GOLD VI

CAMINOS HACIA LA IGUALDAD URBANA Y TERRITORIAL

Estrategias locales de transformación
para combatir las desigualdades

2022

UCLG CGLU

En alianza con:

KNOW
Knowledge in Action for Urban Equality

© 2022 UCLG

Publicado en octubre de 2022 por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales a menos que se indique otra cosa.

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinyó, 15
08002 Barcelona
www.uclg.org

ADVERTENCIA

Los términos empleados relativos a la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, o sobre sus autoridades, o sobre sus fronteras o límites, o relacionados con su sistema económico o nivel de desarrollo no reflejan necesariamente la visión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de este informe no reflejan la opinión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Cofinanciado por:

Cofinanciado por la Unión Europea

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y UCL y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Suecia
Sverige

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresados/mostrados en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

Diputació Barcelona

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Diputación de Barcelona. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y UCL y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Diputación de Barcelona.

Yvelines
Le Département

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera del Conseil départemental des Yvelines. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y UCL y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición del Conseil départemental des Yvelines.

GCRF UK Research and Innovation

Este documento ha sido elaborado por CGLU y el programa "Knowledge in Action for Urban Equality" (KNOW). KNOW es liderado por la Bartlett Development Planning Unit, UCL, y financiado por el Instituto de Investigación e Innovación del Reino Unido (UKRI) a través de la convocatoria "Global Challenges Research Fund GROW". Referencia de la subvención: ES/P011225/1

Con el apoyo de:

UCL THE BARTLETT

dpu Development Planning Unit

iied

Este documento ha sido elaborado por CGLU y el programa "Knowledge in Action for Urban Equality" (KNOW) con el apoyo de la Bartlett Development Planning Unit, University College London (DPU-UCL), y del International Institute for Environment and Development (IIED).

Diseño y maquetación:

DOMESTIC DATA STREAMERS

CAMINOS HACIA LA IGUALDAD URBANA Y TERRITORIAL

Estrategias locales de transformación
para combatir las desigualdades

Contenidos

Comité editorial
página 05

Prólogo
página 06

Abreviaciones
página 08

Capítulo 01
Introducción
página 10

Capítulo 02
El estado actual de las desigualdades
página 28

Capítulo 03
La gobernanza y los caminos hacia la igualdad urbana y territorial
página 88

Capítulo 04
Comunalizar
página 116

Capítulo 05
Cuidar
página 160

Capítulo 06
Conectar
página 204

Capítulo 07
Renaturalizar
página 260

Capítulo 08
Prosperar
página 308

Capítulo 09
Democratizar
página 366

Capítulo 10
Conclusiones y recomendaciones finales
página 428

Bibliografía
página 454

Comité editorial

Comité editorial

Comité de Dirección del informe GOLD VI

Edgardo Bilsky
Coordinador del equipo de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Coordinador del informe GOLD VI por parte de CGLU

Caren Levy
Profesora de Planificación Urbana Transformadora, The Bartlett Development Planning Unit, University College London. Coordinadora del informe GOLD VI por parte de KNOW

Anna Calvete Moreno
Técnica de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Camila Cociña
Investigadora, The Bartlett Development Planning Unit, University College London

Ainara Fernández Tortosa
Técnica de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Amanda Fléty
Coordinadora de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, Ciudades y Gobiernos Locales Unidoss

Alexandre Apsan Frediani
Investigador principal, Human Settlements Group, International Institute for Environment and Development

Cécile Roth
Técnica de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Con el apoyo de

Camille Tallon
Pasante de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Nicola Sorsby
Coordinadora, Human Settlements Group, International Institute for Environment and Development

Jaume Puigpinós
Antiguo técnico del Comité de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Orientación y consejo

Emilia Saiz
Secretaria general, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Consejos Políticos de CGLU 2019-2022

Secretariado Mundial de CGLU

Serge Allou, José Álvarez, Saul Baldeh, Pere Ballester, Federico Batista Poitier, Jean-Baptiste Buffet, Xavier Castellanos, Benedetta Cosco, Edoardo De Santis, Adrià Duarte, Glòria Escoruela, Pablo Mariani, Pablo Fernández Marmissolle, Fátima Fernandez, Claudia García, Sara Hoeflich, Paloma Labbé, Albert Lladó, Marta Llobet, Mireia Lozano, Prachi Metawala, Carole Morillon, Julia Munroe, Carolina Osorio, Jordi Pascual, Massimo Perrino, Samuel Rabaté, Claudia Ribosa, María Alejandra Rico, Agnès Ruiz, Alessandra Rutigliano, Antònia Sabartés, Fátima Santiago, Fernando Santomauro, Elisabeth Silva, Juan Carlos Uribe, Sarah Vieux, Rosa Vroom

Extendemos un reconocimiento especial a todos los miembros del ámbito académico, las organizaciones de la sociedad civil, las redes internacionales, las comisiones y grupos de trabajo de CGLU y los gobiernos locales y regionales que han participado en la elaboración de este informe. Las contribuciones individuales se reconocen específicamente en el capítulo o los capítulos que apoyaron. Merecen un reconocimiento especial **Susan Parnell** (profesora de Investigación de Desafíos Globales en la School of Geography, University of Bristol y profesora emérita del African Centre for Cities, University of Cape Town) y **Aromar Revi** (director del Indian Institute for Human Settlements) por su contribución sobre «Expandir las transformaciones a múltiples niveles».

También nos gustaría extender un reconocimiento especial a **David Satterthwaite** (asociado sénior en IIED y profesor visitante en la Bartlett Development Planning Unit, UCL) por su participación en la producción de varios informes GOLD, incluyendo GOLD VI. GOLD se ha beneficiado de sus inestimables contribuciones al ámbito urbano y de su incansable labor para dar una plataforma pública al conocimiento y la acción de las comunidades. Esta inspiradora labor ha permitido profundizar en la comprensión de la pobreza y la desigualdad urbanas, así como en las respuestas colectivas para abordarlas.

Prólogo

Por décadas, muchas políticas públicas en muchas regiones del mundo han tenido como objetivo reducir las desigualdades y garantizar la inclusión. A pesar de ello, aún persisten grandes brechas que merecen calificarse de sistémicas. Abordarlas es fundamental no solo para gestionar muchas de las crisis a las que nos enfrentamos actualmente, sino también para definir un camino más sostenible y equitativo para el futuro.

Nos acercamos ya a la revisión de medio término de la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por ello, si queremos responder a las necesidades actuales de nuestras comunidades, salvaguardar las aspiraciones de las generaciones futuras y cerrar estas brechas sistémicas, necesitamos ser mucho más ambiciosos en la reforma de nuestros sistemas de gobernanza y de nuestros modelos de producción y consumo. Las desigualdades están arraigadas en los lugares en los que vivimos. Se visualizan en el tejido urbano y territorial; en las crecientes desigualdades entre barrios, sistemas urbanos y territorios; entre metrópolis y regiones globalizadas; entre ciudades intermedias y regiones y pueblos rurales marginados.

El movimiento municipal internacional liderado por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) está convencido de que la prestación de servicios públicos locales de calidad, accesibles para todos, en ciudades que faciliten la inclusión social, la proximidad y la transición ecológica, son fundamentales para generar sociedades solidarias que consideren la igualdad y la justicia como valores centrales. Un modelo de gobierno local feminista, con un liderazgo empático que atienda a las necesidades de las poblaciones históricamente marginadas, que impulse una transformación ecológica para dar sostenibilidad a nuestra relación con la naturaleza, y que renueve la cultura de gobernanza y la estructura del financiamiento local, es el pilar del futuro sostenible que imaginamos y que se construye desde abajo.

El sexto informe GOLD se basa en estas premisas, así como en las experiencias de los miembros de CGLU de las diferentes regiones del mundo y de la visión transformadora que impulsan sus acciones. Apoyándose en los esfuerzos de localización de las agendas universales de desarrollo y considerándolas como un marco de referencia, el informe ha sido coproducido a través de un amplio diálogo con múltiples actores, que involucró a coaliciones de la sociedad civil, a la academia, a las comisiones de CGLU y a diferentes socios, así como a gobiernos locales y regionales.

Conscientes de la complejidad de las respuestas, **el informe innova introduciendo la noción de «caminos hacia la igualdad urbana y territorial»**, que se conciben como trayectorias de cambio, capaces de impulsar procesos de toma de decisiones, políticas, acciones y sistemas de planificación que busquen activamente mejorar la equidad urbana y territorial. Propone seis caminos que los gobiernos locales y regionales, así como el resto de actores, deben impulsar para alcanzar la igualdad: *Comunalizar*, *Cuidar*, *Conectar*, *Renaturalizar*, *Prosperar* y *Democratizar*. Conjuntamente, estas trayectorias contribuyen a definir una visión integrada que lleve a una revisión radical de las estrategias y políticas de desarrollo urbano y territorial para salvaguardar el futuro de las personas y del planeta a través de una mejor gobernanza.

Reconociendo que ningún nivel de gobierno ni ningún actor puede enfrentar estos desafíos por sí solo, el informe llama a adoptar un enfoque basado en los derechos, una gobernanza subnacional y un sistema de financiamiento más efectivos. También propone concepciones y modos de gestión alternativos del espacio y el tiempo en las ciudades y territorios para apoyar prácticas que impulsen la localización del desarrollo sostenible y la reducción de las desigualdades. Ello exige mejorar las capacidades de los gobiernos locales y regionales a fin de liderar y apoyar iniciativas transformadoras que se sustenten en amplias alianzas locales, yendo más allá de sus poderes y responsabilidades habituales y asegurando así una nueva gobernanza multinivel y colaborativa: promoviendo ecosistemas y asociaciones que se apoyen mutuamente para fomentar la cocreación con nuestras comunidades.

Para modelar un futuro más equitativo, justo y sostenible se requiere una acción ambiciosa y transformadora por parte de los gobiernos locales y regionales. Las trayectorias descritas anteriormente y el contenido de este informe son contribuciones esenciales a las iniciativas políticas de CGLU y su Pacto para el Futuro, que se presentará durante el 7.º Congreso Mundial de CGLU en Daejeon en octubre de 2022. Construido sobre tres pilares: personas, planeta y gobierno, GOLD VI identifica la igualdad como un componente esencial de la relación transformada entre las personas y la naturaleza, que requiere un gobierno dinámico y responsable.

A medida que nos acercamos a la Cumbre del Futuro de Naciones Unidas, esperamos que nuestro trabajo sea una fuente de inspiración para nuestros miembros de todo el mundo. Esperamos que promueva nuevas prácticas de liderazgo y sistemas de gobernanza que fomenten alianzas e impulsen acciones que contribuyan a una paz sostenible y al desarrollo de una agenda universal compartida para los próximos años.

Emilia Saiz Carrancedo
Secretaria general de CGLU

Abreviaciones

ACHR	Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda (Asian Coalition for Housing Rights)
CBC	estudio de caso (case-based contribution)
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COVID-19	enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2
EE. UU.	Estados Unidos
etc.	etcétera
FPAN	Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
GEI	gas de efecto invernadero
GLR	gobierno local y regional
GOLD	Observatorio Global sobre Democracia Local y Descentralización (Global Observatory on Local Democracy and Decentralization)
GPR2C	Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad (Global Platform for the Right to the City)
GSN	gobierno subnacional
GTF	Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales (Global Taskforce of Local and Regional Governments)
HIC	Coalición Internacional para el Hábitat (Habitat International Coalition)
IBC	contribución temática (issue-based contribution)
IIED	Instituto Internacional para el Medioambiente y el Desarrollo (International Institute for Environment and Development)
KNOW	programa Conocimiento en Acción para la Igualdad Urbana (Knowledge in Action for Urban Equality)
LGBTQIA+	persona lesbiana, gay, bisexual, trans, queer, intersexual, asexual, etc.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
OSC	organización de la sociedad civil
PIB	producto interior bruto

PM2,5	Partículas en suspensión en el aire, de 2,5 micras (material particulado respirable)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SDI	Internacional de Asentamientos Informales (Slum/Shack Dwellers International)
SNG-WOFI	Observatorio Mundial sobre las Finanzas e Inversión de los Gobiernos Subnacionales de la OCDE y CGLU (OECD/UCLG World Observatory on Subnational Government Finance and Investment)
THN	Red de personas sin hogares de Tailandia (Thailand Homeless Network)
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
UCL	University College London
UE	Unión Europea
USD	dólar estadounidense
VLR	informe local voluntario (Voluntary Local Review)
VSR	informe subnacional voluntario (Voluntary Subnational Review)
WIEGO	Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing)

Símbolos

km	kilómetro
km²	kilómetro cuadrado
m	metro
m²	metro cuadrado
M	millón
µg m-3	microgramo por metro cúbico
CO_2	dióxido de carbono
ºC	grado Celsius
t	tonelada
W	vatio o watt
%	porcentaje

01 ↓ Introducción

Caminos hacia la igualdad urbana y territorial: estrategias locales de transformación para combatir las desigualdades

Fuente: Bryan Martinez.
De la iniciativa «Las Metrópolis a través de los ojos de los niños», por Metropolis. Ver: https://imaginemetropolis.org

Resumen

Para CGLU, como movimiento impulsado por la igualdad, abordar las desigualdades es una prioridad clave para promover el papel central de los gobiernos locales y regionales (GLR): no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás. Este capítulo presenta las metas, los objetivos, el alcance y la estructura del informe GOLD VI, que se centra en los caminos hacia la igualdad urbana y territorial y examina las diferentes formas en que los GLR pueden abordar las desigualdades mediante estrategias de transformación local. Este capítulo introductorio presenta el enfoque adoptado por GOLD VI para combatir la desigualdad urbana y territorial. Está organizado en varias secciones. La sección 1 introduce el enfoque central sobre la igualdad, así como el importante papel que la acción local y los GLR tienen que desempeñar en este desafío. También presenta los objetivos estratégicos del informe. En la sección 2 se ofrece una definición de la igualdad urbana y territorial y se reflexiona sobre el carácter multidimensional de las desigualdades y la relación entre estas y otros retos del desarrollo y las crisis: la distribución equitativa, el reconocimiento recíproco, la participación política paritaria, la solidaridad y el cuidado mutuo. A continuación, esta sección introduce la idea de «caminos» como marco en el que debatir las respuestas de los GLR a las desigualdades dentro del informe. En la sección 3 se explica brevemente el proceso de coproducción de GOLD VI. Parte de la base de que una agenda transformadora para la igualdad debe configurarse mediante un proceso colectivo que se apoye en las experiencias y los conocimientos de múltiples actores. La sección 4 describe la estructura y los elementos del informe. Explica cómo leerlo, proporciona un resumen de las diferentes secciones y ofrece una breve introducción a los seis caminos que estructuran el informe, a los principios derivados de la exploración de estos caminos, así como a las recomendaciones resultantes.

1 Las desigualdades urbanas y territoriales: un reto urgente para la humanidad y el papel crítico de los gobiernos locales y regionales

Los últimos tres años han sido difíciles para las ciudades y los territorios de todo el mundo. Los gobiernos locales y regionales (GLR), los gobiernos nacionales, la sociedad civil organizada y los organismos internacionales han movilizado sus capacidades hasta el límite para responder a las demandas sin precedentes de la crisis de la COVID-19. No obstante, los antiguos y los nuevos desafíos territoriales se han agudizado y han seguido socavando los derechos humanos de gran parte de la población. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima que el desarrollo humano mundial disminuyó en 2020; es la primera vez que esto ocurre desde que surgió el concepto en 1990[1]. Según los cálculos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el número total de horas trabajadas en todo el mundo en 2021 fue un 4,3 % inferior a los niveles anteriores a la pandemia. Esto equivale a 125 millones de empleos a tiempo completo y tuvo un impacto desproporcionado en los trabajadores autónomos e informales[2]. El Banco Mundial estima que la COVID-19 podría haber sometido a la pobreza extrema

1 PNUD, «Coronavirus vs. inequality», 2020, https://bit.ly/3qahXP8.

2 OIT, «ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Eighth edition.» (Ginebra, 2021), https://bit.ly/364fYFp.

a hasta 150 millones de personas en 2021[3]. Sabemos que el impacto de esta coyuntura histórica global se ha distribuido de forma desigual y que cada sociedad, región y ciudad lo ha vivido de forma diferente. A su vez, ha agravado la situación de quienes ya sufrían desventajas sociales múltiples e interconectadas. En el centro se encuentra un reto innegable: las desigualdades. Tres cuartas partes de las ciudades eran más desiguales en 2016 que en 1996[4]. Las desigualdades se perpetúan a través de estructuras heredadas de largas trayectorias de injusticia, pero también se ven exacerbadas por otros fenómenos adversos como las guerras, la emergencia climática, la migración forzada y, por supuesto, la COVID-19. **Este informe representa un esfuerzo colectivo para situar las desigualdades en el centro de las cuestiones urbanas y territoriales y buscar activamente formas de abordarlas mediante estrategias locales de transformación.**

Aunque las desigualdades se reconocen cada vez más como un reto global afectado por condiciones estructurales a múltiples escalas, las acciones coordinadas a nivel local son indispensables para abordar sus manifestaciones territoriales, así como muchas de sus causas subyacentes. La Declaración de Durban de 2017 reafirmó la misión de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) como un movimiento en favor de la igualdad y reconoció que la acción local está en primera línea en la lucha contra las desigualdades. Los conocimientos y las prácticas locales son esenciales para articular respuestas significativas y eficaces a las desigualdades que se experimentan a nivel local. Por lo tanto, abordar las desigualdades requiere una colaboración a múltiples escalas, y las acciones de los GLR son un punto clave para comenzar.

El papel de los GLR en el replanteamiento de las desigualdades y la respuesta a ellas es fundamental por tres razones principales. En primer lugar, las autoridades locales son testigos directos del impacto en sus territorios de los fenómenos globales y, por lo tanto, tienden a conocer mejor las desigualdades que sufren las personas en su vida cotidiana. En segundo lugar, los GLR tienen la capacidad de actuar y movilizar los esfuerzos y la colaboración entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil con presencia en sus territorios para trabajar a diferentes escalas. En tercer lugar, también tienen el potencial de mantener la acción a lo largo del tiempo y garantizar una responsabilidad más directa a largo plazo. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto el papel fundamental que desempeñan los GLR para promover y garantizar el bienestar, la seguridad alimentaria y la continuidad de los servicios públicos a nivel local, así como para proteger a las personas de la vulnerabilidad exacerbada y de los desalojos[5]. Estas acciones locales se han asociado a los esfuerzos de solidaridad internacional y de coordinación de las agendas globales para responder a problemas comunes estructurales. **A través de estos esfuerzos, GOLD VI pretende añadir una perspectiva colectiva de «igualdad urbana y territorial». El informe reconoce que, para lograr el objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de «no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás», es crucial promover la igualdad al localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[6].**

GOLD VI tiene tres objetivos estratégicos:

- En **primer lugar**, GOLD VI pretende replantear las formas de entender las desigualdades para exponer la complejidad y las causas de las disparidades actuales. Quiere ir más allá de las definiciones estrictamente monetarias de la igualdad e incluir principios relacionados con la distribución, el reconocimiento, la participación y la solidaridad.
- En **segundo lugar**, como informe orientado a la acción, GOLD VI tiene el objetivo de destacar los retos a los que se enfrenta la gobernanza urbana y territorial, y las alternativas existentes, a la hora de buscar democráticamente la igualdad urbana y territorial. Las cuestiones relacionadas con la gobernanza son fundamentales y se abordarán a través de la identificación de acciones políticas y de planificación recientes y de intervenciones conjuntas que reconozcan el papel de los GLR para consolidar caminos hacia la igualdad a diferentes escalas.
- En **tercer lugar**, GOLD VI pretende poner de manifiesto las desigualdades en los debates sobre el papel de los GLR en el cumplimiento de las agendas globales de desarrollo, incluyendo la igualdad y la justicia en agendas como los ODS, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, la Nueva Agenda Urbana, el Marco de Sendai, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre el financiamiento para el desarrollo sostenible, la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención

3 Banco Mundial, «COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021», 2020, https://bit.ly/3qbpoWu.

4 ONU-Habitat, «World Cities Report 2016: Urbanization and Development - Emerging Futures», 2016, https://bit.ly/3qaczeY.

5 Para obtener una recopilación de las respuestas de los GLR a la pandemia, véase la plataforma de Metropolis, CGLU, y AL-LAs, «Cities for Global Health», 2022, https://bit.ly/3wclm2E; y el centro de conocimiento "Beyond the Outbreak" codirigido por CGLU, Metropolis y ONU-Habitat, 2020, https://bit.ly/3MP1f1A.

