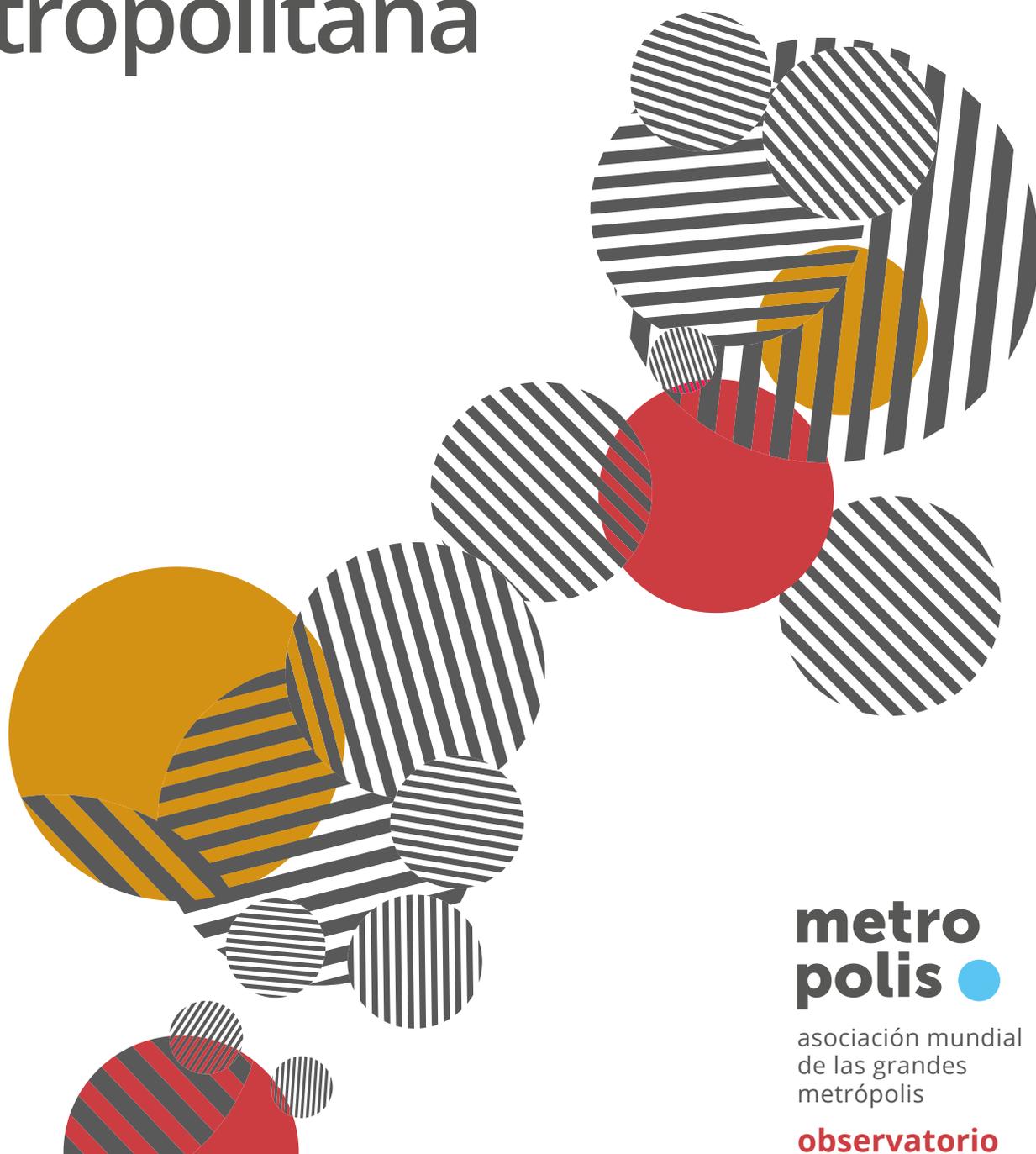


# La resiliencia a escala metropolitana



**metro  
polis** ●

asociación mundial  
de las grandes  
metrópolis

**observatorio**

# Índice

---

pág. 3

## **Introducción**

---

pág. 4

## **Perspectiva metropolitana para los objetivos de resiliencia**

---

pág. 5

## **Adaptación al cambio climático**

---

pág. 7

## **Movilidad sostenible**

---

pág. 9

## **Vivienda asequible y digna**

---

pág. 10

## **Salud pública**

---

pág. 12

## **Seguridad y cohesión social**

---

pág. 14

## **Recomendaciones**

# Introducción

Las ciudades son la encrucijada de los principales desafíos del siglo XXI. La convergencia de los efectos de la globalización, el cambio climático, las migraciones masivas y la rápida urbanización han sometido los centros urbanos a presiones desmesuradas. Actualmente, más del 55 % de la población mundial reside en ciudades, y se espera que esta cifra alcance el 70 % en 2050. A medida que las ciudades actuales se adaptan a estos desafíos, se calcula que más del 60 % de las regiones metropolitanas que habrá en 2050 ni siquiera existen hoy en día.

Estas presiones globales afectan a las personas y a los sistemas a nivel local e inciden en sus respectivas ciudades. Mientras los presidentes y primeros ministros se ven obligados a orientar paulatinamente las políticas nacionales e internacionales para alcanzar un consenso y encontrar soluciones, los alcaldes y líderes municipales ya han apostado por la innovación mediante la aplicación de nuevas ideas e inversiones que se traducirán en beneficios tangibles para la ciudadanía. Las ciudades encabezan el diálogo y son portadoras de las soluciones con un mayor impacto, por lo que deben admitir de inmediato la urgencia de contar con una planificación con sentido.

