

Por un derecho a la ciudad metropolitana: un análisis institucional

Towards a right to the metropolitan city: an institutional analysis

Mariona Tomàs Fornés

Profesora agregada de Ciencia Política, Universitat de Barcelona.
marionatomas@ub.edu

Cómo citar este artículo: Tomàs Fornés, Mariona. «Por un derecho a la ciudad metropolitana: un análisis institucional». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 69-91. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.69

Resumen: Las áreas metropolitanas se han convertido en el campo de batalla de los derechos humanos y en concreto del «derecho a la ciudad». La Nueva Agenda Urbana (NAU) reconoce este principio como un ideal para construir una ciudad para todos. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantean un modelo de desarrollo sostenible (también urbano) en sus múltiples vertientes (económica, social y ambiental). ¿Cómo influye el marco institucional metropolitano en la implementación de los ODS? ¿Existen los recursos necesarios y las competencias para poder dar cumplimiento al ideal expresado en la NAU? Mediante ejemplos en todos los continentes, se examina hasta qué punto la creación de acciones y objetivos dirigidos a un desarrollo urbano sostenible se realiza en clave metropolitana y cómo las variables institucionales (gobernanza metropolitana, fragmentación institucional, grado de descentralización y autonomía local, papel del Estado) fortalecen y limitan estos procesos.

Palabras clave: áreas metropolitanas, Nueva Agenda Urbana, gobernanza, derecho a la ciudad, Objetivos de Desarrollo Sostenible, instituciones

Abstract: Metropolitan areas have become the battleground for human rights, particularly the "right to the city". The New Urban Agenda (NUA) recognises this principle as an ideal way to build a city for all. The Sustainable Development Goals (SDGs) present a sustainable (also urban) development model with multiple economic, social and environmental aspects. How does the metropolitan institutional framework influence the implementation of the SDGs? Do the necessary resources and competencies exist to meet the ideal expressed in the NUA? Using examples from all continents, the paper examines the extent to which actions and objectives aimed at sustainable urban development take a metropolitan approach and how institutional variables (i. e. metropolitan governance, fragmentation, degree of decentralisation and local autonomy, and role of the state) enhance or jeopardise these processes.

Key words: metropolitan areas, New Urban Agenda, governance, right to the city, Sustainable Development Goals, institutions

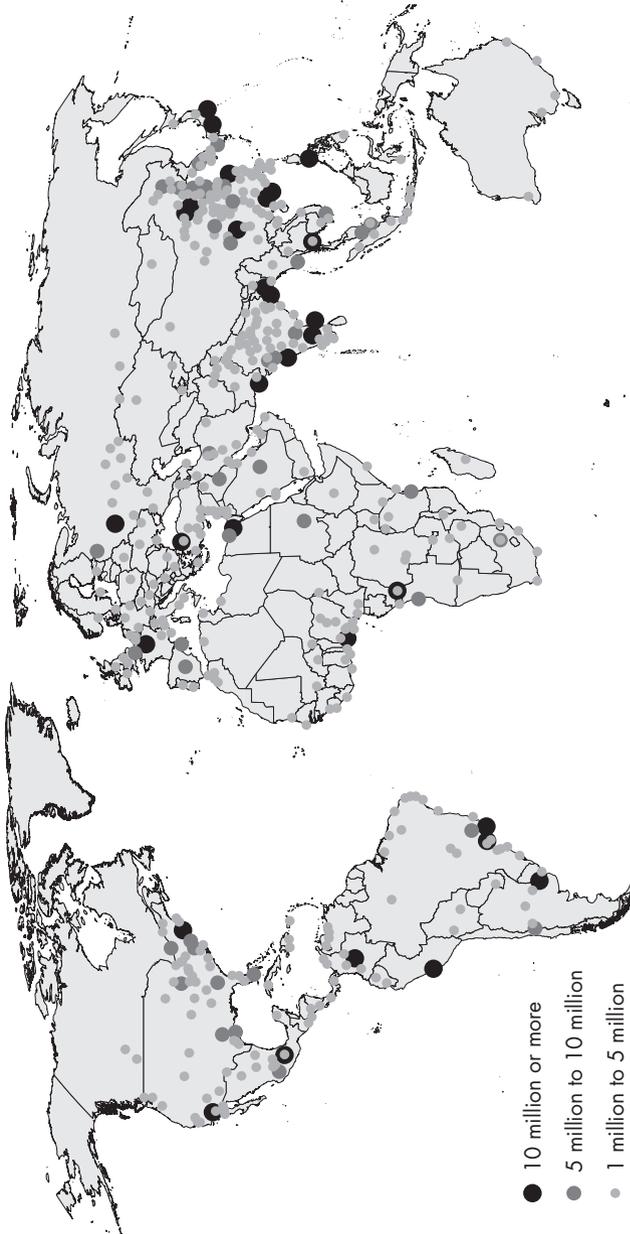
Según datos de Naciones Unidas (2018), el 55% de la población mundial es urbana. El proceso de urbanización en el mundo es una tendencia estable y en aumento: en menos de un siglo, casi 4.000 millones de personas habitarán en áreas urbanas. Como muestra la figura 1, las aglomeraciones de más de un millón de habitantes son abundantes y presentes en todos los continentes, mientras que las aglomeraciones de 5 a 10 millones y especialmente las de más de 10 millones se concentran en mayor número en la región de Asia-Pacífico. Para 2030, se proyecta que el mundo tendrá 43 megaciudades¹, la mayoría de ellas en regiones en desarrollo (ibídem).

Las áreas metropolitanas son espacios de innovación y de generación de riqueza, de cultura y de oportunidades: representan el 40% de la población, pero generan el 60% del PIB mundial (UCLG, 2016). Estos territorios se exponen a altas presiones y dinámicas del capital global, ya que actúan como nodos clave en los flujos globales, alentando la creación de empleos y la productividad. Aunque los índices de desarrollo humano son más elevados en las áreas urbanas que en las rurales, esta calidad de vida se ve amenazada por dos problemas principales, que están relacionados: la desigualdad social y la cuestión medioambiental. De hecho, los principales desafíos globales del siglo XXI son la urbanización, el cambio climático, la escasez de recursos y la pobreza (UNEP, 2017).

Existen grandes desigualdades en las áreas urbanas, no solo en relación con la renta per cápita, sino también con el acceso a los servicios y bienes (educación, sanidad, vivienda, pero también agua potable, alimentación, electricidad, etc.). La brecha entre ricos y pobres se traduce, en muchos casos, en unas áreas urbanas segregadas, pobladas a la par por urbanizaciones privadas (conocidas como *gated communities*, condominios, etc.) y por asentamientos informales (conocidos como favelas, *shanty towns*, *slums*, villas miseria, etc.). Los efectos del cambio climático son el segundo de los grandes retos de las áreas metropolitanas. Ya en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, se alertó de la importancia de la sostenibilidad y, desde entonces, se han desarrollado variantes locales de la Agenda 21 para intentar reducir el número de residuos urbanos, reciclar y producir con energías limpias. Sin embargo, las emisiones de CO₂ no han disminuido y la calidad medioambiental ha empeorado en el aire, el agua y el suelo: las muertes prematuras por la contaminación empiezan a ser un indicador de un problema que requiere una acción global y no solamente local. Varias iniciativas y foros celebrados a escala mundial han hecho hincapié en la necesidad de conseguir una mayor sostenibilidad, como la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21), que aprobó el acuerdo de París sobre el cambio climático en 2015, o la aprobación por parte de Naciones Unidas del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres (2015-2030).