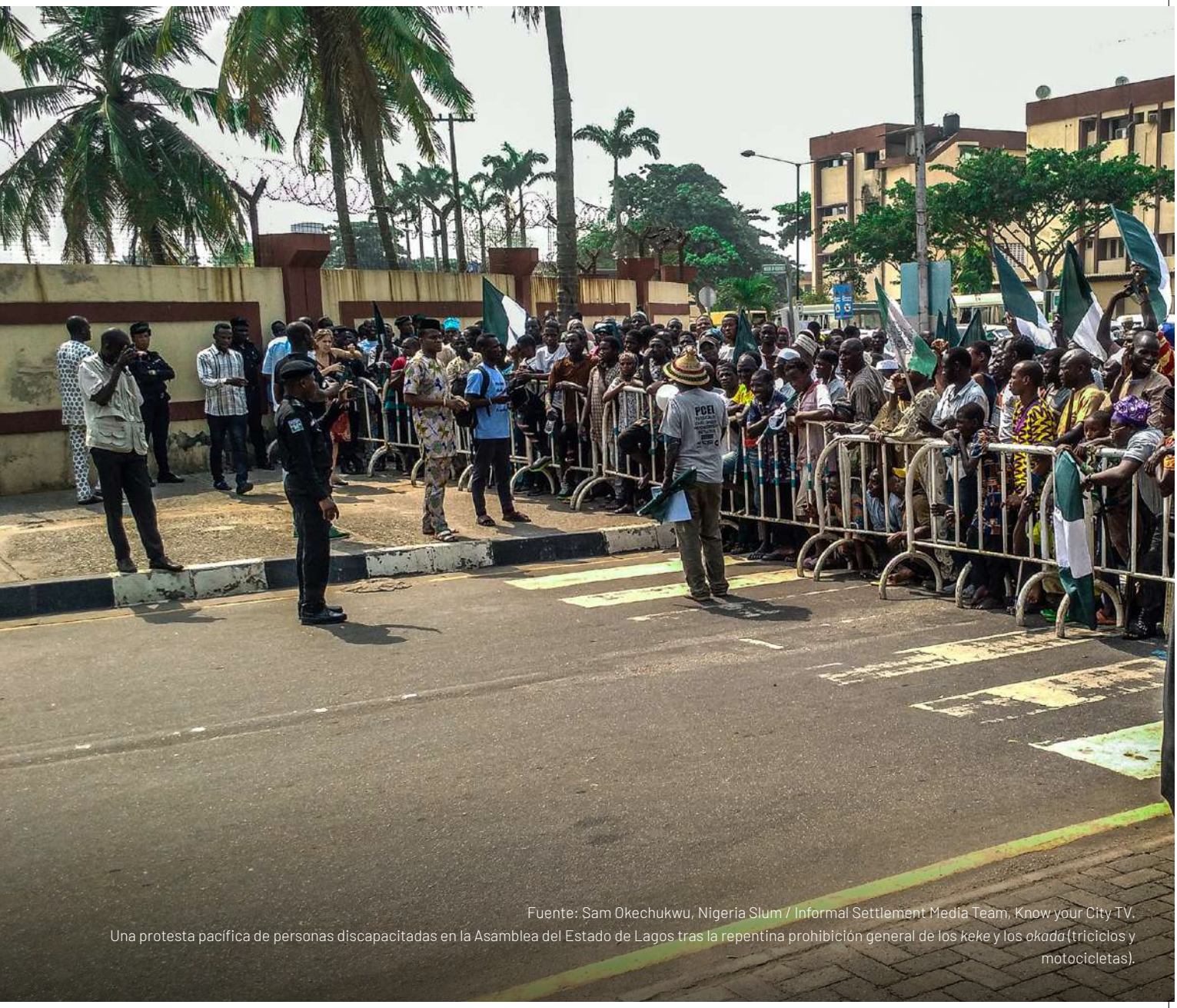
6 Stephanie Butcher et al., «Localising the Sustainable Development Goals: An Urban Equality Perspective», *International Engagement Brief #2* (Londres, 2021), https://bit.ly/3u47cz3.

internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

GOLD VI pretende avanzar en estos objetivos estratégicos mediante la aplicación de una metodología participativa y colaborativa que ha resultado esencial para la coproducción de este informe. En este proceso se ha dado cabida a las voces, experiencias y conocimientos de un amplio abanico de actores, entre los que se encuentran representantes de gobiernos locales y regionales, redes de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones académicas.

Este capítulo introductorio presenta el escenario para descubrir el informe GOLD VI. En la sección 2, el capítulo analiza el significado de la «igualdad urbana y territorial» e invita a los lectores a adoptar un enfoque multidimensional de las desigualdades y a reflexionar sobre la relación entre las desigualdades y otros desafíos del desarrollo. La sección 3 introduce brevemente el concepto de «camino», que representa la noción estructurante clave de GOLD VI. En la sección 4 se describe el proceso de redacción de GOLD VI, que ha tenido lugar mediante un proceso colectivo de coproducción que ha contado con las experiencias y los conocimientos de múltiples actores. Por último, en la sección 5 de este capítulo se explica al lector cómo recorrer este informe y sus diferentes caminos y capítulos.

Las desigualdades urbanas y territoriales aumentan. Ello está privando a amplios sectores de la población de sus derechos básicos y de un nivel de vida digno, al tiempo que crea riesgos colectivos y también obstáculos sociales, económicos y medioambientales para el desarrollo. Las desigualdades crecen en casi



Fuente: Sam Okechukwu, Nigeria Slum / Informal Settlement Media Team, Know your City TV.
Una protesta pacífica de personas discapacitadas en la Asamblea del Estado de Lagos tras la repentina prohibición general de los *keke* y los *okada* (triciclos y motocicletas).

2 Definición de «igualdad urbana y territorial»

todas partes. Tal y como destacó Oxfam en 2020 en su análisis de la profunda injusticia en la distribución mundial de la riqueza: «La desigualdad no es inevitable, es una opción política»[7]. El 1 % más rico del mundo posee más del doble de la riqueza que 6.900 millones de personas, es decir, el 90 % de la población mundial. Esta situación también se refleja en los contextos urbanos y territoriales.

La desigualdad no solo es un problema urgente y un reto ético y político en sí mismo, sino que también es el motor de varios otros retos mundiales. Abordar las desigualdades es una tarea urgente si queremos resolver de forma sostenible la mayoría de los desafíos a los que se enfrenta la humanidad en la actualidad. Por ejemplo, para hacer frente a la emergencia climática, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha argumentado que la «combinación de cambio climático y desigualdad genera cada vez más riesgo»[8]. En el caso de los retos relacionados con la migración, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha reconocido que «la migración es un reflejo muy visible de las desigualdades mundiales, ya sea en términos de salarios, oportunidades en el mercado laboral o estilos de vida»[9]. La pandemia de la COVID-19 ha hecho más visible que nunca la crisis de los cuidados a largo plazo, dejando al descubierto las debilidades de la «creciente y persistente desigualdad» en casi todas las sociedades[10]. En cuanto a la democracia, los investigadores han demostrado que «cuanto mayor es la desigualdad, más probable es que nos alejemos de la democracia»[11]. Teniendo en cuenta esta relación interconectada entre la desigualdad y otros desafíos relacionados con el desarrollo, el informe GOLD VI examina específicamente las desigualdades de naturaleza urbana y territorial.

Fuente: Jason Leung, Unsplash.
San Francisco, CA, Estados Unidos.

7 Oxfam International, «A deadly virus: 5 shocking facts about global extreme inequality», 2020, https://bit.ly/3ifdciY.

8 CMNUCC, «Combination of Climate Change and Inequality Increasingly Drives Risk», News, 2018, https://bit.ly/3CLCij9.

9 Heaven Crawley, «Why understanding the relationship between migration and inequality may be the key to Africa's development», OECD Development Matters, 2018, https://bit.ly/3JkypE9.

10 PNUD, «Coronavirus vs. inequality».

11 Branko Milanovic, «The higher the inequality, the more likely we are to move away from democracy», *The Guardian*, 2017, https://bit.ly/36lAWi0.

Recuadro 1.1

Igualdad y equidad

Es importante aclarar las diferencias entre los conceptos de «**igualdad**» y «**equidad**», que tanto se han discutido. En el ámbito urbano, «desigualdad» es un término descriptivo que se utiliza generalmente para referirse a las diferencias en las capacidades de las personas para alcanzar el bienestar; estas diferencias se derivan de la disparidad en su acceso a las oportunidades para satisfacer sus necesidades y aspiraciones. Por otro lado, la «inequidad» se refiere a la falta de equidad y, por tanto, a cuestiones de justicia social[12]. El informe GOLD VI utiliza el término «igualdad», en lugar de «equidad», para abarcar tanto las orientaciones descriptivas como las relacionadas con la justicia social, así como para reforzar la búsqueda de la igualdad como una aspiración común. La igualdad se entiende como un concepto que debería orientar las acciones de los GLR y hacer avanzar los esfuerzos colectivos de los «movimientos que aspiran a la igualdad», como por ejemplo CGLU. En GOLD VI, la noción de igualdad también nos permite debatir sobre las reformas y las respuestas distributivas que pueden ayudar a responder a las disparidades reales que experimentan las personas. Según el GOLD VI, la justicia social solo avanzará cuando se aborden las desigualdades discursivas, relacionales y materiales tanto en los procesos como en sus consecuencias.

¿Qué entendemos por «igualdad urbana y territorial»?

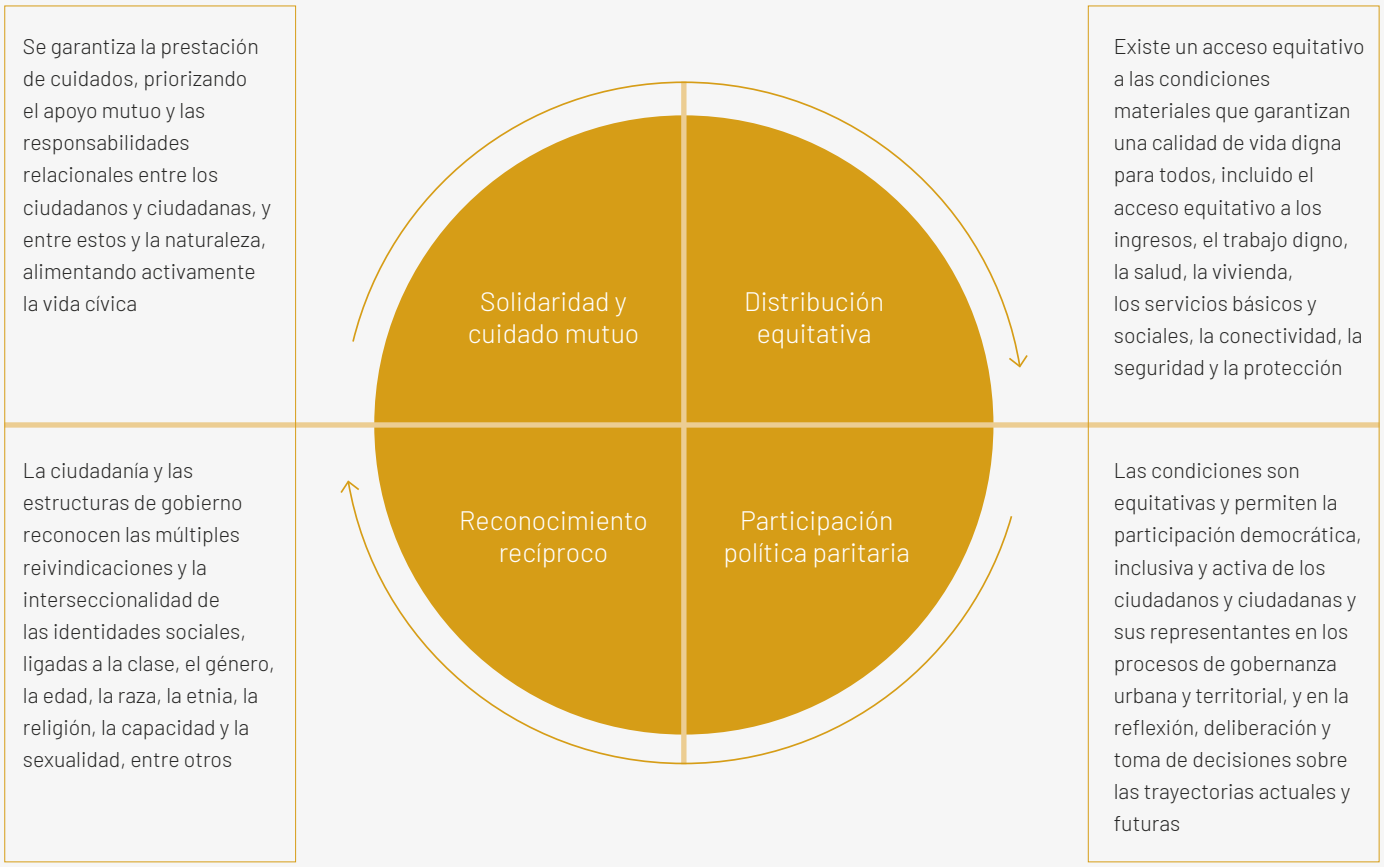
Aunque la mayoría de las definiciones de «igualdad» tienden a centrarse en la distribución de la riqueza y la renta, en las últimas décadas varios expertos han reclamado un enfoque más multidimensional de la igualdad, basado en el principio de justicia. A partir de estos debates, el informe GOLD VI propone un cambio en la definición de «igualdad» para ayudar a construir caminos hacia la acción para los GLR: de un enfoque basado en la *medición* de la (des)igualdad a otro que integre los *factores* que la perpetúan; de una definición *universal* de la desigualdad a otra que también incluya la *especificidad del contexto* y de cómo se experimentan localmente la igualdad y la desigualdad, y de un enfoque centrado en respuestas *sectoriales*, compartimentadas, hacia políticas más integradas *intersectoriales*. GOLD VI trabaja con una definición de «igualdad urbana y territorial» que cuenta con cuatro principios de actuación clave que están interrelacionados: distribución equitativa; reconocimiento recíproco; participación política paritaria, y solidaridad y cuidado mutuo (figura 1.1).

El primer principio tiene que ver con la **dimensión distributiva** de la igualdad. Se refiere al acceso equitativo a las condiciones materiales que garantizan una calidad de vida digna para todos, incluidos el acceso equitativo a los ingresos, el trabajo digno, la salud, la vivienda, los servicios básicos y sociales, la conectividad, la seguridad y la protección para todos los ciudadanos y ciudadanas de manera sostenible. Sin embargo, la distribución equitativa no es suficiente para lograr la igualdad urbana si no va acompañada del **reconocimiento recíproco** de las múltiples identidades sociales existentes resultantes de la intersección entre la clase social, el género, la edad, la raza, la etnia, la religión, la capacidad y la sexualidad, entre otras. Puesto que históricamente las poblaciones con determinadas identidades han estado estigmatizadas, oprimidas o invisibilizadas, promover el reconocimiento recíproco significa que la ciudadanía y las estructuras de gobierno deben reconocer esta diversidad a la hora de organizarse colectivamente, coproducir conocimientos y planificar y gestionar las actividades urbanas y territoriales. Este reconocimiento es especialmente importante cuando las poblaciones se ven afectadas por procesos socioeconómicos y ecológicos, conflictos políticos o catástrofes medioambientales que pueden provocar migraciones, desplazamientos y otras formas de marginación. El tercer principio de la igualdad urbana y territorial es la **participación política paritaria**. Este

12 Carolyn Stephens, «Urban Inequities; Urban Rights: A Conceptual Analysis and Review of Impacts on Children, and Policies to Address Them», *Journal of Urban Health* 89, n.o 3 (2012): 464-85; Alexandre Apsan Frediani, *Cities for Human Development: A Capability Approach to City-Making* (Rugby: Practical Action Publishing, 2021).

Figura 1.1

Principios de igualdad urbana y territorial



Fuente: autores, a partir de la propuesta de KNOW

concepto se refiere a la creación de las condiciones equitativas que permitan la participación democrática, inclusiva y activa de la ciudadanía y sus representantes en los procesos de gobernanza urbana y territorial; que ayuden a abordar los conflictos, y que promuevan plenamente la imaginación, las deliberaciones y las decisiones colectivas sobre las trayectorias urbanas y territoriales actuales y futuras. Por último, el cuarto principio se refiere al fomento de **la solidaridad y el cuidado mutuo**. Se trata de avanzar hacia ciudades y territorios que garanticen la prestación de cuidados y que den prioridad a la promoción del apoyo mutuo y las responsabilidades relacionales entre los ciudadanos y ciudadanas, y entre estos y el entorno natural, alimentando activamente la vida cívica de las ciudades y los territorios[13].

Los enfoques basados en los derechos están en el centro de estos cuatro principios de igualdad urbana y territorial. Son enfoques que desafían y buscan transformar las relaciones de poder para garantizar los derechos humanos para todos. Asimismo, la aplicación de estos principios se basa en el reconocimiento de una base de conocimientos diversa sobre las experiencias personales y colectivas de las desigualdades y en el reconocimiento de diferentes voces y fuentes de conocimiento relacionadas con la promoción de la igualdad.

13 Para obtener más reflexiones sobre estos cuatro principios, véase Christopher Yap, Camila Cociña, y Caren Levy, «The Urban Dimensions of Inequality and Equality», GOLD VI Working Paper Series (Barcelona, 2021).

3 Los caminos como trayectorias de cambio

Comprender la igualdad desde este enfoque multidimensional invita a los GLR a encontrar diferentes formas de abordar las desigualdades. A través de diferentes mecanismos institucionales, los GLR impulsan políticas y programas, planifican, financian y desarrollan herramientas organizativas y alianzas locales. Estos instrumentos les permiten avanzar en una o varias dimensiones para que las ciudades y los territorios sean más equitativos para todos. GOLD VI entiende estas diferentes vías como *caminos* hacia la igualdad urbana y territorial. Estos caminos son trayectorias de cambio. Crear caminos que promuevan un futuro más equitativo implica tomar decisiones estratégicas que incluyan tanto prácticas materiales como discursivas. Los caminos ayudan a definir los criterios colectivos necesarios para la toma de decisiones y para trabajar hacia una visión común.

Al enfocarse en los «caminos», GOLD VI reconoce que abordar las desigualdades estructurales y las actuales tendencias de desarrollo insostenibles requiere la construcción colectiva de vías de acción alternativas. Ante la crisis inmobiliaria y la financiarización de la vivienda, el suelo y los servicios, **Comunalizar** ha surgido como un camino para potenciar las prácticas colectivas y garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y a los servicios básicos. Con la crisis generalizada de la protección social que hemos experimentado, **Cuidar** se ha convertido en una respuesta a través de la cual se prioriza la prestación de cuidados a diferentes colectivos y también a quienes cuidan de otros. Para subsanar las evidentes lagunas en materia de movilidad y acceso a las infraestructuras, así como la creciente brecha digital, **Conectar** se ha convertido en un camino para ayudar a garantizar una adecuada conectividad física y digital para todos. Ante la innegable emergencia climática, **Renaturalizar** ha surgido como un enfoque para crear una relación renovada y sostenible con el ecosistema y los recursos naturales. A medida que las economías urbanas y territoriales se vuelven más precarias y las desigualdades entre territorios aumentan, **Prosperar** se erige como respuesta para ayudar a crear medios de vida dignos y sostenibles que se adapten a las diversas condiciones y a las diferentes identidades sociales. Dado que nos encontramos con amenazas globales y locales a la democracia, y con crecientes llamamientos para mejorar los mecanismos de representación existentes, **Democratizar** es un vehículo que garantizará una gobernanza más inclusiva que reconozca todas las voces, y especialmente las que históricamente se han marginado. Por último, el efecto incremental y acumulativo de la acción conjunta y coordinada entre estas diferentes agendas generará caminos hacia la igualdad. Juntos, estos caminos pueden alcanzar puntos de inflexión para lograr transformaciones radicales positivas. Esto solo será posible a través de políticas adecuadas capaces de ampliar y expandir estos cambios transformadores.

Estas tendencias se enmarcan y se analizan con más detalle en el capítulo 2 de este informe. Estos caminos se han utilizado como elemento estructurador en GOLD VI. El informe ofrece ejemplos concretos, destaca los debates en curso y examina las experiencias de los GLR que trabajan en estrecha colaboración con otros actores, como la sociedad civil organizada. Los

caminos tienen el objetivo de proporcionar herramientas concretas para ayudar a los GLR a la hora de definir sus propias rutas de cambio. Los caminos que se analizan en GOLD VI no pretenden aportar todas las respuestas, sino presentar formas alternativas de construir conjuntamente las *condiciones* necesarias para que las ciudades y los territorios sean más igualitarios. De este modo, los caminos pueden convertirse en acciones colectivas para promover transformaciones. Mediante la creación de capacidades y mecanismos que funcionen a múltiples escalas, los GLR pueden utilizar estos caminos para promover los diferentes principios de igualdad. Sobre todo, los caminos y su coconstrucción nos llevan a pensar más en la cuestión de la gobernanza. El debate sobre los caminos se ampliará en el capítulo 3 de este informe, en el cual también se tendrá en cuenta la igualdad urbana y territorial como una cuestión de gobernanza.

Fuente: Alan Veas. Unsplash. Santiago, Chile.

4 Coproducción de GOLD VI: un proceso internacional comprometido

Una concepción multidimensional de la igualdad implica el cuestionamiento sobre cómo se produce el conocimiento, de quién son las voces que se tienen en cuenta y de qué manera se pueden coproducir colectivamente las agendas globales, todo ello teniendo en cuenta las experiencias de los diferentes actores a través de procesos justos y responsables. **Si reconocemos que la producción de conocimiento es un reto de igualdad en sí mismo, la metodología de GOLD VI ha intentado no solo producir resultados rigurosos y relevantes, sino también facilitar un proceso de intercambio productivo y establecer una agenda colectiva.** A través de una serie de talleres, reuniones y mecanismos de coproducción, GOLD VI ha tratado de apoyar y reforzar los diálogos multiactor y garantizar la máxima participación e implicación de la red de CGLU y de sus miembros, las coaliciones de la sociedad civil y los investigadores y académicos. Desde el principio de este proceso, este enfoque se ha considerado tan relevante como el propio resultado. GOLD VI ha tratado de aportar una perspectiva de igualdad a un proceso destinado a fortalecer el aprendizaje local y las alianzas para la acción, facilitando el aprendizaje y colaborando dentro de las redes internacionales.

Para hacer posible este proceso, GOLD VI ha establecido una estructura de gobernanza específica que facilita esta experiencia de aprendizaje y coproducción transversal (figura 1.2). La estructura es obra del Comité de Dirección de GOLD VI, que está compuesto por miembros del Secretariado Mundial de CGLU y del equipo Knowledge in Action for Urban Equality (KNOW)[14]. Desde el principio, el Comité de Dirección concibió un informe que pudiera ofrecer algo más que una simple fotografía instantánea de las desigualdades actuales. A partir de la comprensión de los motores estructurales de la desigualdad y de sus manifestaciones en las zonas urbanas y territoriales, el informe trata de proponer vías de acción transformadora. Para debatir estas distintas rutas, o caminos, cada capítulo de GOLD VI se ha encargado a coordinadores específicos, con reconocida experiencia en sus respectivos campos y de diferentes países, disciplinas e instituciones. Les hemos denominado «coordinadores», en lugar de «autores», porque cada uno de ellos ha aportado su propio enfoque y experiencia al informe. Para su redacción, han coordinado la colaboración con una multiplicidad de actores que han contribuido a establecer los argumentos centrales de los capítulos.