Con frecuencia, las tensiones y los impactos más intransigentes a los que se enfrenta una ciudad (como pueden ser las inundaciones, la movilidad limitada, la falta de vivienda asequible y digna y los efectos del cambio climático), sobrepasan los límites municipales y deben analizarse, explorarse y gestionarse a nivel metropolitano y mediante la colaboración regional.

Esto cobra especial importancia con la creciente metropolización, un proceso por el cual las ciudades en expansión se convierten en grandes regiones metropolitanas. A medida que la urbanización municipal se propaga rápidamente, las ciudades crecen y se convierten en agentes cada vez más interdependientes de los municipios, las regiones y las periferias rurales que las rodean, y se acortan las distancias en las relaciones simbióticas entre unas y otras. Los límites tradicion-

ales van perdiendo relevancia y sentido, al mismo tiempo que los desafíos se complican. Cada vez es más urgente gestionar la fractura social, las desigualdades económicas y unos sistemas de transportes, infraestructuras y prestación de servicios insuficientes para poder garantizar la resiliencia ante la incertidumbre que nos depara el siglo XXI.

La resiliencia es la capacidad de las personas, las comunidades, las instituciones, las empresas y los sistemas de una ciudad y una región para sobrevivir, adaptarse y crecer, sin perjuicio de las tensiones crónicas e impactos de gravedad a los que deban enfrentarse. La resiliencia obliga a las ciudades y las regiones a tomar acciones transformadoras para mejorar, tanto a corto como a largo plazo, de modo que no solo resistan, sino que también prosperen, tanto en épocas de bonanza como en tiempos difíciles. Estas acciones transformadoras solo pueden acontecer si las ciudades se replantean sus retos y oportunidades para reflejar las dinámicas de sus ecosistemas urbanos completos.

El diseño y la aplicación de estrategias de resiliencia ayudan a las ciudades a comprender lo anterior y a ver la necesidad de redefinir los límites sociales, políticos, funcionales y geográficos establecidos en el pasado, así como a colaborar con aquellos socios y grupos de interés que mejor se alineen con la magnitud del desafío al que deben hacer frente.

Mediante una serie de estudios de caso de los miembros que compartimos con la red 100 Resilient Cities, este documento pretende analizar los retos y las oportunidades de la planificación a escala metropolitana, así como su papel como catalizador de los objetivos de resiliencia. Estos ejemplos muestran de qué manera las estructuras de gobernanza y las colaboraciones que surgen en las áreas metropolitanas contribuyen a gestionar los impactos y las tensiones de las ciudades. Por consiguiente, esperamos contribuir a reforzar la idea de que todas las ciudades, grandes y pequeñas, tienen que ir más allá de sus límites administrativos a la hora de gestionar los desafíos de resiliencia que les conciernen.



**Octavi de la Varga**  
Secretario General de Metropolis



# Perspectiva metropolitana para los objetivos de resiliencia

**Operar desde la perspectiva metropolitana contribuye a alcanzar los objetivos de resiliencia y a consolidar la sostenibilidad, la cohesión social y la calidad de vida en las grandes metrópolis**

Cuando las ciudades definen objetivos a escala metropolitana para alcanzar sus objetivos de resiliencia, es fundamental que tengan en cuenta sus particularidades y que actúen a partir de las fortalezas y los activos preexistentes. Hay muchos modelos distintos de gobernanza metropolitana. Las ciudades pueden y deben servir como fuente de inspiración recíproca; paralelamente, deben adaptar las lecciones y las mejores prácticas a sus propias necesidades y capacidades. El contexto específico de cada ciudad define las condiciones que conforman una estructura metropolitana particular, así como la coordinación entre grupos de interés a la que se puede y se debe aspirar.

Tal y como se observa en el reciente informe →ARUP «Estudios de caso en gobernanza metropolitana», los modelos más novedosos y eficaces comparten un enfoque más colaborativo, centrado en redes y entidades, en lugar de una jerarquía institucionalizada. Además, según la OCDE, en los últimos 30 años hemos pasado de un modelo jerárquico a un modelo más colaborativo. Este modelo permite una mayor creatividad e innovación e impulsa la creación de estrategias más orgánicas, con más probabilidades de éxito.

Un núcleo de miembros de la red 100 Resilient Cities enfoca los esfuerzos de creación de resiliencia a través de sus instituciones metropolitanas y nuevas colaboraciones con una gran variedad de socios y grupos de interés. Desde las autoridades públicas sectoriales, pasando por los gabinetes metropolitanos informales, las asociaciones de voluntarios y los organismos de planificación metropolitanos de creación reciente, hasta aquellos más desarrollados e integra-

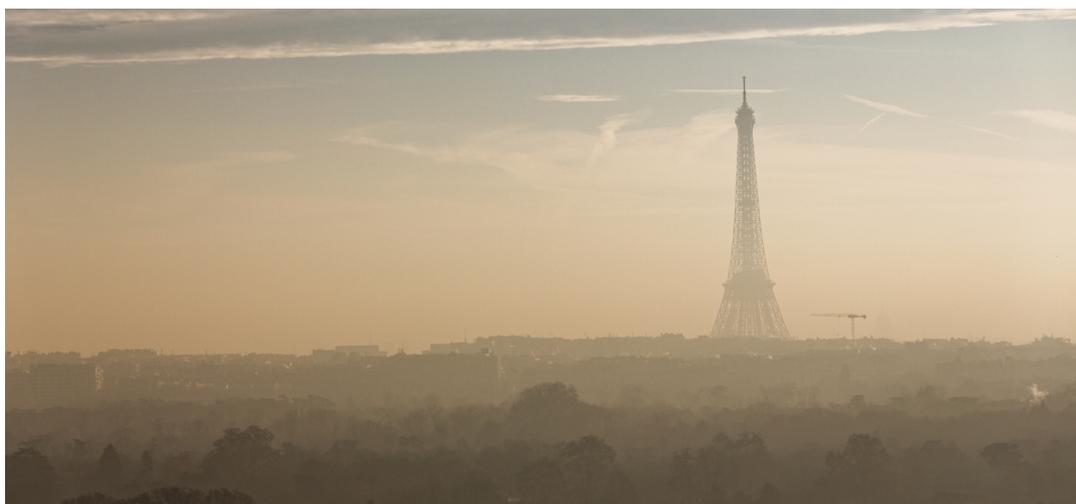
dos, las experiencias de todos ellos actúan como una pauta constructiva para las ciudades en fase de elaboración de estrategias de resiliencia y aquellas que ya han comenzado a aplicarlas.