1. Una megaciudad es una aglomeración urbana de más de 10 millones de habitantes.

Figura 1. Número de aglomeraciones urbanas según tamaño (2018)



Fuente: United Nations. DESA/Population Division (en línea) <https://population.un.org/wup/Maps/>

La necesidad de dar respuesta a los desafíos sociales y medioambientales de las áreas metropolitanas, garantizando los derechos básicos de la ciudadanía (derecho a la vivienda, a la educación, a la salud, a la movilidad, a la participación, etc.), ha puesto de relieve el concepto de «derecho a la ciudad». El origen de este concepto proviene de un ensayo publicado en 1968 por el sociólogo urbano Henri Lefebvre, en el que denuncia la crisis de la vida cotidiana en la ciudad europea a mediados del siglo xx y reivindica su dimensión política y transformadora. Así, el derecho a la ciudad implica no solo el derecho a los servicios básicos y los derechos humanos, sino también a la capacidad de la ciudadanía para crear y transformar la ciudad, transformando a su vez la sociedad. En el contexto actual, en que lo urbano se expresa a escala metropolitana, es necesario pasar del derecho a la ciudad al «derecho a la ciudad metropolitana», a la ciudad real.

Es necesario pasar del derecho a la ciudad al «derecho a la ciudad metropolitana», a la ciudad real. Aunque ello no está exento de desafíos: las áreas metropolitanas son normalmente espacios difusos y difícilmente identificables por la ciudadanía.

Aunque ello no está exento de desafíos: las áreas metropolitanas son normalmente espacios difusos y difícilmente identificables por la ciudadanía, lo que dificulta la construcción de un *demos* metropolitano (Gomà, 2018) y, por consiguiente, limita el potencial transformador de este ideal. De ahí la importancia de

reforzar los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad a través de la actuación política de las instituciones que gestionan el territorio metropolitano.

Como explican Fernández de Losada y García-Chueca (2018), desde la primera edición del Foro Social Mundial en Porto Alegre (2001), el concepto de «derecho a la ciudad» ha sido retomado por varios actores del movimiento altermundialista. Posteriormente se redactó la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y se creó la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2014). En los últimos años, la idea del derecho a la ciudad se ha popularizado en muchos ámbitos y países, especialmente entre los gobiernos locales, las redes de ciudades globales, la academia y Naciones Unidas. Esta difusión ha generado una multiplicación de los significados atribuidos a este término en función de la agenda política de cada uno de los actores, con menor o mayor capacidad emancipadora (ibídem: 4). Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015. Se trata de una agenda con vocación integral y universal, que se estructura en torno a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 232 indicadores que deberían marcar la hoja de ruta de las futuras políticas de desarrollo de todos los países del mundo. Estos objetivos se dirigen a la lucha contra las

desigualdades sociales y los efectos del cambio climático. El ODS número 11 se dirige especialmente a las ciudades. Sin embargo, teniendo en cuenta que la mayoría de la población mundial es urbana y que las áreas metropolitanas albergan cada año a más habitantes, todos los ODS se tienen que materializar en las políticas urbanas y metropolitanas. Como afirma Fernández de Losada (2017: 3): «Hay una conexión directa, por lo tanto, entre los ODS y los principales desafíos metropolitanos». En el ODS 11, en concreto, se hace referencia explícita a las condiciones de inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad que deben tener las ciudades y los asentamientos humanos, recogiendo la idea del derecho a la ciudad.

La aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), en el marco de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III celebrada en Quito en 2016, sigue la línea de la Agenda 2030 y propone un modelo de desarrollo urbano que integre todas las dimensiones del desarrollo sostenible (desde el punto de vista social, ambiental y económico). A través de sus 175 artículos, la NAU retoma la idea del derecho a la ciudad, aunque, según Fernández de Losada y García-Chueca (2018: 4), de manera ambigua, ya que predomina la visión del crecimiento económico sostenible más que un cambio de paradigma. En la Declaración aprobada en el marco de la Conferencia temática sobre áreas metropolitanas, celebrada en Montreal en octubre de 2015 como trabajo preparatorio de la conferencia mundial de Hábitat III, se explicita claramente una apuesta para lograr el derecho a la ciudad metropolitana. Tal y como expresa el artículo 26: «Reconocemos la importancia de colocar el derecho a la ciudad para todos en el centro de las políticas metropolitanas, para conjugar la participación ciudadana con los derechos a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo digno y el reconocimiento y respeto de la diferencia, con el fin de favorecer la cohabitación y la convivialidad, una fuerte identidad metropolitana y un fuerte sentimiento de pertenencia».

En la Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas (artículo 9 y sucesivos) también aparecen líneas de acción en correspondencia con el ODS 11 de la Agenda 2030: «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Así, en la declaración se destaca la necesidad de elementos como una planificación metropolitana para apoyar colectividades viables, de trabajar desde enfoques integrales e inclusivos, de apoyar las políticas metropolitanas de desarrollo sostenible y de potenciar el enfoque multinivel para las políticas metropolitanas (gobiernos locales, metropolitanos, regionales, estatales). Estos elementos son compartidos por los ODS y se deben materializar en el despliegue de las agendas urbanas. En este proceso, la gobernanza metropolitana se convierte en un elemento clave para permitir el éxito

de un enfoque integrado del desarrollo sostenible, que debe incluir también la participación ciudadana y de las principales partes interesadas (*stakeholders*) del territorio. Si bien el compromiso y el liderazgo político nacional son claves, dadas las estructuras de gobierno de la mayoría de los países, la responsabilidad de la implementación real recae en las instituciones locales, que son las encargadas de desplegar las agendas urbanas (Kanuri *et al.*, 2016).

El objetivo de este artículo es exponer la influencia del contexto institucional en el desarrollo de las nuevas agendas globales que impactan en las ciudades. ¿Hasta qué punto las áreas metropolitanas² cuentan con un entorno favorable (*enabling environment*) que permita la implementación de los ODS? ¿Disponen de los recursos necesarios (económicos, técnicos y humanos) y las competencias para poder afrontar los retos expresados en la NAU? ¿Cuáles son los límites institucionales del derecho a la ciudad metropolitana? Como veremos en la primera parte del artículo, hay distintas corrientes teóricas alrededor de los modelos de gobernanza metropolitana, que presentan modelos institucionales variables. La segunda parte se centra en el análisis de experiencias concretas que muestran las dificultades en el desarrollo de las nuevas agendas urbanas y la importancia del marco institucional.