Estas contribuciones constituyen un elemento clave del informe, ya que no solo aportan información sobre las experiencias vividas, sino también ideas que ayudan a configurar los futuros caminos hacia la igualdad. Cada

14 Knowledge in Action for Urban Equality (KNOW) es un programa de cuatro años financiado por el Economic and Social Research Council (ESRC) en el marco del Global Challenges Research Fund (GCRF) del Reino Unido. Es un consorcio mundial de investigadores y socios que incluye 13 instituciones de nueve países diferentes de Asia, África y América Latina y está dirigido por la profesora Caren Levy, de la Unidad de Planificación de Desarrollo (DPU) de Bartlett, University College London. El Comité de Dirección de GOLD VI incluye a tres miembros del equipo KNOW: la profesora Caren Levy, el doctor Alexandre Apsan Frediani y la doctora Camila Cociña. Consulte https://www.urban-know.com para obtener más información.

capítulo incluye contribuciones de cuatro tipos de fuentes diferentes:

- la **red de CGLU**, con la contribución de 17 equipos, comisiones, foros, comunidades de prácticas y redes asociadas y la participación directa de sus miembros; sus contribuciones se basan en las experiencias de los gobiernos locales y regionales y garantizan un buen equilibrio de las diferentes geografías y territorios;
- **redes de la sociedad civil**, que se basan en las experiencias de los miembros de principalmente seis coaliciones mundiales: la Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda (Asian Coalition for Housing Rights, ACHR), la Red CoHabitat (CoHabitat Network), la Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad (Global Platform for the Right to the City, GPR2C), la Coalición Internacional para el Hábitat (Habitat International Coalition, HIC), la Internacional de Asentamientos Informales (Slum/Shack Dwellers International, SDI) y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, WIEGO);
- **miembros del equipo de KNOW**, de 12 centros de investigación, que se basan en las experiencias colectivas y las lecciones aprendidas de sus actividades en ciudades de África, Asia y América Latina, y
- otros **académicos e investigadores** que trabajan en temas relacionados con el informe, procedentes de diferentes universidades y centros de investigación.

A lo largo de los dos últimos años, GOLD VI ha organizado varios talleres colectivos, que se han celebrado en línea debido a las restricciones impuestas durante la pandemia de la COVID-19, y varias sesiones de intercambio de opiniones e información. Todas estas sesiones han propiciado el desarrollo colectivo de mensajes, temas y casos clave, en los que todos los participantes han contribuido al producto final que ahora podemos leer. Los talleres virtuales han sido espacios para debatir e intercambiar opiniones, validar los mensajes clave y acordar el contenido y el enfoque de los 66 estudios de caso (CBC, por sus siglas en inglés) y las 22 contribuciones temáticas (IBC, por sus siglas en inglés) que se han elaborado con el propósito de incluirlas en GOLD VI. Los capítulos de este informe se basan directamente en la riqueza de conocimientos y experiencias contenidos en estas contribuciones. CGLU y KNOW, conscientes de que varias de estas contribuciones pueden ser de interés para el público en general, han lanzado la Serie de documentos de trabajo GOLD VI, que permite el acceso a los IBC en sus versiones completas, y el Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad, donde también están disponibles los CBC[15].

Fuente: Jack Prommel, Unsplash.
La Paz, Bolivia.

A través de este proceso, esperamos que el legado de GOLD VI trascienda el contenido de este informe. Este legado también será importante para el fortalecimiento de las relaciones entre las organizaciones que actúan a nivel local y que han generado conocimientos y respuestas para la igualdad urbana y territorial en diferentes territorios.

15 Para consultar el contenido completo de la *Serie de documentos de trabajo GOLD VI* y el *Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad*, consulte https://www.goldvi.uclg.org/en.

Figura 1.2

Organización del proceso GOLD VI

Comité de Dirección de GOLD VI

Edgardo Bilsky [CGLU GOLD]
Caren Levy [KNOW-DPU]
Anna Calvete Moreno [CGLU GOLD]
Camila Cociña [KNOW-DPU]
Ainara Fernández Tortosa [CGLU GOLD]
Amanda Fléty Martínez [UCLG-CSIPDHR]
Alexandre Apsan Frediani [Know-IIED]
Cécile Roth [CGLU GOLD]

APOYO:
Camille Tallon [CGLU GOLD]
Nicola Sorsby [KNOW-IIED]
Jaume Puigpinós [CGLU CISDPDH]

Coordinadores de los capítulos

EL ESTADO DE LAS DESIGUALDADES
José Manuel Roche

COMUNALIZAR
Barbara Lipietz [DPU]
Gautam Bhan [IIHS]

CUIDAR
Olga Segovia [SUR]
María Ángeles Durán [Consejo Superior de Investigaciones Científicas]

CONECTAR
Julio Dávila [DPU]
Regina Amoako-Sakyi [U. of Cape Coast]

RENATURALIZAR
Adriana Allen [DPU]
Mark Swilling [U. of Stellenbosch]
Isabelle Anguelovski [Barcelona Lab for Urban Environmental Justice and Sustainability]

PROSPERAR
Edmundo Werna
Stephen Gelb [Overseas Development Institute]

DEMOCRATIZAR
Alice Sverdlik [IIED]
Diana Mitlin [U. of Manchester]

RED DE CGLU, SUS MIEMBROS Y SUS SOCIOS

- Comisión de Desarrollo Económico Local
- Comisión de Cultura
- Comité de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos
- Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV)
- Ciudades intermedias y Foro Global de la Economía Social
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa
- Metropolis
- CGLU Accesibilidad
- CGLU Ciudades Digitales
- CGLU Transición Ecológica
- CGLU Aprendizaje
- CGLU Migración
- CGLU Ciudades Periféricas
- CGLU Regiones
- CGLU Observatorio Mundial de la Descentralización y la Democracia Local (GOLD)
- CGLU Mujeres

REDES DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Asian Coalition for Housing Rights (ACHR)
- CoHabitat Network
- Global Platform for the Right to the City (GPR2C)
- Habitat International Coalition (HIC)
- Slum/Shack Dwellers International (SDI)
- Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)
- UrbaMonde
- Bloco das Ocupações Culturais – Movimento Cultural das Periferias
- World Enabled
- CISCSA Ciudades Feministas
- Asiye eTafuleni

MIEMBROS DEL EQUIPO DE KNOW

- Asian Coalition for Housing Rights (ACHR), Tailandia
- Ardhi University, Tanzania
- Centre for Community Initiatives (CCI), Tanzania
- Ciudad Universitaria José Antonio Echeverría (CUJAE), Cuba
- Indian Institute of Human Settlements (IIHS), India
- Institute of Global Prosperity (IGP), UCL, Reino Unido
- Makerere University, Uganda
- Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Perú
- Sierra Leone Urban Research Centre (SLURC), Sierra Leone
- The Bartlett Development Planning Unit, UCL, Reino Unido
- University of Melbourne, Australia
- University of Sheffield, Reino Unido

OTROS ACADÉMICOS Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN

- International Institute for Environment and Development (IIED), Reino Unido
- PEAK Urban
- Universidad Central de Venezuela, Venezuela
- Universitat Autònoma de Barcelona, España
- University of Greenwich, Reino Unido
- Raoul Wallenberg Institute, Suecia
- Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Francia
- Da Nang Architecture University, Vietnam

5 Cómo leer este informe

El informe GOLD VI ofrece reflexiones orientadas a la acción. Explora las condiciones y los instrumentos que pueden utilizarse para la cocreación de caminos hacia la igualdad. A fin de evitar que se reproduzcan los enfoques sectoriales y aislados de la igualdad, los capítulos están estructurados para recoger las distintas estrategias coordinadas que los GLR y los socios locales están adoptando para abordar las desigualdades. **Los títulos de los capítulos hacen referencia a *verbos* o *acciones* que los GLR están llevando a cabo en esta dirección: muestran caminos para abordar agendas diferentes, pero interconectadas.** La tabla 1.1 muestra la diversidad de temas que se pueden encontrar en cada capítulo.

El capítulo 2 ofrece una visión general del actual **Estado de las desigualdades** e incluye un debate sobre las tendencias relativas a la desigualdad y los retos que plantean a los GLR. El capítulo 3 se centra en **La gobernanza y los caminos hacia la igualdad urbana y territorial** y explica por qué la igualdad debe considerarse como una cuestión de gobernanza. También se centra en la importancia de comprender los marcos institucionales de los gobiernos locales, la descentralización y las estructuras de gobernanza multinivel, y propone un enfoque basado en los derechos como base de la gobernanza para promover la igualdad. Este capítulo también explica la noción de caminos y capacidades institucionales y su valor como enfoques prácticos que permiten a los GLR abordar las desigualdades.

Los capítulos siguientes se organizan en torno a seis caminos:

- El capítulo 4 se centra en el camino **Comunalizar**. Hacen referencia a la gobernanza, a la planificación y al acceso a la vivienda, al suelo y a los servicios básicos, y a las formas en que los GLR pueden promover enfoques centrados en la acción colectiva y fomentar una mayor igualdad urbana.
- El capítulo 5 se centra en el camino **Cuidar**. Se refiere a las múltiples acciones que pueden realizarse para promover la prestación de cuidados entre los diferentes grupos de la sociedad. Esto puede lograrse proporcionando redes de seguridad y creando vínculos de solidaridad. También examina las formas en que los GLR pueden promover prácticas de cuidados a través de políticas sociales, en campos como la educación y la sanidad, que proporcionan apoyo tanto a quienes lo necesitan como a quienes históricamente han cuidado de otros.
- El capítulo 6 trata del camino **Conectar**. Estos caminos incluyen múltiples intervenciones y programas que aumentan los vínculos tanto entre las ciudades como dentro de ellas y entre sus ciudadanos y ciudadanas. El capítulo también examina el papel de los GLR en la gobernanza y la planificación de un transporte, unas infraestructuras y una conectividad digital más equitativos.
- El capítulo 7 presenta el camino **Renaturalizar**. Trata de la gobernanza y la planificación de una relación renovada y más sostenible entre los sistemas naturales y los urbanos. Hace especial hincapié en desvincular el desarrollo económico del uso de los recursos naturales y en promover transiciones ecológicas más justas hacia sistemas de cero emisiones netas de carbono, la reducción de riesgos y la resiliencia urbana.
- El capítulo 8 trata del camino **Prosperar**. Este capítulo se centra en cuestiones como: los medios de subsistencia, el trabajo digno y las competencias profesionales de los trabajadores; el desarrollo empresarial y la resiliencia, y la concentración espacial de las

actividades productivas. Examina el papel de los GLR en la gobernanza y la expansión de las actividades productivas y generadoras de ingresos que tienen lugar en el espacio urbano y reconoce los sistemas formales e informales que contribuyen a la igualdad urbana y territorial.

- El capítulo 9 trata sobre el camino **Democratizar**. Se centra en los retos y las oportunidades a los que se enfrentan los GLR cuando intentan poner en marcha procesos participativos significativos, democratizar la toma de decisiones y desmontar las asimetrías de poder. Del mismo modo, también examina las tendencias subyacentes que afectan a los procesos de democratización.

Finalmente, el capítulo 10 presenta las **Conclusiones y recomendaciones finales** de GOLD VI y su búsqueda de la igualdad urbana y territorial. En él se analizan los retos transversales relacionados con la ampliación de los distintos caminos, así como la importancia de establecer asociaciones y mecanismos financieros que se basen en la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, incluidos el nacional, el regional y el local. Las conclusiones proponen que los GLR tengan en cuenta cinco principios clave en su búsqueda de la igualdad:

- un enfoque basado en los derechos concebido desde una perspectiva interseccional;
- el reconocimiento de la dimensión espacial de las desigualdades;
- una nueva cultura de gobernanza subnacional para profundizar en la democracia;
- una arquitectura fiscal y de inversión adecuada, y
- un compromiso práctico y transformador, que tome en consideración el pasado, se alimente del presente y se proyecte en el futuro.

Estos principios, así como sus interacciones dentro de los diferentes caminos analizados en GOLD VI, proporcionan el marco para las recomendaciones políticas que cierran el informe.

Cada uno de los capítulos de GOLD VI presenta una combinación de debates, reflexiones y experiencias concretas que valoran cómo las diferentes esferas de la gobernanza pueden contribuir a promover una mayor igualdad. En estos esfuerzos es fundamental la colaboración de los GLR con otros actores, incluida la sociedad civil. Todos ellos han trabajado conjuntamente para planificar caminos que puedan hacer avanzar la igualdad. Los recuadros de cada capítulo ofrecen ejemplos concretos, definiciones de conceptos e información clave sobre los mecanismos financieros relacionados con estos caminos. Estos recuadros, junto con la Serie de documentos de trabajo GOLD VI y el Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad, proporcionan información adicional que complementa el contenido del informe.

Fuente: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, Secretaría de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural. Alcaldía de Bello, Colombia.

GOLD VI es un intento colectivo de definir el papel de los GLR dentro del reto global de abordar las desigualdades y reconoce el compromiso de CGLU con la causa de promover una mayor igualdad. También destaca el potencial que aportan las estrategias de transformación local interconectadas y las oportunidades que ofrecen para construir caminos para el cambio a diferentes escalas. Para que se cumplan, las agendas globales de sostenibilidad necesitan el pleno compromiso de los GLR. Tal y como se expone en los diferentes capítulos de este informe, la atención a la igualdad exige un replanteamiento de la gobernanza urbana y territorial, tanto en su perspectiva como en sus procedimientos. En un momento en el que los retos asociados a las crisis globales y locales en curso probablemente crezcan y se intensifiquen en su complejidad, los principios de igualdad y derechos humanos ofrecen valores de orientación para la acción de las instituciones y los actores a diferentes escalas. Los GLR, en conjunto con otros niveles de gobierno y con la sociedad civil, tienen tanto la oportunidad como la responsabilidad ética de convertirse en voces activas y principales en este empeño.

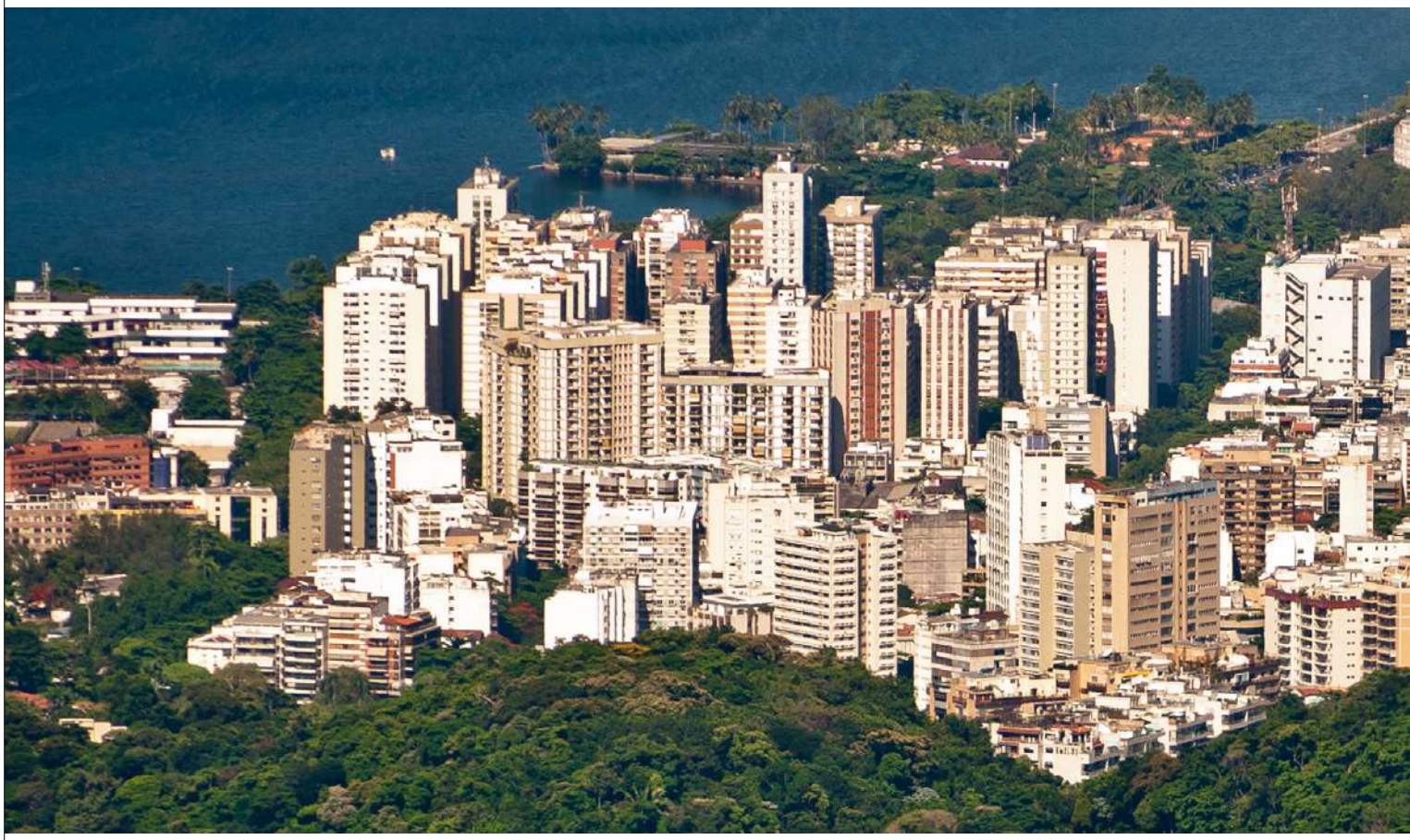
Tabla 1.1

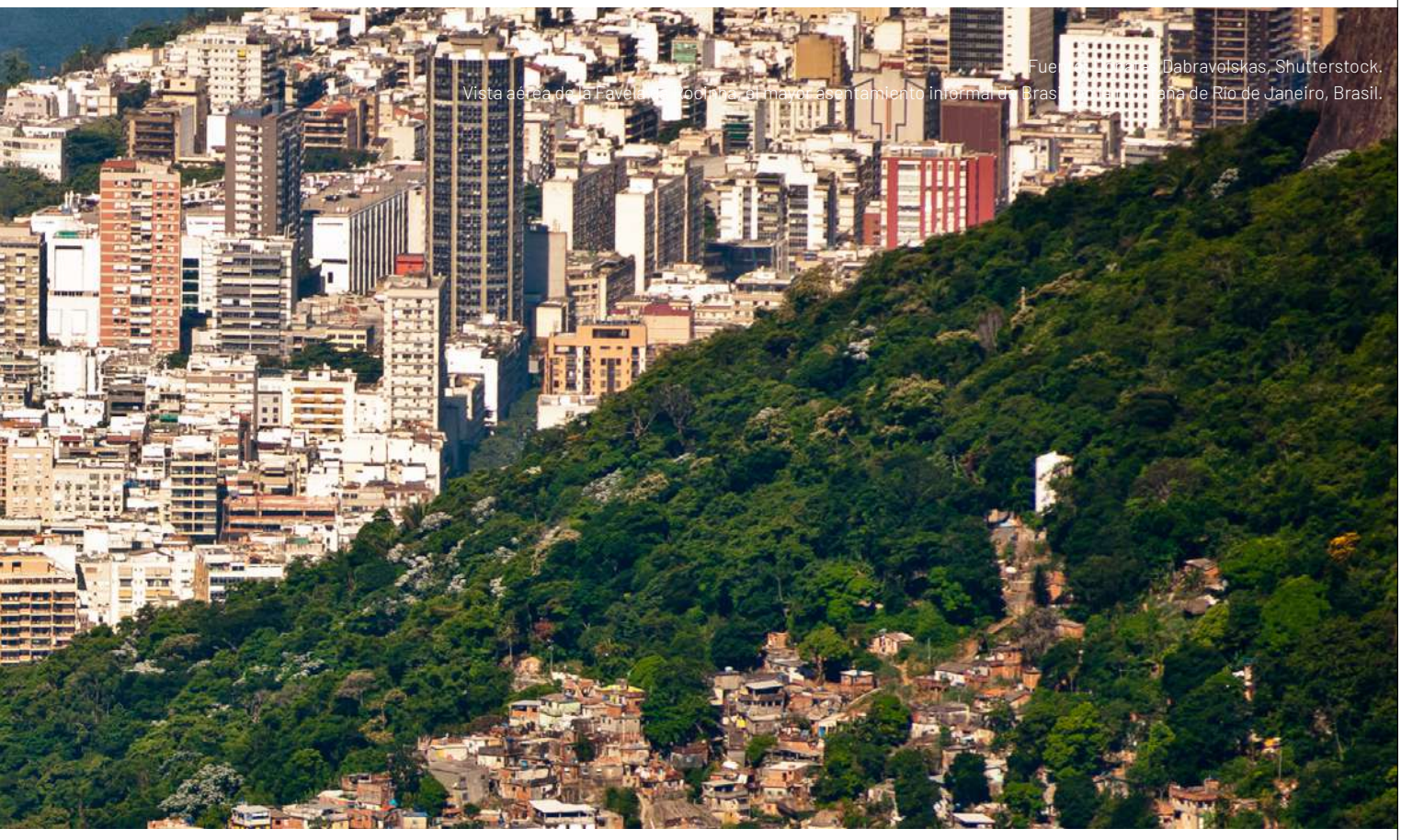
Cómo leer este informe: las agendas sectoriales que se debaten en los diferentes capítulos

Sectores/temas	Capítulos de los caminos
Vivienda y suelo	**Comunalizar** | **Cuidar** | **Renaturalizar** | **Prosperar**
Infraestructura	**Comunalizar** | **Conectar** | **Renaturalizar**
Sanidad	**Cuidar** | **Renaturalizar**
Educación	**Cuidar** | **Prosperar**
Prestación de servicios	**Comunalizar** | **Cuidar** | **Conectar** | **Democratizar**
Transporte y movilidad	**Conectar** | **Renaturalizar**
Discriminación e inclusión	**Comunalizar** | **Cuidar** | **Conectar** | **Renaturalizar** | **Prosperar** | **Democratizar**
Cultura	**Comunalizar** | **Democratizar**
Migración	**Cuidar** | **Democratizar**
Seguridad alimentaria	**Cuidar** | **Renaturalizar** | **Prosperar**
Economía urbana	**Conectar** | **Prosperar**
Generación de ingresos, trabajo digno y medios de subsistencia	**Renaturalizar** | **Prosperar**
Participación y democracia	**Comunalizar** | **Democratizar**
Recogida y gestión de datos	**Comunalizar** | **Conectar** | **Democratizar**
Espacios públicos	**Comunalizar** | **Cuidar** | **Conectar**
Finanzas urbanas y territoriales	**Comunalizar** | **Cuidar** | **Conectar** | **Renaturalizar** | **Prosperar** | **Democratizar**

Fuente: autores

02 ↓ El estado actual de las desigualdades





Fuente: Dabravolskas, Shutterstock.
Vista aérea de la Favela da Rocinha, el mayor asentamiento informal de Brasil, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil.