Ciertos desafíos requieren, sin duda, una acción a escala metropolitana: los efectos del cambio climático, un transporte inadecuado y la falta de vivienda asequible no solo sobrepasan los límites municipales, sino que los esfuerzos para gestionarlos resuenan en los territorios municipales y afectan a los impactos y las tensiones de municipios colindantes. En otros casos, estos impactos y tensiones no parecen desencadenar soluciones a escala metropolitana, aunque deberían. Sería, por ejemplo, el caso de la gestión de la salud pública y los problemas de seguridad y cohesión social, que se basan en intervenciones que abordan presiones subyacentes y en la operación de sistemas interrelacionados.

Para crear resiliencia es necesario analizar los sistemas de una ciudad y ver cómo le afectan e influyen los impactos y las tensiones existentes. Para encontrar la mejor manera de gestionarlos, las ciudades establecen nuevas alianzas y colaboraciones, incluyendo un diagnóstico revisado sobre la escala desde la que deben gestionarse y con qué socios. Algunos sectores y desafíos necesitan, por naturaleza, una acción metropolitana; otros, aunque no lo parezca, también la requieren. A continuación, describimos algunos ejemplos de cómo operar desde la perspectiva metropolitana puede contribuir a alcanzar los objetivos de resiliencia, a la vez que se consolida la sostenibilidad, la cohesión social y la calidad de vida en las grandes aglomeraciones urbanas del mundo.

# Adaptación al cambio climático

> La contaminación del aire afecta al 70% de la ciudadanía parisina, provoca 6.500 muertes prematuras en la metrópoli del Gran París, y cuesta hasta 1,7 miles de millones de euros cada año a la ciudad capital.



Créditos: 100 Resilient Cities

**Los ecosistemas sobrepasan los límites jurisdiccionales, y las acciones individuales de ciudades para combatir los efectos del cambio climático pueden afectar negativamente al entorno de sus vecinas**

Los ecosistemas naturales rara vez coinciden con las fronteras jurisdiccionales y, salvo que se coordinen desde una perspectiva metropolitana, difícilmente se pueden planificar. Aunque a día de hoy parezca una obviedad, durante muchos años se creyó que la mejor manera de gestionar la adaptación al cambio climático era desde un nivel local. De hecho, el consenso que apuesta por una escala más amplia a nivel metropolitano es más bien reciente. Esto se ha visto claramente en los últimos años en el área metropolitana de Nueva York tras el huracán Sandy, que pasó por tres estados distintos, decenas de ciudades y múltiples sistemas interrelacionados (electricidad, transportes, gestión de residuos, vivienda y muchos más) que carecían de una respuesta coordinada y que no habían desarrollado sus objetivos de resiliencia de forma conjunta para abordar las problemáticas comunes a nivel regional.

Tal y como expone Lina Shi en su tesis titulada «A New Climate for Regionalism: Metropolitan Experiments in Climate Change Adaptation» (Un nuevo clima para el regionalismo: experimentos metropolitanos para la adaptación al cambio climático), «la escala local se considera cada vez más insuficiente (para gestionar la adaptación al cambio climático) porque no tiene en cuenta la economía de escala, la autoridad de infraestructuras regionales y sistemas ecológicos, ni el control del diseño de sistemas fiscales y normativos». Ante la ocurrencia cada vez más frecuente y

de mayor gravedad de tormentas de retorno centenario, junto con las tensiones crónicas, como pueden ser el efecto isla de calor urbano y la baja calidad del aire, el diseño de intervenciones medioambientales en la escala adecuada y con los actores más apropiados es una necesidad aún más imperante para la creación de resiliencia. Del mismo modo que otras intervenciones de creación de resiliencia transversales entre sectores y sistemas, Shi considera que «para efectuar inversiones eficaces que mitiguen el riesgo de manera eficaz y aumenten la resiliencia de la región, las principales decisiones de planificación deben enfocarse a objetivos locales y regionales compartidos, tener en cuenta las interdependencias entre los sistemas humanos y naturales, y ser fruto de un proceso colaborativo».

Los ecosistemas sobrepasan a menudo los límites jurisdiccionales. Las acciones individuales de ciudades, ya sea para combatir los efectos del cambio climático, ya sea para gestionar otros retos, pueden afectar negativamente al entorno natural de sus vecinos. Salvo que las acciones sean complementarias y estén coordinadas, las acciones individuales protagonizadas por una parte del conjunto regional solo aspiran, en el mejor de los casos, a catalizar el cambio de forma ineficaz y, en el peor, a socavarlo.