El contexto institucional y la gobernanza metropolitana

La corriente neoinstitucionalista puso las instituciones, de nuevo, en el centro del análisis politológico (North, 1995). Desde los años noventa del siglo pasado, numerosos estudios han analizado los modelos de gobernanza urbana a partir de las variables institucionales (Lowndes, 2005) o los *institutional milieux* (DiGaetano y Strom, 2003). Como afirma Pierre (1999: 374): «Así, en mayor medida que en el caso del nivel del Estado-nación, las instituciones en la gobernanza urbana se ven limitadas por factores organizacionales como los arreglos constitucionales y otros tipos de definiciones legales

2. En este artículo consideramos las áreas metropolitanas como aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes, teniendo en cuenta el área urbana contigua física y el patrón de su mercado laboral, siguiendo la definición del informe GOLD IV, impulsado por la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU o UCLG, por sus siglas en inglés) (UCLG, 2016).

de las responsabilidades de las organizaciones públicas. Las organizaciones son importantes en muchos otros sentidos también –como instrumentos de rendición de cuentas democrática, para infundir la autoridad política en el proceso de gobernanza, así como para vincular el proceso político urbano al de los escalones superiores de gobierno, por mencionar algunos–, por lo que es necesario examinar en qué medida los acuerdos organizacionales configuran la política urbana y la relación entre las instituciones y las organizaciones en la política urbana»³.

De esta manera, el análisis de la gobernanza metropolitana se puede interpretar a partir de los modelos institucionales que marcan las reglas del juego metropolitano. En otras palabras, de qué manera el hecho metropolitano se traduce en un reconocimiento institucional formal, o se expresa de manera más informal, a partir de la cooperación voluntaria de los actores implicados. El debate sobre la gobernanza metropolitana ha sido conceptualizado en América del Norte y Europa a través de tres corrientes: la escuela de la reforma (*reform school*) (1900-1920 y 1950-1960), la escuela de la elección racional (*public choice school*) (1970-1980) y el nuevo regionalismo (*new regionalism*) (a partir de 1990). Como ha sido ampliamente analizado (Heinelt y Kübler, 2005; Savitch y Vogel, 2009), cada perspectiva propone un modelo de organización metropolitana según una concepción específica de la democracia, la eficiencia y la equidad en el ámbito metropolitano, entre otros aspectos. En este artículo destacamos aquellos elementos que caracterizan cada una de las corrientes en relación con su forma institucional.

Según los autores de la escuela de la reforma, la fragmentación institucional es negativa para la prestación eficiente de los servicios y para conseguir una distribución equitativa, no solo de los bienes y servicios, sino también de su coste, entre los ciudadanos en el espacio metropolitano (Lowery, 1999). Para los reformistas, el ámbito administrativo debe coincidir con el área funcional, mediante dos fórmulas: a) anexión y fusión de municipios (como en la mayoría de ciudades a finales del siglo XIX, principios del XX o en los países del centro y norte de Europa en los años sesenta, y a finales de

La gobernanza metropolitana se convierte en un elemento clave para permitir el éxito de un enfoque integrado del desarrollo sostenible, que debe incluir también la participación ciudadana y de las principales partes interesadas (*stakeholders*) del territorio.

3. Esta cita es una traducción libre del original en inglés.

los noventa en las principales ciudades canadienses), y b) creación de gobiernos metropolitanos de segundo nivel de elección directa (o *two-tier*, como en Toronto y Londres en los años sesenta o las estructuras metropolitanas creadas en los últimos años en Alemania y Reino Unido). Las dos opciones se diferencian en el mantenimiento o cambio de los límites administrativos municipales, pero comparten la idea de que el ámbito metropolitano debe tener poder político, con unas competencias exclusivas, autonomía fiscal y elección directa de sus representantes. En resumen, tener una institución metropolitana reconocida por una ley es la forma de hacer frente a los retos urbanos (Sharpe, 1995).

En oposición a esta perspectiva surge, en los años setenta, otra corriente que aplica los postulados de la teoría de la elección racional (*public choice*) al gobierno de las áreas metropolitanas. Para los defensores de este enfoque, la fusión de municipios o la imposición de estructuras metropolitanas (consideradas costosas y burocráticas) representan un ataque a la autonomía municipal (Bish y Ostrom, 1973); aunque, si quieren, los municipios pueden colaborar para prestar conjuntamente un servicio (abastecimiento de agua, gestión de residuos, transporte público, servicio de protección de incendios). Así, el municipio es la base del modelo: la dimensión metropolitana se llevará a cabo a partir de agencias sectoriales para la prestación de un servicio, pero sin ser gobiernos metropolitanos con poderes y reconocimiento político, sino como entes técnicos de elección indirecta y de prestación de servicios. Esta es la fórmula dominante en Estados Unidos.

Durante la segunda mitad del siglo xx, el debate sobre la gobernanza metropolitana está marcado por la oposición entre estas dos escuelas de pensamiento centradas en la dimensión y el rol de los gobiernos locales (Keating, 1995). Sin embargo, una nueva escuela surge en los años noventa como alternativa al «diálogo de sordos» protagonizado por estas perspectivas (Heinelt y Kübler, 2005). Es el nuevo regionalismo (*new regionalism*), que se divide en distintas corrientes internas (según el énfasis en las desigualdades, la expansión urbana [*urban sprawl*] o la competitividad económica) (Brenner, 2002), con un elemento transversal que es el impacto de la globalización en las áreas metropolitanas y en el papel del Estado. Así, la mundialización de los mercados configura una nueva jerarquía urbana que sitúa las aglomeraciones metropolitanas como centros de producción, las cuales compiten para atraer población cualificada, sectores económicos punteros, infraestructuras estratégicas, así como eventos internacionales. A la vez, los estados descargan parte de sus responsabilidades hacia las ciudades, que no solo concentran los atractivos de la globalización, sino también sus efectos negativos (segregación social y espacial, mala calidad ambiental, etc.) (Brenner, 2004).

En este contexto, el debate sobre los modelos metropolitanos no se centra tanto en el tamaño de los municipios, sino en las dinámicas y las prácticas de los actores locales (Wallis, 1994). Los autores neorregionalistas descartan la creación de gobiernos metropolitanos con fuertes competencias y abogan por no sumar más niveles de gobierno, aunque comparten la idea de que debe existir una coordinación metropolitana para afrontar los retos urbanos. El modelo de organización metropolitana debe contar con instrumentos flexibles de cooperación que permitan mejorar la competitividad económica y crear una visión global de los retos metropolitanos. Esto se traduce en la creación de estructuras de planificación y gestión metropolitana (ejemplo de Fráncfort y Montreal), de asociaciones de municipios (Poznan), de planes estratégicos donde participan una variedad de actores públicos y privados (casos de Torino y Barcelona), y una generalización de redes y plataformas mixtas de promoción internacional (Tomàs, 2015).