Coordinador del capítulo	José Manuel Roche (consultor independiente, Reino Unido)

Contribuidores

Este capítulo se ha elaborado sobre la base de las siguientes contribuciones, publicadas en el marco de la Serie de documentos de trabajo GOLD VI y del Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad:

The Urban Dimensions of Inequality and Equality	Christopher Yap Camila Cociña Caren Levy (The Bartlett Development Planning Unit, University College London, Reino Unido)
The State of Inequalities in Sub-Saharan African and Asian Cities	Wilbard J. Kombe Neethi P. Keerthana Jagadeesh Athira Raj (Ardhi University y Indian Institute for Human Settlements Bangalore, India)
The Differential Economic Geography of Regional and Urban Growth and Prosperity in Industrialised Countries	Philip McCann (Sheffield University Management School, Reino Unido)

Resumen

El mundo ha experimentado transformaciones increíbles en las décadas cercanas al cambio de milenio. Aunque la reducción de la pobreza extrema se encuentra entre estas transformaciones, es preocupante que los avances no se hayan distribuido de forma uniforme y que las desigualdades sigan aumentando. Las recientes crisis, como la pandemia de la COVID-19, han agravado este problema. Este capítulo ofrece una perspectiva global del estado de las desigualdades en las ciudades y regiones y contextualiza otros capítulos del informe GOLD VI.

Los Estados miembros de las Naciones Unidas, alarmados por el estado de las desigualdades mundiales, acordaron específicamente actuar para reducirlas como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por este motivo se añadió un objetivo explícito: «reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos» como el décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS). La Agenda 2030 también se compromete a «no dejar a nadie atrás», lo que, en la práctica, implica reducir las desigualdades entre los distintos grupos sociales. Estos acuerdos han sido ratificados por la Nueva Agenda Urbana. Debido a su énfasis en la *localización*, la Agenda 2030 aboga por un enfoque inclusivo y localizado del desarrollo.

Las relaciones entre la urbanización y las desigualdades no son sencillas. Aunque es difícil generalizar, el patrón general muestra que las ciudades tienden a ser más prósperas y desiguales, al tiempo que concentran una gran parte de la pobreza nacional. Las desigualdades urbanas se manifiestan de forma diferente en cada ciudad y región del mundo. Las desigualdades de ingresos se (re)producen a través de las interacciones entre procesos globales y locales, las identidades socioculturales locales, las diferencias institucionales a escala nacional y las historias sociales y económicas locales.

El panorama dista mucho de ser homogéneo, ya que los países, territorios y ciudades de todo el mundo presentan niveles de desigualdad notablemente diferentes. Mientras que la desigualdad de ingresos entre países se ha ido reduciendo, las desigualdades dentro de los países han ido en aumento desde la década de 1980. Algunas ciudades y territorios metropolitanos también se han beneficiado de manera desproporcionada gracias a la globalización, lo que ha provocado un aumento de las desigualdades territoriales en algunos países. La financiarización de las infraestructuras urbanas y la multiplicación de «guetos» en algunas ciudades son buenos ejemplos de cómo los flujos circulatorios de capital potencian ciertas desigualdades urbanas.

Hoy en día, existe un amplio consenso sobre que el bienestar, la pobreza y las desigualdades son de naturaleza multidimensional. Las dinámicas que subyacen a las desigualdades en esas dimensiones no monetarias tienen sus propias especificidades que, a su vez, exigen diferentes respuestas políticas a escala nacional y local. Este capítulo ofrece una perspectiva general de las desigualdades dentro de un conjunto de dimensiones de los ODS que son relevantes para el contexto local. Entre ellas se encuentran: (a) infraestructuras y servicios básicos; (b) planificación espacial, gestión del suelo y vivienda; (c) educación, sanidad y servicios sociales; (d) transporte, movilidad y espacio público, y (e) empleo y trabajo digno.

Las desigualdades se agravan y exacerban unas a otras, especialmente las experimentadas por quienes pertenecen a más de un grupo marginado, lo que suele intensificar la gravedad de sus efectos y la forma en que se experimentan. Las desigualdades interseccionales son relacionales, y resulta fundamental comprender las estructuras de poder que las reproducen. El compromiso de no dejar a nadie atrás, formulado en la Agenda 2030, requiere que las sociedades reduzcan las desigualdades entre los diferentes grupos sociales.

Fuente: AsiaTravel, Shutterstock
Desigualdades relacionadas con la exposición al riesgo de inundaciones entre los hogares más pobres y los más ricos en Yakarta, Indonesia.

Estado de las desigualdades

Las desigualdades globales han aumentado significativamente durante los últimos años

El **10 %** más rico de la población mundial

gana

El **52 %** de los ingresos globales[a]

Mientras que

El **50 %** más pobre de la población mundial

gana

El **8 %** de los ingresos globales[a]

Debido a la pandemia de la COVID-19:

100 M de personas han caído en la pobreza extrema.

Se prevé que esta cifra se mantenga muy por encima de los niveles prepandémicos, especialmente en África y América Latina.[b]

150 M de personas no consumen una cantidad suficiente de alimentos.[c]

en 2019 **690 M** de personas

a principios de 2022 **840 M** de personas

Las desigualdades de género siguen siendo considerables a nivel mundial y los avances son demasiado lentos. **La proporción de los ingresos laborales totales por género es:**[d]

31 % ♀ 69 % ♂ 1990

35 % ♀ 65 % ♂ 2015–2020

La globalización ha avanzado a costa del aumento de las desigualdades territoriales. La diferencia absoluta entre la renta per cápita media de los países de renta alta y baja aumentó de:[e]

27.600 USD en 1990 → **42.800 USD** en 2018

El porcentaje de ingresos del 1 % más rico estaba cerca del 10 % en Europa occidental y en EE. UU. en 1980. Desde entonces ha aumentado hasta llegar al 12 % y al 20 %, respectivamente, en 2016. A escala mundial, las desigualdades de ingresos van en aumento, y las desigualdades dentro de los países ahora son incluso mayores que las desigualdades entre países.[f]

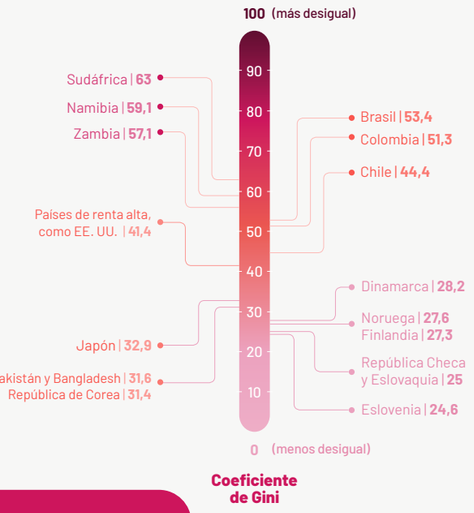
EL 1 % MÁS RICO

% de los ingresos totales que posee el 1 % más rico:

2016: 12 % → 20 %

1980: 10 % → 10 %

Las desigualdades de ingresos varían[g]



Los países experimentan las desigualdades de manera diferente

Las ciudades y la población urbana crecen rápidamente, lo que crea complejos problemas de desigualdad

55 % (4.200 M de personas) — 2018

de la población mundial vivía en ciudades en 2018.[h]

68 % (6.700 M de personas) — 2050

de la población mundial vivirá en ciudades en 2050.[h]

El 90 % de esta nueva población urbana vivirá probablemente en Asia y África.[h]

Coeficientes de Gini a nivel de ciudad

50 — Se han identificado coeficientes de Gini de 50 o más en **ciudades sudafricanas, latinoamericanas** y **norteamericanas**.[i]

40 — **Las ciudades asiáticas** parecen ser menos desiguales, con coeficientes de Gini por debajo de 40, al igual que **las ciudades europeas,** con valores normalmente inferiores a 40 (excepto Londres, que está por encima de 50).

! — Normalmente, las **mayores desigualdades** se encuentran en las **ciudades más grandes**.[i]

Desigualdades crecientes

Las desigualdades no se manifiestan de la misma manera en todas partes. A menudo son el resultado de decisiones políticas en las que los GLR tienen un papel estratégico. Aunque existe una correlación entre la creciente urbanización y el aumento de las desigualdades dentro de las ciudades, aún no se ha determinado la causalidad entre ambas.[j]

Brasil, de 55,6 a 51,9:

Entre 2006 y 2016, las desigualdades urbanas en Brasil disminuyeron, pero volvieron a aumentar tras un cambio en las políticas nacionales. En 2021:[j]

El 50 % más pobre de la población ganaba **27 VECES MENOS** que **el 10 % más rico** de la población.

1 Introducción

El mundo ha experimentado una increíble transformación durante las décadas pasadas y al inicio del nuevo milenio. Los datos positivos son el ascenso de las economías emergentes y los avances en la reducción de la pobreza extrema en la mayoría de los países del mundo. Por ejemplo, China extrajo de la pobreza extrema a 74.500 millones de personas entre 1990 y 2016[1]. En Ruanda se produjo un fuerte descenso de la mortalidad infantil de menores de cinco años entre 1990 y 2019: pasaron de 150 a 34 muertes de menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos[2]. El número de matrimonios infantiles se ha reducido considerablemente, sobre todo en el sur de Asia. En Bangladés se redujo del 47 % al 16 % entre 1994 y 2019, y en la India, del 18 % al 5 % entre 1993 y 2016[3]. El mundo sigue urbanizándose: en el África subsahariana, la proporción de población que vive en zonas urbanas aumentó del 27 % al 41 % entre 1990 y 2020, y se espera que aumente rápidamente en las próximas décadas[4]. Al mismo tiempo, los países están superando algunos de los retos de la urbanización; por ejemplo, el porcentaje de personas que utilizan servicios de saneamiento gestionados de forma segura en Tanzania aumentó del 5 % al 26 % entre 2000 y 2020[5].

Lamentablemente, todavía es preocupante que los avances no se hayan distribuido de manera uniforme y que las desigualdades sigan aumentando. Es importante destacar que las desigualdades dentro de los países han aumentado considerablemente desde la década de 1980[6]. En particular, la acumulación de riqueza por parte de los multimillonarios mundiales ha crecido hasta niveles extraordinarios, ya que el 1 % ha acaparado el 38 % de toda la riqueza adicional acumulada desde mediados de la década de 1990, mientras que el 50 % de la población mundial más pobre solo ha acumulado el 2 %[7]. **En muchos países, la globalización se ha producido a costa de un aumento de las desigualdades territoriales.** En China, la brecha entre las regiones costeras y las del interior se ha ampliado notablemente, igual que la división entre zonas urbanas y rurales[8]. Las mayores metrópolis del mundo, como **Londres** (Reino Unido), **Nueva York** (EE. UU.) y la **zona de la bahía del norte de California** con la conurbación de **San Francisco** y **San José** (EE. UU.), también parecen haber captado de forma desproporcionada los beneficios de la globalización, mientras que las desigualdades dentro de las ciudades están aumentando en diversas zonas[9]. **La persistencia de las desigualdades sigue siendo un obstáculo importante para reducir la pobreza en muchos contextos.** Un análisis de 88 países

1 El nivel de pobreza extrema en China se redujo del 66 % en 1990 al 0,5 % en 2016 (según los datos más recientes disponibles). Las cifras corresponden a las estimaciones de pobreza extrema del Banco Mundial basadas en el umbral de pobreza de 1,90 USD al día. Fuente: https://data.worldbank.org/indicator.

2 Estimaciones del Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas para la Estimación de la Mortalidad en la Niñez (UNICEF, Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas). Fuente: UN-IGME, «United Nations Inter-agency Group for Child Mortality Estimation», 2022, https://bit.ly/3kic3bG.

3 Datos del Banco Mundial compilados a partir de datos de UNICEF; encuestas demográficas y de salud, encuestas de indicadores múltiples por conglomerados, encuestas de indicadores relativos al sida, encuesta de salud reproductiva y otras encuestas de hogares. Fuente: Banco Mundial, «Mortality rate, under-5 (per 1,000 live births)», Data, 2022, https://bit.ly/3visHhs.

4 Fuente: ONU-DAES, «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision» (Nueva York, 2019), https://bit.ly/3L7nEWT.

5 Estimaciones del Programa Conjunto de la Organización Mundial de la Salud y UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua, Saneamiento e Higiene: UNICEF y OMS, «WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene», 2022, https://bit.ly/3rTZYNS.

6 Lucas Chancel et al., «World Inequality Report 2022», 2022, https://bit.ly/3tVKOI4.

7 Esta cifra se refiere a la tasa media de crecimiento anual de la riqueza entre 1995 y 2020 proporcionada por el informe World Inequality Report 2022 (fuente: Chancel et al.). Hay que tener en cuenta que la desigualdad en la riqueza aumentó a un ritmo mayor que la desigualdad en los ingresos. Tal y como se comenta en la sección 4.2 de este capítulo, el 1 % de la población que más gana en el mundo acaparó el 23 % del crecimiento mundial total entre 1980 y 2020, frente al 9 % de crecimiento del 50 % inferior. Para conocer las diferencias sobre cómo medir la desigualdad de la riqueza y de la renta, consulte el recuadro 2.5.

8 Shi Li, Terry Sicular, y Finn Tarp, «Inequality in China: Development, transition, and policy», *WIDER Working Paper*, 2018.

9 Simona Iammarino y Philip McCann, *Multinationals and Economic Geography: Location, Technology and Innovation* (Cheltenham: Edward Elgar, 2013); Philip McCann y Zoltan J. Acs, «Globalization: Countries, Cities and Multinationals», *Regional Studies* 45, n.º 1 (2011): 17-32.

reveló que los niños y niñas que viven en los hogares más pobres tienen tres veces más probabilidades de morir antes de los cinco años que los de los hogares más ricos. Es más, se trata de una tendencia que empeoró en la mayoría de los países entre 2000 y 2014[10]. En otros países, las disparidades regionales en materia de desarrollo humano han aumentado. Por ejemplo, en la región del noreste de Nigeria, donde más de la mitad de los niños menores de 5 años sufren un retraso en el crecimiento, el aumento de la malnutrición en los últimos años ha agravado las desigualdades territoriales existentes[11]. Existen muchos y muy variados relatos, y están lejos de ser unidireccionales, pero hay una creciente inquietud por el estado de las desigualdades globales y la perspectiva de que puedan empeorar si no se ponen en marcha rápidamente las medidas adecuadas para contrarrestarlas[12].

Las crisis mundiales y nacionales también han provocado importantes contratiempos. A principios de 2021, los organismos de las Naciones Unidas (ONU) advirtieron que el hambre aguda iba a dispararse en más de 20 países debido a una combinación de factores que incluían los conflictos y la crisis de la COVID-19[13]. El Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia, conocido como UNICEF, estimó que, en todo el mundo, los niños y niñas en edad escolar perdieron 1,8 billones de horas de aprendizaje presencial debido a los cierres por COVID-19 entre marzo de 2020 y febrero de 2021[14]. Los datos emergentes también han demostrado que todos los tipos de violencia contra las mujeres y las niñas, y en particular la violencia doméstica, se intensificaron durante los confinamientos por COVID-19[15]. Según las proyecciones del Banco Mundial, la crisis económica generada por la COVID-19 puede hacer que entre 88 y 115 millones de personas vuelvan a caer en la pobreza extrema, lo que agrava los retrocesos anteriores sufridos durante la crisis financiera de 2008. De hecho, las secuelas de la crisis financiera de 2008 ya demostraron que la resiliencia y la capacidad de recuperación tras las recesiones varían según las ciudades y los territorios, lo que puede agravar las disparidades territoriales existentes en muchos países[16]. Y un hecho alarmante: las catástrofes medioambientales son cada vez más frecuentes y suelen tener un impacto desproporcionado en las regiones más pobres. Además, es preocupante que la crisis climática y otras crisis agraven aún más la crisis de desigualdad.

Este capítulo introductorio ofrece una visión general del estado actual de las desigualdades en diferentes ciudades y regiones. Examina las desigualdades a diferentes escalas y analiza los debates y tendencias actuales sobre la medición y las respuestas a las desigualdades en ciudades y territorios. El capítulo se divide en cinco secciones. La primera establece el escenario y presenta las opiniones en torno a los debates políticos actuales, incluyendo la creciente inquietud por el estado de las desigualdades globales y los compromisos internacionales para abordar las desigualdades como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. En la segunda sección se examina la geografía mundial de las desigualdades de ingresos. Primero se evalúan las diferencias entre países y luego se comparan las desigualdades entre áreas metropolitanas y ciudades. En su desarrollo, este capítulo proporciona una perspectiva general de cómo medir las desigualdades económicas y ofrece sugerencias sobre dónde encontrar datos. La tercera sección adopta un enfoque más dinámico y explica cómo han cambiado las desigualdades económicas mundiales y las desigualdades territoriales dentro de los países desde la década de 1980. Se hace hincapié en la forma en que los procesos globales y locales se interrelacionan para producir los patrones de desigualdades económicas que se experimentan hoy en día. La cuarta sección adopta una perspectiva más multidimensional y se aleja de un enfoque limitado a los ingresos y la riqueza. Comienza explicando por qué es importante tener en cuenta las desigualdades multidimensionales y presenta las mejores formas de medirlas tanto a nivel local como territorial. Asimismo, ofrece una visión general del estado de las desigualdades multidimensionales y analiza la cuestión de la intersección de las desigualdades, ya que explica que la pertenencia a más de un grupo desfavorecido o marginado influye en la gravedad de las desigualdades y en la forma en que se experimentan. Esta sección abarca un conjunto de dimensiones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que son muy relevantes para el contexto local. Entre ellas se encuentran: (a) infraestructuras y servicios básicos; (b) ordenación del territorio, gestión del suelo y vivienda; (c) educación, sanidad y servicios sociales; (d) transporte, movilidad y espacio público, y (e) empleo y trabajo digno. El capítulo concluye con varias observaciones que vinculan el debate con el resto del informe.

10 Zhihui Li et al., «Assessing levels and trends of child health inequality in 88 developing countries: from 2000 to 2014», *Global Health Action* 10, n.º 1 (2017).

11 Emma Samman et al., «"Leave no one behind" – five years into Agenda 2030: guidelines for turning the concept into action» (Londres, 2021).

12 Consulte el relato histórico en: Mike Savage, *The Return of Inequality Social Change and the Weight of the Past* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2021).

13 PMA y FAO, «Hunger Hotspots. FAO-WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity: March to July 2021 Outlook» (Rome, 2021), https://bit.ly/3ifyOvE.

14 UNICEF, «COVID-19 and School Closures. One year of education disruption», 2021, https://bit.ly/35JbF2g.

15 ONU-Mujeres, «Facts and figures: Ending violence against women», 2022, https://bit.ly/3iaQkkT.

16 Philip McCann, «The Differential Economic Geography of Regional and Urban Growth and Prosperity in Industrialised Countries», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

2 Creciente inquietud por el estado de las desigualdades en el mundo

Una serie de acontecimientos llamaron la atención sobre la creciente desigualdad en el momento en que los Estados miembros de la ONU negociaban la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[17]. Los nuevos datos sobre las desigualdades mundiales revelaron aumentos considerables desde la década de 1980 que tenían un impacto importante sobre el bienestar de la población. Se observaron especialmente en los países de renta alta, impulsados, sobre todo, por un fuerte aumento de los ingresos y la riqueza de los segmentos superiores de la sociedad[18]. Los nuevos datos también indicaron un aumento de las desigualdades territoriales en algunos países, en los que las grandes metrópolis, interconectadas a nivel mundial, se beneficiaron de forma desproporcionada del crecimiento económico[19]. Paralelamente, se sucedieron disturbios y movilizaciones sociales en muchas ciudades, tanto como reacción a la crisis financiera de 2007/08 como por el repunte mundial de los precios de los productos básicos[20]. Una importante investigación del Fondo Monetario Internacional (FMI) demostró los efectos perjudiciales de las desigualdades de ingresos sobre el crecimiento económico, lo que puso en tela de juicio ciertos dogmas económicos que habían prevalecido desde la década de 1980[21]. Estos y otros acontecimientos también contribuyeron a un cambio en la opinión pública. En 2015, las organizaciones internacionales debatieron y cambiaron su postura sobre la necesidad de poner un límite a las desigualdades extremas (por ejemplo, la ONU, el Foro Económico Mundial, el Banco Mundial y el FMI)[22].

17 Para consultar el relato histórico: Samman et al., «"Leave no one behind" – five years into Agenda 2030: guidelines for turning the concept into action».

18 Un investigador del Banco Mundial publicó el primer estudio interpersonal sobre la desigualdad mundial, para el que diseñó el famoso «gráfico del elefante» que se menciona más adelante en este capítulo. Véase: Christoph Lakner y Branko Milanovic, «Global Income Distribution : From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession», Policy Research Working Paper (Washington DC, 2013), https://bit.ly/3JtGFSz. En esta época, Thomas Piketty también publicó su reconocido libro: Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014). El informe sobre la riqueza global Global Wealth Report se publicó con nuevos datos a largo plazo sobre las desigualdades ajustadas a los datos administrativos fiscales. Véase: «World Inequality Database», 2022, https://wid.world/. Más datos en: Gilles Keating et al., «Global Wealth Report 2013» (Zurich, 2013). Oxfam publicó un informe con la famosa estadística de que solo 85 personas poseían tanta riqueza como la mitad más pobre de la humanidad, una cifra que se ha actualizado desde entonces. Véase: Ana Caistor Arendar y Emma Seery, «Even it up: time to end extreme inequality» (Oxford, 2014), https://bit.ly/3wtvRzZ; Max Lawson et al., «Unpaid and underpaid care work and the global inequality crisis» (Oxford, 2020), https://bit.ly/37CJaDM.

19 Iammarino y McCann, *Multinationals and Economic Geography: Location, Technology and Innovation*; McCann y Acs, «Globalization: Countries, Cities and Multinationals».

20 Isabel Ortiz et al., «World Protests 2006-2013», Initiative for Policy Dialogue Working Paper (Nueva York, 2013), https://bit.ly/3qorF0t.

21 Los dogmas económicos neoclásicos dominantes en los años 80 y 90 creían que abordar las desigualdades era perjudicial para la economía, y que el aumento de las desigualdades estaba inevitablemente ligado al crecimiento económico. Por lo tanto, creían que los gobiernos no debían poner límites al aumento de las desigualdades. Estas ideas han sido cuestionadas por las investigaciones del Fondo Monetario Internacional. Véase: Jonathan David Ostry, Andrew Berg, y Charalambos Tsangarides, «Redistribution, Inequality, and Growth», IMF Staff Discussion Notes (Washington, DC, 2014), https://bit.ly/3IuPnhM.

