcos institucionales sólidos, la rendición de cuentas públicas y la participación de los interesados en el desarrollo urbano y territorial, y refuerza la función del sector público en la regulación del desarrollo urbano y la protección de los bienes

---

<sup>17</sup> Dodson y otros autores (2015).

<sup>18</sup> LSE Cities y otros autores (2015).

<sup>19</sup> Parnell y Oldfield (2014).

<sup>20</sup> Salet y Savini (2015).

públicos. Los marcos jurídicos ineficientes siguen siendo un problema constante para que se reconozcan esos objetivos.

#### **D. El reto metropolitano**

30. Más de 500 ciudades del mundo han rebasado el umbral de 1 millón de habitantes<sup>21</sup>. Muchas de ellas han superado físicamente sus límites administrativos (locales e incluso a veces nacionales), y sus economías se han globalizado y atraen corrientes de bienes, capital y migración de distintas regiones del mundo. Algunas se han expandido hasta convertirse en megalópolis, corredores urbanos o grandes regiones urbanas. Un área metropolitana puede estar formada por una sola conurbación a efectos de planificación y distribución de servicios, o estar constituida por docenas de municipios con importantes disparidades y divisiones espaciales entre barrios. La falta de coordinación a escala metropolitana puede dar lugar a soluciones poco rentables, en especial, a la hora de hacer frente a los problemas ligados a secuelas y externalidades.

31. El número de autoridades del gobierno metropolitano ha aumentado considerablemente desde la década de 1990. La gama de modalidades de gobierno metropolitano va de la mera cooperación entre municipios a formas de gobierno más estructuradas e integradas que, en ocasiones, incluso son de carácter electivo. La mayoría de las reformas del gobierno metropolitano han desatado vivas polémicas y debates políticos. Sin embargo, existen obstáculos para seguir adelante con las iniciativas de reforma, como la fuerza de las identidades y las rivalidades locales, los intereses creados de los municipios y los residentes, la oposición en los niveles superiores de gobierno o las limitaciones relacionadas con los sistemas de financiación pública local<sup>22</sup>.

#### **E. Desigualdad y exclusión**

32. Los procesos actuales de urbanización están reforzando la desigualdad y la exclusión, en particular en el caso de las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, las minorías y los pobres de las zonas urbanas. Los desequilibrios sociales generan fricciones y, en algunos casos, violencia e inestabilidad política. Se reconoce de forma generalizada que los problemas actuales no se pueden resolver sin la debida participación y sin la colaboración amplia y activa de los habitantes. Los procesos de participación siguen padeciendo limitaciones estructurales, dada la falta de legislación que reconozca a las organizaciones de la sociedad civil, garantice y promueva la participación y permita el acceso a la información y los datos públicos para promover actividades de organización cívica debidamente fundamentadas. En las instituciones públicas también hay falta de transparencia y de rendición de cuentas.

33. La labor de promover el enfoque del derecho a la ciudad, sobre la base del reconocimiento de los derechos humanos como dimensión transversal de la política urbana, es fundamental para fomentar la participación de los ciudadanos y lograr sociedades urbanas más equitativas.

<sup>21</sup> Departamento de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas, División de Población (2014).

<sup>22</sup> Andersson (2015).

## **F. Precariedad de los marcos de alianza para la prestación de servicios**

34. Con respecto a la prestación de servicios, las alianzas públicas con otros agentes (el sector privado, las ONG, las organizaciones comunitarias, etc.) pueden contribuir a ese y a otros aspectos fundamentales del desarrollo urbano (barrios marginales, expansión de las ciudades, etc.).

35. Sin embargo, en muchas regiones los marcos jurídicos en materia de licitación, contratos y supervisión son endebles o no se aplican, y esta falta de claridad desalienta la inversión de las empresas nacionales y extranjeras.

36. Al mismo tiempo, ha resultado complicado forjar alianzas entre el sector público y el privado (p. ej., en lo relativo a estudios previos de viabilidad, buenas competencias técnicas y capacidad de negociación). Los gobiernos nacionales y locales suelen carecer de la información y los conocimientos especializados necesarios para negociar en pie de igualdad con poderosas empresas internacionales que cuentan con amplia experiencia en distintos aspectos de la prestación de servicios públicos.

37. Las instituciones públicas, en particular los gobiernos locales, también se enfrentan al reto de entablar alianzas con las comunidades y con el sector no estructurado.

## **G. Supervisión y evaluación insuficientes de las políticas urbanas**

38. Muchos gobiernos subnacionales no disponen de acceso en la actualidad a datos adaptados al entorno local y, por lo tanto, no tienen capacidad para tomar decisiones bien fundadas y establecer mejor las prioridades de la política local. La tarea de supervisar y evaluar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana requerirá que se recopilen más datos desglosados y de carácter local, con el apoyo de las oficinas nacionales de estadística y en colaboración con los gobiernos locales y las partes interesadas, para garantizar el seguimiento de las políticas públicas.

39. Además, los gobiernos nacionales no promueven suficientemente la participación de los gobiernos locales y de los interesados en la formulación, aplicación y supervisión de la política y los planes urbanos y regionales, mientras que los participantes de la sociedad civil carecen de acceso a mecanismos independientes de supervisión y evaluación de la política y los proyectos públicos (p. ej., fichas de informes de los observatorios, los ciudadanos o las comunidades).

## **H. Rapidez de los cambios tecnológicos**

40. La edad digital ha cambiado radicalmente nuestras sociedades y la forma en que vivimos, trabajamos y jugamos. Los nuevos avances tecnológicos abren posibilidades imprevistas para las empresas, los ciudadanos y los agentes públicos. Sin embargo, las autoridades públicas tienen a veces dificultades para responder a esas innovaciones, para decidir lo que se tendría que regular y lo que se tendría que

dejar en manos del mercado, o cuál es el mejor modo de proteger los bienes públicos<sup>23</sup>.

41. El cambio tecnológico plantea retos urbanos complejos e interrelacionados que exigen que las instituciones urbanas se adapten<sup>24</sup>. La recopilación, la propiedad, el uso y la apertura de los macrodatos, la información de las redes y la información en tiempo real ya han dado lugar a la implantación de nuevos procesos y estructuras de gobernanza urbana<sup>25</sup>. Las cuestiones relacionadas con el uso de sensores, los algoritmos, los procesos automatizados, los sistemas de vigilancia y la protección y confidencialidad de los datos personales plantean un reto permanente para la gobernanza urbana de cara al futuro.

### **III. Establecer prioridades en las opciones de política: medidas transformadoras para la Nueva Agenda Urbana**

42. La creación de condiciones propicias para elaborar políticas que conduzcan a un futuro urbano dinámico, sostenible y equitativo requiere un reparto equilibrado del poder, y para ello hacen falta unos instrumentos financieros y jurídicos que tengan en cuenta los principios clave de subsidiariedad y proporcionalidad. La nueva gobernanza urbana, que se basa en los principios generalmente aceptados de buen gobierno, coloca la protección de todos los habitantes en el centro del desarrollo urbano y rural: respeta los derechos humanos, es transparente, rinde cuentas, protege a los miembros marginados y vulnerables de la sociedad y promueve la participación ciudadana, el empoderamiento de los jóvenes y la igualdad entre los géneros<sup>26</sup>. La buena gobernanza protege y mejora el medio ambiente; tiene por objetivo mejorar la calidad de vida, salvaguardar la salud pública y reducir el impacto ambiental de todas las actividades humanas al tiempo que se hace lo posible por lograr la prosperidad económica y la empleabilidad.

43. Para hacer más eficaces los marcos institucionales es esencial disponer de marcos jurídicos que traten las cuestiones generales relativas a la Nueva Agenda Urbana. Se aconseja a los Estados Miembros que elaboren o revisen un sistema jurídico amplio que abarque todos los aspectos del urbanismo, adaptado a las diferentes realidades urbanas. Con leyes de calidad se ayuda a construir marcos institucionales sólidos, a instaurar la obligación de rendir cuentas del sector público y a que los interesados participen en el desarrollo urbano y territorial, de modo que se refuerce la función del sector público en la regulación del desarrollo urbano y la protección de los bienes públicos. Los marcos jurídicos han de dar a las ciudades la autonomía y la flexibilidad necesarias para que puedan responder a los nuevos desafíos.

44. Algunas de las condiciones generales propicias para la Nueva Agenda Urbana son la creación de capacidad, la participación y la flexibilidad para adaptarse a contextos socioespaciales cambiantes, nuevas necesidades específicas de las

<sup>23</sup> Véase European Urban Knowledge Network (EUKN) (2015).

<sup>24</sup> Margetts y Dunleavy (2013).

<sup>25</sup> Kitchin (2014); Townsend (2014).

<sup>26</sup> Transparency International (2015).

políticas, cambios ambientales y el efecto de las tecnologías innovadoras, como la revolución digital.

## A. Crear marcos de gobernanza sólidos y de múltiples niveles

45. La gobernanza de múltiples niveles<sup>27</sup> eficaz es el requisito previo fundamental para la nueva gobernanza urbana y la aplicación satisfactoria de la Nueva Agenda Urbana. La implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una empresa de múltiples niveles<sup>28</sup>. Dentro de los sistemas de gobernanza de múltiples niveles, los Gobiernos nacionales deben facilitar el diálogo y la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones públicas, y a la vez mantener sus funciones soberanas. La descentralización, las alianzas y la participación ya han dado lugar a cierta reducción de la jerarquía y a una mayor fluidez entre los niveles. Las redes, dentro y fuera de las fronteras geográficas y los niveles gubernamentales, están ahora relacionadas unas con otras; los agentes no gubernamentales, como las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, son considerados asociados clave para los gobiernos en todos los niveles<sup>29</sup>.

46. Un marco de gobernanza de múltiples niveles, basado en consultas periódicas y alianzas entre distintos niveles de gobierno, precisa unos marcos jurídicos y unas normas coherentes para evitar las superposiciones, las lagunas y el uso ineficiente de los recursos. El establecimiento de un mecanismo de financiación fiable y claramente definido también es un factor fundamental para crear un sistema eficaz de gobernanza de múltiples niveles. Por ejemplo, la Agenda Urbana de la Unión Europea, que reúne a los Estados miembros, la Comisión Europea, las autoridades locales, las instituciones académicas y el sector privado en asociaciones temáticas, es un caso ejemplar de enfoque normativo basado en intereses comunes.