En resumen, hay distintas aproximaciones alrededor de cuál debe ser el grado de institucionalización de la gobernanza metropolitana. En un extremo, se defienden las reformas institucionales para crear gobiernos metropolitanos que garanticen una coordinación de políticas y servicios. En el otro, la escuela de la elección racional reivindica la autonomía municipal y se deja a los municipios la potestad para cooperar de forma voluntaria para la prestación de servicios de naturaleza metropolitana (transporte, agua, residuos, etc.). Entre los dos extremos, el nuevo regionalismo defiende la necesidad de una mirada metropolitana e integral a los problemas urbanos pero sin crear nuevos ámbitos de gobierno, sino aprovechando estructuras ya existentes o favoreciendo estructuras más flexibles de cooperación entre todos los actores (públicos y privados) del área metropolitana.

En la práctica, estas corrientes se traducen en cuatro modelos de gobernanza metropolitana, según los arreglos institucionales realizados (OCDE, 2015; Tomàs, 2016). Como expresión máxima de la institucionalización o de *hard governance*, se crean gobiernos metropolitanos (a un nivel o a dos niveles). Con un grado medio de institucionalización, existen agencias metropolitanas sectoriales (para gestionar o planificar un solo servicio como el transporte público, medio ambiente, Policía, etc.) y el modelo de coordinación vertical, en el que las políticas metropolitanas no se realizan por un ente específicamente metropolitano, sino de facto por otros ámbitos de gobierno que ya existen (una región, una provincia, un condado, etc.). Finalmente, los modelos poco institucionalizados o de *soft governance* se basan en la cooperación voluntaria de municipios, ya sea a través de una asociación de municipios, mediante la planificación estratégica o plataformas mixtas de cooperación (véase la tabla 1).

Tabla 1. Modelos de gobernanza metropolitana (de mayor a menor grado de institucionalización)

- Gobiernos metropolitanos (un nivel o dos niveles)
- Agencias metropolitanas (sectoriales)
- Coordinación vertical (a partir de un ámbito de gobierno ya existente)
- Cooperación voluntaria entre municipios (asociaciones, planes estratégicos)

Fuente: Elaboración propia.

Los diversos modelos son pues un indicador del grado de institucionalización de la gobernanza metropolitana: si son reconocidos por ley, si tienen competencias y recursos financieros, si se escogen directamente o no, si tienen poder político. Estos elementos marcan las reglas del juego institucional. ¿Hasta qué punto la consecución de los ODS y la aplicación local de los principios de la NAU dependen de la existencia de instituciones metropolitanas? ¿Cuáles son los elementos clave del entorno institucional favorable (*institutional enabling environment*) en la implementación de los ODS y la translación local de la NAU?

Modelos de gobernanza, instituciones y liderazgos en la implementación de las nuevas agendas urbanas

Nuestro análisis parte de la idea de que las variables institucionales afectan el desarrollo de las nuevas agendas globales que impactan las ciudades y especialmente la consecución de los ODS. A continuación, sintetizamos los elementos principales surgidos de un trabajo de investigación más amplio⁴: por razones de

4. La parte empírica de este artículo se inspira en el trabajo realizado en la elaboración del capítulo sobre áreas metropolitanas y ODS del quinto Informe del Global Observatory on Local Democracy and Decentralization (GOLD) (disponible en https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDV_EN.pdf). La metodología se basa en el análisis documental (literatura académica, informes y bases de datos internacionales, documentos oficiales) de las principales áreas metropolitanas mayores de un millón de habitantes. El capítulo metropolitano ha sido coordinado por la autora juntamente con Agustí Fernández de Losada, con la participación de Anna Calvete, Brian Jones, Michael Sutcliffe y Sue Bannister, a los que agradezco su colaboración.

espacio, no pretendemos hacer un análisis sistemático de los casos estudiados, sino que los tratamos como ejemplos, sin podernos extender en sus detalles. En primer lugar, resumimos las ideas que han surgido del examen de la influencia de los cuatro modelos de gobernanza. En segundo lugar, nos centramos en otras variables institucionales, como son la fragmentación institucional, el grado de descentralización del Estado y de autonomía local. El análisis de estas variables subraya el rol del Estado como facilitador de la implementación de las nuevas agendas urbanas.

Modelos de gobernanza metropolitana

Como hemos visto, existen distintos modelos de gobernanza metropolitana, de formas más *duras* a formas más *blandas*. A partir del caso europeo, en trabajos anteriores (Tomàs, 2015) se ha constatado que en la mayoría de las áreas metropolitanas existe una fragmentación institucional y que prevalecen los modelos con un grado medio de institucionalización, es decir, que los gobiernos metropolitanos fuertes o la asociación voluntaria de municipios son minoritarios. Si bien las tendencias recientes muestran un mayor reconocimiento político de las áreas metropolitanas en Francia, Italia, Portugal y Reino Unido, gracias a la aprobación de las leyes nacionales (Zimmermann y Feiertag, 2018), se trata de estructuras con recursos y competencias limitadas. Esta tendencia se puede extrapolar a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde el 51% de las áreas metropolitanas cuenta con algún tipo de ente metropolitano, pero sin capacidad de regulación y solo el 18% tiene autoridades metropolitanas con poderes (OCDE, 2015). En esta línea, la Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas de 2015 reivindica el reconocimiento político de las áreas metropolitanas. El fortalecimiento político pasa por conseguir mayores competencias y autonomía fiscal, ya que sus recursos dependen principalmente de las transferencias de otras administraciones (Slack, 2018).

Otro de los desafíos en términos de gobernanza tiene lugar especialmente en las regiones con mayor crecimiento urbano: Asia Pacífico y África. De acuerdo con los datos de Naciones Unidas (2018), se espera que los aumentos futuros en el tamaño de la población urbana del mundo estén altamente concentrados en unos pocos países: juntos, India, China y Nigeria representarán el 35% del crecimiento proyectado de la población urbana del mundo entre 2018 y 2050; para 2050, las proyecciones estiman que India tendrá 416 millones más de habitantes, China 255 millones y Nigeria 189 millones. En estas regiones, las áreas metropolitanas superan no solo las fronte-

ras administrativas municipales, sino también nacionales. Así, alguna forma de cooperación transfronteriza es cada vez más necesaria. Un ejemplo es el del corredor *One Belt One Road*, por el que varias aglomeraciones urbanas de Asia, África y Europa están conectadas a través de nodos de comercio, transporte y logística a lo largo de los corredores de desarrollo económico (Nalbantoglu, 2017).