22 Véase la declaración de Christine Lagarde, directora del Fondo Monetario Internacional en 2014, en la que advertía de la amenaza de las desigualdades de renta: «Los líderes empresariales y políticos del Foro Económico Mundial tendrían que recordar que en demasiados países son muy pocas personas quienes disfrutan de los beneficios del crecimiento. Esta no es una receta para la estabilidad y la sostenibilidad». Artículo completo en: Chris Giles, «IMF warns on threat of income inequality», *Financial Times*, 2014, https://on.ft.com/3Ljxh4v. Véase también el discurso del presidente del Banco Mundial: David Malpass, «Reversing the Inequality Pandemic: Speech by World Bank Group President David Malpass», Speeches & Transcripts, 2020, https://bit.ly/36up8uJ. En relación con el Foro Económico Mundial,

No es de extrañar que la creciente inquietud por el estado de las desigualdades a escala mundial también se convirtiera en el centro de las negociaciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. **El debate fue más allá de la dimensión económica y también se consideraron las desigualdades en educación, salud, empleo, vivienda y muchas otras dimensiones del bienestar.** Se llegó al consenso de que los anteriores objetivos globales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tenían un punto ciego en cuanto a la desigualdad y que los segmentos más vulnerables y estructuralmente discriminados de la sociedad no recibían los beneficios de los progresos realizados en materia de desarrollo humano, ya que las desigualdades aumentaban[23]. Se criticó a los gobiernos por dar prioridad a las medidas sencillas y a corto plazo o de responder solo a la población a la que es más fácil llegar, y por preocuparse menos de las personas más pobres. La evidencia sugería que, para la población desfavorecida, las mejoras alcanzadas en muchas dimensiones del desarrollo humano no habían sido tan rápidas como para el resto de la población[24]. Las instituciones académicas, la sociedad civil y otros activistas desempeñaron un papel fundamental para convencer a los Estados miembros de la ONU de que se comprometieran a reducir las desigualdades y a dar prioridad a los grupos marginados como parte de la Agenda 2030[25]. El principio de «no dejar a nadie atrás», que se acordó en la Agenda 2030, hizo que el enfoque de las políticas fuera más allá de las estadísticas medias nacionales y puso de relieve las desigualdades territoriales y de grupo. Asimismo, el ODS 10 se compromete explícitamente a reducir las desigualdades tanto entre países como dentro de ellos (véase el recuadro 2.1). Además, el énfasis en la *localización* de la Agenda 2030 opta por un enfoque inclusivo y localizado que otorga al contexto subnacional una función importante en el establecimiento de objetivos y metas locales, así como en la determinación de los medios de implementación[26]. El compromiso de reducir las desigualdades y de no dejar a nadie atrás se ha reafirmado desde entonces en otras conferencias mundiales, como la Nueva Agenda Urbana acordada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, véase el recuadro 2.2)[27].

Hoy en día existe un consenso general sobre el riesgo inherente a permitir que las desigualdades extremas sigan creciendo[28]. **Las crecientes desigualdades, incluidas las territoriales, parecen estar erosionando la cohesión social; a su vez, se han convertido en uno de los principales motores de las recientes crisis políticas[29].** La pandemia de la COVID-19 no ha hecho más que acentuar esta tendencia. Existe la inquietud de que la población desfavorecida se haya visto afectada de forma desproporcionada por la COVID-19, porque ha experimentado una mayor incidencia de la enfermedad y porque ha tenido que soportar un mayor impacto de las medidas de mitigación aplicadas por los gobiernos[30]. También se ven importantes desigualdades geográficas en la forma en que la COVID-19 ha afectado a los países y territorios de todo el mundo, según sus respectivas capacidades de respuesta y adaptación a la crisis. Todo ello ha provocado un nuevo consenso: la reducción de las desigualdades será un tema básico para los próximos años, que formará parte de la recuperación pospandémica y también de la ruta para alcanzar la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

Fuente: Alessandro Biascioli/Shutterstock.
Una activista del movimiento Black Lives Matter protesta contra el racismo y lucha por la igualdad.

véase: Larry Elliott, «World Economic Forum publishes 14-point plan to tackle global inequality», *The Guardian*, 2015, https://bit.ly/3tq2EnK; Winnie Byanyima, «We must end extreme inequality. Now.», World Economic Forum, 2014, https://bit.ly/3isqnxj.

23 Sakiko Fukuda-Parr, «Reducing Inequality – The Missing MDG: A Content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements», *IDS Bulletin* 41, n.º 1(2010): 26-35.

24 Jose Manuel Roche et al., «The Lottery of Birth: Giving all children an equal chance to survive» (Londres, 2015), https://bit.ly/36AXf41.

25 Ben Phillips, *How to Fight Inequality: (and Why That Fight Needs You)* (Londres: Wiley, 2020).

26 CGLU, «GOLD V: La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios» (Barcelona, 2019), https://bit.ly/3leSkon.

27 ONU-Habitat, «Nueva Agenda Urbana» (Quito, 2017), https://bit.ly/3XfsGqc.

28 La Agenda 2030 lo destaca, pero también se ve porque las principales instituciones, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han cambiado significativamente de postura.

29 Por ejemplo, la geografía de los patrones de voto durante el Brexit en el Reino Unido parece haber reflejado una «geografía del descontento», en la que los votantes han utilizado las elecciones, o un referéndum en este caso, como una oportunidad para el «motín» y para expresar su descontento. Se ha notado una cierta sensación de que «se ha dejado atrás» a algunas comunidades mientras que Londres y el sureste de Inglaterra han prosperado. Véase el debate en: Philip McCann y Raquel Ortega-Argilés, «The UK "geography of discontent": narratives, Brexit and inter-regional "levelling up"», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 14, n.º 3 (2021): 545-64.

30 The Lancet Editorial, «COVID-19—break the cycle of inequality», *The Lancet* 6, n.º 2 (2021), https://bit.ly/3ipcgJe.

Recuadro 2.1

El compromiso de reducir las desigualdades en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La reducción de las desigualdades entre los países y dentro de ellos, incluidas las desigualdades territoriales y a escala de las ciudades, se reconoce como un compromiso básico dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como en otros objetivos clave interrelacionados. La declaración de la ONU sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible afirma:

«El desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes.» [31]

ODS 10: un objetivo específico para reducir la desigualdad

Entre los ODS figura un objetivo explícito para «reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos» (ODS 10) y un conjunto de metas relacionadas que incluyen el famoso objetivo de «prosperidad compartida» (meta 10.1 de los ODS). Este, junto con el de acabar con la pobreza extrema, es uno de los objetivos gemelos del Banco Mundial.[32] El objetivo de «prosperidad compartida» estipula que los países deben lograr y mantener progresivamente un crecimiento de los ingresos del 40 % de los sectores más pobres de su población a tasas superiores a sus medias nacionales. Sin embargo, este objetivo ha sido cuestionado por pasar por alto la desigualdad de ingresos en el extremo superior de la distribución[33].

Una serie de metas relacionadas incluidas en el ODS 10 se centran en el empoderamiento y la promoción de la inclusión social, económica y política por grupo social (meta 10.2); la garantía de la igualdad de oportunidades y la eliminación de la discriminación (meta 10.3); la adopción de políticas, especialmente de políticas fiscales, salariales y de protección social, y el alcance progresivo de una mayor igualdad (meta 10.4), y una serie de metas que están explícitamente orientadas a la reducción de las desigualdades entre los países.

No dejar a nadie atrás: un enfoque sobre las desigualdades de grupo

Junto con el compromiso explícito de reducir las desigualdades, la Agenda 2030 también se compromete a no dejar a nadie atrás, lo que está estrechamente relacionado con las desigualdades horizontales o de grupo:

«Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás. Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados.» [34]

En realidad, el compromiso de no dejar a nadie atrás se ha puesto en práctica dando prioridad a los grupos estructuralmente discriminados («llegar primero a los más rezagados», según la propia declaración) y se han abordado las brechas de desigualdad entre estos grupos y el resto de la sociedad[35]. El desglose de datos se ha convertido en un

---

31 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (2015), https://bit.ly/3H8esC1.

32 La «prosperidad compartida» también es uno de los objetivos del Banco Mundial, junto con acabar con la pobreza. Véase: Dean Jolliffe y Peter Lanjouw, «A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals» (Washington, DC, 2015), https://bit.ly/3JBemSg.

33 Durante las negociaciones de los ODS, un grupo de académicos y activistas optó por un objetivo de desigualdad que hiciera hincapié explícitamente en la reducción de las desigualdades entre los más ricos (el 10 % de la población). Véase: Alex Cobham y Andy Sumner, «Is It All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality», CGD Working Paper (Washington, DC, 2013), https://bit.ly/3qj2xbF.

34 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

35 Sobre los antecedentes y la puesta en marcha del compromiso de no dejar a nadie atrás, véase: Samman et al., «"Leave no one behind" – five years into Agenda 2030: guidelines for turning the concept into action».

elemento fundamental del marco de los ODS, ya que clasifica los indicadores por sexo, zona rural/urbana, regiones dentro de un país, quintil inferior/superior de riqueza, situación de discapacidad, personas mayores, infancia, mujeres en edad reproductiva, personas con VIH/sida, personas refugiadas, personas desplazadas internamente, migrantes e incluso LGBTQIA+[36].

Recuadro 2.2

La Nueva Agenda Urbana y el compromiso de reducir las desigualdades y no dejar a nadie atrás[37]

«La persistencia de múltiples formas de pobreza, las desigualdades crecientes y la degradación ambiental siguen siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible en todo el mundo, siendo con frecuencia la exclusión social y económica y la segregación espacial una realidad irrefutable en las ciudades y los asentamientos humano.» (párrafo 3)

«Al reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos, la Nueva Agenda Urbana ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a fin de aprovechar plenamente su contribución vital al desarrollo sostenible, mejorar la salud y el bienestar humanos, fomentar la resiliencia y proteger el medio ambiente.» (párrafo 5)

«Reafirmamos nuestra promesa de asegurar que nadie se quede atrás y nos comprometemos a promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización y que permiten a todos los habitantes, independientemente de si viven en asentamientos formales o informales, llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano.» (párrafo 27)

Fuente: Riccardo Mayer, Shutterstock.
Unos niños y niñas bombean agua de un pozo en África occidental.

36 La población específica de interés se menciona en primer lugar en la declaración de las Naciones Unidas, y posteriormente, de forma más precisa, en los objetivos e indicadores. La población LGBTQIA+ no se menciona explícitamente, pero algunos sostienen que «otra condición» en la meta 10.2 puede incluir a las personas LGBTQIA+ y otros grupos estructuralmente discriminados. Es importante destacar que existe un desequilibrio evidente en el marco de los ODS. Algunos objetivos, como el ODS 4 sobre educación, se centran mucho más en las desigualdades entre los diversos grupos y entre los mejores y peores resultados. Otros objetivos, como el ODS 2 sobre poner fin al hambre, solo solicitan explícitamente el desglose por grupos de edad y por género. Los indicadores del ODS 11, «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles», incluyen el desglose por género, edad, personas con discapacidad y zona urbana/rural. Sobre el debate acerca del colectivo LGBTQIA+ y los ODS, véase: Brieanna Scolaro, «LGBTI and the Sustainable Development Goals: Fostering Economic Well-Being», *LGBTQ Policy Journal*, 2020, https://bit.ly/36etq9O.

37 ONU-Habitat, «Nueva Agenda Urbana».

3 La geografía mundial de las desigualdades de ingresos

El 10 % más rico de la población mundial concentra actualmente el 52 % de los ingresos mundiales, mientras que la mitad más pobre solo gana el 8 %. Esta brecha es aún más pronunciada cuando nos fijamos en la acumulación de la riqueza. El 10 % más rico de la población mundial posee el 75 % de la riqueza total del mundo. Estas son algunas de las principales conclusiones del recientemente publicado *World Inequality Report 2022*[38]. De hecho, cuando la mayoría de la gente piensa en las desigualdades, lo primero que le viene a la cabeza es la brecha entre los ricos y los pobres. **¿Cuál es el nivel de desigualdad de ingresos en las ciudades y en los territorios, y cómo se relaciona con el nivel de desigualdad más global?** Esta sección pretende responder a estas preguntas.

Fuente: Paul Keller, Flickr.
Cabañas de granjeros ante los gigantes viñedos de Aussenkehr, Namibia.

38 Chancel et al., «World Inequality Report 2022».

3.1 La urbanización y la dinámica de las desigualdades

Las modalidades de urbanización varían significativamente entre ciudades y regiones, lo que dificulta las generalizaciones, pero existen algunas tendencias claras en la relación entre urbanización y desigualdades. A escala mundial, los datos demuestran que los habitantes de las ciudades tienen mayor calidad de vida, lo que se asocia a mayores ingresos y mejor empleo, nivel educativo, salud y acceso a los servicios y la tecnología. Y ello, incluso teniendo en cuenta su mayor exposición a la delincuencia, la congestión, la contaminación y otros problemas[39]. Sin embargo, las altas tasas de crecimiento urbano están estrechamente asociadas a altos niveles de desigualdad[40]. Las mayores desigualdades se dan normalmente en las ciudades más grandes[41]. Los datos indican que las desigualdades intraurbanas

39 OCDE y Comisión europea, *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation* (Paris: OECD Publishing, 2020), https://bit.ly/3iluGdM.

40 Barry Hirsch, «Income Distribution, City Size and Urban Growth: a Final Re-examination», *Urban Studies* 19, n.º 1 (1982): 71-74; Stephen Nord, «Income Inequality and City Size: An Examination of Alternative Hypotheses for Large and Small Cities», *The Review of Economics and Statistics* 62, n.º 4 (1980): 502-8.

que se encuentran en la mayoría de los casos son más graves que las correspondientes desigualdades en las zonas rurales[42]. Junto con unos niveles de vida más altos, las ciudades suelen presentar menor incidencia relativa de pobreza en comparación con las regiones rurales. Sin embargo, debido a su escala, las ciudades tienden a concentrar una mayor proporción del número absoluto de personas pobres en un país[43]. Por lo tanto, las ciudades tienden a ser más prósperas, pero también más desiguales, y a concentrar una gran parte de la pobreza nacional.

El rápido ritmo de urbanización, sobre todo en África y Asia, es uno de los principales retos y motores del rápido crecimiento de las desigualdades en estas regiones (véase el recuadro 2.3). La rápida urbanización dificulta la planificación, lo que conduce a un desarrollo urbano mal estructurado y a un aumento de la pobreza y las desigualdades. Paradójicamente, la experiencia ha demostrado que las medidas para restringir la urbanización pueden incluso exacerbar las desigualdades. Este fenómeno se vio en la Sudáfrica de la época del *apartheid* y en la proliferación de las favelas de Brasil como respuesta a las medidas más bien pasivas de ese país para frenar la urbanización[44]. **Por lo tanto, la relación entre la urbanización y las desigualdades no es sencilla e implica procesos tanto económicos como sociopolíticos.**

Recuadro 2.3
Los retos de la rápida urbanización en África y Asia[45]

En la actualidad, alrededor del 55 % de la población mundial vive en ciudades, y se prevé que este porcentaje aumente hasta el 68 % en 2050. Además, se espera que los países africanos y asiáticos experimenten un crecimiento sin precedentes de la urbanización durante este siglo. Actualmente son las dos regiones menos urbanizadas del mundo: un 43 % de la población en África y un 50 % en Asia vive en entornos urbanos; esto se compara con el 82 % en América del Norte, el 81 % en América Latina y el Caribe, el 74 % en Europa y el 68 % en Oceanía. En la actualidad, África y Asia albergan casi el 90 % de la población rural del mundo.

África y Asia se están urbanizando rápidamente. La tasa media anual de cambio del porcentaje de población urbana es mayor en África y Asia (1,3 % y 1,1 %, respectivamente) que en las regiones con mayores niveles de urbanización (0,3 %). De cara al 2050, se prevé que el porcentaje de población urbana alcance el 59 % en África y el 66 % en Asia. A escala mundial, otros 2.500 millones de personas vivirán en zonas urbanas en 2050, y se espera que el 90 % de este crecimiento tenga lugar en África y Asia.

En el África subsahariana, una gran parte de la población (aproximadamente el 63 %) de este crecimiento exponencial de la población urbana está siendo absorbida por ciudades pequeñas e intermedias, de menos de un millón de habitantes; de hecho, estos son los centros urbanos de más rápido crecimiento en el África subsahariana. En 1970, apenas había ciudades de más de un millón de habitantes en el África subsahariana; en 2008, había 41.

41 Ronni Pavan y Nathaniel Baum-Snow, «Inequality and City Size», *The Review of Economics and Statistics* 95, n.º 5 (2013): 1535-48; Somwrita Sarkar et al., «The scaling of income distribution in Australia: Possible relationships between urban allometry, city size, and economic inequality», *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science* 45, n.º 4 (2018): 603-22.

42 Michael Lipton, «Urban bias revisited», *The Journal of Development Studies* 20, n.º 3 (1984): 139-66.

43 Banco Mundial, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography* (Washington, DC: Banco Mundial, 2009), https://bit.ly/3ucSF4d.

44 Gordon McGranahan y David Satterthwaite, «Urbanisation concepts and trends», Working Papers (Londres, 2014), https://bit.ly/3qkioXd.

45 ONU-DAES, «World Urbanization Prospects 2018: Highlights», 2019, https://bit.ly/34Y7r6j.

El crecimiento de las megaciudades, de más de 10 millones de habitantes, está actualmente dominado por los países de renta baja y media. En los países de renta alta solo se encuentra un pequeño número de estas ciudades. Por regiones, la mayoría de las megaciudades del mundo se encuentran en Asia (20), seguido de América Latina (6), mientras que únicamente hay dos o tres en cada una de las regiones restantes. En el África subsahariana, **Lagos** (Nigeria) y **Kinshasa** (República Democrática del Congo) ya son megaciudades, y para 2030 se prevé que **Dar es-Salam** (Tanzania), **Johannesburgo** (Sudáfrica) y **Luanda** (Angola) también se conviertan en megaciudades.

El desarrollo sostenible depende cada vez más del éxito de la gestión del crecimiento urbano. Sin embargo, estos rápidos ritmos de urbanización dificultan enormemente la planificación urbana, ya que el tiempo necesario para gestionar los reclamos por el uso del suelo, para su rehabilitación y consolidación, así como el tiempo necesario para proporcionar una infraestructura y un diseño urbano apropiados, suelen ser mucho más largos que los necesarios para el crecimiento urbano. Las pruebas históricas también han demostrado que las desigualdades son mayores en las zonas urbanas, lo que significa que el proceso de urbanización rápida también puede exacerbar las desigualdades.

Las desigualdades de ingresos son el resultado de las interacciones entre los procesos globales y locales. Estos procesos locales pueden verse exacerbados por la influencia de las identidades socioculturales locales, por las instituciones nacionales y por las historias sociales y económicas de las ciudades en cuestión[46]. Por esta razón, normalmente se piensa que la acción local, y en particular la dirigida por la comunidad, solo puede mitigar hasta cierto punto las condiciones económicas y las estructuras a escala macro que contribuyen a las desigualdades en los ingresos urbanos[47].

En el marco del capitalismo, la urbanización es fundamental para los procesos de desarrollo local, nacional y global, y desempeña un papel clave en la acumulación, movilización y espacialización del capital[48]. El desarrollo capitalista está condicionado por la «perpetua necesidad de encontrar sectores rentables para la producción y absorción de capital excedente» y las ciudades son fundamentales en este proceso, «dado que la urbanización depende de la movilización del producto excedente»[49]. **Por lo tanto, la urbanización puede entenderse como un proceso de reorganización socioespacial que concentra y localiza los flujos de capital.**

Las desigualdades urbanas se manifiestan de forma diferente en cada ciudad y región; dependen de procesos políticos, económicos, socioculturales y ecológicos y legados históricos, y están arraigadas en múltiples niveles. La proliferación de las desigualdades está parcialmente regulada por los mecanismos del mercado, pero también por la orquestación de las interacciones y relaciones sociales y políticas[50]. Estas contribuyen a las «desigualdades interlocales»[51], que adoptan una diversidad de formas y se experimentan de manera diferente según el grupo y el momento.

Los flujos circulatorios de capital y riqueza en las ciudades contemporáneas ilustran cómo pueden proliferar las desigualdades modelando los nuevos retos de la urbanización. Por ejemplo, aunque la inversión extranjera en infraestructuras urbanas puede contribuir al desarrollo urbano, a menudo también contribuye a las desigualdades urbanas a través de la gentrificación y el desplazamiento de las poblaciones urbanas marginadas[52]. Estos flujos internacionales de capital también interactúan con los flujos regionales, nacionales y locales de producción e intercambio. Asimismo, los procesos de hiperfinanciación han conducido e impulsado la mercantilización y comercialización de la producción de terrenos y viviendas, lo que ha tenido implicaciones directas en las formas en que las ciudades refuerzan los patrones de exclusión y desigualdad (véase el recuadro 2.4)[53].

46 Jack Burgers y Sako Musterd, «Understanding Urban Inequality: A Model Based on Existing Theories and an Empirical Illustration», *International Journal of Urban and Regional Research* 26, n.º 2 (2002): 403-13.

47 Scott Cummings, «Recentralization: Community Economic Development and the Case for Regionalism», *The Journal of Small and Emerging Business Law* 8 (2004): 131-49.

48 David Harvey, *Social Justice and the City* (Athens: University of Georgia Press, 2009); David Harvey, «The "New" Imperialism: Accumulation by Dispossession», *Socialist Register* 4 (2004), https://bit.ly/3lAkx70; David Harvey, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (Madrid: Akal, 2013).

49 David Harvey, «El derecho a la ciudad», *New Left Review* 53, n.º Nov/Dic (2008), https://bit.ly/2lOCVop.

50 Abdoumaliq Simone, «The social infrastructures of city Life in contemporary Africa», Discussion Paper (Uppsala, 2010).

51 Richard Schragger, «Is a Progressive City Possible? Reviving Urban Liberalism for the Twenty-First Century», *Harvard Law & Policy Review*, 7 (2013): 231-52.

52 Ramin Keivani, «A review of the main challenges to urban sustainability», *International Journal of Urban Sustainable Development* 1, n.º 1-2 (2010): 5-16.

53 David Madden y Peter Marcuse, *In Defense of Housing. The Politics of Crisis* (Londres: Verso, 2016); Raquel Rolnik, *La guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas* (Barcelona: Descontrol, 2018).

Las siguientes secciones ofrecen una perspectiva global del nivel y la dinámica de las desigualdades globales y locales, y de cómo estos procesos se interrelacionan para producir los patrones de desigualdad que se experimentan hoy en día, tanto a escala de la ciudad como del territorio.

Recuadro 2.4

Infraestructura urbana y financiarización

Según el relator especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, «el valor de los bienes inmuebles a nivel mundial es de unos 217 billones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa casi el 60% del valor de todos los activos mundiales, y los bienes inmuebles residenciales suponen el 75% del total»; además, «en el transcurso de un año, desde mediados de 2013 a mediados de 2014, la compra por las empresas de grandes propiedades en las 100 principales ciudades receptoras de todo el mundo pasó de 600.000 millones de dólares a 1 billón de dólares»[54]. Este volumen de activos es crítico, ya que «la financiarización está relacionada con la ampliación del crédito y la deuda contraída por los hogares vulnerables a las prácticas de concesión de préstamos con condiciones abusivas y con la inestabilidad de los mercados, cuyo resultado es la precariedad sin precedentes de la vivienda»[55].