47. Para ser eficaz, la gobernanza de múltiples niveles debe basarse en marcos institucionales que puedan abordar directamente las dificultades y los problemas críticos de manera integrada en lugar de guiarse por sectores normativos fragmentarios<sup>30</sup>. Esto implica que la gobernanza integrada eficaz tiene que dar prioridad a la integración de determinados niveles y sectores geográficos sobre otros<sup>31</sup>. La gobernanza integrada es congruente con la gobernanza de múltiples niveles

---

<sup>27</sup> Desde el informe Brundtland (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987) el desarrollo sostenible se percibe como una política que trata de conciliar los intereses sociales, económicos y ambientales, que en ocasiones son incompatibles, por lo que se necesita una estructura de gobernanza de múltiples niveles que ofrezca un marco institucional para la adopción de decisiones y su aplicación. Sin un marco de esas características no se logrará que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (Objetivo de Desarrollo Sostenible 11) ni se resolverán los urgentes problemas mundiales que afrontamos hoy. Así lo reconocen varias resoluciones y declaraciones de las Naciones Unidas. El párrafo 76 de la resolución [66/288](#) dice: “Reconocemos que para que avance el desarrollo sostenible es fundamental que la gobernanza local, subnacional, nacional, regional y mundial sea eficaz y represente las opiniones y los intereses de todos” y el párrafo 79 puso claramente de relieve “la necesidad de mejorar el marco institucional para el desarrollo sostenible y aumentar su eficacia, y que el marco debe regirse por las funciones específicas requeridas y los mandatos pertinentes” (Declaración de Río+20, “El futuro que queremos”).

<sup>28</sup> Meuleman y Niestroy (2015).

<sup>29</sup> Stoker (1998).

<sup>30</sup> *6 et al.* (2002).

<sup>31</sup> Rode, P. (2015).

y debe considerar dos dimensiones: a) la coordinación vertical entre municipios, autoridades metropolitanas, regionales, estatales/provinciales y nacionales (en algunas regiones, como en la Unión Europea, también supranacionales) y b) la coordinación horizontal entre departamentos sectoriales, autoridades y gobiernos, así como agentes no gubernamentales en el mismo nivel de gobernanza.

48. El fomento de la colaboración entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales (por ejemplo, la sociedad civil, el sector privado, los círculos académicos, etc.) requiere especial atención<sup>32</sup>. Las formas de cooperación o coproducción que requieren las alianzas público-privadas y público-privadas-populares son diferentes de las de los actores estatales. Se debe considerar a las organizaciones de la sociedad civil y las ONG como asociados clave de los agentes gubernamentales. Si se dispone del apoyo y el marco jurídico adecuado, las alianzas locales entre las comunidades locales y el sector privado pueden llegar a asegurar el acceso universal a servicios básicos locales y unas infraestructuras resilientes que garanticen la dignidad y los derechos humanos, tratar de resolver las desigualdades sociales y económicas y los problemas ambientales.

## **B. Fortalecer los procesos de descentralización**

49. Al ser el nivel de gobierno más cercano a los habitantes de las zonas urbanas, los gobiernos municipales han cobrado una importancia cada vez mayor como resultado de la descentralización, la creación de redes y la globalización<sup>33</sup>. Para establecer un marco eficaz de gobernanza de múltiples niveles es necesario elaborar un proceso de descentralización eficaz que reconozca la importancia de todos los niveles de gobierno y defina claramente las funciones, las facultades y los cometidos de los gobiernos nacionales y subnacionales. El enfoque de gobernanza de múltiples niveles expuesto anteriormente debería basarse pues en los principios del respeto del autogobierno local y la subsidiariedad, para que los gobiernos subnacionales asuman plenamente sus responsabilidades de promover el desarrollo urbano sostenible<sup>34</sup>. En muchos países, esto requiere un mejor reparto del poder y los recursos entre las instituciones y los gobiernos nacionales y subnacionales.

50. La descentralización eficaz requiere canalizar recursos suficientes —tanto humanos como financieros— a los gobiernos locales y regionales, que deben rendir cuentas a sus ciudadanos del cumplimiento de sus responsabilidades. Se debe otorgar a las autoridades locales las facultades necesarias para movilizar recursos locales, como la capacidad de gestionar y recaudar impuestos y tasas locales, establecer tarifas de servicios, acceder a distintas fuentes de financiación y probar modelos de financiación innovadores. En el marco de las directrices y normas establecidas por los Gobiernos nacionales y el poder legislativo, se deberá alentar a los gobiernos locales a acceder a préstamos nacionales y, cuando sea posible, internacionales.

51. Las autoridades locales también deben disponer de autonomía para administrar su personal (decidir sobre contrataciones, recompensas y despidos con un método transparente y basados en los méritos, etc.). Es esencial profesionalizar las instituciones de gobierno local, sobre la base de trayectorias profesionales claras,

<sup>32</sup> Curry (2015).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Evans *et al.* (2006); Floater *et al.* (2014); Rydin (2010).

remuneraciones adecuadas y la capacitación de los funcionarios del gobierno local. En aras de una mayor transparencia y rendición de cuentas, el marco jurídico e institucional deberá mejorar el control público y el acceso de los ciudadanos a los datos públicos (por ejemplo, mediante la utilización de nuevas tecnologías) y luchar contra la corrupción y el cohecho. Un marco regulatorio eficaz y bien aplicado (licitaciones, contratos, etc.) también es esencial para aprovechar al máximo las empresas privadas y ampliar las asociaciones para proyectos específicos con las comunidades.

52. La descentralización efectiva es fundamental para mejorar las políticas urbanas nacionales y locales. A fin de mejorar el marco institucional, los Gobiernos nacionales deben promover la participación activa de las autoridades municipales y regionales en todos los procesos de reforma legal o administrativa metropolitana o subnacional, en la definición de las estrategias de desarrollo subnacionales y, en particular, en la definición y ejecución de políticas nacionales urbanas y territoriales.

### **C. Promover políticas nacionales urbanas y territoriales integradas**

53. La existencia de la descentralización y de sólidos marcos nacionales para las políticas urbanas y territoriales también es fundamental para la gestión de un sistema equilibrado de ciudades y territorios. Esas políticas han de contar con el respaldo de un claro marco jurídico e institucional, basado en los principios de subsidiariedad, la adecuada asignación intergubernamental de recursos financieros y el empoderamiento de los ciudadanos. Este enfoque de gobernanza de múltiples niveles se reforzará con una voluntad política firme, necesaria para definir estrategias nacionales visionarias mediante un amplio proceso de consultas.

54. Los marcos nacionales de las políticas urbanas y territoriales son decisivos para promover la urbanización sostenible y el desarrollo regional, procurar la integración de los silos normativos y una mejor asignación de los recursos nacionales a los gobiernos subnacionales, acompañados de los mecanismos de reducción de las desigualdades socioeconómicas y territoriales entre las regiones y dentro de ellas. Esas políticas reconocerán la importancia de todos los niveles de asentamientos humanos —zonas rurales, ciudades pequeñas, ciudades medianas<sup>35</sup> y zonas metropolitanas— en el sistema de ciudades y transferirán los mecanismos de gobernanza de manera que todos los sistemas estén en condiciones de responder adecuadamente a las realidades y los desafíos locales, fomentando la interconexión y la complementariedad y, por lo tanto, creando un sistema integrado de ciudades.

55. La Unidad Política 3 de Hábitat III pone de relieve la necesidad de que las políticas urbanas nacionales sean legítimas, viables, estén integradas, sean vigiladas eficazmente y cuenten con mecanismos que garanticen su continuidad y a la vez admitan los ajustes necesarios.

---

<sup>35</sup> ESPON (2012); Roberts (2014).

## D. Reforzar la gobernanza metropolitana

56. Para responder a los nuevos retos urbanos hay que ajustar el reparto de poder a la realidad en que viven y trabajan las personas (zonas urbanas funcionales)<sup>36</sup>, en lugar de adaptar las políticas a demarcaciones administrativas que, en algunos casos, se establecieron hace siglos. Los mecanismos de gobernanza metropolitana pueden ofrecer flexibilidad en la coordinación de las políticas en un entorno de rápido cambio para ayudar a hacer frente a las externalidades y los efectos indirectos y crear sinergias que impulsen el desarrollo metropolitano<sup>37</sup>. La planificación territorial estratégica<sup>38</sup>, el desarrollo de las grandes infraestructuras y la prestación de servicios públicos en las zonas metropolitanas exigen un esfuerzo concertado, por ejemplo, los complejos sistemas de transporte público que permiten realizar millones de viajes cada día de forma segura y puntual entrañan graves problemas técnicos, administrativos, políticos y financieros que los municipios aislados no pueden resolver individualmente.

57. No existe una única solución universal; los modelos de gobernanza metropolitana pueden abarcar desde alianzas informales hasta acuerdos más institucionalizados (por ejemplo, organismos de planificación de uno o varios sectores, acuerdos de colaboración entre municipios, estructuras supramunicipales metropolitanas elegidas o no elegidas)<sup>39</sup>. En un mismo país se podrían establecer diferentes modelos a fin de responder adecuadamente a las necesidades específicas de cada región metropolitana.

58. Para fomentar la gobernanza metropolitana y la cooperación voluntaria entre los municipios se precisan instrumentos jurídicos adecuados e incentivos. Se podrían establecer normas nacionales (por ejemplo, umbrales de población) para determinar las zonas en que se requiere gobernanza metropolitana, teniendo en cuenta las características económicas, sociales, ambientales y culturales propias de los distintos lugares. Las reformas de la gobernanza metropolitana solo pueden funcionar si cuentan con el apoyo de todos los niveles del gobierno, especialmente en el caso de las ciudades céntricas y periféricas, y se adaptan a los diferentes contextos nacionales y regionales<sup>40</sup>.

59. Las estructuras de gobernanza metropolitana deben tener competencias en los ámbitos que preocupan a las metrópolis y poder acceder a mecanismos de financiación que se ocupen de las externalidades y movilicen las inversiones a medio y largo plazo en grandes proyectos de infraestructura y servicios metropolitanos. Las finanzas metropolitanas deben velar por que existan mecanismos de nivelación a fin de reducir las disparidades internas. Las alianzas con el sector privado y las comunidades también pueden contribuir a mejorar la movilización de recursos para la prestación de servicios y la infraestructura (contratos, arrendamientos, concesiones, etc.).

60. La aparición de regiones y corredores urbanos —incluso a través de las fronteras nacionales— requiere más cooperación horizontal para facilitar el desarrollo económico y social y dar respuesta a los problemas ambientales. Hace

<sup>36</sup> Hamilton, D.K. (2014); van den Berg *et al.* (1997).

<sup>37</sup> Clark y Moonen (2013).

<sup>38</sup> Salet *et al.* (2003).

<sup>39</sup> Grupo Banco Mundial (2015); OCDE (2015b), Ahrend *et al.* (2014b); Bahl *et al.* (2013).