Nuestro análisis de la implementación de los ODS revela algunas ideas sobre la importancia del modelo de gobernanza metropolitana, que pueden también transponerse a la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Primero, la existencia de gobiernos metropolitanos no es una garantía para una mejor implementación de los ODS, especialmente por la falta de mecanismos vinculantes. En otras palabras, la falta de autonomía financiera y la ausencia

En la mayoría de las metrópolis estudiadas falta cooperación entre las distintas administraciones para garantizar que las políticas alineadas con los ODS sean efectivas. Sin embargo, tener un gobierno metropolitano proporciona un marco institucional que da coherencia al desarrollo de las agendas urbanas.

de poderes exclusivos de estas instituciones en temas clave como las infraestructuras metropolitanas es una debilidad. Por ejemplo, en Europa la competencia en carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos está generalmente en manos de gobiernos nacionales o subnacionales (estados federados, regiones cuasifederales). Una muestra de la

ausencia de gobiernos metropolitanos poderosos es que, en la práctica, la acción de las autoridades metropolitanas en materia de ODS no se articula en la agenda de los municipios centrales de la aglomeración o del Gobierno central. En este sentido, en la mayoría de las metrópolis estudiadas falta cooperación entre las distintas administraciones para garantizar que las políticas alineadas con los ODS sean efectivas. Sin embargo, tener un gobierno metropolitano proporciona un marco institucional que da coherencia al desarrollo de las agendas urbanas. Este tipo de gobiernos suele tener varias competencias (urbanismo, movilidad, gestión de residuos, etc.), lo que facilita una visión global y transversal de los retos metropolitanos. Un claro ejemplo es Seúl, la capital de Corea del Sur, que tiene un estatuto especial cuyo funcionamiento se asemeja a un gobierno metropolitano. Esta ciudad es la única área metropolitana que ha intentado alcanzar los 17 ODS a través del *Seoul 2030 Master Plan*. Este fue el primer plan maestro que, además de la participación de expertos, profesionales de la planificación y representantes del gobierno local, involucró directamente a los ciudadanos en la identificación de desafíos para la ciudad y el desarrollo de su visión para el futuro, a través del Grupo de Ciudadanos (con más de 100 participantes).

El modelo de gobierno metropolitano basado en agencias metropolitanas sectoriales que administran o planifican un único servicio (transporte público, medio ambiente, Policía, etc.) puede ser útil para la implementación de uno de los objetivos (como movilidad, saneamiento, etc.), en función de los poderes y recursos de los que disponga. Una de las principales debilidades de este modelo es que carece de una visión integral, fundamental en las nuevas agendas urbanas. Para compensar este enfoque monotemático, la coordinación con otras agencias y niveles de gobierno es esencial. Un ejemplo fallido es el del área metropolitana de Lagos, ubicada en el estado de Lagos en el suroeste de Nigeria, donde muchas de las responsabilidades locales han sido asumidas por el Gobierno estatal. Este ha implantado hasta 11 agencias para desempeñar funciones metropolitanas (como el transporte), que se intentaron coordinar creando una autoridad metropolitana (Lagos Mega-City Development Authority), pero la iniciativa fracasó. Otro ejemplo más logrado, aunque de menor tamaño, es el de la gestión del agua en Melbourne, cuya área metropolitana está formada por 31 municipios, que varían en superficie y presupuesto. En ambos niveles (estado de Victoria y ciudad de Melbourne), hay iniciativas en marcha para localizar nueve de los ODS, especialmente relacionados con el medio ambiente.

En relación con el modelo de coordinación vertical, más común en Europa, en el que las políticas metropolitanas no se llevan a cabo por un organismo metropolitano, sino por otros niveles de gobierno que ya existen (una región, una provincia, un condado, etc.), el desarrollo de los ODS depende principalmente de las competencias y financiamiento de este ámbito de gobierno (y cómo se coordina con otras administraciones). El caso de Berlín destaca en el desarrollo de la nueva agenda urbana. Berlín es una ciudad-estado, con más poderes que las ciudades alemanas ordinarias. Sin embargo, el área metropolitana supera los límites administrativos de la ciudad-estado e incluye los municipios circundantes de lo que se llama la región metropolitana de Berlín-Brandeburgo, sin reconocimiento institucional. Sin embargo, Berlín ha desarrollado una visión metropolitana gracias a sus competencias, recursos y liderazgo, a través de *The Berlin Strategy/Urban Development Concept Berlin 2030*. De esta manera, además de los representantes institucionales, más de 100 asociaciones y ciudadanos de la ciudad y la región metropolitana de Berlín también participaron activamente en la elaboración de la estrategia.

Finalmente, las formas blandas de gobernanza metropolitana se basan en la cooperación voluntaria de los municipios, ya sea a través de una asociación de municipios, o por medio de la planificación estratégica. Este es un modelo a menudo utilizado donde hay una alta fragmentación institucional,

como un mecanismo para reunir a todos los actores. Por lo tanto, existe un mayor grado de apertura hacia otros actores públicos y privados. Un ejemplo destacado es la ciudad de Nueva York, que ha sido la primera del mundo en informar a Naciones Unidas, a través del *Voluntary Local Review*, sobre el estado de los esfuerzos para alcanzar los puntos de referencia mundiales para abordar la pobreza, la desigualdad y el cambio climático para el año 2030. Los logros de la ciudad de Nueva York en materia de sostenibilidad desde 2015 se han realizado bajo el plan estratégico *OneNYC*, en el que más de 70 agencias públicas de la ciudad se reunieron en grupos de trabajo interdepartamentales para identificar brechas y analizar tendencias, desarrollar prioridades y contrastar perspectivas de las distintas agencias. Una vez identificados los problemas prioritarios, los grupos de trabajo pensaron iniciativas, evaluaron la viabilidad, la ambición, la escalabilidad y la financiación, considerando no tanto asignar nuevos recursos sino reasignar los existentes. Otro caso de *soft governance* lo encontramos en Indonesia, donde la asociación Kartamantul se destaca como un ejemplo de cooperación horizontal: reúne varios gobiernos locales que son gestionados por una secretaría conjunta y dos regencias. Fue creada en el año 2000 para administrar y coordinar diversos servicios (residuos, agua, saneamiento, transporte), aunque no cuenta con un plan regional metropolitano formal, lo que dificulta la implementación de los ODS.

En definitiva, cada modelo de gobernanza metropolitana tiene sus ventajas e inconvenientes en el desarrollo de los ODS (véase la tabla 2).

Tabla 2. Modelos de gobernanza metropolitana y desarrollo de los ODS

Gobiernos metropolitanos	
✓	mayor visión global y transversal
✗	recursos necesarios insuficientes
Agencias sectoriales	
✓	mayor facilidad de coordinación
✗	falta de integralidad y transversalidad
Coordinación vertical	
✓	menor número de niveles de gobierno
✗	hecho metropolitano menos explícito
Cooperación voluntaria	
✓	mayor participación sociedad civil y stakeholders
✗	menor capacidad de implementación

Fuente: Elaboración propia.

Fragmentación institucional, descentralización y autonomía local: el papel del Estado

A partir del análisis anterior, no podemos establecer una relación causal entre mayor éxito de implementación de los ODS y modelo de gobernanza metropolitana, ya que hay otras variables institucionales que configuran el entorno o contexto institucional (*institutional milieu* o *environment*). En efecto, una idea que se ha repetido en cada uno de los modelos es la importancia de la cooperación entre las distintas administraciones para garantizar que las políticas alineadas con los ODS sean efectivas y que se articulen con la elaboración de las nuevas agendas urbanas. En esta cooperación influyen tres elementos principales: la fragmentación institucional, el grado de descentralización y de autonomía local. En todas ellas, el rol del Estado es fundamental (Kanuri *et al.*, 2016).