Así, por ejemplo, gran parte de los desafíos de resiliencia a los que se enfrenta **París** implican soluciones que van más allá de sus



> El municipio de Dakar expresó gran interés para la mejora de la calidad de vida a través del lanzamiento de programas como el Plan de Acciones Ambientales (PACTE). Se trata de una herramienta de toma de decisiones y de buena gobernanza para integrar la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de proyectos e intervenciones en favor del desarrollo sostenible. El PACTE forma parte de la Agenda 21 de Dakar y sirve de documento de armonización de los esfuerzos de la ciudad en favor del medio ambiente.

fronteras administrativas inmediatas. París es una de las capitales más pequeñas del mundo y registra la mayor densidad de población en Europa. Es el centro económico, político y cultural del área metropolitana, pero carece de la jurisdicción para coordinar estrategias que acompañen la relación simbiótica entre la ciudad y sus alrededores.

Si no se coordina con los municipios colindantes, la ciudad no puede gestionar eficazmente los impactos y las tensiones a los que se enfrenta, como inundaciones graves, la mala calidad del aire, la falta de vivienda digna y asequible, las desigualdades sociales y económicas, y otros problemas inherentes que desafían las fronteras administrativas y exigen soluciones transjurisdiccionales para conseguir el cambio sistémico que requiere la creación de resiliencia. La mala calidad del aire se debe, en gran parte, a las personas que se desplazan a diario por trabajo en vehículos a motor desde los suburbios en los alrededores. Por lo tanto, cualquier plan que pretenda reducir la contaminación debe pasar por la integración metropolitana transjurisdiccional.

Para empezar a gestionar los límites de estas fronteras impuestas a nivel político e histórico, en enero de 2016 se creó una nueva entidad local, la Métropole du Grand Paris, formada por París y 130 municipios más. Este organismo de reciente creación se centra en la resiliencia para su desarrollo y para crear un vínculo entre los 12 territorios que engloba (Établissements Publics Territoriaux, EPT). El pasado mes de octubre, París publicó su estrategia de resiliencia, que sitúa este organismo a un nuevo nivel y se compromete con los objetivos de resiliencia metropolitanos.

Cabe destacar que, con motivo de su publicación, la ciudad de París también firmó un memorando de entendimiento con la Métropole du Grand Paris y la Asociación de Alcaldes Rurales, admitiendo así que la creación de resiliencia debe producirse a nivel territorial. Las tres partes firmantes se comprometen a trabajar conjuntamente, con la ayuda de 100 Resilient Cities, para identificar y definir ámbitos de colaboración alrededor de distintas áreas temáticas: alimentación sostenible, seguridad alimentaria y sistemas alimentarios resilientes; mejora de la gobernanza energética; soluciones de movilidad y co-working; gestión de cuencas fluviales; y planificación económica integrada (en especial, basada en la producción local y la agroindustria). Su objetivo final es firmar un acuerdo de colaboración formal en otoño de 2018.

Además, unos meses después de su creación en 2016, la Métropole du Grand Paris fue seleccionada para participar en un programa de la Unión Europea enfocado a la calidad del aire, titulado «Life Project 2016: Greater Paris for Air». Bajo la batuta de la Métropole du Grand Paris, este proyecto de reducción de la contaminación del aire pretende movilizar a 131 alcaldes y se configura como «un proyecto integrado basado en la gobernanza para mejorar la calidad del aire, lo que supone una oportunidad para redefinir la gobernanza y la coordinación entre las acciones de autoridades locales para mejorar la calidad del aire, en sinergia con otras políticas medioambientales, como la reducción de gases de efecto invernadero, la contaminación acústica y la conservación de la biodiversidad». El proyecto es una oportunidad para que la región metropolitana colabore y supere retos pasados que minaron los esfuerzos dedicados a reducir la congestión del tráfico. Hablar de la contaminación del aire a través de la gobernanza es especialmente importante en el contexto metropolitano porque, primero, 131 alcaldías y administraciones distintas, decenas de miles de empresas privadas y siete millones de habitantes tienen que ponerse de acuerdo en un diagnóstico compartido, para después poder desarrollar soluciones conjuntas.

# Movilidad sostenible

**La movilidad urbana integrada tiene el potencial para abordar varios problemas a la vez, incluyendo la cohesión social, la vivienda, el desarrollo económico y la salud pública**

La movilidad es un factor esencial de la calidad de vida, y los sistemas de movilidad urbana engloban varios sistemas metropolitanos integrados que catalizan la actuación a escala metropolitana. Si determinados municipios de una región no quieren o no pueden colaborar en un sistema de movilidad urbana que trascienda las fronteras del área metropolitana, estos municipios pueden socavar cualquier esfuerzo para crear una resiliencia urbana con sentido.

La movilidad urbana adecuada y las intervenciones en materia de transporte son fundamentales para crear resiliencia, ya que tienen el potencial para abordar varios problemas a la vez, incluyendo la cohesión social, la vivienda, el desarrollo económico y la salud pública. Del mismo modo, si las opciones de movilidad son limitadas se multiplican las tensiones a las que se enfrentan las ciudades, como la pobreza enquistada, el aislamiento geográfico y, con frecuencia, las desigualdades raciales. Las ciudades con sistemas de transporte que ya cuentan con una planificación metropolitana o regional ofrecen más oportunidades a la hora de gestionar otros sistemas que deban planificarse al mismo nivel. Los planes de transporte pueden incorporar estrategias de uso del territorio y planes de vivienda, así como alcanzar objetivos económicos y de co-

hesión social. Las intervenciones que se traducen en múltiples beneficios son esenciales para crear resiliencia.