<sup>40</sup> OCDE (2015a).

falta coordinación transfronteriza entre las autoridades nacionales, regionales y locales para aumentar la resiliencia de las zonas que se encuentran en proceso de urbanización rápida.

## **E. Promover una nueva cultura de participación y equidad**

61. Las dificultades expuestas en la sección II requieren una nueva “cultura de participación” basada en una sociedad civil empoderada y una democracia local pujante, caracterizada por un enfoque que abarque la corresponsabilidad del desarrollo urbano y local. La nueva gobernanza urbana puede contribuir al replanteamiento de la relación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, y así “profundizar” las prácticas democráticas para equilibrar el efecto de los grupos de presión tradicionales e informales. El establecimiento de un nuevo tipo de “cultura” es uno de los desafíos más importantes que afronta la gobernanza urbana.

62. Si se quiere impulsar la participación periódica de la sociedad civil en el desarrollo urbano será necesario contar con un marco jurídico adecuado y eficiente que permita a los ciudadanos participar de forma responsable en la adopción de decisiones a distintos niveles que busque, en particular, la participación de las mujeres, los jóvenes, los trabajadores del sector informal y los grupos marginados (por ejemplo, los habitantes de barrios marginales, las minorías o los inmigrantes) a nivel local.

63. Además de los marcos jurídicos nacionales y locales, los gobiernos nacionales y locales deberían definir mecanismos o espacios institucionales, establecer normas claras y transparentes, facilitar el acceso a la información pública (datos abiertos) y promover el apoyo normativo necesario a fin de fomentar la participación de las organizaciones autónomas de la sociedad civil en los procesos locales de adopción de decisiones. Las nuevas tecnologías pueden ayudar a mantener a los ciudadanos informados e interesados.

64. En los últimos años se han creado procesos innovadores de participación que se han aplicado en algunos países (planificación y presupuesto participativo, consejos de jóvenes, etc.). Sin embargo, como destacan algunas voces críticas con estos procesos, las prácticas participativas no deben tener como consecuencia el control de la participación ciudadana, sino el fomento de la organización autónoma de la comunidad.

65. La sociedad civil debe hacer que los gobiernos locales y nacionales rindan cuentas a los ciudadanos y las comunidades, constituyendo mecanismos independientes para la vigilancia y evaluación de las políticas públicas (por ejemplo, observatorios). Por su parte, los gobiernos nacionales y locales también pueden promover mecanismos independientes que faciliten el arbitraje en caso de conflictos entre los ciudadanos y la administración pública (por ejemplo, oficinas de mediación o defensa del ciudadano).

## **F. Fortalecer la creación de capacidad para la gobernanza urbana**

66. La nueva gobernanza urbana requiere una mayor capacidad a todos los niveles de gobierno y para todas las partes interesadas. Ante todo, cada gobierno local debe ser capaz de establecer un programa de creación de capacidad con recursos

suficientes, de dirección local en colaboración con la sociedad civil y con el apoyo nacional e internacional. Los programas de creación de capacidad específicos deberán centrarse en la descentralización y el traspaso de competencias. Habrá que estudiar el grado de descentralización y los marcos jurídicos que la acompañan, así como la administración y planificación urbana, la capacidad de los gobiernos subnacionales para mejorar sus sistemas de contabilidad, auditoría y adquisiciones, la capacidad de los Gobiernos nacionales para hacer el seguimiento, etc.

67. Para ello hay que adoptar un enfoque sistémico y movilizar distintas modalidades de enseñanza y capacitación —enseñanza media y superior, cursos técnicos, aprendizaje entre pares y apoyo técnico— a fin de superar las lagunas que existen en la capacidad profesional y administrativa de muchos países para gestionar la urbanización. También hay que diseñar estrategias innovadoras dirigidas a los gobiernos locales y otras instituciones que operan a nivel municipal<sup>41</sup>, lo cual supone la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil en un intercambio de información y conocimientos. La participación de la sociedad civil exige el desarrollo de programas de creación de capacidad que preparen a los líderes comunitarios y las instituciones públicas a entablar un diálogo y apoyar un enfoque de alianzas de colaboración. Algunas poderosas organizaciones no gubernamentales, como Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) y Slum Dwellers International (SDI) han podido poner en común recursos y aumentar el acceso a la información de las comunidades de ingresos bajos, con resultados positivos tangibles<sup>42</sup>.

68. También habrá que esforzarse por cerrar el desfase entre la realidad del mundo académico y la del gobierno local. Además, hace falta reforzar los vínculos del aprendizaje entre los gobiernos locales y el sector empresarial para fomentar la colaboración entre los funcionarios públicos y los interesados locales. En cuanto al seguimiento y la evaluación, hay que reforzar la capacidad nacional y local de elaborar datos desglosados y acceder a ellos (por ejemplo, mediante las nuevas tecnologías) y fomentar la capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer el seguimiento de los datos urbanos y territoriales.

## **G. Incorporar la gobernanza de la era digital**

69. La nueva gobernanza urbana tendrá que ser la gobernanza de la era digital<sup>43</sup>. Esto supone que el interés público deberá ser la fuerza motriz de la innovación urbana y el despliegue de tecnologías de la información para una nueva gobernanza urbana. Habrá que seguir elaborando los instrumentos establecidos de gobierno electrónico, sobre todo el acceso digital a la información, centrándose en el ciudadano con el fin de facilitar mejor la colaboración entre departamentos, organismos y sectores. Además, hay que explorar, probar y posiblemente impulsar las nuevas oportunidades tecnológicas, como las relacionadas con el uso de sensores, la información en tiempo real, el análisis predictivo, la “gobernanza algorítmica”, la automatización y los macrodatos, al tiempo que se tienen en cuenta

<sup>41</sup> Meuleman y Niestroy (2015).

<sup>42</sup> Véase Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) (2015) y Shack/Slum Dwellers International (SDI) (2015).

<sup>43</sup> Dunleavy *et al.* (2005).

los riesgos, la obsolescencia tecnológica, la eficacia en función de los costos y la eficiencia general.

70. La gobernanza de la era digital debe empoderar a la sociedad civil. Los medios sociales otorgan a todos los actores una plataforma para expresar sus preocupaciones, sus intereses, organizar la presión política y relacionarse con los dirigentes políticos. El gobierno electrónico puede facilitar la democratización y la participación, por ejemplo propiciando una implicación más directa de los ciudadanos en los procesos legislativos y normativos (proponiendo nuevas leyes o enmiendas a leyes ya existentes).

71. En la época de la transformación digital, la función de los gobiernos debe consistir en facilitar y estimular la innovación tecnológica y social, dejarle espacio y eliminar los obstáculos jurídicos, financieros o fiscales, y reunir a las partes en un espíritu de alianza entre los múltiples interesados. Sin embargo, las autoridades públicas tienen la función esencial de establecer las reglas del juego (garantizar la interoperabilidad, los datos abiertos y la protección de los derechos), crear marcos que protejan el interés público y la privacidad personal, y ofrecer un proyecto a largo plazo. Para lograrlo, los gobiernos han de ser organizaciones que aprenden, siempre abiertas al cambio.

#### **IV. Principales agentes para la adopción de medidas: instituciones que la propician**

72. Para aplicar satisfactoriamente la Nueva Agenda Urbana será indispensable la colaboración sostenida de todos los agentes pertinentes, como los gobiernos nacionales, subnacionales y locales que trabajan estrechamente con la sociedad civil y el sector privado para lograr mandatos claros, mecanismos para la cooperación y el diálogo, el intercambio de mejores prácticas, la rendición de cuentas y la transparencia, una descentralización eficaz y el fomento de la participación de los interesados a todos los niveles. Aunque cada agente tiene muchas responsabilidades específicas y singulares, las dificultades señaladas en la sección II no pueden resolverse de forma aislada. Incluso en los casos en que las motivaciones principales de los agentes pueden diferir (por ejemplo, con o sin fines de lucro), todos comparten el interés por formular y llevar a la práctica la Nueva Agenda Urbana. Determinar quiénes son esos agentes y cuáles son sus funciones es un paso importante para llevar a cabo la tarea crucial de diseñar y ejecutar las políticas.

##### **A. Gobiernos locales**

73. Los gobiernos locales son fundamentales para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y, por consiguiente, las políticas de descentralización deberán favorecerles. Unos gobiernos locales fuertes y capaces son grandes bazas para lograr el desarrollo urbano sostenible e inclusivo<sup>44</sup>, la gestión de las ciudades responsable y transparente y una participación dinámica de múltiples interesados con el fin de proteger los derechos humanos y los bienes públicos.

---

<sup>44</sup> Sorensen y Okata (2010).

74. Los gobiernos locales deben promover y aplicar enfoques más integrados y participativos a la gobernanza urbana y territorial, incluidos los aspectos económicos, sociales y ambientales, así como los estéticos y culturales. Los gobiernos locales deben fomentar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, entre otras cosas el libre acceso a los documentos públicos, y mejorar su propia capacidad para gestionar el desarrollo urbano y territorial (por ejemplo, las políticas de planificación y ordenación territorial), a ser posible conforme a un código de conducta adecuado y mediante la capacitación y el aprendizaje entre pares. La cooperación entre municipios debe ser una prioridad para promover sinergias y lograr economías de escala entre gobiernos locales. La financiación de los gobiernos locales entraña dificultades determinantes para la gobernanza urbana a las que hay que prestar atención específica (véanse el documento de políticas 5 y las secciones III y V).

75. Estos enfoques integrados requieren la participación de los interesados locales en los procesos clave (planificación, ejecución, supervisión) mediante mecanismos como la planificación y presupuestación participativas, las consultas locales, los comités de barrio, la democracia digital, los referendos y la supervisión de las políticas urbanas. Para alentar la participación de la sociedad civil, los gobiernos locales deben poner en marcha mecanismos que faciliten y apoyen la organización autónoma de los habitantes en virtud de su libertad de asociación.

76. Los gobiernos locales han de entablar un diálogo amplio con los grupos de la sociedad civil, que son los facilitadores clave de los procesos de participación, responsables de crear un entorno propicio para todos los agentes. También tienen que asumir la difícil tarea de mediar entre distintos grupos de presión y de interés en el proceso de desarrollo urbano a fin de hacerlo más incluyente; para ello, los gobiernos locales tendrán que adquirir nuevas aptitudes para tratar cuestiones diversas y controvertidas. Además, la cooperación horizontal entre distintos departamentos y el intercambio vertical entre distintos niveles de gobierno es un requisito previo para la eficacia del gobierno local.

77. Se debe reconocer a las asociaciones de gobiernos locales como creadoras de capacidad y como importantes medios para el intercambio de conocimientos a nivel local, nacional e internacional.