En la mayoría de los casos, los espacios metropolitanos están fragmentados institucionalmente: muchas administraciones y agencias supervisan el desarrollo de políticas urbanas, causando problemas tanto de duplicación como de falta de responsabilidad. Como sucede en las aglomeraciones de Manila (Filipinas) y Yakarta (Indonesia), existen diferentes agendas y prioridades en la localización de los ODS por parte de las ciudades que conforman el área metropolitana. La dificultad para conseguir consensos se agrava cuando deben incorporarse las empresas metropolitanas, como las empresas estatales o las empresas privatizadas de agua y electricidad. En efecto, muchas de estas empresas de servicios no están integradas en la localización de los ODS, a pesar de que prestan servicios fundamentales relacionados con la sostenibilidad. De hecho, no tienen incentivos para lograr ahorros en el suministro de agua, ya que ello tendría un impacto en los beneficios. Este problema ha surgido en Manila y Yakarta, donde se privatizaron los suministros de agua. Lo mismo se aplica a los servicios de residuos sólidos, electricidad y energía, en los que las retribuciones se basan en el aumento de las ventas en lugar de recompensar las eficiencias, lo que podría ser un gran apoyo para los ODS.

El problema de la coordinación también depende de las características de las ciudades y los espacios metropolitanos de cada continente, especialmente en relación con el tamaño (menor en Europa). En grandes aglomeraciones como Los Ángeles, Manila, Bangkok, São Paulo, Buenos Aires o Colombo la gobernanza multinivel no es realmente efectiva. Las áreas metropolitanas comprenden una multiplicidad de instituciones y administraciones de distinto tipo, a menudo con diferentes inclinaciones políticas. Otro tema relacionado con la fragmentación institucional es la configuración del área metropolitana, que afecta la cuestión del liderazgo y la capacidad para guiar el desarrollo de las agendas urbanas. Algunas áreas metropolitanas son monocéntricas, con una ciudad central dominante, donde la implementación de los ODS está claramente liderada por la ciudad principal,

especialmente cuando tienen un peso demográfico, económico y político predominante (ejemplos de Madrid o Berlín). En otras, de carácter policéntrico, es más difícil. En el caso de Jakarta, Jabodetabek (el área metropolitana de Jakarta o Metro Jakarta) comprende 13 ciudades dentro de la jurisdicción de tres estados, lo que dificulta aún más la coordinación.

Una manera de reducir la complejidad institucional ha sido disminuir el número de instituciones que operan a escala metropolitana y, a la vez, otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales. Una de las prácticas emergentes en África ha sido garantizar que los poderes de los gobiernos locales estén arraigados en la Constitución y que, a través de la demarcación, se creen jurisdicciones únicas, especialmente en las áreas metropolitanas. Este fue el caso del municipio de eThekweni (como una fusión de Durban y otros municipios) en Sudáfrica en 1996-2000 y, más recientemente,

Una idea que se ha repetido en cada uno de los modelos es la importancia de la cooperación entre las distintas administraciones para garantizar que las políticas alineadas con los ODS sean efectivas y que se articulen con la elaboración de las nuevas agendas urbanas.

de Nairobi en Kenia. También ha sido una práctica frecuente en la historia del siglo xx y principios del xxi en Canadá. Otras ciudades como Bangkok, Nueva Delhi y Manila han impuesto estructuras de gobierno metropolitano para abordar los problemas de coordinación y gestión urbana. En Auckland (Nueva Zelanda),

las dificultades regionales en la coordinación entre cinco gobiernos locales llevaron al Gobierno central a fusionarlos en una sola área metropolitana.

En este sentido, el rol del Estado es clave para el desarrollo de los ODS, no tanto para su implementación directa en el territorio sino para facilitar los instrumentos necesarios para llevarla a cabo. Igualmente, la consecución del «derecho a la ciudad» expresado en la NAU depende de las capacidades técnicas, económicas y humanas de las aglomeraciones urbanas, otorgadas por el Estado. El proceso de descentralización comprende la transferencia de poderes, recursos y responsabilidades a autoridades subnacionales. Esto es importante en la implementación de los ODS y de los ideales de la NAU, ya que en los estados federales y cuasifederales las autoridades subnacionales (regiones o estados federados similares) tienen competencias con respecto a políticas urbanas, desarrollo sostenible y cohesión social. Por ejemplo, en España, el Gobierno central ha aprobado su Nueva Agenda Urbana, mientras que los gobiernos de Andalucía, Cataluña o País Vasco, entre otros, también han aprobado o están en el proceso de aprobar sus propias agendas urbanas. Cómo se alinean todas estas agendas (además de la europea) es un desafío clave. Además, la competencia de crear áreas metropolitanas a menudo se otorga a estos gobiernos subnacionales, como en España, Alemania, Estados Unidos o Canadá. Esto crea una diversidad de modelos de gobernanza metropolitana en el mismo país.

Diferentemente, en países más centralizados como Francia, el Gobierno central ejerce esta competencia. Sin embargo, siempre hay excepciones: en países descentralizados como Colombia, Brasil, India o Italia ha habido reformas nacionales que abordan la institucionalización metropolitana.

El grado de autonomía local también afecta la capacidad para resolver los desafíos metropolitanos expresados en la NAU e implementar los ODS. Mientras que los municipios de los países nórdicos europeos tienen un alto grado de autonomía financiera y competencias en salud, educación y sostenibilidad, los gobiernos locales de la mayoría de los países africanos, asiáticos y latinoamericanos carecen de los recursos financieros, técnicos y humanos para resolver los problemas urbanos; en otras palabras, dependen más de las políticas nacionales y subnacionales. Estas regiones también sufren de graves desigualdades: la oportunidad de los ODS de cerrar esta brecha requiere el desarrollo de nuevos y mejores arreglos y estructuras de gobierno para coordinar los enfoques entre los niveles de gobierno y asignar los recursos en todos los niveles de gobierno para lograr al menos algunos de los objetivos. En este sentido, el rol del Estado es clave para operacionalizar una agenda de acción, aportando los recursos necesarios. Por ejemplo, los países africanos han sido bastante activos en alinear a sus países en programas, planes y acciones para alcanzar los ODS; más que durante el proceso de intentar alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto podría estar relacionado con el hecho de que muchos países de África han tenido que adaptarse a las realidades del cambio climático, y han recibido una asistencia significativa de Naciones Unidas y las agencias internacionales de desarrollo. El problema es que este proceso no se acompaña de recursos, por lo que algunos de los resultados iniciales sobre el desempeño relacionado con la implementación de los ODS han sido muy dispares.