Por todos estos motivos, los sistemas de movilidad se han configurado en el pasado como catalizadores de la planificación a escala metropolitana. Los catalizadores son puntos de entrada comunes para nuevas planificaciones o para reformas de la gobernanza. Más de la mitad de todas las áreas metropolitanas cuentan con autoridades de transporte específicas y estas incluso son habituales en ciudades y países que carecen de tradición de autoridades sectoriales que abarquen varios municipios en un mismo territorio. La información aportada por la OCDE no deja duda de la importancia de considerar el transporte como uno de los tres ámbitos de política de gobernanza metropolitana (junto con el desarrollo social y la ordenación territorial). Varios de nuestros miembros se han dado cuenta de la necesidad de planificar sistemas de movilidad urbanos a escala intermunicipal y han visto el potencial de crear resiliencia al hacerlo.

Por ejemplo, en el caso de **Santiago de Chile**, la elevada fragmentación de la región supone una serie de obstáculos imposibles que dificultan la creación de sistemas de transporte eficaces, al mismo tiempo que repercuten en

> Santiago de Chile se ha planteado implementar un sistema intercomunal de bicicletas públicas integrado en el sistema de transportes, que cuenta con una red de 400 km de sendas peatonales y carriles para bicicletas, y con estacionamientos públicos de larga y corta estadia.





> Los sistemas Monorail y ferroviarios ligeros son parte integrante del sistema de transporte público de Bangkok. Los dos sistemas deberán proporcionar múltiples opciones de movilidad a más residentes, así como una mayor conectividad y acceso a variados puntos de enlace, como complemento de los sistemas masivos de tránsito. La construcción del sistema comenzará tras la finalización de un amplio programa y presupuesto para su funcionamiento.

la vivienda, el desarrollo económico y la salud pública. La Región Metropolitana de Santiago ha colocado la gobernanza y la visión metropolitana en el centro de su estrategia de resiliencia, publicada en marzo de 2017. Con 52 municipios distintos y un gobierno nacional muy centralizado, el área metropolitana ha sido víctima de una fragmentación severa, fruto de la falta de planificación adecuada a cada región. La estrategia subraya la importancia del trabajo que puede tender puentes urbanos y rurales y llenar el vacío en la política urbana y rural que faltaba en el pasado a nivel nacional.

Uno de los pilares centrales de la estrategia de resiliencia y su visión metropolitana es la movilidad urbana y conseguir que la ciudad de Santiago esté bien conectada. Sin la coordinación entre distintos municipios y sin dar un mejor acceso al núcleo urbano para los residentes en la periferia rural en una era de expansión urbana, las profundas desigualdades económicas y sociales seguirán debilitando los esfuerzos de creación de resiliencia de la región.

Para resolver esta situación, la estrategia engloba un sistema de transporte intermunicipal integral que conecta los 38 municipios urbanos. La estrategia de Santiago ofrece, pues, un plan de integración para la movilidad urbano-rural. La expansión urbana de Santiago se ha producido sin seguir ningún

proceso de planificación territorial. El resultado: una cobertura y accesibilidad insuficientes, así como la ausencia de integración tarifaria, que se ha traducido en un coste de transporte elevado y la baja satisfacción de los usuarios. Gracias al nuevo poder político que el gobierno del país ha descentralizado en favor de Santiago, la ciudad tiene previsto crear planes integrados a nivel de territorio para superar las presiones más apremiantes. En vistas de esto, de momento Santiago ha empezado a trabajar en la movilidad urbana en toda la zona metropolitana.

Actualmente, se ha puesto en marcha un plan de ordenación para vías ciclistas intermunicipales que engloba a los 52 municipios y que nace de los esfuerzos de base a escala de un solo municipio. Después, el proyecto se convirtió en un proyecto piloto con siete municipios, se tuvieron en cuenta más grupos de interés y estos, a su vez, atraeron a más socios y fuentes de financiación. Finalmente, el propio gobernador se involucró en el proyecto y lo llevó a escala regional, logrando también la participación de Itáu Bank.

Mientras Santiago espera la reforma legislativa necesaria para poder conseguir su visión metropolitana, el éxito de estos programas muestra el potencial de trabajar sobre la base de condiciones y fuerzas preexistentes.

## Vivienda asequible y digna

> Uno de los grandes logros de la Comunidad Metropolitana de Montréal ha sido su plan integral de vivienda, que integra 82 municipios, 42 oficinas de vivienda y representantes provinciales y regionales de organizaciones de organizaciones asociadas por la vivienda asequible.

Más que cualquier otro desafío presente en la creación de resiliencia, la vivienda asequible y digna está estrechamente vinculada a las condiciones de los municipios y suburbios en la periferia de una ciudad. Sobre todo en áreas metropolitanas con un gran número de personas que se desplazan a diario al centro económico, los efectos en la vivienda son directos y, con frecuencia, suponen una carga importante para otros sistemas municipales y regionales, como el transporte, la salud pública y la prestación de servicios públicos. La expansión urbana no planificada, la proliferación de asentamientos informales y un aumento importante en los tiempos de transporte hasta el trabajo para las personas que, a menudo, son las que menos se los pueden permitir, son tan solo algunos ejemplos de tensiones que pueden minar

la cohesión social, la igualdad económica, el desarrollo económico y la mayor parte del resto de sistemas de una ciudad.

Un ejemplo de cómo alcanzar un objetivo de resiliencia se puede encontrar de la mano de la Comunidad Metropolitana de Montréal (Communauté Métropolitaine de Montréal, CMM), formada por Montréal y 15 municipios independientes, además de los barrios fuera de la isla como Longueuil, Brossard y Saint-Lambert Boucherville, entre otros más pequeños y ciudades semirurales. La CMM se encarga de planificar, coordinar y financiar el desarrollo económico, el transporte público y el saneamiento en toda la región metropolitana; representa el 52 % de la población de Quebec y se compone de un consejo con 28 miembros. La Presidencia corresponde al presidente, el comité ejecutivo, la comisión de desarrollo económico y finanzas, la comisión de transportes, la comisión de gestión, el comité de vivienda social, la comisión de medio ambiente y el comité consultivo de agricultura.