78. La cuestión de la gobernanza metropolitana requiere una consideración especial debido a la gran variedad de interesados necesaria para su funcionamiento, como el sector privado (que a veces recomienda la gobernanza metropolitana a fin de potenciar la competitividad económica y el atractivo de las zonas metropolitanas), las comunidades profesionales (arquitectos, ingenieros, geógrafos, sociólogos, economistas y politólogos), la comunidad de la enseñanza y el conocimiento (universidades y centros de estudios), los sindicatos y otras muchas organizaciones de la sociedad civil. Todos esos agentes contribuyen a crear una sensación de pertenencia y de participación en un proyecto propio.

79. Otros gobiernos intermedios (como los de las provincias, las regiones o los estados) también pueden desempeñar un papel crucial en la coordinación y la eficacia de la gobernanza metropolitana. Los niveles intermedios de gobierno y las zonas metropolitanas suelen competir por las mismas responsabilidades e ingresos financieros. Hay que buscar soluciones ventajosas para todos y fomentar una cooperación eficaz a fin de evitar la competencia improductiva y la duplicación de esfuerzos.

80. Los gobiernos locales pueden desempeñar una función adicional, con los Gobiernos nacionales, en el establecimiento de indicadores para el seguimiento y la evaluación de las políticas urbanas, la creación de un marco de rendición de cuentas para la prestación de servicios básicos y el apoyo a los programas de creación de capacidad a nivel local (véanse los párrs. 14 y 15; secc. A; Directrices Internacionales sobre Descentralización de ONU-Hábitat, 2009).

## **B. Gobiernos nacionales**

81. Si bien el gobierno local es el más cercano a los habitantes de las ciudades y es el que más margen tiene para decidir el programa urbano, el gobierno nacional está en mejores condiciones de fomentar y lograr la descentralización eficaz y la participación de los interesados en todos los niveles de gobierno. Los Gobiernos nacionales deben reconocer la importancia de crear capacidad en el plano local y asociarse con los gobiernos locales para ejecutar satisfactoriamente la Nueva Agenda Urbana.

82. Las tensiones entre las diferentes esferas de gobierno en el ámbito de la gobernanza urbana son inevitables y se agravan al no estar claramente delimitadas las funciones y responsabilidades. Por consiguiente, es esencial que los Gobiernos nacionales las definan claramente para cada actor clave y que concedan un alto grado de autonomía a los gobiernos locales en el desempeño de las funciones y responsabilidades que les hayan transferido o asignado.

83. El establecimiento de los marcos jurídicos e institucionales para las políticas territoriales y urbanas nacionales es competencia de los Gobiernos nacionales (véase el documento de políticas 3 sobre las políticas urbanas nacionales). En este sentido, las autoridades nacionales han de crear y promover mecanismos adecuados para el diálogo y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en los que participen intensamente los gobiernos locales para definir, ejecutar y supervisar las políticas y los planes urbanos y regionales. Por ejemplo, los Gobiernos nacionales podrían crear foros urbanos nacionales<sup>45</sup>, centros de estudios o procesos legislativos para debatir con todos los interesados cuestiones urbanas de relevancia nacional.

84. Los Gobiernos nacionales deben promover la apertura y la transparencia, así como la rendición de cuentas y la responsabilidad, en todas las esferas de gobierno. Deben fortalecer los sistemas nacionales (por ejemplo, las oficinas de auditoría y los sistemas de adquisiciones) y los mecanismos jurídicos independientes para la resolución administrativa de los conflictos, y además velar por que se reúnan datos localizados, con la colaboración de las oficinas nacionales de estadística y los gobiernos e interesados locales, a fin de facilitar la supervisión y evaluación de las políticas nacionales y subnacionales de desarrollo urbano.

85. Cuando proceda, los Gobiernos nacionales deberán apoyar y facilitar la cooperación transfronteriza, reconociendo así los importantes beneficios económicos y sociales que reporta la coordinación más estrecha entre zonas urbanas continuas, al tiempo que apoyan la cooperación transfronteriza y supranacional

---

<sup>45</sup> En el Brasil se han puesto en marcha de forma activa los foros urbanos nacionales, de distintas formas y con distintas funciones, pero facilitados en su mayoría por el Gobierno nacional, y también están surgiendo en algunos países asiáticos.

entre ciudades y regiones. Además, los Gobiernos nacionales deben fomentar la cooperación y el intercambio entre las zonas urbanas de su territorio.

### **C. Poderes judicial y legislativo**

86. Al disponer las normas y los reglamentos que harán posible la Nueva Agenda Urbana, el poder legislativo desempeña un papel importante a todos los niveles, así como a la hora de aplicar las políticas, los tratados y los programas, por ejemplo, el informe de la Comisión Brundtland “Nuestro futuro común”, el programa de la COP21 y la Nueva Agenda Urbana. Aunque estos documentos se presentan y ratifican en contextos supranacionales, las medidas para velar por su cumplimiento se aplican en el plano nacional.

87. El poder judicial desempeña una función clave al interpretar y delimitar el alcance de los principios, valores y derechos y, por lo tanto, puede tener un papel estratégico en la promoción y el fomento de la Nueva Agenda Urbana. El poder judicial tiene la tarea vital de garantizar el derecho “de individuos y organizaciones de la sociedad civil para incoar acciones jurídicas en nombre de comunidades o grupos afectados que no tienen los recursos o los conocimientos para incoar ellos mismos estas acciones” y de facilitar el “acceso de las personas y los grupos a las instancias judiciales y administrativas a fin de que puedan apelar contra decisiones o acciones social y ambientalmente perjudiciales o corregirlas”, como se indica en la Declaración de Estambul de 1996.

### **D. Gobiernos supranacionales y cooperación intergubernamental**

88. Las instituciones supranacionales pueden ser decisivas para definir y aprobar las directrices mundiales de la buena gobernanza urbana. Por ejemplo, el Programa de Lille de la Unión Europea ha promovido un mayor reconocimiento de la función de las ciudades medianas y grandes en la planificación territorial y continuó desarrollando los indicadores urbanos, labor que había comenzado con la Auditoría Urbana de la Unión Europea<sup>46</sup>.

89. Sin embargo, también hay que reconocer la importante labor propiciadora que realizan otros foros intergubernamentales, incluidas las organizaciones regionales y subregionales (como la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión Africana y organizaciones subregionales de África). Esas organizaciones deben alentar los compromisos y la cooperación transfronteriza entre municipios, siguiendo el ejemplo de la Declaración de Makassar de 2015 sobre las ciudades y los gobiernos locales, preparada por los alcaldes de los Estados miembros de la ASEAN, y también podrían elaborar directrices y compartir con otros miembros las buenas prácticas sobre gobernanza urbana<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Parkinson (2005), pág. 15.

<sup>47</sup> Transparency International (2015).

## **E. Sociedad civil**

90. La sociedad civil es una esfera social distinta del Estado y el mercado, que engloba un amplio abanico de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública y que expresan los intereses y valores de sus miembros (u otros) atendiendo a consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Las organizaciones de la sociedad civil abarcan organizaciones sin fines de lucro (locales, nacionales y mundiales), comunitarias, benéficas, sindicatos, organizaciones confesionales, grupos indígenas y movimientos sociales.

91. Las organizaciones de la sociedad civil son agentes importantes para articular y aplicar la Nueva Agenda Urbana, ya que facilitan y hacen posible la participación activa de todos los habitantes, incluidos las mujeres, los jóvenes y las personas de edad avanzada, las comunidades indígenas, los migrantes y los refugiados, las minorías étnicas y religiosas, las comunidades de lesbianas, gais, bisexuales y trans, así como otras comunidades vulnerables, desfavorecidas o marginadas. Esos colectivos e individuos no siempre pueden canalizar su acción a través de organizaciones de la sociedad civil (como ONG), el sector privado o las vías políticas oficiales.

92. Por consiguiente, es importante reforzar esta afirmación de la Declaración de Estambul: “El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos requiere el compromiso activo de las organizaciones de la sociedad civil y una amplia participación popular”.

93. Para que la relación entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil pueda funcionar hacen falta mediadores y facilitadores. Algunas ONG y académicos han asumido esa función en diversas capacidades, concertando alianzas de largo plazo con grupos de la sociedad civil, mientras que otros están prestando servicios específicos y desempeñan un papel catalizador en la presentación y el perfeccionamiento de nuevas iniciativas (como las encuestas comunitarias a barrios marginales o los sistemas de vigilancia) en estrecha colaboración con las organizaciones comunitarias.

## **F. Instituciones de enseñanza y conocimientos**

94. La formación y la investigación sobre cuestiones urbanas podrían desempeñar un papel más activo a nivel local en la difusión y promoción de los conocimientos en la sociedad civil y los gobiernos locales.

95. Los centros de enseñanza primaria y secundaria podrían desempeñar un papel importante formando a los niños y los jóvenes sobre cuestiones y principios urbanos básicos y enseñándoles cómo ser un ciudadano democrático activo de una ciudad y a participar en los procesos locales de toma de decisiones. A largo plazo se reforzaría la creación de capacidad y la participación a nivel local.

96. El mundo académico no solo añade conocimientos sistémicos a los proyectos en curso y los procesos de urbanización, sino que además, con la participación de los estudiantes, puede salvar la brecha entre los distintos tipos de conocimientos y entre la teoría y la práctica. Los estudiantes pueden prestar servicios de planificación y diseño de manera participativa y colaborativa.

97. Para cerrar el desfase existente entre el mundo académico y las realidades del gobierno local hará falta que refuercen sus vínculos, mantengan un contacto más estrecho y un diálogo abierto. Las universidades pueden tomar la iniciativa en la generación de conocimientos y la actualización de los planes de estudio para que sean más pertinentes y estén mejor adaptados a las prioridades de las políticas locales. Si bien es muy recomendable que los gobiernos locales tomen decisiones fundadas en la investigación, la comunidad académica también debe esforzarse por difundir y promover las conclusiones de sus investigaciones a los órganos encargados de la formulación de las políticas.

## G. Sector privado

98. El sector privado va a desempeñar una función esencial en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana<sup>48</sup>.

99. Este sector comprende a particulares, empresas o negocios con fines de lucro y comerciales (promotores, contratistas), fabricantes y proveedores de servicios, asociaciones empresariales y coaliciones y fundaciones filantrópicas de empresas. El párrafo 238 b) de la Declaración de Estambul pone de relieve la importancia de alentar “a las empresas comerciales a que realicen inversiones y persigan otras políticas, en particular actividades no comerciales que contribuyan al desarrollo de los asentamientos, especialmente en relación con las oportunidades de creación de empleo, servicios básicos, acceso a los recursos productivos y construcción de infraestructuras”. La Nueva Agenda Urbana también debe sustentarse en este principio y promover el potencial de que las empresas de todos los tamaños contribuyan a la prestación de servicios y promuevan la innovación.