3.2 Medición del nivel de desigualdad en el mundo

Las desigualdades de ingresos se manifiestan a varios niveles: global, regional y local. A escala mundial, puede interesar comparar las desigualdades entre países, examinar el tamaño de las economías o estudiar las desigualdades en el desarrollo económico. Si lo que interesa es comparar el tamaño de la economía, las métricas absolutas, como la renta nacional bruta (RNB), son más apropiadas. Sin embargo, si interesa comparar el nivel de vida medio de la población, los analistas tienden a utilizar medidas relativas, como la RNB per cápita. Se pueden utilizar enfoques absolutos y relativos similares para evaluar las desigualdades entre territorios o ciudades y para mostrar qué ciudades o territorios contribuyen más a la economía nacional (en términos absolutos) o qué ciudades o territorios poseen los niveles de vida más altos (en términos relativos). En todos estos casos, el área geográfica es la unidad de análisis, ya sea un país, los territorios dentro de un país o las propias ciudades. Un enfoque bastante diferente utiliza a las personas como unidad de análisis, comparando la distribución de la renta, el consumo o la riqueza dentro de un país, territorio o ciudad. En esta

Fuente: Juan Gomez, Shutterstock.
Pisos en el barrio del Raval, muy afectados por la financiarización de la vivienda, Barcelona, España.

54 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, «A/HRC/34/51: Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha» (Ginebra, 2017), párrafo 3, https://bit.ly/3IUG3I7.

55 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, párrafo 5.

sección se examinan los niveles de desigualdad de los ingresos utilizando varios enfoques diferentes para obtener medidas estándar de las desigualdades (véanse los recuadros 2.5 y 2.6 para observar las metodologías y las fuentes de datos referentes a la desigualdad de los ingresos).

Recuadro 2.5

Medición de la desigualdad económica

Las desigualdades en materia de ingresos, consumo y riqueza pueden medirse mediante datos de encuestas de hogares, que frecuentemente se complementan con datos fiscales administrativos y cuentas nacionales macroeconómicas. En los países más ricos, las encuestas se realizan con cierta frecuencia, pero en la mayor parte del mundo los datos sobre los ingresos de las personas y los hogares solo se recogen esporádicamente, quizás una vez cada dos o cinco años. Este recuadro se centra en la medición de la desigualdad económica, y el recuadro 2.8 aborda la medición de las desigualdades urbanas.

Ingresos, consumo y riqueza

Normalmente, los datos sobre los ingresos se recogen a escala individual y para un determinado período de referencia (a menudo anualmente, pero también puede hacerse con más frecuencia). Las encuestas más avanzadas miden diferentes fuentes de ingresos (es decir, salarios, rentas, transferencias, remesas, etc.). Teniendo en cuenta que los ingresos pueden ser estacionales, especialmente en entornos agrarios o rurales, la medición del consumo es una métrica recomendable, sobre todo en los estudios sobre la pobreza. Las encuestas de consumo son más complejas y requieren más tiempo, pero son más precisas que las de ingresos. El concepto de riqueza es más complejo y difícil de medir en las personas más ricas. Requiere la triangulación de los datos de las encuestas de hogares con los datos fiscales y tributarios, los datos macroeconómicos nacionales y la información procedente de otras fuentes administrativas. Puede utilizarse una triangulación de datos parecida para rectificar el problema de la infradeclaración de los ingresos en la parte superior de la distribución. Sin embargo, esto solo se aplica en los estudios avanzados y depende del enfoque de la investigación.

Escalas de equivalencia y desigualdades dentro del hogar

Se utilizan escalas equivalentes para poder comparar hogares de diferente composición. La renta per cápita es la métrica más sencilla, pero otras escalas equivalentes pueden ajustar el nivel de consumo de los distintos grupos de edad. La distribución de los ingresos dentro de cada hogar también suele pasarse por alto en la mayoría de los análisis, y especialmente las desigualdades relacionadas con el género dentro del hogar. Se pueden utilizar encuestas especialmente diseñadas para estudiar las desigualdades dentro de los hogares y muchas otras dimensiones relevantes de la desigualdad de género dentro del hogar[56].

Comparación del poder adquisitivo entre diferentes contextos

Para determinar la equivalencia en el poder adquisitivo pueden utilizarse una serie de enfoques metodológicos. El más común es el Programa de Comparación Internacional utilizado por el Banco Mundial, que calcula el factor de conversión de la paridad de poder adquisitivo. Se trata de un deflactor espacial de precios y un conversor de monedas que puede utilizarse para controlar las diferencias de precios entre países. Las oficinas nacionales de estadística y los bancos centrales también elaboran índices de precios al consumo a escala nacional o precios de cestas de la compra estándar que permiten comparar el poder adquisitivo entre territorios y a lo largo del tiempo. La equiparación correcta de los niveles de renta con la pobreza adquisitiva plantea importantes problemas, por ejemplo, para tener en cuenta las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas. Los factores de conversión han tenido con frecuencia un sesgo urbano, casi por diseño, o han pasado por alto el consumo no monetario y el intercambio, que suelen ser más comunes en algunas zonas rurales. Se cree que las encuestas de consumo son más fiables cuando se comparan zonas urbanas y rurales.

56 Ardina Hasanbasri et al., «Advancing gender equality through intra-household survey data collection on asset ownership and labor», *World Bank Data Blog*, 2021, https://bit.ly/3rVurLC.

Métodos de medición de la desigualdad y diferentes grados de aversión a la desigualdad

La métrica de desigualdad más conocida, quizás, es el coeficiente de Gini, por su sencillez y porque es relativamente fácil de comunicar. El coeficiente de Gini se asocia conceptualmente con las curvas de Lorenz, que también facilitan la interpretación de los valores. Los valores de Gini van de 0 a 100 (el área cubierta por la curva de Lorenz), y las puntuaciones más altas indican una mayor desigualdad. También hay muchas otras métricas, y cada una tiene propiedades diferentes y adopta un enfoque distinto de la aversión a la desigualdad. Por ejemplo, el índice de Theil es menos intuitivo que el coeficiente de Gini, pero ofrece una propiedad importante, el desglose en subgrupos, lo que resulta especialmente útil para clasificar las desigualdades globales que existen entre grupos concretos y también dentro de ellos. Esto es especialmente útil cuando se estudian las desigualdades territoriales y otras desigualdades basadas en los grupos. Un conjunto de medidas de entropía generalizadas nos permite introducir más claramente las consideraciones éticas relacionadas con la aversión a la desigualdad. Esto puede lograrse, por ejemplo, penalizando la «desigualdad de alto nivel» o la «desigualdad de bajo nivel». Otras métricas comparan la participación de diferentes secciones de la distribución. La ratio de Palma compara el 10 % de la población con ingresos más altos (parte superior) con el 40 % de la población con ingresos más bajos (parte inferior). Otras variaciones comparan el 10 % superior y el 50 % inferior, o el 1 % superior y el 50 % inferior. Por ejemplo, las ratios que utiliza el informe *World Inequality Report* 2022 también destacan la gran aversión a la desigualdad en la parte superior de la distribución. El indicador elegido para medir la «prosperidad compartida» (ODS 10) compara el crecimiento del 40 % inferior con la media nacional, lo que implica una gran aversión a la desigualdad en la parte inferior de la distribución.

Recuadro 2.6

Fuentes públicas de las desigualdades de ingresos y riqueza

Se pueden utilizar varias fuentes públicas que proporcionan estimaciones de las desigualdades de ingresos y riqueza:

- *Datos abiertos del Banco Mundial* y *PovCalNet*. *PovCalNet* es una herramienta de cálculo interactiva y en línea que permite a los expertos replicar los cálculos realizados por los investigadores del Banco Mundial. Además de proporcionar estimaciones de la pobreza, incluye los índices de desigualdad más comunes basados en los datos de las encuestas primarias de hogares obtenidos de los organismos estadísticos gubernamentales y de los diferentes departamentos del Banco Mundial en los países[57].

- La *base de datos sobre desigualdad mundial* (WID, *World Inequality Database*). Se trata de una base de datos sobre la evolución histórica de la distribución mundial de los ingresos y la riqueza, tanto dentro de los países como entre ellos. Esta base de datos proporciona estimaciones tanto de la riqueza como de los ingresos, y es capaz de calcular la parte de los ingresos de la población con más ingresos triangulando los datos de las encuestas con los datos fiscales, la contabilidad nacional macroeconómica y otros datos administrativos[58].

- La *base de datos sobre la desigualdad de ingresos en el mundo* (WIID, *World Income Inequality Database*). Se trata de una base de datos en línea que proporciona información sobre la desigualdad de ingresos en los países desarrollados, en desarrollo y en transición. Ofrece el conjunto más completo de estadísticas sobre la desigualdad de ingresos recopiladas a partir de diversas fuentes de datos[59].

- La *base de datos del Estudio de Ingresos de Luxemburgo* (LIS, *Luxembourg Income Study Database*). Se trata de la mayor

57 Banco Mundial, «World Bank Open Data», Data, 2022, https://bit.ly/3xXak3B; Banco Mundial, «POVcalNet», 2022, https://bit.ly/3wtaBKW.

58 «World Inequality Database».

59 UNU-WIDER, «World Income Inequality Database», 2021, https://bit.ly/3xUV07k.

base de datos de ingresos disponible: contiene microdatos armonizados recogidos en unos 50 países diferentes de Europa, América del Norte, América Latina, África, Asia y Australasia, durante un período que abarca cinco décadas. Los microdatos recogidos permiten a los investigadores realizar estimaciones tanto de los hogares como de las personas[60].

A escala local y nacional, las oficinas nacionales de estadística suelen ser las fuentes más fiables que proporcionan estimaciones de las desigualdades de ingresos. Grupos de reflexión como el Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil y otras instituciones académicas también elaboran sus propias estimaciones independientes. Todas estas estimaciones se han recopilado a menudo en fuentes de datos anteriores (sobre todo, la WIID), pero solo utilizando datos agregados. Las oficinas nacionales de estadística pueden proporcionar estimaciones a escala subnacional para los niveles urbano/rural, regional y de ciudad. En México, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía combina las funciones de una oficina nacional de estadística y un instituto nacional de geografía y cartografía, y proporciona datos detallados a escala local.

Como ya se ha mencionado, el coeficiente de Gini es la métrica más conocida para medir las desigualdades entre la amplia gama de medidas disponibles. El coeficiente de Gini proporciona una síntesis de la distribución de los ingresos, que va de 0 a 100, en la que las puntuaciones más altas indican mayores niveles de desigualdad. En la práctica, desde 1960, los niveles nacionales de desigualdad han tendido a oscilar entre 20 y 67. En países como Sudáfrica se registran altos niveles de desigualdad (63), mientras que los niveles bajos son comunes en Estados como Finlandia (27,3), aunque existe una variación bastante marcada de un Estado a otro. El coeficiente de Gini mide la distribución general de los ingresos, pero los analistas pueden preferir una métrica que preste más atención a la aversión a la desigualdad de alto nivel y a la concentración de los ingresos entre las personas que más ganan. Una forma de medirlo es observar la proporción de ingresos concentrados entre el 10 % de la población con más ingresos en los países de todo el mundo; este es el enfoque que sigue el informe *World Inequality Report 2022*. La comparación entre Sudáfrica y Finlandia vuelve a ser ilustrativa. Según los datos de 2021, el 10 % de la población que más gana acumula el 66 % de la renta nacional en Sudáfrica, mientras que en Finlandia este porcentaje es solo del 34 %. De hecho, las métricas muestran diferentes aversiones a la desigualdad que también reflejan diferentes consideraciones éticas. Las conclusiones a las que se llega pueden variar según la métrica que se utilice, pero el uso de una serie de métricas puede ayudar a obtener resultados más sólidos.

A escala mundial, las desigualdades interpersonales son considerables. Según las estimaciones globales, el coeficiente de Gini para el conjunto del mundo puede alcanzar el 70,5 %, muy por encima del coeficiente de Gini más alto: el de Sudáfrica[61]. En cuanto a la concentración de ingresos entre las personas con más ingresos, el 10 % más rico de la población mundial gana 6,5 veces más que el 50 % más pobre. Sin embargo, se observa un nivel de desigualdad mucho menor cuando se desglosa por países. En cuanto a las diferencias regionales, se llega a conclusiones similares utilizando cualquiera de las dos métricas. Los mayores niveles de desigualdad se dan en la región de Oriente Medio y Norte de África, donde el 10 % de las personas que más ganan concentran el 58 % del total de la renta nacional. Las desigualdades también son elevadas en el sur de África y en América Latina. En cambio, tienden a ser mucho menores en el este de Asia. Europa es la región con los niveles más bajos de desigualdad, ya que el 10 % de los ingresos más altos se reparten entre alrededor del 36 % de la población. Sin embargo, los niveles de desigualdad regional suelen ocultar variaciones significativas entre los distintos países (véanse el recuadro 2.7 y la figura 2.1).

Las desigualdades de ingresos a escala mundial son, en parte, el resultado de las diferencias de ingresos entre los países, y pueden explicarse por las desigualdades interpersonales dentro de los países. **Los datos indican que, en lo que respecta a las desigualdades de ingresos, el bienestar de las personas sigue estando determinado principalmente por la geografía y el lugar en el que viven.** El análisis de descomposición muestra que hasta el 77 % de la desigualdad total del mundo puede explicarse por las desigualdades entre países, mientras que solo el 33 % se explica por las desigualdades dentro de ellos[62]. Esto significa que reducir la brecha de desigualdad entre países sigue siendo la forma más importante de reducir las desigualdades mundiales. Las desigualdades interpersonales siguen siendo grandes en algunos países, pero son relativamente pequeñas en otros.

60 Luxembourg Income Study, «Database», 2022, https://bit.ly/3y25h1T.

61 Cifras correspondientes a 2008, según Lakner y Milanovic, «Global Income Distribution : From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession».

62 Lakner y Milanovic.

Recuadro 2.7

El nivel de desigualdad entre países

Según las estimaciones más recientes del coeficiente de Gini recopiladas por el Banco Mundial[63], las desigualdades de ingresos van desde las altas cifras de Sudáfrica (63), Namibia (59,1) y Zambia (57,1), en el sur de África, hasta las bajas cifras de algunos países de Europa del Este, como Eslovenia (24,6), la República Checa (25) y Eslovaquia (25). En cuanto a las regiones geográficas, las desigualdades son mayores en América Latina, donde se identifican desde altos niveles en Brasil (53,4) y Colombia (51,3) hasta niveles mucho más bajos en El Salvador (38,8) y Uruguay (39,7). Por término medio, las desigualdades son menores en Asia: Pakistán (31,6) y Bangladés (31,6), en Asia Meridional, y la República de Corea (31,4) y Japón (32,9), en la región de Asia-Pacífico. Por término medio, las desigualdades de ingresos son bajas en Europa, y muy bajas en países como Finlandia (27,3), Noruega (27,6) y Dinamarca (28,2). Sin embargo, las desigualdades también pueden ser elevadas en algunos países de renta alta, como Chile (44,4) y Estados Unidos (41,4). Como muestran estas cifras, las desigualdades de ingresos varían mucho en todo el mundo.

Las estadísticas del informe *World Inequality Report 2022* muestran una mayor aversión a la desigualdad por la concentración de los ingresos en las personas con mayores ingresos, basándose en las mediciones de la parte de la renta nacional que corresponde al 10 % más alto y al 50 % más bajo de los ingresos[64]. Según cifras recientes, los mayores niveles de desigualdad se observan en el sur de África y, en particular, en países como Sudáfrica, Namibia, Zambia, Suazilandia y Botsuana, donde el 10 % de la población con mayores ingresos gana entre 35 y 63 veces más que el 50 % más pobre. América Latina también presenta elevadas brechas de ingresos, con ratios de 31 en México, 29 en Brasil y 28 en Chile. Las brechas de ingresos más bajas se observan en Eslovaquia, la República Checa, Islandia y Noruega, donde el 10 % de la población más rica gana menos de 6 veces más que el 50 % más pobre. Estas cifras muestran la gran diversidad de las brechas de desigualdad de ingresos. En China, el 10 % de la población más rica gana 15 veces más que el 50 % más pobre; en la India, la proporción llega a ser 22 veces mayor. Estados Unidos presenta uno de los niveles más altos de desigualdad entre los países ricos, con el 10 % de la población que gana 17 veces más que el 50 % más pobre.

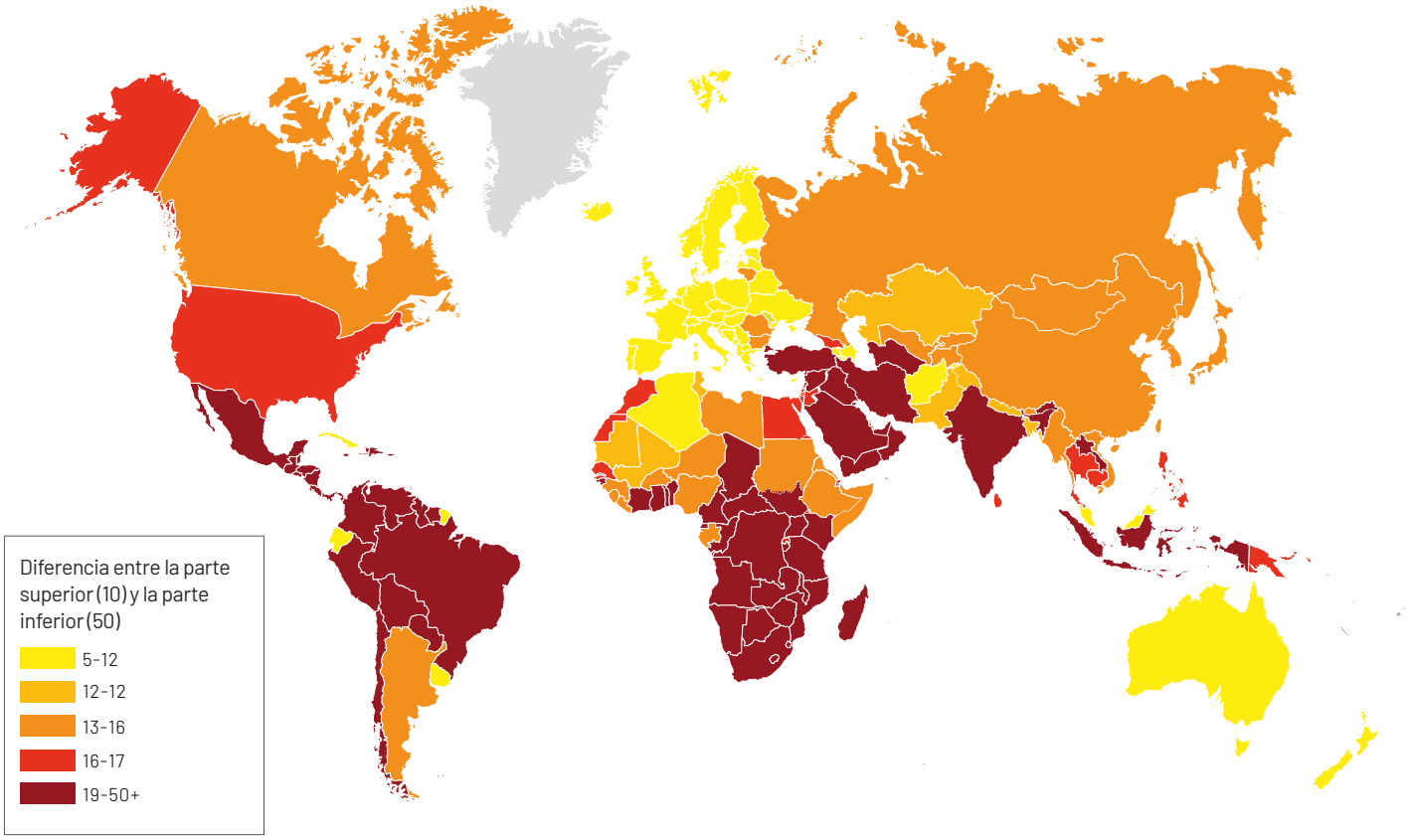
Fuente: Donatas Dabravolskas/Shutterstock.
Vista aérea de Santiago de Surco y San Juan de Miraflores en Lima, Perú.

63 Se trata de cifras recientes de desigualdad de ingresos medidas mediante el coeficiente de Gini (véase el recuadro 2.5 sobre la metodología para medir las desigualdades). Los datos se obtuvieron de POVcalNet, un repositorio de datos perteneciente al Banco Mundial que recopila estimaciones basadas en datos primarios de encuestas de hogares obtenidos de organismos estadísticos gubernamentales y de departamentos nacionales del Banco Mundial: Banco Mundial, «POVcalNet».

64 Datos correspondientes al último año disponible y a los datos de la Base de Datos sobre la desigualdad global: Chancel et al., «World Inequality Report 2022».

Figura 2.1

Diferencias de ingresos entre el 10 % superior y el 50 % inferior en todo el mundo, 2021[65]



Fuente: Lucas Chancel et al., «World Inequality Report 2022», 2022, https://bit.ly/3tVKOI4.

3.3 Ciudades y territorios desiguales

Si los países muestran una gran diversidad en cuanto al nivel de desigualdad, las ciudades y los territorios dentro de los países son aún más heterogéneos. No es de extrañar que los niveles de desigualdad más elevados se encuentren a menudo en las zonas urbanas, dada su elevada densidad de población y sus realidades contrastadas: personas que disfrutan de un alto nivel de vida conviven con otras que sufren importantes carencias. Los ejemplos de estos contrastes se encuentran en todas partes. La fotografía de la favela Paraisópolis junto a su vecina rica, Morumbi, en Sao Paulo (Brasil), en la página el siguiente se hizo viral después de que su autor, Tuca Vieira, la publicara por primera vez en las redes sociales en el 2004. Llamó mucho la atención, no por su carácter insólito, sino precisamente porque retrata las marcadas desigualdades que se viven en muchas ciudades del mundo. A pesar de que hay muchos ejemplos, y de que existen muchos datos a escala de país, los datos comparables sobre las desigualdades de ingresos a escala de ciudad son escasos. Esta sección presenta algunos de los datos disponibles en la actualidad.

65 Chancel et al.

Paraisópolis y Morumbi. A la izquierda, la famosa fotografía tomada por Tuca Vieira en 2004; a la derecha, la fotografía tomada por Johnny Miller en el mismo lugar en 2020, Sao Paulo, Brasil. Más información en: https://inequality.org/research/famous-inequality-photograph-recreated/.