Uno de los grandes logros de la CMM ha sido el plan integral de vivienda, el llamado «Plan de Acción Metropolitano para una vivienda social y asequible 2015-2020». Este plan agrupa 82 municipios, 42 oficinas de la vivienda y representantes provinciales y regionales de organizaciones colaboradoras y vivienda asequible. El plan complementa el Plan metropolitano de planificación y desarrollo (Plan Métropolitain d'Aménagement et de Développement) e incorpora distintas acciones específicamente concebidas para el mantenimiento y el desarrollo de la vivienda social en áreas TOD (desarrollo orientado al tráfico), que suponen el 40 % de nuevos hogares.

El Comité de Vivienda Social está formado por ocho miembros que representan a todos los sectores geográficos de Montréal, y está presidido por la alcaldesa de Contrecoeur, Suzanne Dansereau. Con miras a conseguir un acceso asequible a vivienda social de calidad para todos los hogares, en 2005 la Comunidad Metropolitana de Montréal hizo una ronda de consultas con todos los municipios e identificó tres grandes retos:



**En áreas metropolitanas con un gran número de personas que se desplazan a diario al centro económico, los efectos en la vivienda son directos**

1. Garantizar una mejor coordinación entre las políticas de altas instancias gubernamentales y las necesidades de la población del área metropolitana de Montréal.
2. Reforzar la cooperación entre los 82 municipios de la región.
3. Optimizar el marco financiero metropolitano en viviendas sociales y asequibles.

El Plan de Acción Metropolitano para una vivienda social y asequible 2015-2020 se considera el epicentro del desarrollo del área metropolitana de Montréal. Con 13 acciones concretas, el plan prevé proporcionar financiación para el desarrollo y la sostenibilidad de vivienda social y asequible, convertir la vi-

vienda social y asequible en un pilar central del desarrollo económico general del área metropolitana de Montréal, alcanzar los objetivos de sostenibilidad, y consolidar la cohesión social.

Para crear resiliencia se necesitan estos tipos de intervenciones holísticas transectoriales con grupos de interés clave para conseguir múltiples ventajas. Con su mandato metropolitano, el plan de vivienda de la CMM posee la visión y el alcance necesarios para lograrlo.

## Salud pública



Créditos: GBGA

> Representantes de diferentes niveles de gobierno (ciudad, provincia y nación) presentan juntos el Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME) del área metropolitana de Buenos Aires.

La salud pública es otro ejemplo que, a primera vista, puede parecer que no precisa un enfoque metropolitano. Sin embargo, en muchas áreas metropolitanas el acceso a la atención primaria es desigual, por lo que ciertas áreas y algunos centros sanitarios se ven desbordados, agravando aún más las tensiones que lastran los servicios de la salud pública. Además, las presiones subyacentes que dan lugar a estas disparidades también afectan simultáneamente a varios sistemas y sectores que se gestionarían mejor desde un enfoque más amplio. La mala salud de una comunidad suele relacionarse con las desigualdades económicas y sociales, el acceso a la educación y otros indicadores de igualdad.

Una tensión habitual en las ciudades es la falta de opciones de atención sanitaria digna para los residentes en asentamientos no estructurados, los residentes en zonas aisladas, aquellos que carecen de seguros de salud o que, por algún otro motivo, no tienen acceso a la asistencia clínica. Con frecuencia, los retos en materia de igualdad y las brechas

en las políticas conducen a un uso excesivo del sistema de gestión de emergencias, que se utiliza para tratar situaciones de no emergencia, o a un sistema de atención sanitaria sobresaturado en las zonas de la ciudad y la región donde se presta el servicio. Así, las presiones subyacentes se traducen en tensiones sobre la salud pública, y vice-versa.

Las intervenciones en la salud pública constituyen un gran potencial para los esfuerzos de creación de resiliencia de las ciudades, ya que pueden mitigar las tendencias de salud pública negativas, traducirse en un uso más eficaz de la financiación de la salud, antes destinada a un servicio de emergencias innecesario o a la atención sanitaria de ciudadanos en zonas de la región que carecen de otras opciones. De este modo, la ciudad puede gestionar mejor otros desafíos y, con intervenciones creativas, también puede abordar varias tensiones a la vez.

**Buenos Aires**, la capital política, económica y cultural de Argentina, es un ejemplo interesante de todo esto. A pesar de no ser una estructura metropolitana totalmente integrada, el Gran Buenos Aires incluye la ciudad y los distritos adyacentes que, hoy, son 24 (próximamente se incorporarán seis más). Tanto los líderes municipales como provinciales están cada vez más convencidos del valor de formalizar una estructura metropolitana integrada. En diciembre de 2015 fueron elegidos un nuevo alcalde y un nuevo gobernador con una alineación política que ha permitido diseñar e implementar una nueva política de escala metropolitana, incluyendo la creación del Gabinete Metropolitano. Dicho Gabinete es una estructura informal. Cuando se fundó, el gobierno decidió que no quería crear un nuevo estrato de gobierno, sino encontrar una solución de alto nivel, pero no tan formal. A pesar de su estructura informal, el Gabinete ya ha aprobado varias iniciativas específicas, dos de ellas en el ámbito de la salud pública.

La primera aborda el uso de los sistemas médicos de la ciudad por parte de los residentes de fuera de Buenos Aires. En la actualidad, entre el 50 % y el 60 % de los pacientes en la ciudad provienen de comunidades adyacentes. Con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, el Gabinete Metropolitano ha tra-

bajado para crear un sistema de registro electrónico para ayudar a empoderar los centros de atención primaria en las afueras. De este modo, se quiere impulsar la salud pública para las personas en su lugar de residencia, al mismo tiempo que las instituciones médicas pueden ser más eficaces y optimizar sus propios sistemas.