100. El sector privado puede, por ejemplo, desempeñar un papel activo en el desarrollo urbano mediante alianzas público-privadas y alianzas público-privadas-populares. Los gobiernos nacionales y locales deben, cuando proceda, elaborar marcos jurídicos e institucionales y reunir los conocimientos para dar cabida a esas asociaciones complejas y regularlas protegiendo el interés público a largo plazo<sup>49</sup>. Los agentes gubernamentales también deben respaldar la participación activa de los interesados locales en la ejecución, haciendo hincapié en la corresponsabilidad, la copropiedad y la cocreación.

101. Si bien la función tradicional del sector privado es crear puestos de trabajo, riqueza y beneficio, debe ir asumiendo la obligación de velar por la “responsabilidad social de las empresas” y centrarse en el triple balance, que tiene en cuenta los planos financiero, ambiental y social y los considera igualmente importantes para obtener buenos resultados a largo plazo. Esto es coherente con los diez principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el párrafo 43 m) de la Declaración de Estambul, que hace hincapié en el desarrollo del “concepto del ‘balance’”.

102. Las organizaciones filantrópicas de empresas también desempeñarán un papel importante en la Nueva Agenda Urbana, promoviendo prácticas innovadoras, prestando un apoyo financiero valioso y facilitando la transferencia de conocimientos sobre modelos positivos de desarrollo urbano.

<sup>48</sup> Naciones Unidas (2009).

<sup>49</sup> Da Cruz y Marques (2012).

## **H. Instituciones financieras y organismos internacionales de desarrollo**

103. Las instituciones financieras como las cajas de pensiones, los bancos, las aseguradoras y los fondos soberanos de inversión desempeñan una función especial en la asignación de capital en función de las necesidades. Deben colaborar a nivel mundial, nacional y regional con los gobiernos nacionales y locales de manera responsable, rindiendo cuentas y con arreglo a un código de conducta transparente (por ejemplo, los Principios para la Inversión Responsable). Al invertir en proyectos locales, deben colaborar con el gobierno local y otros interesados locales en el diseño y la ejecución de los proyectos, en consonancia con el compromiso contraído en la Agenda de Acción de Addis Abeba “con el fin de acompañar los incentivos para el sector privado con los objetivos del sector público, inclusive mediante incentivos para que el sector privado adopte prácticas sostenibles, y [fomentar] las inversiones de calidad a largo plazo”.

104. Del mismo modo, los organismos internacionales de desarrollo han de canalizar fondos a los servicios y la infraestructura urbanos básicos y proporcionar financiación para la capacitación y para seguir creando capacidad a nivel local. Como se expone en la Agenda de Acción de Addis Abeba, deberán “[apoyar] a las ciudades y las autoridades locales de los países en desarrollo, particularmente de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, en la construcción de infraestructura resiliente y ambientalmente racional, en ámbitos que incluyan la energía, el transporte, el agua y el saneamiento, y edificios sostenibles y resilientes que utilicen materiales locales”.

## **V. Formulación, implementación y seguimiento de las políticas**

105. Como se indicó en las secciones anteriores, para desarrollar una nueva gobernanza urbana que responda a las crecientes complejidades e incertidumbres de nuestras sociedades, es preciso hacer cambios importantes en distintos niveles. Una nueva cultura de cooperación entre las instituciones y participación de la sociedad civil exige la creación de un sistema eficaz de gobernanza en múltiples niveles, que esté respaldado por políticas urbanas y territoriales nacionales e instituciones descentralizadas, una gobernanza adaptada a las zonas metropolitanas, una sociedad civil pujante y comprometida, y programas dirigidos a fomentar la capacidad.

106. Sería conveniente que las autoridades locales tomaran las siguientes medidas:

### **Creación de marcos firmes de gobernanza en múltiples niveles**

a) Crear y promover mecanismos adecuados para que haya una coordinación y un diálogo frecuentes entre los diferentes niveles de gobierno, de modo que se incluya a los gobiernos subnacionales al definir y aplicar políticas clave y en toda otra cuestión que les concierna directamente, como la descentralización, las demarcaciones administrativas subnacionales, y la política urbana y territorial;

b) Aplicar esos mecanismos a nivel nacional y regional (por ejemplo, a través de comisiones consultivas, foros y consejos de los gobiernos nacionales o

regionales) para fortalecer la cooperación entre las instituciones públicas. Esto será fundamental para poner en práctica la Nueva Agenda Urbana y conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que fueron concebidos como una labor que abarca niveles y sectores múltiples, con el objetivo de facilitar la consecución de los objetivos y las metas a nivel local;

c) Llevar a cabo una evaluación de los principales procesos, reglamentos e instituciones vinculados con políticas de desarrollo urbano y territorial a fin de detectar superposiciones y lagunas institucionales, leyes y reglamentos contradictorios, y retrasos en la ejecución de los presupuestos y la planificación;

d) Realizar una revisión progresiva de la legislación y los reglamentos de los gobiernos nacionales, regionales y locales de manera colaborativa, para promover un sistema de gobernanza en múltiples niveles más coherente e inclusivo, combinando enfoques impulsados por la comunidad y por la administración para fomentar que se formulen políticas nacionales integradas en materia urbana y territorial;

#### **Fortalecimiento de los procesos de descentralización**

e) Revisar periódicamente la legislación y las normas de los gobiernos nacionales y locales para comprobar que los gobiernos subnacionales estén debidamente facultados para apoyar un proceso de descentralización eficaz, basado en el principio de subsidiariedad y el respeto de la autonomía local. Es necesario aplicar reformas jurídicas e institucionales graduales y adaptables que promuevan la descentralización efectiva fundada en el reconocimiento de los gobiernos subnacionales jurídicamente autónomos, elegidos por sufragio universal y dotados de competencias delegadas, responsabilidades y recursos claros que estén definidos en la legislación nacional y, cuando sea posible, en la Constitución;

f) Velar por que los gobiernos locales empoderados tengan derecho a recibir recursos financieros adecuados, que estén lo suficientemente diversificados y sean acordes con las competencias delegadas que disponga la ley, a fin de que asuman responsabilidades y rindan cuentas ante los ciudadanos que los han elegido. Una proporción considerable de los recursos financieros de las autoridades locales debería provenir de impuestos, tasas y cargos locales que cubran al menos parte del costo de los servicios que deban proporcionar. No obstante, algunos recursos implicarán transferencias (donaciones o subvenciones) de otros niveles de gobierno dirigidas a suplementar los presupuestos locales. Para que ningún territorio o ciudad se quede atrás, se precisan mecanismos de compensación que garanticen que todos los territorios y las ciudades cuenten con los medios necesarios para prestar servicios básicos a sus habitantes en todos los casos. Es preciso que las políticas nacionales faciliten un acceso adecuado a préstamos que se ajusten a criterios de responsabilidad y transparencia para que los gobiernos subnacionales puedan invertir en infraestructura y servicios esenciales y resilientes (para más detalles sobre las reformas financieras, véase el documento elaborado por la Unidad Política 5);

g) Reconocer que las autoridades locales deberían estar facultadas para determinar sus propias estructuras administrativas, para que puedan adaptarse a las necesidades locales, y tener autonomía para administrar a su personal en función de políticas transparentes y basadas en méritos que eviten el clientelismo. Es posible

que para ello sea necesario crear capacidad, a fin de promover la profesionalización de los empleados de los gobiernos locales;

h) Fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales, así como la capacidad de seguimiento del gobierno nacional, para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas (por ejemplo, con buenos sistemas de contabilidad, auditoría y adquisiciones). También es necesario mejorar el acceso a la información y los datos públicos (por ejemplo, los datos abiertos) y definir mecanismos de lucha contra la corrupción y el soborno (como códigos de conducta, declaraciones de intereses y activos, y mecanismos para imponer el cumplimiento de las medidas contra la corrupción, entre otros);

i) Alentar el establecimiento de marcos regulatorios adecuados y ayudar a los gobiernos locales a asociarse con el sector privado y las comunidades para desarrollar infraestructura y servicios básicos. Es necesario promover el uso de nuevas tecnologías para mejorar la gestión de las ciudades, así como la rendición de cuentas y la transparencia, teniendo presente la protección de los bienes públicos y las limitaciones específicas en términos de acceso a la información digital y los hábitos locales;

#### **Fomento de políticas nacionales urbanas y territoriales integradas<sup>50</sup>**

j) Elaborar políticas urbanas y territoriales nacionales, o fortalecerlas, como pilar fundamental de la gobernanza urbana en múltiples niveles, con el objetivo de promover un desarrollo regional más equilibrado y sostenible;

k) Elaborar políticas urbanas y territoriales nacionales, o mejorarlas, para crear un marco que fomente una mayor coordinación entre los gobiernos nacionales y locales y los principales interesados. Las políticas deberían elaborarse a través de un proceso de consultas más amplio, para que las distintas partes las asuman como propias;

l) A nivel nacional, fortalecer la capacidad y la coordinación entre los ministerios sectoriales y las instituciones nacionales encargadas de políticas urbanas y territoriales (por ejemplo, a través de un ministerio o una oficina de coordinación del desarrollo urbano a nivel ministerial) para evitar la segmentación de las políticas urbanas y promover enfoques integrados;

m) A nivel regional, promover y facilitar la colaboración y la complementariedad de las zonas metropolitanas, las ciudades intermedias y las ciudades pequeñas con sus zonas de influencia para crear un “sistema de ciudades” sólido y fomentar asociaciones entre las zonas urbanas y rurales;

n) Velar por que las políticas nacionales y territoriales reconozcan y apoyen la función que desempeñan las ciudades intermedias en calidad de nodos del desarrollo regional, con el fin de impulsar un desarrollo territorial y urbano más equilibrado;

o) Fomentar la cooperación entre los gobiernos locales cercanos (cooperación horizontal) y, en particular, entre las ciudades pequeñas, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer un marco jurídico que permita y aliente las asociaciones entre municipios destinadas a prestar servicios y formular planes de