De los datos recopilados por ONU-Hábitat en sus ediciones del informe *World Inequality Report* se pueden extraer interesantes conclusiones. Es posible observar patrones regionales similares a los descritos anteriormente[66]. Las desigualdades son especialmente notables en las ciudades sudafricanas, ya que ciudades como **Johannesburgo**, **Port Elizabeth**, Pretoria, **Ciudad del Cabo** y **Durban** presentan coeficientes de Gini superiores a 60[67]. Las altas desigualdades de ingresos en las ciudades sudafricanas son, en parte, un legado del apartheid, pero también son el resultado de la segmentación resultante del reciente desarrollo urbano. Curiosamente, otras ciudades del África subsahariana también presentan altos niveles de desigualdad. Entre ellas se encuentran **Kigali** (Ruanda) y **Blantyre** (Malawi), con coeficientes de Gini de 50. Lamentablemente, el informe de ONU-Hábitat solo muestra las desigualdades a escala de ciudad de un pequeño grupo de países del África subsahariana. También excluye a Nigeria y Kenia, por mencionar solo dos países grandes y desiguales.

Los datos del informe de ONU-Hábitat también muestran altos niveles de desigualdad en ciudades latinoamericanas, como **Curitiba**, **Belo Horizonte** y **Sao Paulo** (Brasil); **Santiago de Chile** (Chile), y **Quito** (Ecuador), entre otras, todas con coeficientes de Gini superiores a 50. Las ciudades asiáticas parecen menos desiguales, con coeficientes de Gini inferiores a 40, excepto **Hong Kong**, que es un caso atípico, con un coeficiente de Gini superior a 50. Las ciudades europeas son considerablemente menos desiguales según los coeficientes de Gini, cuyos valores son normalmente inferiores a 40, con la única excepción notable de **Londres** (Reino Unido), con un coeficiente de Gini superior a 50. Las ciudades norteamericanas son considerablemente más desiguales que sus homólogas europeas. Ciudades como **Gainesville**, **Nueva York**, **Filadelfia**, **Los Ángeles** y **Houston** (EE. UU.) tienen coeficientes de Gini cercanos o superiores a 50.

Los datos sobre el índice de Palma sobre 126 países recopilados por Euromonitor también nos permiten clasificar las ciudades según sus niveles de desigualdad (como muestra la figura 2.2)[68]. El índice de Palma compara los ingresos del 10 % más rico de la población con los del 40 % más pobre. Presenta una mayor aversión a la desigualdad que el coeficiente de Gini por la alta concentración en la parte superior de la distribución. Este análisis confirma que las ciudades más desiguales parecen concentrarse en el África subsahariana y en América Latina.

Los mayores niveles de desigualdad se observan en **Johannesburgo** (Sudáfrica), donde el 10 % más rico de la población gana, de media, 13,4 veces más que el 40 % más pobre. Le siguen **Lagos** (Nigeria), **Nairobi** (Kenia) y **Santo Domingo** (República Dominicana), con índices de Palma superiores a 10. Otras ciudades latinoamericanas de la lista son **Río de Janeiro** y **Sao Paulo** (Brasil); **Ciudad de Guatemala** (Guatemala); **San Salvador** (El Salvador); **Bogotá** (Colombia), y **Quito** (Ecuador). Estas cifras son ilustrativas de los altos niveles de desigualdad presentes en gran parte de la región latinoamericana.

Curiosamente, las ciudades de los países más pobres parecen ser tan desiguales como las de las zonas más ricas de la región latinoamericana, o incluso más. Ello se observa al comparar ciudades como **San Salvador** (El Salvador) o **Ciudad de Guatemala** (Guatemala) con

66 ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization» (Nairobi, 2020).

67 La cobertura de las ciudades del África subsahariana es menor.

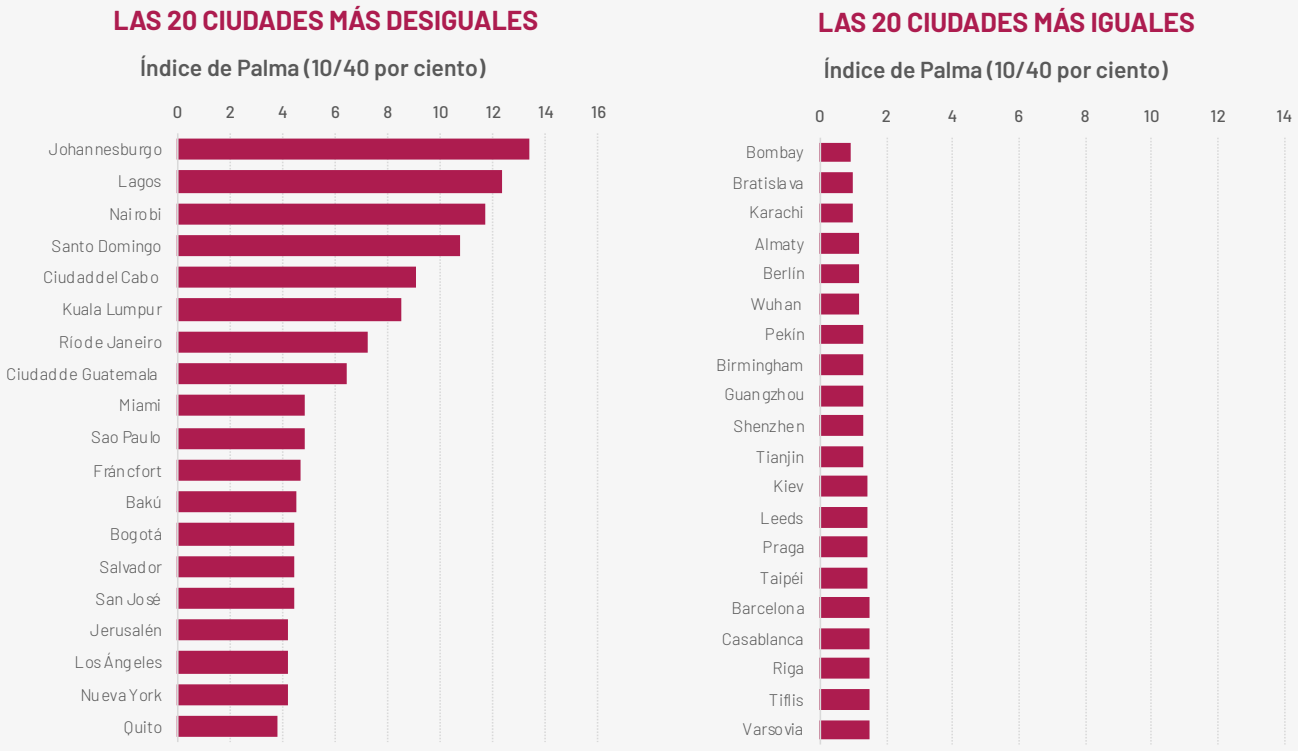
68 Fransua Vytautas Razvadauskas, «Income Inequality Ranking of the World's Major Cities», *Euromonitor International*, 2017, https://bit.ly/3D6ng7B.

Bogotá (Colombia) o **Sao Paulo** (Brasil). **Estos datos sugieren que no existe una relación directa entre el nivel de desarrollo y el de desigualdad. Los datos de los países de renta alta confirman aún más esta conclusión.** Las desigualdades también son elevadas en ciudades de países de renta alta, como **Miami**, **San José**, **Los Ángeles** y **Nueva York** (EE. UU.), y **Frankfurt** (Alemania).

En cambio, los niveles de desigualdad más bajos se observan entre las ciudades de Asia y Europa del Este, como **Bombay** y **Karachi** (India); **Bratislava** (Eslovaquia); **Wuhan**, **Guangzhou**, **Pekín** y **Shenzhen** (China); **Kiev** (Ucrania); **Praga** (República Checa), y **Varsovia** (Polonia). Sin embargo, los niveles de desigualdad dentro de las ciudades son menores también en los países ricos. Ejemplos de ello son: **Berlín** (Alemania); **Birmingham** y **Leeds** (Reino Unido), y **Barcelona** (España). Esto contrasta con los altos niveles de desigualdad observados en **Nueva York** (EE. UU.), **Londres** (Reino Unido) y **Fráncfort** (Alemania) que, por cierto, son las principales capitales financieras del mundo. Como veremos en breve, las desigualdades a escala de ciudad tienden a estar estrechamente relacionadas con la dinámica de la desigualdad global.

Figura 2.2

Clasificación de las ciudades según su nivel de desigualdad mediante el índice de Palma



Fuente: gráfico elaborado con datos de Euromonitor que compara la desigualdad en 126 ciudades. Para obtener más detalles sobre la metodología, véase: Fransua Vytautas Razvadauskas, «Income Inequality Ranking of the World's Major Cities», *Euromonitor International*, 2017, https://bit.ly/3D6ng7B.

Recuadro 2.8

Medición de las desigualdades urbanas

En concreto, los estudios urbanos sobre las desigualdades comenzaron a finales de los años ochenta y noventa, con encuestas detalladas en los hogares que combinaban indicadores demográficos con preguntas de opción múltiple sobre factores económicos y sociales, como la vivienda, el empleo y la situación de la inmigración, así como preguntas específicas sobre los ingresos y los gastos de los hogares[69].

Los estudios recientes sobre las desigualdades urbanas y territoriales han examinado cómo se distribuyen espacialmente los ingresos, o el consumo, en un territorio determinado. Para ello se ha recurrido a la propiedad del índice de Theil que permite descomponer los datos, así como al desarrollo de indicadores espaciales a diferentes escalas[70]. En este sentido, la accesibilidad y disponibilidad de la tecnología de los sistemas de información geográfica se ha convertido en un elemento clave para entender la espacialización de las desigualdades urbanas. Estos sistemas han sido utilizado ampliamente en los estudios académicos recientes, pero también, y con más relevancia, por las autoridades locales, las organizaciones comunitarias y los movimientos sociales. Un ejemplo bien documentado es el de Slum/Shack Dwellers International, que ha elaborado sus propios datos relativos, por ejemplo, a la distribución de agua potable e infraestructuras de saneamiento. Estos datos se han utilizado para aumentar la visibilidad de los problemas a los que se enfrentan las poblaciones urbanas marginadas en las regiones de África subsahariana y Asia meridional. Oxfam Brasil ha elaborado directrices detalladas para ayudar a elaborar mapas de desigualdad a escala tanto municipal como local[71].

Sin embargo, los enfoques de medición, y también el tratamiento de los datos, no son neutrales; están inmersos en las relaciones de poder y tienden a reflejar valores, posiciones políticas y supuestos heredados y aceptados por el común de la gente. Por tanto, los enfoques para medir, esquematizar y cuantificar las diferentes formas de desigualdades urbanas dependen de los contextos y de los actores implicados tanto como de una metodología o un tipo de datos específicos. Por este motivo, no debe asumirse que una metodología o enfoque para medir las desigualdades urbanas puede transferirse directamente de una ciudad o región a otra.

Fuente: Casa da Photo, Shutterstock.
Personas sin hogar viven en tiendas en el centro de Sao Paulo, Brasil.

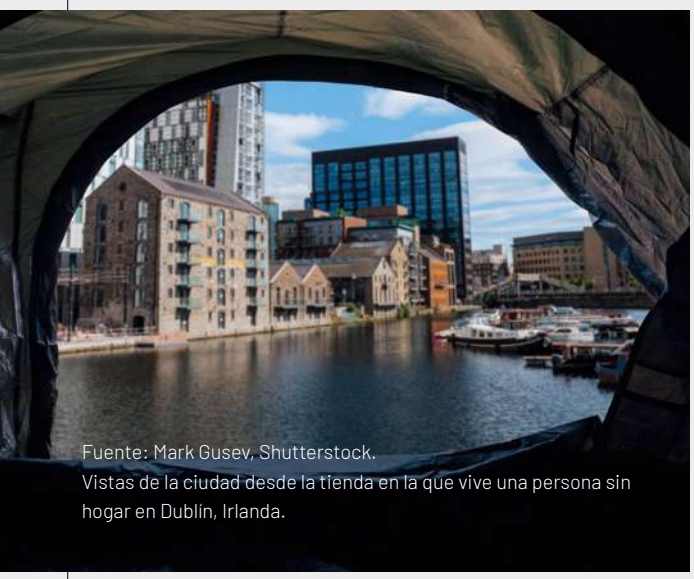
69 Lawrence Bobo et al., «Multi-City Study of Urban Inequality, 1992-1994: [Atlanta, Boston, Detroit, and Los Angeles]» (Ann Arbor, 2008), https://bit.ly/3L1Fr16.

70 Loeiz Bourdic, Serge Salat, y Caroline Nowacki, «Assessing cities: a new system of cross-scale spatial indicators», *Building Research & Information* 40, n.º 5 (2012): 592-605.

71 Rede Nossa Sao Paulo y Programa Cidades Sustentáveis, «Guia orientador para construção de mapas da desigualdade nos municípios brasileiros», 2020, https://bit.ly/3L4JJol.

4 La dinámica de las desigualdades de ingresos

Hasta ahora, este capítulo se ha centrado en los niveles de desigualdad de ingresos y en cómo medirlos. La siguiente sección adopta un enfoque más dinámico y examina los cambios a lo largo del tiempo. En primer lugar, se examinan los cambios en las desigualdades globales y, a continuación, se analizan los cambios en las desigualdades territoriales dentro de los países. Se adopta una perspectiva temporal, y se retroceden algunas décadas para evaluar las tendencias de las desigualdades desde 1980. Tal y como se verá, los datos aportan noticias positivas pero, en términos generales, las últimas décadas se caracterizan por un crecimiento desigual de ingresos y riqueza, especialmente desde la década de 1980. El lado positivo es que el mundo ha experimentado una reducción de las desigualdades entre países, ya que los países pobres y de renta media han acortado las distancias con los más ricos. Aun así, las desigualdades relativas de ingresos dentro de los países han aumentado y la brecha entre la población con más ingresos y el resto se ha profundizado. Las desigualdades entre territorios también han aumentado en muchos países. Los acontecimientos adversos, como la crisis financiera y la crisis de la COVID-19, parecen haber exacerbado las desigualdades allí donde no existían programas que ofrecieran redes de protección adecuadas.



Fuente: Mark Gusev, Shutterstock.
Vistas de la ciudad desde la tienda en la que vive una persona sin hogar en Dublín, Irlanda.

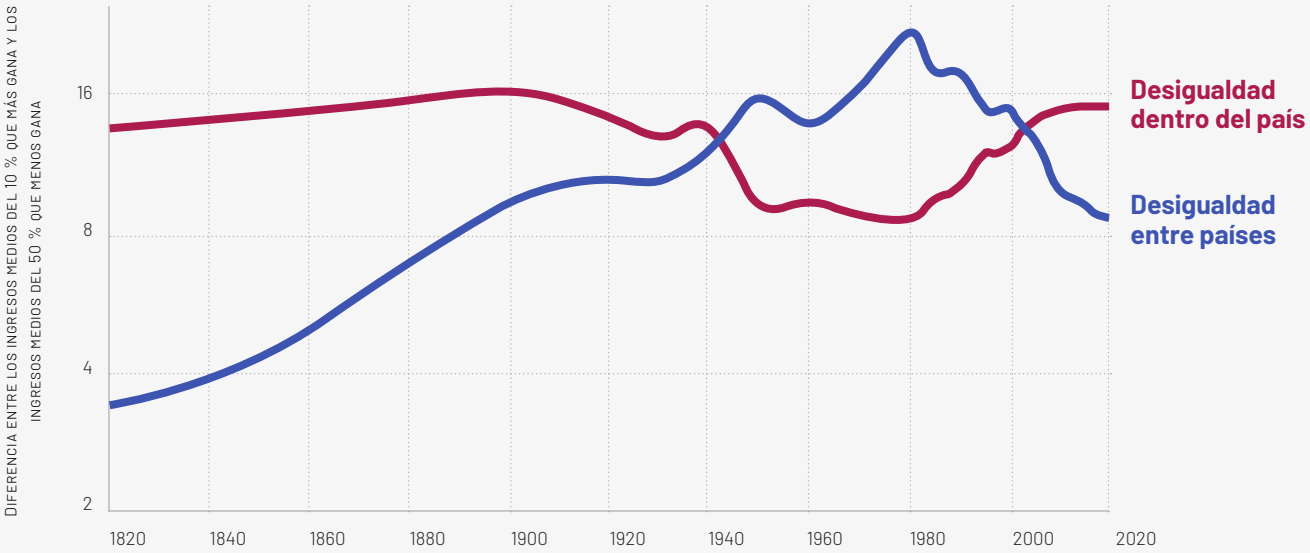
Sin embargo, el panorama dista mucho de ser homogéneo, ya que hay diferencias muy marcadas entre países. Por ejemplo, las economías emergentes como China han experimentado un impresionante aumento de renta en las últimas décadas, lo que se ha traducido en una marea creciente de personas que se incorporan a la clase media y en una reducción impresionante de la pobreza. Aun así, en China el crecimiento se ha distribuido de forma desigual en el territorio y ha aumentado la brecha entre las ciudades costeras urbanas y los pueblos y aldeas rurales del interior. Por el contrario, los países más ricos, como el Reino Unido y los Estados Unidos, han experimentado un crecimiento más moderado, junto con un aumento de las desigualdades; ello ha sido especialmente evidente entre la población con más ingresos, y ha tomado una forma desproporcionada en algunas ciudades y territorios. Otros países, especialmente en América Latina, han tenido experiencias más positivas, con períodos de disminución de las desigualdades. Esta sección analiza esta dinámica, cómo están cambiando las desigualdades de ingresos y cómo los procesos globales y locales están interconectados en la producción y replicación de las desigualdades.

4.1 Cambios en las desigualdades globales desde la década de 1980

Desde los años 80, la historia no ha sido muy positiva en lo que respecta a las desigualdades de ingresos. Sin embargo, ello depende de la métrica que se utilice para su análisis, y de las consideraciones éticas y la aversión a la desigualdad que se atribuya a cada métrica[72]. La buena noticia es que las desigualdades de renta entre países, que habían aumentado desde principios del siglo XIX, han empezado a disminuir rápidamente, ya que los países más pobres y de renta media han ido cerrando cada vez más la brecha con respecto a los países de mayor renta (véase la figura 2.3). La mala noticia es que, según diversas estimaciones, por término medio, las desigualdades de ingresos dentro de los países están aumentando. Los datos recientes del informe *World Inequality Report 2020*, cuya métrica asigna una mayor aversión a la desigualdad de los mayores ingresos, han demostrado cómo la década de 1980 fue un momento crucial en el que las desigualdades dentro de los países empezaron a aumentar desde que alcanzaran los niveles más bajos en la década de 1940. Otros estudios, que utilizan otras métricas menos sensibles a la desigualdad (por ejemplo, Gini), muestran que las desigualdades globales relativas pueden estar disminuyendo. Sin embargo, estos estudios concluyen que es posible que el descenso no sea sólido y sugieren que el aumento de las desigualdades dentro de los países puede estar anulando los efectos de la reducción de las desigualdades entre países[73]. A su vez, las estimaciones que utilizan métricas absolutas han mostrado un aumento constante de las desigualdades globales absolutas durante el mismo período[74]. Por lo tanto, los datos son variados y dependen

Figura 2.3

Desigualdades de ingresos a escala mundial: desigualdades entre países frente a desigualdades dentro de los países; diferencia entre el 10 % más rico y el 50 % más pobre, 1820-2020



Nota: Las desigualdades entre países se miden por la diferencia entre el 10 % más alto de los ingresos medios y el 50 % más bajo (suponiendo que todo el mundo tenga los mismos ingresos en un país determinado). Las desigualdades dentro de los países se miden también por la diferencia entre el 10 % más alto de los ingresos medios y el 50 % más bajo (suponiendo que todos los países tengan los mismos ingresos medios).

Fuente: Lucas Chancel et al., «World Inequality Report 2022», 2022, https://bit.ly/3tVKOI4.

72 Consulte el debate detallado en Martin Ravallion, «What Might Explain Today's Conflicting Narratives on Global Inequality?», en *Inequality in the Developing World*, ed. Carlos Gradín, Murray Leibbrandt, y Finn Tarp (Oxford: Oxford University Press, 2021), 18-48. Véase también: Carlos Gradín, «Trends in Global Inequality Using a New Integrated Dataset», WIDER Working Paper, 2021.

73 Lakner y Milanovic, «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession».

74 Manuel Niño-Zarazúa, Laurence Roope, y Finn Tarp, «Global Inequality: Relatively Lower, Absolutely Higher», *The Review of Income and Wealth* 63, n.º 4 (2016): 661-84.

de la aversión a la desigualdad que se asigne a cada métrica. Aun así, todas ellas apuntan a una reducción media de las desigualdades entre países y a un aumento de las desigualdades dentro de los países desde la década de 1980.

Si nos centramos en los cambios en la acumulación de ingresos entre la población que más gana, la evaluación es todavía más pesimista. El informe *World Inequality Report* muestra que las desigualdades, medidas por la concentración de los ingresos entre el 10 % de la población que más gana, han aumentado en casi todos los países en las últimas décadas[75]. Sin embargo, el ritmo al que han aumentado estas desigualdades ha variado. Desde la década de 1980, las desigualdades han aumentado rápidamente en América del Norte, China, India y Rusia. Sin embargo, en Europa han crecido moderadamente, ya que su sistema fiscal es más progresivo y las desigualdades salariales se han moderado gracias a las políticas educativas y de fijación de salarios. El patrón se ha mantenido relativamente estable en niveles altos en países con importantes concentraciones de renta, como los de Oriente Medio, África subsahariana y Brasil. Estos países se diferencian de Europa en que no pasaron por un período de regímenes igualitarios tras la Segunda Guerra Mundial, que redujo las desigualdades en el viejo continente durante el siglo XX[76].

Ha habido un debate exhaustivo sobre las tendencias al alza de las desigualdades de ingresos observadas desde la década de 1980, especialmente en los países ricos de Occidente[77]. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini[78], ha aumentado en la mayoría de los países occidentales ricos: los mayores incrementos observados se han producido en Estados Unidos (de 32,12 en 1975 a 39,02 en 2019), en Alemania (de 25,34 en el año 2000 a 29,85 en 2017) y en Canadá (de 28,14 en 1988 a 31,41 en 2010). Algunos países europeos han experimentado fluctuaciones. Por ejemplo, en el Reino Unido el coeficiente de Gini aumentó de 26,01 justo antes de 1980 hasta un punto máximo de 37,83 en 2001, pero luego siguió una trayectoria descendente y se ha estabilizado en torno a 31 desde 2011. Otros países de la región también han tenido períodos de disminución de las desigualdades, medidas por el coeficiente de Gini; entre ellos se encuentran Bélgica, España, Francia, Grecia y Hungría[79]. Sin embargo, la tendencia general ha sido el aumento de las desigualdades en los países occidentales ricos. La situación de las desigualdades en el momento de la COVID-19 se explica en el recuadro 2.9.