La segunda iniciativa ofrece, por primera vez en la historia de Buenos Aires, un sistema de gestión de emergencias integrado a nivel municipal y provincial. De forma análoga a los programas iniciales dedicados a la bicicleta en Santiago, que pasaron a escala regional, este programa empezó a pequeña escala y fue creciendo. No obstante, en este caso el proceso de gobernanza fue de arriba abajo, en lugar de partir de una campaña de base. El Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME) y el SAME provincial empezaron con 11 municipios. Actualmente, ya son 20: Almirante Brown, Bahía Blanca, Berisso, Brandsen, Ensenada, Ezeiza, Florencio Varela, General Pueyrredón, General Rodríguez, José C. Paz, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Pilar, Punta Indio, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Escobar. Algunas de las dificultades a la hora de sumar más municipios se deben a las complejidades del sistema de atención sanitaria actual.

Mientras que el gabinete ha alcanzado un éxito notable en la gestión de retos que precisaban un enfoque metropolitano, la ciudad y el Estado consideran que se necesita una estructura más formal para poder escalar realmente las iniciativas. En estos momentos, están estudiando cómo conseguirlo.

**Las presiones que dan lugar a disparidades en el acceso a la salud pública afectan simultáneamente a varios sistemas y sectores que se gestionarían mejor desde un enfoque metropolitano**



# Seguridad y cohesión social

**La visión metropolitana favorece estrategias intersistémicas para afrontar las tensiones que merman la cohesión social y dan lugar a la violencia**

Algunas de las estrategias de más éxito a la hora de tratar la violencia urbana proceden de intervenciones metropolitanas enfocadas a la cohesión e infraestructura social. Muchas ciudades se enfrentan a tensiones fruto de la desigualdad económica, racial y social que, con frecuencia, adquieren dimensiones geográficas y siguen patrones de segregación económica o racial. Una perspectiva más amplia que conecte distintas comunidades entre sí y con centros económicos ha demostrado ser una manera eficaz de gestionar las desigualdades y sus consecuencias.

Como ocurre con los retos de salud pública, a primera vista las estrategias para abordar la cohesión social y sus consecuencias en la seguridad no parecen requerir una dimensión metropolitana. Las tensiones que merman la cohesión social y que pueden dar lugar a la violencia son muy variadas: aislamiento económico y geográfico, una urbanización acelerada que conduce a la proliferación de asentamientos no estructurados, una prestación asimétrica de servicios públicos y la ausencia de otras cuestiones fundamentales para garantizar una vida cívica y la calidad de vida de las personas, entre otros. Para ello, se requiere un enfoque integrado que incida en las relaciones intersistémicas entre los factores de tensión. La visión metropolitana puede dar lugar a estos tipos de estrategias intersistémicas que combinan a la perfección sectores y funciones dispares en una misma ciudad, y desembocar en soluciones creativas.

Bautizada en el pasado como «la ciudad más peligrosa del mundo» por Time Magazine, **Medellín** es ahora un símbolo del poder de la planificación metropolitana integrada para hacer frente a problemas urbanos que parecen irremediables. Medellín tuvo que lidiar con una serie de condiciones ahora habituales en áreas metropolitanas de rápida urbanización. Entre 1951 y 1973, la población de Medellín pasó de 350.000 habitantes a más de un millón, en un momento de gran agitación económica. La ciudad, que vio cómo desaparecían sus recursos, no pudo aguantar el ritmo de la expansión y no logró ni conservar ni mejorar los servicios sociales, la vivienda y las infraestructuras críticas de la ciudad. Los

asentamientos no estructurados, muy alejados del eje comercial en el centro, dejaron aislados y privados de oportunidades a los recién llegados. La ciudad se hizo extremadamente vulnerable a los carteles y la delincuencia menor.

Tras años de intentos fallidos de reforma, la ciudad adoptó una perspectiva más holística donde la interdependencia entre sistemas e instancias de gobierno central era clave para el éxito. Un factor importante para conseguir un mayor nivel de resiliencia fue la creación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) en 1980, un organismo metropolitano compuesto por diez municipios. El AMVA tiene competencias en la planificación y coordinación entre las distintas ciudades, en el sistema de transporte público y las cuestiones medioambientales. El AMVA ha desempeñado un papel fundamental en la lucha contra uno de los principales motores de la violencia de la ciudad: las desigualdades sociales y económicas. Las comunidades en las laderas no solo quedaban al margen de las oportunidades económicas que ofrecía el valle, sino que vivían aisladas unas de otras. Gracias al AMVA, se implementó el famoso sistema MetroCable que ahora une los barrios entre sí y con el centro de la ciudad.

Otras medidas metropolitanas han partido de este enfoque de éxito para combatir la violencia mediante la cohesión social. En 2004, Medellín puso en marcha el llamado «Modelo Medellín» para afianzar esta política y la importancia de la interdependencia entre la cohesión social y las infraestructuras físicas. Como en ocasiones anteriores, la implementación del plan implicó la colaboración del alcalde, el sector privado, organizaciones civiles y el mundo académico. El alcalde asumió un papel central como coordinador entre los distintos actores y sectores. Asimismo, la ciudad se centró en reforzar el papel central de la Secretaría de Gobierno; coordinar las distintas Secretarías y, en especial, aquellas relacionadas con el espacio público; reforzar la Empresa para la Seguridad Urbana (ESU), una agencia descentralizada que brinda apoyo logístico a la intervención pública; y crear comités de gobierno locales para facilitar la elaboración de



un plan local para una convivencia segura y pacífica de las distintas comunidades. La estrategia se articula en seis áreas de intervención: educación; planificación social, espacio público y vivienda; inclusión e igualdad; arte y cultura; seguridad y convivencia; y competitividad y cultura emprendedora.