---

<sup>50</sup> Véase también el documento de la Unidad Política 3

manera conjunta, con el fin de lograr economías de escala y un uso eficiente de los recursos. Se debe prestar especial atención a las regiones con características específicas (por ejemplo, las regiones deltaicas) y las ciudades que forman parte de aglomeraciones y corredores urbanos, para aprovechar las nuevas oportunidades económicas de planificación, acceso a infraestructura y servicios públicos, protección del medio ambiente global y de otro tipo;

p) Examinar la posibilidad de establecer una cooperación transfronteriza para mejorar la gestión de corredores, regiones y zonas urbanas incipientes a través de las fronteras nacionales. Esto implica la concertación de acuerdos bilaterales de cooperación y el desarrollo de mecanismos de integración regional (por ejemplo, la Unión Europea, la asociación Singapur-Batam-Johor en la región de la ASEAN y la cooperación de las ciudades en el Mercosur);

q) Velar por que las políticas nacionales y territoriales ofrezcan protección contra la degradación y el daño ambientales en todos los niveles de gobierno;

r) Con respecto a la meta 1.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mejorar la gestión de los asentamientos informales y garantizar que la planificación y los marcos regulatorios relacionados con las tierras prevean la aplicación del concepto de “espectro continuo de derechos sobre la tierra”, reconociendo una pluralidad de tipos de tenencia en el contexto local. Los gobiernos a todos los niveles deberían reconocer y registrar todos los tipos de vínculos que existen entre las personas y la tierra, aceptar plenamente la diversidad y complejidad del sector de la tierra y aplicar soluciones adecuadas a los objetivos para que todos los habitantes de las ciudades gocen de una mayor certeza en cuanto a sus derechos de tenencia;

#### **Fortalecimiento de la gobernanza metropolitana**

s) Considerar la posibilidad de crear estructuras de gobernanza metropolitana, facilitadas por mecanismos institucionales, reformas legislativas o incentivos adecuados para fomentar la cooperación voluntaria entre los municipios a nivel metropolitano. Con este fin, se recomienda que los gobiernos nacionales, en consulta con las autoridades locales, establezcan estándares nacionales (como umbrales demográficos) para señalar las zonas metropolitanas;

t) Establecer cuentas a nivel metropolitano que reúnan datos globales de diferentes fuentes y que además incluyan nuevos datos específicos que capten la dimensión metropolitana. Los principales datos deben abarcar el desarrollo territorial, el desarrollo económico, la vivienda, el transporte y el desempeño ambiental metropolitanos<sup>51</sup>;

u) Dotar a los gobiernos metropolitanos de competencias y responsabilidades propias, con una clara división de tareas entre ellos y otros niveles de gobierno para evitar las responsabilidades contrapuestas. Las principales políticas sectoriales que podrían abordarse a nivel metropolitano serían la planificación territorial y el uso de la tierra, la infraestructura de transporte y los servicios básicos (agua, desechos), la protección del medio ambiente, el desarrollo económico, la vivienda y la prevención de riesgos, entre otros. Para evitar que se compita por recursos financieros y responsabilidades, es preciso procurar establecer

---

<sup>51</sup> OCDE (2012).

mecanismos de cooperación eficaces, en particular con los municipios y otros niveles intermedios de gobierno (por ejemplo, las regiones, los estados o las provincias);

v) Establecer mecanismos de financiación fiables y claramente definidos para potenciar la gobernanza metropolitana, evitando, al mismo tiempo, que los municipios y otros niveles intermedios de gobierno compitan por los recursos. Se debe dotar a las autoridades metropolitanas de más competencias fiscales para movilizar el potencial de riqueza de sus territorios, ya sea en forma de beneficios económicos o inmobiliarios (incluido el valor añadido de la tierra) y mecanismos de compensación intrametropolitanos;

w) Considerar la posibilidad de utilizar fondos metropolitanos específicos, recaudados a partir de impuestos locales y transferencias de municipios y otros niveles de gobierno (incluido el gobierno central), para hacer frente a externalidades (efectos indirectos), los cuales también podrían servir como medio para movilizar inversiones a mediano y largo plazo. De este modo mejorará la solvencia a nivel metropolitano y estos gobiernos podrán acceder a financiación nacional e internacional, tanto pública como privada, con miras a invertir en el desarrollo de infraestructuras y servicios de suma importancia;

#### **Fomento de una nueva cultura de participación y equidad**

x) A nivel nacional, crear un marco regulatorio eficaz, o promover su desarrollo, para fomentar la participación de los gobiernos locales. Este marco debería ser redactado por un conjunto amplio e inclusivo de particulares y organizaciones, teniendo en cuenta el contexto, la cultura y las prácticas locales, y hacer referencia a cuestiones como la participación, los mecanismos operacionales, los instrumentos de supervisión, los recursos financieros y cuándo se debe recurrir a procesos de participación;

y) Promover entre los dirigentes locales una actitud libre de prejuicios hacia grupos desfavorecidos y de disposición para el diálogo. Esto puede lograrse a través de la transparencia y la rendición de cuentas y de estrategias de comunicación amplias, como, por ejemplo, el acceso a documentos públicos, las políticas de datos abiertos, las audiencias públicas y los debates públicos sobre proyectos importantes en sus primeras etapas. Este último factor reviste particular importancia en los proyectos en los que se prevén intereses contrapuestos;

z) Asegurar que las autoridades locales y los niveles superiores de gobierno reconozcan la existencia de organizaciones y movimientos de la sociedad civil autónomos y les presten apoyo. Esto puede lograrse, por ejemplo, asignando un porcentaje del presupuesto local a movimientos de la sociedad civil, prestando apoyo en especie, suministrando equipos y locales, proporcionando acceso a los medios de comunicación y a través de otros medios propicios;

aa) Alentar a que se experimente con procesos de participación directa innovadores, como la presupuestación participativa, la coproducción de servicios con organizaciones de la sociedad civil y la supervisión comunitaria;

bb) Para fomentar la participación, sería conveniente aprovechar las tecnologías digitales y los medios sociales a fin de obtener información, recopilar datos, entablar comunicación y coordinar actividades diversas.

cc) Involucrar a las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones académicas en el seguimiento y la evaluación de las políticas y los proyectos públicos, por ejemplo, a través de tarjetas de calificación de las comunidades, los ciudadanos u observatorios.

dd) Desarrollar mecanismos independientes para defender la posición de los habitantes frente a las autoridades locales y las empresas privadas, en particular en los barrios marginales y los asentamientos informales. Alentar a las mujeres a participar en el debate, la administración y la adopción de decisiones a nivel público en lo referente al desarrollo urbano, mediante incentivos, campañas, capacitación y un mayor reconocimiento público.

**Fortalecimiento de la creación de capacidad para la gobernanza urbana: las reformas de la gobernanza deben ir acompañadas de la creación de capacidad, para que los cambios sean sostenibles y la implementación, fructífera**

ee) Establecer una alianza a escala del sistema encaminada a crear capacidad que permita el diálogo estructural entre los gobiernos nacionales y locales y otros asociados con ideas afines (el sector académico y las organizaciones no gubernamentales), los gobiernos locales y las redes de la sociedad civil, y tenga en cuenta, cuando proceda, la cooperación internacional.

ff) Promover iniciativas de sensibilización para demostrar el valor añadido de la creación de capacidad y sus vínculos con los resultados de políticas de alcance más general. Las estrategias y los programas de creación de capacidad deben basarse en el contexto local. Además, es preciso que los enfoques sectoriales que se aplican a la capacitación tradicional evolucionen hacia enfoques más integrados que pongan fin a la compartimentación y permitan planteamientos estratégicos a nivel de todo el sistema, y que las estrategias de creación de capacidad alienten la experimentación y la innovación.

gg) Los gobiernos nacionales y locales deberían establecer programas para la creación de capacidad que estén dotados con recursos suficientes dirigidos a capacitar a sus funcionarios y empleados a fin de mejorar la calidad de la gestión urbana y apoyar un enfoque de gobernanza integrado y colaborativo;

hh) Los programas de formación y las iniciativas gubernamentales deben estar específicamente orientados a mejorar las aptitudes y capacidades de los grupos más marginados y vulnerables de la sociedad, para que estas comunidades puedan superar las causas de su vulnerabilidad y exclusión;

ii) También deben establecer programas de formación expresamente orientados a las necesidades de participación de la sociedad civil a fin de mejorar la capacidad de los dirigentes comunitarios y las instituciones públicas para dialogar y apoyar un enfoque de asociación colaborativo. Es preciso que las asociaciones de gobiernos locales sean reconocidas por [la legislación] como proveedores de servicios de creación de capacidad e instrumentos importantes para el intercambio de conocimientos;

jj) Como condición previa para esos esfuerzos, es esencial asegurar que los funcionarios públicos vean recompensado su desempeño profesional: será esencial el reconocimiento financiero y de la reputación. Las iniciativas internacionales de desarrollo siempre deben incluir recursos financieros para la formación y la

creación permanente de capacidad a nivel local, a fin de asegurar que esos programas sean sostenibles<sup>52</sup>;

kk) Esos programas deberían aprovechar y expandir la cooperación entre las ciudades, los gobiernos locales y la sociedad civil, tanto Norte-Sur como Sur-Sur, la cual, con el apoyo adecuado, podría contribuir a los programas de creación de capacidad y prestar apoyo al aprendizaje entre pares, para que los funcionarios públicos (elegidos y no elegidos) desempeñen un papel más destacado en el desarrollo urbano y territorial y en los esfuerzos dirigidos a facilitar la participación de los interesados locales;

## **Seguimiento y datos**

ll) Establecer sistemas de seguimiento periódicos de las políticas urbanas y territoriales a nivel nacional y local, con la participación de múltiples interesados e indicadores cuantitativos y cualitativos convenidos. Los sistemas de seguimiento podrán sacar provecho de la recopilación y la disponibilidad de información y datos estadísticos comparables.

mm) Los gobiernos de todos niveles deben contribuir a la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales;

nn) Utilizar muchas de las metas y los indicadores elaborados para la Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible), en particular los Objetivos 11 y 16, lo cual podría contribuir a la creación de un conjunto de indicadores básicos para la gobernanza urbana. Además, es preciso definir una base más amplia de indicadores que evolucionen y sean dinámicos, de modo que cada país pueda adaptarlos a su contexto o intereses particulares;

oo) Crear mecanismos de presentación de informes que formen parte de un “observatorio nacional de políticas urbanas y territoriales”, con un comité directivo conjunto integrado por representantes de los gobiernos nacionales y locales, instituciones académicas, la sociedad civil y el sector empresarial, para establecer un sistema nacional de presentación de informes respaldado por informes periódicos de las ciudades, exámenes por pares, encuestas de satisfacción de los ciudadanos o tarjetas de calificación y supervisión comunitaria;

pp) Establecer mecanismos de evaluación eficaces que puedan utilizarse como instrumento para crear capacidad al incluir a todos los agentes pertinentes, quienes reflexionarán y examinarán colectivamente sus propias prácticas y enriquecerán sus planes y actividades mediante una evaluación formativa;

qq) Velar por el adecuado desarrollo e implantación de una gobernanza de la era digital centrada en los ciudadanos que aproveche continuamente las innovaciones tecnológicas. Para ello, se necesitará una firme voluntad política, un

---

<sup>52</sup> Como se indica en la Agenda de Acción de Addis Abeba, “[a]poyaremos a las ciudades y las autoridades locales de los países en desarrollo, particularmente de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, en la construcción de infraestructura resiliente y ambientalmente racional, en ámbitos que incluyan la energía, el transporte, el agua y el saneamiento, y edificios sostenibles y resilientes que utilicen materiales locales”.

liderazgo basado en la colaboración y nuevos marcos institucionales, incluida una estrategia nacional en materia de gobierno electrónico y políticas de tecnología de la información y las comunicaciones, así como el refuerzo de las instituciones y el fomento de las aptitudes de los funcionarios públicos<sup>53</sup>;

rr) Elaborar y establecer normas para los datos abiertos, la compatibilidad, la colaboración y la interoperabilidad;

ss) Garantizar el compromiso con una gobernanza urbana que sea transparente, responsable, ágil, inclusiva y colaborativa, respaldada por capital humano adecuado y por una sólida infraestructura de tecnología de la información y las comunicaciones a la medida de sus necesidades. Las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad por los requisitos de diseño, uso y supervisión de los instrumentos de gobernanza de la tecnología de la información.