En la región Asia Pacífico, las regiones metropolitanas que trabajan activamente en los ODS han establecido marcos independientes y mecanismos de informes que deberán integrarse en los informes nacionales y regionales posteriormente, lo cual agrega complejidad y confusión. Por su parte, en algunos países latinoamericanos, como Colombia, se han creado comisiones interministeriales para el desarrollo sostenible (UNDP, 2017). Sin embargo, los gobiernos subnacionales y locales a menudo son responsables de la implementación en el terreno y, a pesar de ello, no están presentes en este tipo de comisiones. Los consejos de coordinación que se crean para desarrollar una visión y estrategia nacional para los ODS deberían incluir todos los niveles de gobierno: nacional y subnacional/local. Para garantizar que dicha comisión se convierta en un vehículo para la coordinación vertical y horizontal, se necesitan establecer relaciones verticales entre los organismos de múltiples partes interesadas y los gobiernos a nivel nacional, subnacional y local. En el caso de las áreas metropolitanas, esta coordinación está en manos de las ciudades cuando no existen instituciones metropolitanas.

En definitiva, en la práctica existe una variedad de situaciones respecto a los mecanismos gubernamentales para la implementación de los ODS a nivel nacional y la relación con los gobiernos locales y metropolitanos. Gracias al análisis de los Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV, *Voluntary National Reviews*) de los años 2016, 2017 y 2018, podemos observar que un número creciente se refiere a la contribución de los gobiernos subnacionales y, especialmente, de las grandes ciudades en el logro de la Agenda 2030 (aunque con una intensidad variable) (CDP, 2018). Australia (ENV de 2018) contó con las asociaciones de gobiernos locales y regionales del país, las principales ciudades y el Consejo Regional Metropolitano del Este (Perth) en la redacción del ENV. La dimensión metropolitana como un fenómeno en crecimiento también ha comenzado a ser abordada por los ENV, aunque los desafíos específicos no están

El rol del Estado es clave para el desarrollo de los ODS, no tanto para su implementación directa en el territorio sino a fin de facilitar los instrumentos necesarios para llevarla a cabo.

claramente abordados. Solo algunos países (Polonia, en su ENV de 2018) reconocen la identidad de las áreas metropolitanas y las involucran en el sistema de gobierno multinivel para la implementación de los ODS. Vale la pena mencionar el caso de México

(2018), cuyo ENV reconoce que «aunque no tienen gobiernos metropolitanos, las áreas metropolitanas, como grandes centros de población, también juegan un papel importante. Los esfuerzos implementados en las áreas metropolitanas para lograr los objetivos de la Agenda 2030 tienen el potencial de impactar los logros nacionales» (Gobierno de México, 2018).

En Brasil, donde una ley federal de 2015 estableció los requisitos para la institucionalización de las áreas metropolitanas, así como las directrices para la planificación y la gobernanza multinivel, el Gobierno federal reconoce la importancia de tales instituciones en el ENV de 2017. En él se subrayan las iniciativas de sensibilización específicamente dirigidas a las áreas metropolitanas que se han llevado a cabo (como la difusión de un manual de localización para el ODS 11) y recoge los índices relacionados con la exclusión social y la vulnerabilidad en los municipios de las principales áreas metropolitanas del país. El ENV colombiano de 2016 recuerda los esfuerzos realizados para evaluar el grado de contribución de los planes de desarrollo de 31 ciudades desde un punto de vista intersectorial, entre ellos las áreas metropolitanas de Bogotá y Medellín. En cambio, en el caso de Italia, el ENV de 2017 no hace referencia a las áreas metropolitanas en relación con el logro de los ODS. Esto es sorprendente teniendo en cuenta que en 2015 se aprobó una ley nacional que creó las *città metropolitana* en todo el país (un nuevo nivel administrativo que sustituye las provincias).

En cuanto al resto, los enfoques son más bien sectoriales y señalan buenas prácticas en asuntos específicos. Por ejemplo, en Uruguay (ENV de 2017), el área metropolitana de la capital se analiza en relación con la planificación urbana, la salud, la vivienda o la seguridad. El medio ambiente es otro desafío que se aborda desde una perspectiva metropolitana. El ENV de Corea del Sur de 2016, por ejemplo, incluye dos indicadores metropolitanos: la calidad del aire metropolitano y el tamaño de las áreas verdes en ciudades metropolitanas en comparación con los países avanzados. Para los sistemas de transporte y agua, el ENV de Sri Lanka del año 2018 reconoce la necesidad de adoptar una perspectiva supralocal: la Región Metropolitana de Colombo como escala para las nuevas líneas de Tránsito de Tren Ligero y los sistemas integrados de transporte de agua interior. El transporte sostenible también se aborda a escala metropolitana en el caso de Bélgica (para Amberes y Bruselas, en 2017). Finalmente, el ENV griego de 2018 destaca el papel de las áreas metropolitanas de Atenas y Salónica, con abundantes referencias en cuanto a sus logros en una serie de desafíos metropolitanos. Estos son los ejemplos más claros de las contribuciones metropolitanas a los ODS, a partir de los ENV de las autoridades nacionales. En el resto de los casos, las referencias a los logros de las áreas metropolitanas o de las grandes ciudades, si las hay, se presentan como buenas prácticas junto con las de otras organizaciones locales y regionales (Ecuador, en su ENV de 2018, presenta las experiencias de Quito, Guaranda y Duran; Japón, en 2018, hace lo mismo con Sapporo, Higashi-Matsushima y Shimokawa).

En resumen, en sus ENV los gobiernos nacionales reflejan tímidamente la escala metropolitana de los desafíos crecientes en términos de vivienda, movilidad, servicios básicos, cultura, resiliencia, participación ciudadana o movilidad. Aunque muchas iniciativas locales exitosas sirven para ilustrar los ENV nacionales, el papel en las áreas metropolitanas, sus problemas y especificidades no están suficientemente representados.

A modo de conclusiones

La concentración de la población mundial en aglomeraciones urbanas es una tendencia que va en aumento. Las áreas metropolitanas concentran los mayores desafíos en términos de sostenibilidad (social, ambiental, económica): los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados desde Naciones Unidas se conciben para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Asimismo, la Nueva Agenda Urbana (NAU) reivindica reforzar los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad en las ciudades. A escala urbana y metro-

politana, el mayor reto consiste en traducir estos grandes objetivos y principios globales en unas agendas y unas políticas urbanas concretas y factibles. Este proceso requiere la implicación de todos los gobiernos, desde los estatales a los locales, además de la participación de otros actores, públicos y privados.