La experiencia de Medellín ilustra no solo la importancia del papel que puede desempeñar una estructura metropolitana, sino también cómo conseguirlo integrándose en otras estrategias de creación de resiliencia, como el enfoque intersistémico que perseguía la ciudad para esclarecer los impactos y las tensiones que la asediaban.

> Uno de los principales factores para lograr una mayor resiliencia en Medellín ha sido la introducción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), compuesta de diez municipios. El AMVA jugó un papel importante en la solución de algunos de los elementos que contribuyen a la violencia urbana: las inequidades sociales y económicas.



# Recomendaciones

## Para desarrollar objetivos de resiliencia

- Cuando se evalúan los desafíos de una ciudad, hay que determinar aquellos que deben abordarse desde un enfoque metropolitano.
- Considerar qué sistemas sobrepasan los límites jurisdiccionales de la ciudad.
- Elegir a los actores regionales y metropolitanos que deben participar en el proceso de desarrollo de la estrategia de resiliencia y en qué momento.
- Sopesar la inclusión de actores regionales y metropolitanos en el comité rector de la estrategia de resiliencia, incluyendo grupos de interés de municipios adyacentes y distintas instancias de gobierno.
- Colaborar con otras ciudades que se enfrenten a retos parecidos y que hayan encontrado planes efectivos a través de las estrategias metropolitanas.

## Para implementar intervenciones de creación de resiliencia

- Determinar qué actores civiles, incluyendo el sector privado, las ONG y el mundo académico, pueden ayudar a catalizar las intervenciones necesarias a escala metropolitana.
- Considerar las particularidades de la ciudad a la hora de diseñar un mecanismo o estructura metropolitana que permita progresar en los objetivos de resiliencia de la ciudad de la mejor manera posible.
- Crear un mecanismo metropolitano que ofrezca las mejores perspectivas para sentar las bases de una acción de éxito a corto y largo plazo.
- Centrarse en un proceso de reforma de la gobernanza sobre cuestiones con una elevada probabilidad de éxito o temas de alcance claramente intermunicipal o que surtan un efecto contagio.
- Establecer mecanismos de financiación fiables.

## Bibliografía

- Ahrend, R., C. Gamper and A. Schumann. May (2014). "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations," OECD Regional Development Working Papers, 2014/4, OECD Publishing, Paris
- ARUP 100 Resilient Cities, 100 Resilient Cities Santiago. (2017). Casos de Estudio de Gobernanza Metropolitana. 100 Resilient Cities.
- Bradley, Jennifer and Katz, Bruce. (2013). The Metropolitan Revolution. Brookings Institution Press, Washington, D.C..
- Communauté métropolitaine de Montréal. June (2015). Metropolitan Action Plan for Social and Affordable Housing, 2015-2020.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, in collaboration with United Nations Human Settlements Program. August (2015). Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development.
- Sciences Po Urban School, Capstone (2017). Resilience in Metropolitan Areas, A Comparative Analysis.
- Scruggs, Gregory. (2017). Paris launches global urban air-pollution watchdog. Citiscope <http://citiscope.org/story/2017/paris-launches-global-urban-air-pollution-watchdog>
- Shi, Lina. June (2017). A New Climate for Regionalism: Metropolitan Experiments in Climate Change Adaptation. Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.
- CGLU (2016) Informe GOLD IV: Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios.

## Sobre el autor

---

100 Resilient Cities (100 RC) es una red impulsada por la Rockefeller Foundation con el objetivo de ayudar a ciudades de todo el mundo a ser más resilientes ante los desafíos físicos, sociales y económicos inherentes al siglo XXI. A través de 100 RC, los gobiernos municipales reciben: orientación financiera y logística para crear un nuevo cargo en el gobierno local, el CRO, encargado de liderar los esfuerzos de resiliencia de la ciudad; apoyo técnico para desarrollar una estrategia de resiliencia holística que refleje las necesidades específicas de cada ciudad; acceso a una plataforma innovadora de servicios del sector privado y ONG para respaldar el desarrollo y la aplicación de la estrategia; y su integración en la red 100 Resilient Cities para compartir conocimientos y mejores prácticas con otros miembros. 100 RC cuenta con personal y oficinas en Nueva York, Londres, Ciudad de México y Singapur, y ha colaborado con Metropolis en la elaboración de este *issue paper*.

Actualmente, Metropolis y 100 RC comparten 22 miembros: Accra, Addis Abeba, Amán, Atenas, Bangkok, Buenos Aires, Dakar, Durban, Guadalajara, Yakarta, Lisboa, Medellín, Ciudad de México, Montevideo, Montréal, Porto Alegre, Quito, Ramala, Rio de Janeiro, Santiago de Chile, Seúl y Toronto.



Las informaciones y opiniones expuestas en la presente publicación son las propias de su autor(a) y no reflejan necesariamente la opinión institucional de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis). Ni la Secretaría General de Metropolis ni nadie que actúe en nombre de la asociación podrán ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de los contenidos de esta obra.

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Con la colaboración de:



Edición:  
noviembre 2017

Esta publicación contribuye a la implementación de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:



---

#### Secretaría General

Avinyó, 15. 08002 Barcelona (España)

Tel. +34 93 342 94 60

Fax: +34 93 342 94 66

metropolis@metropolis.org

**metropolis.org**

**#MetroGovernance**