## VI. Conclusión

107. Contar con marcos institucionales y de gobernanza urbana adecuados es la clave del éxito de la Nueva Agenda Urbana. Para que la gobernanza urbana ofrezca resultados positivos, es preciso que sea inclusiva y democrática, que tenga en cuenta el largo plazo y que, al mismo tiempo, sea flexible y capaz de adaptarse rápidamente. Debe existir en escalas y niveles múltiples, ser capaz de adaptarse a los cambios siendo innovadora, tener visión de futuro, estar abierta a nuevas ideas y responder a las rápidas transformaciones de los paisajes urbanos (por ejemplo, la metropolización, la periurbanización y el rápido crecimiento urbano en los países en desarrollo). Una buena gobernanza urbana también debe responder con flexibilidad a los cambios en las estructuras económicas y sociales urbanas (por ejemplo, a las nuevas presiones que plantean la constante evolución de la era digital, el carácter cada vez más virtual y deslocalizado de la economía, la fragmentación social y la gentrificación, el envejecimiento de la población y el crecimiento de la población joven) y, por último, pero no por ello menos importante, a la incertidumbre mundial (el crecimiento económico desigual, las crisis financieras y económicas, los efectos del cambio climático y los desastres naturales, entre otros factores).

108. La nueva gobernanza urbana debe responder claramente a las nuevas demandas de los ciudadanos para que se aborde la cuestión del *derecho a la ciudad* mediante la creación de marcos jurídicos e institucionales propicios en diferentes niveles gubernamentales.

109. La nueva gobernanza urbana será, cada vez con más frecuencia, fruto de sistemas de gobernanza complejos e intrincados, articulados en varios niveles y con interesados múltiples, basados en la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y entre los ciudadanos y una amplia gama de agentes no gubernamentales, incluido el sector privado.

110. A nivel nacional, un sistema sólido de gobernanza en múltiples niveles contará con a) políticas nacionales firmes para el desarrollo urbano y territorial, b) procesos de descentralización eficaces, y c) instituciones transparentes y que rindan cuentas, respaldadas por buenos marcos jurídicos, coherentes y de obligado cumplimiento.

<sup>53</sup> Naciones Unidas (2014), pág. 12.

111. A nivel de las ciudades, los gobiernos locales fuertes y capaces son instrumentos clave para garantizar una gobernanza urbana inclusiva y sostenible y una gestión transparente y responsable de las ciudades, con una dinámica participación de múltiples interesados, para que todos gocen de los mismos derechos y oportunidades. Es a nivel de las ciudades donde debe reconocerse el derecho a la ciudad como enfoque de política intersectorial.

112. El primer pilar de la gobernanza articulada en múltiples niveles es una política nacional en materia urbana y territorial que promueva un sistema de ciudades sólido y un desarrollo territorial equilibrado. La inclusividad, la apertura y la creación de consenso propias del proceso en el que se definen esas políticas serán tan cruciales como los productos, lo que sentará las bases de un marco de trabajo más cooperativo y coherente entre los distintos niveles de gobierno y las principales partes interesadas. Este proceso promoverá un cambio de paradigma, combinando enfoques impulsados por las comunidades y por la administración, con el objetivo de crear sinergias y ámbitos complementarios entre las zonas metropolitanas, las ciudades intermedias y las pequeñas localidades.

113. El segundo pilar clave de la gobernanza en múltiples niveles es habilitar a los gobiernos locales mediante el reparto de competencias, capacidades y recursos. Los modelos de gobernanza urbana del siglo XXI deben incluir gobiernos locales fuertes, debidamente reconocidos y dotados de mayor autoridad, con una plantilla más profesional. De este modo, se promoverá un enfoque más completo e integrado del desarrollo urbano. Se debería facilitar la cooperación entre los municipios, por ejemplo, entre municipios urbanos y rurales, a través de incentivos para crear economías de escala y promover la integración. Las autoridades locales también son responsables de velar por que los interesados locales, incluidos los más vulnerables, participen activamente en la adopción de decisiones a nivel local.

114. En la mayoría de los países, las grandes aglomeraciones urbanas son los motores del desarrollo nacional. Los sistemas de gobernanza metropolitana deben adaptarse a cada contexto y estar dotados de las competencias y los recursos adecuados. La gobernanza de nuevas formas urbanas, como las megalópolis, las regiones y los corredores urbanos, será uno de los principales desafíos.

115. Independientemente de la forma o el tamaño de los gobiernos urbanos, es necesario resolver la cuestión del acceso a una financiación adecuada. Para que los gobiernos locales puedan movilizar el potencial de riqueza de sus territorios y utilizarla para financiar la ciudad, necesitan disponer de competencias y capacidades fiscales adecuadas a nivel local. Como parte de las modalidades de gobierno en múltiples niveles y el proceso de descentralización, los gobiernos centrales también deben velar (mediante el reparto de impuestos y transferencias) por que estén implantados mecanismos de compensación para que los recursos nacionales se redistribuyan entre los territorios de manera equilibrada, y apoyar el acceso de los gobiernos locales a préstamos, para que estos puedan invertir en las infraestructuras que configuran el futuro del medio urbano y asegurarán el desarrollo nacional. Los marcos regulatorios y el apoyo técnico adecuados pueden promover la responsabilidad y la producción conjuntas de los gobiernos locales, el sector privado y las comunidades en materia de servicios e infraestructura mediante asociaciones innovadoras. Las nuevas tecnologías podrían ser mecanismos importantes para cambiar la gestión urbana y facilitar la participación. En todos estos casos, las autoridades públicas deben ser conscientes de la necesidad de

garantizar el acceso universal a los servicios públicos y la protección de los bienes comunes (los espacios públicos, el agua, el aire y el medio ambiente).

116. El tercer pilar de un sistema de gobernanza equitativo, estructurado en múltiples niveles, es una sociedad civil empoderada, que esté bien organizada y sea respetada, con capacidad para ser un socio activo y exigente en las instituciones públicas. Es preciso formular un marco regulatorio eficaz a nivel nacional para fomentar la participación, que sea utilizado por los gobiernos locales en su práctica cotidiana. Las autoridades locales y los niveles superiores de gobierno deberían reconocer la existencia de movimientos autónomos de la sociedad civil y al sector privado, y prestarles apoyo, por ejemplo, proporcionándoles financiación o por otros medios. Se debe promover una mayor participación de las mujeres, los jóvenes, los pobres de las zonas urbanas, las minorías y los grupos desfavorecidos en la adopción de decisiones, a través de la transparencia y la rendición de cuentas y de estrategias generales de comunicación.

117. Es preciso seguir desarrollando mecanismos de interacción entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado que sean innovadores, útiles y transparentes y que conlleven la rendición de cuentas. Se debe alentar la coproducción de servicios con organizaciones de la sociedad civil para crear nuevas alternativas, en particular para las zonas más marginadas que puedan enfrentar dificultades al recibir servicios de sistemas tradicionales.

118. La Nueva Agenda Urbana exigirá un proceso amplio de creación de capacidad, en el que participen los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil y el sector privado. Las instituciones nacionales y los gobiernos locales deben establecer programas para crear capacidad que estén dotados de recursos suficientes, a fin de apoyar el proceso transformativo de capacitación de los empleados públicos, así como de dirigentes locales de organizaciones de la sociedad civil. Para promover la creación de capacidad, será fundamental que exista una alianza dirigida a este fin que abarque a todo el sistema entre los gobiernos nacionales y locales, y los asociados afines (por ejemplo, las instituciones académicas y las organizaciones no gubernamentales), así como las redes de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

119. Solo podrán crearse sistemas de seguimiento de las políticas urbanas y territoriales en los que participen interesados múltiples a nivel nacional y local si hay consenso en cuanto a la definición de los indicadores y si se obtienen datos desglosados fiables.

120. En épocas de incertidumbre y cambio, solo se podrá lograr que “las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” a través de una nueva gobernanza urbana, que se base en los valores y las prácticas examinadas en el presente documento.