En este artículo hemos examinado hasta qué punto el contexto institucional favorece u obstaculiza el proceso de localización de los ODS y la articulación de las nuevas agendas urbanas. Como hemos visto, las áreas metropolitanas carecen en general de reconocimiento político, de liderazgo político claro, de recursos suficientes y de competencias exclusivas. Por estas razones, su capacidad de liderar las nuevas agendas es limitada. Varios factores institucionales influyen en su mayor capacidad de acción. En primer lugar, el modelo de gobernanza metropolitana, más o menos institucionalizado, contribuye en el abordaje más o menos integral de los ODS. En segundo lugar, la fragmentación institucional a escala metropolitana, el grado de descentralización del país y el nivel de autonomía local también influyen en el avance hacia las nuevas agendas urbanas. En todo el proceso, el rol del Estado es fundamental como facilitador de las estrategias locales y metropolitanas, y aquí encontramos muchas diferencias entre las aglomeraciones del Norte y el Sur Global. En estas últimas, se agudizan los problemas, por el tamaño y crecimiento exponencial de las urbes, su complejidad administrativa y la debilidad del Estado de bienestar.

Estos son algunos de los límites institucionales para lograr materializar el «derecho a la ciudad metropolitana». Las oportunidades para conseguirlo pasan por la apropiación ciudadana del espacio metropolitano y la reclamación de sus derechos. También es necesario que los estados reconozcan el papel de las áreas metropolitanas en el mundo y las doten de los instrumentos necesarios. Sin recursos técnicos, humanos y económicos adicionales, que dependen del Estado, no hay mucho margen para el desarrollo de las nuevas agendas urbanas y la consecución efectiva de los ODS.

Referencias bibliográficas

- Bish, Robert L. y Ostrom, Vincent. *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973.
- Brenner, Neil. «Decoding the newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: a critical overview». *Cities*, vol. 19, n.º 1 (2002), p. 3-21.
- Brenner, Neil. «Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000». *Review of International Political Economy*, vol. 11, n.º 3 (2004), p. 447-488.

- CDP-Committee for Development Policy. Department of Economic and Social Affairs. United Nations (2018). «Voluntary National Review Reports– what do they report?». *CDP Background*, n.º 46 (en línea) [Fecha de consulta: 28.02.2019] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20549CDPbp201846.pdf>
- DiGaetano, Alan y Strom, Elizabeth. «Comparative Urban Governance. An Integrated Approach». *Urban Affairs Review*, vol. 38, n.º 3 (2003), p. 356-395.
- Fernández de Losada, Agustí. «Las metrópolis ante las agendas globales». *Metropolis Observatory*, paper n.º 2 (2017) (en línea) https://www.metropolis.org/sites/default/files/metropolis-observatory_issue-paper-2_ES
- Fernández de Losada, Agustí y Garcia-Chueca, Eva. «Repensando las ciudades globales desde el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad». *Notes internacionals CIDOB*, n.º 198 (mayo 2018) (en línea) https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/repensar_las_ciudades_globales_desde_el_municipalismo_internacional_y_el_derecho_a_la_ciudad
- Gobierno de México. *Voluntary national review for the High-level Political Forum on Sustainable Development. Basis for a Long-Term Sustainable Development Vision in Mexico*. Gobierno de México, (2018) (en línea) [Fecha de acceso: 28.02.2019] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20122VOLUNTARY_NATIONAL_REPORT_060718.pdf
- Gomà, Ricard. «Dret a la ciutat, municipalisme global i democràcia metropolitana». *Revista Treball*, (13 de julio de 2018) (en línea) <http://revistatreball.cat/dret-a-la-ciutat-municipalisme-global-i-democracia-metropolitana/>
- Heinelt, Hubert y Kübler, Daniel (eds.). *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres: Routledge, 2005.
- Kanuri, Chaitanya; Revi, Aromar; Espey, Jessica y Kuh, Holger. *Getting Started with the SDGs in Cities: A Guide for Stakeholders*. París; Nueva York: Sustainable Development Solution Network y GIZ, 2016.
- Keating, Michael. «Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice». En: Judge, David; Stoker, Gerry y Wolman, Harold (eds.). *Theories of urban politics*. Londres: Sage Publications, 1995, p. 117-134.
- Lowery, David. «Answering the public choice challenge: a neoprogressive research agenda». *Governance*, 12 n.º 1 (1999), p. 29-55.
- Lowndes, Vivien. «Something old, something new, something borrowed. How institutions change (and stay the same) in local governance». *Policy Studies*, vol. 26, n.º 3/4 (2005), p. 291-309.
- Naciones Unidas. *Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas*. ONU (7 de octubre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2019] http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-es.pdf

- Naciones Unidas-UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). *World Urbanization Prospects 2018*. UN-DESA Population Division, 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] <https://population.un.org/wup/Publications/>
- Nalbantoglu, Cem. (2017). «One Belt One Road Initiative: New Route on China's Change of Course to Growth». *Open Journal of Social Sciences*, vol. 5, n.º 1 (2017), p. 87-99.
- North, Douglass. «The new institutional economics and Third World development». En: Harriss, John; Hunter, Janet y Lewis, Colin (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres: Routledge, 1995, p. 17-26.
- OECD-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Governing the City*. París: OECD Publishing, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 15-02.2019] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>
- Pierre, Jon. «Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics». *Urban Affairs Review*, 34, n.º 3 (1999), p. 372-396.
- Savitch, Hank y Vogel, Ronald K. «Regionalism and urban politics». En: Davies, Jonathan y Imbroscio, David (eds.). *Theories of urban politics*. Londres: Sage, 2009, p. 106-124.
- Sharpe, Laurence J. *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. Londres: John Wiley, 1995.
- Slack, Enid. (2018). «Financing metropolitan public policies and services». *Metropolis Observatory*, paper n.º 6 (2018) (en línea) https://www.metropolis.org/sites/default/files/2018-11/MetObsIP6_EN.pdf
- Tomàs, Mariona. *Metropolitan governance in Europe: models and challenges*. Barcelona: Metropolitan Area of Barcelona, 2015.
- Tomàs, Mariona. *Metropolitan trends in the world*. *Metropolis Observatory*, paper n.º 1 (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 28.02.2019] https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/issue_paper_vol_1_metropolitan_trends_in_the_world_v2.pdf
- UCLG-United Cities and Local Governments. *GOLD IV Report: Co-creating the urban future. Edition 2016*. UCLG, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 28.02.2019] <http://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-report-iv>
- UCLG-United Cities and Local Governments. *GOLD v Report: The Localization of the Global Agendas. Edition 2019*. UCLG, 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 03.12.2019] <https://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-v-report>
- UNDP-United Nations Development Programme. *Institutional and Coordination Mechanisms: Guidance Note on Facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation*. Nueva York: UNDP, 2017 (en línea) [Fecha

- de consulta: 05.09.2019] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2478Institutional_Coordination_Mechanisms_GuidanceNote.pdf
- UNEP- United Nations Environment Programme. *Resilience and Resource Efficiency in Cities*. UN, 2017 (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] <http://hdl.handle.net/20.500.11822/20629>
- Wallis, Allan D. «The third wave: current trends in regional governance». *National Civic Review*, vol. 83, n.º 3, (1994), p. 290-310.
- Zimmermann, Karsten y Feiertag, Patricia. «Return of the Metro-Model? Governance and Planning in Metropolitan Regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany». *Revista Papers*, n.º 61, (2018), p. 16-26.