## Referencias

- 6, P., Leat, D., Seltzer, K., y Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, Nueva York, Palgrave.
- Ahrend, R. Farchy E., Kaplanis, I., y Lembcke A. (2014a), “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, *OECD Regional Development Working Papers*, París, OECD Publishing.
- Ahrend, R., Gamper, C., y Schumann, A. (2014b), “The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations”, *OECD Regional Development Working Papers*, París, OECD Publishing.
- Andersson, M. (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, documento de debate, Bonn y Eschborn (Alemania), ONU-Hábitat y Agencia Alemana de Cooperación Internacional.
- Ansell, C. y Gash, A. (2012), “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, págs. 543 a 571.
- Bahl, R., Linn, J., y Wetzell, D. (eds.) (2013), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Benz, A. y Papadopoulos, Y. (eds.) (2006), *Governance and Democracy. Comparing national, European and International Experiences*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Boniburini, I., Moretto, L., Smith, H., y Le Maire, J. (2013), “The right to the city. The city as common good. Between social politics and urban planning”, *Cahier de La Cambre núm. 8*, La Lettre Volée.
- Bradlow, B. (2015), “Quiet Conflict: Institutional Change, Informal Settlement Upgrading, and Formalized Partnerships Between Local Authorities and Urban Social Movements in South Africa”, en Herrle, P., Ley, A., y Fokdal, J. (eds.) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, Londres, Ashgate.
- Burdett, R., Rode, P., Shankar, P., y Vahidy, S. (eds.) (2014), *Governing Urban Futures*, Londres, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- Campbell, T. (2012), *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate*, Nueva York, Earthscan.
- CGLU (2011), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*, 2<sup>nd</sup> Global Report on Decentralization and Local Democracy, Cheltenham (Reino Unido) / Northampton (MA, Estados Unidos), Edward Elgar.
- CGLU (2014a), *Basic Services for All in an Urbanizing World, Third Global Report on Local Democracy and Decentralization*, Ozon y Nueva York, Routledge.
- CGLU (2014b), *Construyendo una nueva agenda urbana para las Ciudades Intermedias*, Barcelona, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*, Washington D.C., World Bank Publishing.
- Clark, G. y Moonen, T. (2013), *The Ten Traits of Globally Fluent Metro Areas: The International Edition*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Comisión Europea (2011), *Ciudades del mañana: retos, visiones y caminos a seguir*, Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Mundial sobre la Economía y el Clima (2014), *Better Growth, Better Climate, The New Climate Economy Report, The Synthesis Report*, Washington D.C., New Climate Economy.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015), Aprobación del Acuerdo de París, Nueva York, Naciones Unidas.
- Cooke, B. y Kothari, U. (2001), “The Case for Participation as Tyranny”, en Cooke, B. y Kothari, U. (eds.) *Participation. The New Tyranny?*, Londres, Zed Books.
- Curry, D. (2015), *Network Approaches to Multilevel Governance. Structures, Relations and Understanding Between Levels*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- da Cruz, N.F., Marques, R. (2012). “Mixed companies and local governance: no man can serve two masters”, *Public Administration*, 90: 3, págs. 737 a 758.
- Dodson, J., Ali, J., Dalton, T., y Horne, R. (2015), *Consolidated Report of Regional National Urban Policies*, RMIT University.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. (2010), *The Second Wave of Digital Era Governance*, American Political Science Association Conference.
- ESPO (2012), *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Luxemburgo, ESPO y European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, 2012.
- Evans, B., Joas, M. Sundback, S., y Theobald, K. (2006), “Governing local sustainability”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 49:6, págs. 849 a 867.
- Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (eds.) (2014), *Finanzas municipales: manual para los gobiernos locales*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Floater, G, Rode, P., Friedel, B., y Robert, A. (2014), *Steering Urban Growth: Governance, Policy and Finance*. New Climate Economy Cities, documento 02, Londres, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- Gaventa, J. (2004), “Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities”, en Hickey, S. y Mohan, G. (eds.), *Participation: from Tyranny to Transformation?*, Londres y Nueva York, Zed Books, págs. 25 a 41.
- Grisel, M. y van de Waart, F. (eds.) (2011), *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*, La Haya, EKN.
- Grupo Banco Mundial (2015), *Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy*, Washington D.C., Banco Mundial.

- Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1996), *Governance*, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>.
- Gurstein, P. y Angeles, L. C. (2007), *Learning Civil Societies: Shifting Contexts for Democratic Planning*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hamilton, D.K. (2014), *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*, Nueva York, Routledge.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Londres, Macmillan.
- Healey, P. (2012), “Re-enchanting democracy as a mode of governance”, *Critical Policy Studies*, vol. 6: 1.
- Heinelt, H., Getimis, P., Kafkalas, G., Smith, R., y Swyngedouw, E. (2002), *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herrle, P., Fokdal, J., y Ley, A. (2012), “New Urban Players in Africa and Asia: The Role of Grassroots Organizations”, en H. Mieg y K. Töpfer (eds.), *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*, Nueva York, Routledge.
- Herrle, P., Ley, A., y Fokdal, J. (eds.) (2015), *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, Londres, Ashgate.
- Herrle, P., Ley, A., y Nebel, S. (2014), *Innovative Measures of Community Based Monitoring as an Instrument for Inclusive Urban Development*, documento de trabajo, Eschborn, Agencia Alemana de Cooperación Internacional.
- Hickey, S. y Mohan, G. (2004), “Towards participation as transformation: critical themes and challenges”, en Hickey, S. y Mohan, G. (eds.), *Participation: from Tyranny to Transformation?*, Londres y Nueva York, Zed Books, págs. 3 a 24.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001), *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003), “Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance”, *American Political Science Review*, 97: 2, págs. 233 a 243.
- Instituto de Luxemburgo de Investigación Socioeconómica (2015), *Opportunities of Cross-border Cooperation between Small and Medium Cities in Europe*, Luxemburgo, LISER.
- Jessop, B. (1998), “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, *International Social Science Journal*, 50: 155, págs. 29 a 45.
- Kearns, A. y Paddison, R. (2000), “New challenges for urban governance”, *Urban Studies*, 37: 5 y 6, págs. 845 a 850.
- Kitchin, R. (2014), *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and their Consequences*, Londres, Sage.

- Levitas, R., y otros autores (2007), *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*, Social Exclusion Task Force, Londres, Oficina del Gabinete.
- Lorrain, D. (ed.) (2011), *Governing Megacities in Emerging Countries*, Surrey, Ashgate.
- Lovegrove, N. y Thomas, M. (2013), “Triple-Strength Leadership”, *Harvard Business Review*, septiembre, <https://hbr.org/2013/09/triple-strength-leadership/ar/1>.
- LSE Cities (2015), *The Urban Age: Governance*, 2015, <https://urbanage.lsecities.net/>.
- LSE Cities, ONU-Hábitat y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (2015), *Encuesta de gobernanza urbana: ¿Cómo se gobiernan las ciudades? Construyendo una base de datos global de los actuales modelos de gobernanza urbana*, <https://urbangovernance.net/es/>.
- Margetts, H., y Dunleavy, P. (2013), “The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web”, *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371: 1987, págs. 1 a 17.
- Marks, G. (1993) “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, en Cafruny, A. y Rosenthal, G. (eds.), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and beyond*, Boulder, Lynne Rienner, y Harlow, Longman.
- Meuleman, L. y Niestroy, I. (2015), “Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work”, *Sustainability*, 7: 9, págs. 12.295 a 12.321.
- Mosse, D. (2001), “People’s Knowledge’, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development”, en Cooke, B. y Kothari, U. (eds.) *Participation. The New Tyranny?* Nueva York, Zed Books.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., y González, S. (eds.) (2010), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, Nueva York, Routledge.
- Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) (2015), <http://espanol.wiego.org/>.
- Naciones Unidas (2009), *Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Private Sector*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2014), *E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2015a), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2015b), *Agenda de Acción de Addis Abeba*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (2015), *estudios e investigación*, [www.oidp.net/es/inicio/](http://www.oidp.net/es/inicio/).

- OCDE (2011), “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts, A Multilevel-Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, París, OECD Publishing.
- OCDE (2012), *Redefining “Urban”, A New Way to Measure Metropolitan Areas*, París, OECD Publishing.
- OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, París, OECD Publishing.
- OCDE (2013b), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, París, OECD Publishing.
- OCDE (2015a), *Governing the City*, París, OECD Publishing.
- OCDE (2015b), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*, París, OECD Publishing.
- OCDE (2016), *Water Governance and Cities*, París, OECD Publishing.
- ONU-Hábitat (2009), *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos para Todos*, Nairobi, ONU-Hábitat.
- ONU-Hábitat (2015), *Temas Hábitat III: Gobierno Urbano*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2009), “Multilevel Regulatory Governance”, *OECD Working Papers on Public Governance* núm. 13, París, OECD Publishing.
- Oström, E. (1996), “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development”, *World Development*, 24, págs. 1.073 a 1.087.
- Parkinson, M. (2005), *Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?*, documento preparado en el marco del proyecto NODE sobre la Gobernanza Metropolitana Europea para el Ministerio Federal de Educación, Ciencia y Cultura de Austria.
- Parnell, S. y Oldfield, S. (eds.) (2014), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, Nueva York, Routledge.
- Peters, G.B. (1998), “Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination”, *Public Administration*, 76: 2, págs. 295 a 311.
- Peters, G.B. y Pierre, J (2012), “Urban Governance”, en John, P., Mossberger, K., y Clarke, S.E., (eds.) *Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, J. (1999), “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics”, *Urban Affairs Review*, 34: 3, págs. 372 a 396.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy).
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (1996), *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*, Nueva York, Naciones Unidas.

- Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN) (2015), *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAS), their Economic Growth Potential and Impact on Territorial Development in the European Union and Latvia*, La Haya, EUKN.
- Roberts, B.H. (2014), *Managing Systems of Secondary Cities*, Bruselas, Cities Alliance.
- Rode, P. (2015), *Integrated governance as privileging key policy links: The case of strategic planning in London and Berlin*, LSE Cities Working Papers, Londres, London School of Economics and Political Science.
- Rode, P., Wagner, J. Brown, R., Chandra, R., Sundaresan, J., Konstantinou, N., Tesfay, N., y Shankar, P. (2008), *Integrated City Making. Governance, Planning and Transport*, Urban Age Research Report, Londres, London School of Economics and Political Science.
- Rydin, Y. (2010), *Governing for Sustainable Urban Development*, Nueva York, Earthscan.
- Salet, W. y Savini, F. (2015), “The political governance of urban peripheries”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33: 3, págs. 448 a 456.
- Salet, W., Thornley, A., y Kreukels, A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Oxford, Spon Press.
- Shack/Slum Dwellers International (SDI) (2015), <http://sdinet.org/>.
- Sorensen, A. y Okata, J. (2010), *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability*, Berlín, Springer.
- Stephenson, P. (2013) “Twenty years of multilevel governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?”, *Journal of European Public Policy*, 20:6, págs. 817 a 837.
- Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, Nueva York, Palgrave.
- Teschner, K. (2015), “Urban Grassroots Movements and Agencies of Development Cooperation”, en Herrle, P., Ley, A. y Fokdal, J. (eds.) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, Londres, Ashgate, págs. 125 a 142.
- Townsend, A. (2014), *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, Nueva York, W.W. Norton and Co.
- Transparency International (2015), *Local Governance Integrity: Principles and Standards*, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local\\_governance\\_integrity\\_principles\\_and\\_standards](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards) (20 de febrero de 2016).
- van den Berg, L., Braun, E., y van der Meer, J. (1997), “The organising capacity of metropolitan regions”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15:3, págs. 253 a 272.
- Watson, V. (2015), “Co-production and collaboration in planning - The difference”, *Planning Theory and Practice*, 15, págs. 62 a 76.
- Westoby, P. y Dowling, G. (2013), *Theory and Practice of Dialogical Community Development: International Perspective*, Londres, Routledge, 2013.