Recuadro 2.9

Desigualdades en la pandemia de la COVID-19[80]

Se ha debatido mucho sobre el posible impacto de la crisis de la COVID-19 en las desigualdades. Los primeros datos sugieren que las personas que ya sufrían una discriminación estructural han sido las más afectadas por una mayor morbilidad y mortalidad. Asimismo, se han visto desproporcionadamente afectadas por los confinamientos y otras medidas de distanciamiento social aplicadas por los gobiernos durante la pandemia. Las personas mayores corren mayor riesgo de enfermar, al igual que las que tienen el sistema inmunitario afectado. Los datos de EE. UU. y el Reino Unido sugieren que las minorías étnicas también pueden correr mayor riesgo, tanto de enfermar como de sufrir un mayor impacto de las medidas de aislamiento. Los hogares más pobres y de clase trabajadora son los que más han sufrido el impacto de las medidas de confinamiento aplicadas. Hay muchas pruebas del impacto sobre la igualdad de género de la COVID-19. Los casos de violencia doméstica y los problemas de salud mental también aumentaron durante este período. Los niños no fueron a la escuela y las condiciones de conectividad digital fueron también muy desiguales. En este sentido, las niñas tienen más probabilidades de abandonar los estudios.

Los datos indican que las desigualdades preexistentes presentes en muchos países han aumentado. También se han constatado un aumento de la pobreza y, sin embargo, también un incremento de los ingresos de los multimillonarios. Según los datos actualmente disponibles, la fortuna personal de las diez personas más ricas del mundo creció en 540.000

75 Chancel et al., «World Inequality Report 2022».

76 Chancel et al.

77 OCDE, «Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising» (París, 2011), https://bit.ly/36huWl8.

78 Datos del Banco Mundial extraídos de POVcalNet.

79 Banco Mundial, «POVcalNet».

80 Este cuadro resume los argumentos de Francisco Ferreira, «Inequality in the time of COVID-19», *IMF Finance and Development*, 2021, https://bit.ly/3luBmRd, publicado en la revista del FMI *Finance and Development* por Francisco H. G. Ferreira, profesor de la cátedra Amartya Sen de estudios sobre la desigualdad y director del Instituto Internacional de Desigualdades de la London School of Economics.

millones de dólares entre marzo y diciembre de 2020[81]. De hecho, las personas más ricas del mundo recuperaron sus pérdidas en solo nueve meses. Sin embargo, es probable que las personas más pobres del mundo tarden más de una década en recuperarse del impacto económico de la pandemia.

Desigualdades de ingresos entre países

Según los datos del FMI publicados en 2020, la pandemia puede haber acelerado, a corto plazo, la tendencia a la convergencia de los niveles de renta media en el tiempo. La razón es que los países más ricos han experimentado mayores contracciones económicas que los más pobres[82]. Sin embargo, ha habido excepciones: los países muy poblados, como la India, han sufrido mucho en términos tanto de mortalidad como de resultados económicos, así como una fuerte contracción económica. El impacto a largo plazo de la COVID-19 aún está por ver. Según un análisis del FMI, «[a] pesar de las considerables medidas de alivio lanzadas ante la crisis de la COVID-19, alrededor de 60% de los países de bajo ingreso están expuestos a un elevado riesgo o ya se encuentran en una situación crítica causada por el sobreendeudamiento. En 2015, esa cifra era de menos de 30%»[83]. Todavía está por ver cómo se van a recuperar las economías de la desaceleración de la pandemia.

Desigualdades dentro de los países

Todavía es demasiado pronto para medir todos los cambios en las desigualdades dentro de los países, ya que los datos sobre los ingresos individuales proceden de encuestas de hogares y de fuentes administrativas que, sencillamente, todavía no están disponibles. Sin embargo, hay razones para pensar que la pandemia ha creado nuevas desigualdades y ha exacerbado las diferencias de ingresos preexistentes dentro de los países. En una reciente encuesta realizada a 295 economistas de 79 países, 87 afirmaron que esperaban un «aumento» de las desigualdades de ingresos en su país como consecuencia de la pandemia[84].

Opinión del director del Instituto Internacional de Desigualdades de la London School of Economics

La crisis de la COVID-19 está provocando una recesión global que tendrá repercusiones en los niveles de ingresos y en el acceso a los mercados laborales. Tendrá un impacto especialmente negativo en las desigualdades de clase, territoriales, raciales y de género preexistentes. Según los primeros datos, el trabajo a distancia también ha agravado las desigualdades, ya que trabajar desde casa es más fácil para las personas que tienen ocupaciones de mayor nivel y para los hogares más acomodados. En los países en vías de desarrollo, los trabajadores y trabajadoras del sector informal también han sido más vulnerables durante la pandemia. Cada día se han tenido que enfrentar a la disyuntiva de permanecer seguros en casa o arriesgarse a la infección para poder alimentar a sus familias. Sin embargo, algunas fuentes sugieren que es probable que las respuestas políticas de protección social, como las transferencias de ingresos dirigidas a los trabajadores y trabajadoras pobres y vulnerables, hayan funcionado bastante bien.

Aun así, es probable que los mercados de capitales también hayan desempeñado un papel importante a la hora de generar desigualdades durante la pandemia, especialmente entre la población con más ingresos. Las políticas monetarias aplicadas por los principales bancos centrales del mundo han contribuido a evitar las quiebras y a conservar los puestos de trabajo, pero la gran afluencia de capitales ha tenido también otros efectos, como el de mantener altos los precios de los activos al tiempo que se contribuía al auge de los mercados bursátiles. En definitiva, las políticas monetarias han contribuido a inflar el valor de los activos, que están principalmente en manos de la población rica, y ello ha tenido mucho que ver con el crecimiento generalizado de los ingresos de los multimillonarios. Los datos de 2022 indican que actualmente la inflación está aumentando en muchos países ricos y que está incrementando el coste de los productos, lo que, a su vez, afectará de forma desproporcionada a los hogares pobres y de clase media.

---

81 Cálculos de Oxfam basados en la lista de multimillonarios de Forbes de 2020: Oxfam International, «Mega-rich recoup COVID-losses in record-time yet billions will live in poverty for at least a decade», 2021, https://bit.ly/3qses6R.

82 Angus Deaton, «COVID-19 and Global Income Inequality», *LSE Public Policy Review* 1, n.º 4 (2021): 1-10.

83 Kristalina Georgieva y Ceyla Pazarbasioglu, «The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up», *IMF Blog*, 2021, https://bit.ly/3uqgupA.

84 Datos basados en una encuesta encargada por Oxfam: Oxfam International, «Mega-rich recoup COVID-losses in record-time yet billions will live in poverty for at least a decade».

4.2 Aumento de la concentración de ingresos entre la población que más gana

Los datos indican que las desigualdades de ingresos en el extremo superior de la distribución han aumentado considerablemente, sobre todo en los países ricos (véase el recuadro 2.10). Una perspectiva global ofrece más información sobre la transformación que ha sufrido el mundo desde la década de 1980. El Banco Mundial publicó por primera vez en 2016 la «curva del elefante», que proporciona un buen resumen de la situación[85]. Recientemente se ha actualizado para complementar el informe *World Inequality Report* (véase la figura 2.4)[86]. El gráfico destaca claramente los «ganadores» y los «perdedores» de la transformación de la economía mundial en las últimas décadas. El lado positivo de la historia es que ha habido un importante aumento de los ingresos entre el 60 % inferior de la distribución mundial. Esto está relacionado con la reducción de la pobreza y la movilidad ascendente, sobre todo en las economías emergentes como China e India. El grupo intermedio, formado sobre todo por las clases bajas y medias de los países ricos, creció menos y perdió terreno. Ello responde al estancamiento de los salarios reales en algunos de los países más ricos. El dato más interesante está asociado al otro grupo de «ganadores»: el 1 % de la población que más gana en el mundo. Este pequeño segmento de personas ultrarricas acaparó el 23 % del crecimiento mundial total entre 1980 y 2020, frente al crecimiento del 9 % del segmento del 50 % inferior.

En general, la situación que estas cifras ponen en evidencia no es positiva y ha provocado un debate sobre los efectos de la globalización y las políticas neoliberales aplicadas desde la década de 1980. La explicación de esta tendencia aún no está clara, ya que hay muchas fuerzas en juego[87]. Thomas Piketty ha sido quien probablemente ha expresado el argumento más convincente, ya que ha demostrado, mediante

85 Lakner y Milanovic, «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession».

86 Chancel et al., «World Inequality Report 2022».

87 Ravallion, «What Might Explain Today's Conflicting Narratives on Global Inequality?»

Recuadro 2.10

Acumulación de ingresos entre la población que más gana en los países ricos desde 1980

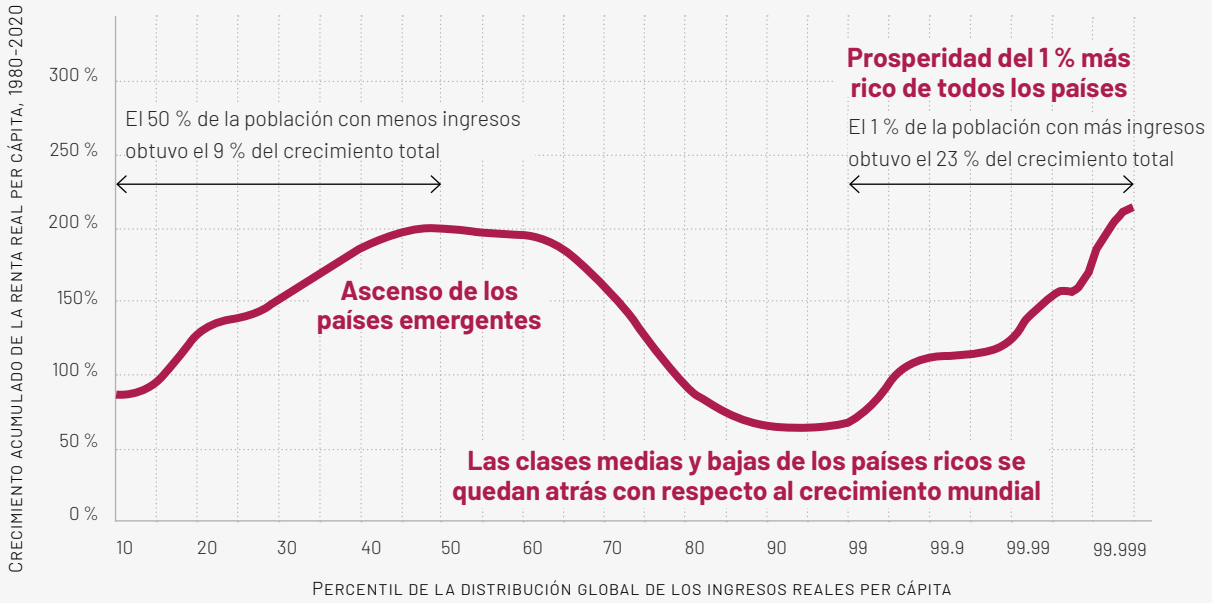
En 1980, el 10 % de la población con más ingresos de EE. UU. acumulaba el 34 % del total de la renta nacional; este porcentaje aumentó hasta el 45,5 % en 2016. Desde 1995, el 1 % de la población con más ingresos de EE. UU. ha acumulado más ingresos que el 50 % de la población con menos ingresos, y esta es una tendencia que sigue aumentando. En el Reino Unido, en 1980, el 10 % de la población con más ingresos acumulaba el 29 % de la renta nacional; esta cifra aumentó hasta el 38 % en 2015, y desde entonces ha fluctuado en torno al 36 %. En Alemania, el porcentaje correspondiente aumentó del 28,6 % en 1980 al 37,8 % en 2016. Los países europeos que tuvieron períodos en los que su coeficiente de Gini disminuyó no han experimentado ninguna reducción en el porcentaje de la renta nacional que va al 10 % más alto: en Francia, su proporción se mantuvo en torno al 33 % de la renta nacional; en Bélgica, fue de alrededor del 32 %, y en España, de alrededor del 34 %. En Grecia y Hungría, la acumulación de ingresos por parte de la población que más gana también ha aumentado. Tal y como demuestran estas cifras, el panorama es más pesimista si nos fijamos en la parte de la renta nacional que va a parar a la población con más ingresos, porque la métrica que se utiliza tiene una mayor aversión ética a la «desigualdad de alto nivel» que otras como el coeficiente de Gini.

Fuente: Facundo Alvaredo et al., «World Inequality Report 2018», 2018, https://bit.ly/3isykT7.

Fuente: Word Stock Studio, Shutterstock.
Asentamientos informales en Yakarta, Indonesia.

Figura 2.4

La curva del elefante de las desigualdades y el crecimiento a nivel mundial, 1980-2020



Nota: En el eje horizontal, la población mundial se divide en cien grupos diferentes de igual tamaño de población y se clasifica en orden ascendente, de izquierda a derecha, según el nivel de ingresos de cada grupo. El grupo del 1 % más rico se divide, a su vez, en diez grupos, y el más rico de estos grupos se divide de nuevo en otros diez grupos, y el grupo más rico se divide de nuevo en otros diez grupos de igual tamaño de población. El eje vertical muestra el crecimiento de los ingresos totales percibidos por un miembro medio de cada grupo entre 1980 y 2020. Estos valores son netos de inflación.

Fuente: Lucas Chancel et al., «World Inequality Report 2022», 2022, https://bit.ly/3tVKOI4.

nuevos datos, que la tasa de rendimiento del capital a largo plazo ha sido mayor que la tasa de crecimiento económico, lo que ha dado lugar a una mayor concentración de la riqueza[88]. Según Piketty, la Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Mundial y la Gran Depresión tuvieron un efecto de compensación en la mayor parte de Europa. Sin embargo, desde la década de 1960, las desigualdades globales, medidas por la concentración de la riqueza en manos del 10 % más rico, se han movido en dirección ascendente, con solo un ligero descenso más recientemente, desde 2008. Piketty sostiene que, si esta tendencia de aumento de las desigualdades de riqueza continúa, las élites económicas alcanzarán una posición similar a la que tenían en el siglo XIX los herederos más ricos. El autor aboga por políticas de impuestos a la riqueza y a la herencia para resolver algunas de estas desigualdades tan arraigadas.

El problema no constituye simplemente una cuestión ética, ni se debe a una aversión a las desigualdades concentradas en la cima de la sociedad. **La acumulación entre los segmentos superiores de la sociedad debilita la cohesión social y las instituciones democráticas, como los sistemas políticos, ya que las hace vulnerables al control político por parte de una minoría.** A escala de la ciudad, estas desigualdades tan marcadas están detrás de los problemas de financiarización y guetización que se dan en ciertas zonas urbanas, como ya se ha mencionado. La inversión inmobiliaria ha sido un importante mecanismo de generación de beneficios, ya que los precios de la vivienda han aumentado más rápido que el crecimiento económico. **Estas desigualdades globales marcadas refuerzan las desigualdades observadas a escala de la ciudad y agravan la crisis de la vivienda y el resto de desigualdades interrelacionadas.**

El problema también es económico. Una importante investigación publicada por el FMI ha demostrado el efecto perjudicial de las desigualdades sobre el crecimiento económico[89]. Utilizando nuevos datos sobre impuestos y transferencias, esta investigación demuestra que las desigualdades netas menores están totalmente correlacionadas con un crecimiento más rápido y duradero para un nivel determinado de redistribución. También demuestra que normalmente la redistribución parece benigna en términos de su impacto en el crecimiento. Solo en casos extremos hay

88 Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI* (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2014).

89 Jonathan David Ostry, Andrew Berg, y Charalambos Tsangarides, «Redistribución, desigualdad, crecimiento», *Revista de Economía Institucional* 16, n.º 30 (2014), https://bit.ly/3w3x6nZ.

pruebas de que pueda tener un impacto directamente negativo en el crecimiento. Esta investigación ha sido fundamental para cambiar las posturas neoclásicas de la economía en lo que respecta al papel de las desigualdades y para concienciar sobre la necesidad de abordar las crecientes desigualdades de ingresos y riqueza.

La siguiente sección cambia de escala y examina las desigualdades territoriales y cómo la transformación económica que se ha experimentado desde la década de 1980 ha dado lugar a diversos patrones de convergencia y divergencia territorial dentro de los países. Por lo tanto, nos centraremos en la geografía cambiante del crecimiento económico.

4.3 La geografía cambiante del crecimiento económico

Una caracterización simple de la geografía del crecimiento económico está condenada al fracaso. Las caracterizaciones demasiado simplistas sugieren que la convergencia territorial debe ser la característica principal a largo plazo, ya que el desarrollo económico estimula el movimiento de capital y mano de obra entre regiones[90]. Sin embargo, los datos recogidos, sobre todo a partir de la década de 1990, muestran que existe una marcada heterogeneidad en las trayectorias de crecimiento, ya que algunos países avanzan hacia la convergencia territorial, mientras que las desigualdades territoriales siguen siendo la tendencia dominante en otros. Por lo tanto, es importante examinar las condiciones específicas de cada país, ya que muchos presentan trayectorias de crecimiento alternativas a los simples patrones de convergencia o divergencia.

4.3.1 Divergencia territorial y metrópolis conectadas globalmente

Durante la mayor parte del siglo XX, los países industrializados experimentaron procesos de convergencia territorial a largo plazo, por los que las regiones económicamente más débiles experimentaron un lento proceso de acercamiento a sus vecinos más ricos[91]. Sin embargo, a finales de los años ochenta y a principios de los noventa aparecieron datos que apuntaron hacia un cambio de dirección, ya que algunos países comenzaron a experimentar una divergencia interregional.

En algunos países, las ciudades clave y las regiones centrales se beneficiaron de un crecimiento de la productividad de una manera que no se produjo en otros. En particular, las regiones intensivas en conocimiento, con ciudades conectadas globalmente, como el sur de Inglaterra, con **Londres** (Reino Unido) en el centro, la Isla de Francia, con **París** (Francia), y la zona de la bahía del norte de California, con la conurbación de **San Francisco– San José** (EE. UU.), acapararon los beneficios de la globalización contemporánea, pero a menudo en detrimento de otras regiones de los mismos países. Estas regiones normalmente tenían los niveles más altos de conectividad global, gestionada por empresas globales, y canalizaron los flujos globales de conocimiento, finanzas, capital humano, bienes y servicios[92].

Durante la década de 1990, muchas de estas ciudades conectadas globalmente empezaron a representar una parte mayor del crecimiento económico nacional y mundial que en décadas anteriores[93]. Esto fue consecuencia de la apertura de nuevos mercados internacionales y de la generalización de la externalización y deslocalización a escala mundial. De hecho, fue el aumento de los resultados de estas ciudades conectadas globalmente lo que empezó a impulsar la divergencia interregional en países como el Reino Unido y los Estados Unidos a partir de finales de la década de 1980.

En términos más generales, las ciudades y las zonas urbanas dominaron el crecimiento económico en toda la geografía del norte global[94], como también en los países recientemente industrializados del sur global[95] y más notablemente en los países BRICS[96]. En el nuevo milenio, el crecimiento económico mundial estaba dominado por las zonas urbanas, mientras que un número cada vez mayor de países comenzó a experimentar una divergencia interregional. Esta tendencia fue más notable en

90 Banco Mundial, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*.

91 Philip McCann, *Modern Urban and Regional Economics* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

92 Iammarino y McCann, *Multinationals and Economic Geography: Location, Technology and Innovation*; McCann y Acs, «Globalization: Countries, Cities and Multinationals».

93 Banco Mundial, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*.

94 Lewis Dijkstra, Enrique Garcilazo, y Philip McCann, «The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities», *Journal of Economic Geography* 15, n.º 5 (26 de julio de 2015): 935-49, https://doi.org/10.1093/jeg/lbv032.

95 OCDE y Comisión europea, *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*.

96 Philip McCann, «Globalisation, Multinationals and the BRIICS», en *Globalisation and Emerging Economies*, ed. Ralp Lattimore y Raed Safadi (París: OECD Publishing, 2009), 71-115.

el mundo recientemente industrializado, aunque también fue evidente en las economías industrializadas.

Curiosamente, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), industrializados y avanzados, el crecimiento interregional cada vez más desequilibrado observado en un subconjunto de países durante la década de los noventa no se vio acompañado de mayores tasas de crecimiento nacional[97], como sucedió en otros lugares[98]. En otras palabras, las desigualdades interregionales no eran «necesarias», al menos aparentemente, para estimular un crecimiento económico nacional más rápido. Los países que mostraron divergencias interregionales durante la década de 1990, como el Reino Unido, Estados Unidos e Irlanda, no crecieron más rápido que otros, como Alemania y Finlandia, que mostraron convergencia interregional. De hecho, la mayoría de los países industrializados experimentaron procesos de convergencia interregional durante ese período. De hecho, este fenómeno de convergencia no supuso ninguna pérdida de rendimiento del crecimiento nacional en comparación con los países que habían empezado a mostrar procesos de divergencia interregional. China es otro caso documentado en el que se observa que el crecimiento económico ha generado marcadas desigualdades territoriales. Desde el inicio de sus reformas económicas en 1978, China ha experimentado un notable crecimiento económico. Su producto interior bruto real per cápita creció a una tasa anual del 8,4 % entre 1978 y 2019[99]. Durante ese mismo período, los ingresos de los hogares en China se multiplicaron por seis y el ritmo y la magnitud de la reducción de la pobreza no han tenido precedentes. Sin embargo, esta historia positiva también se ha visto ensombrecida en cierto modo por un fuerte aumento de las desigualdades de ingresos, una ampliación de las disparidades territoriales y la aparición de una nueva clase social ultrarrica. El aumento de las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales y, en particular, la brecha entre la región oriental, relativamente rica, y las regiones central y occidental, más pobres, se ha documentado exhaustivamente[100].

4.3.2 Resiliencia territorial a las crisis

Las crisis configuran y muchas veces modifican considerablemente el patrón geográfico de las desigualdades. La crisis financiera de 2008 es un buen ejemplo que también aporta pistas sobre cómo la crisis de la COVID-19 puede reconfigurar las desigualdades territoriales. Los datos de la crisis financiera posterior a 2008 muestran que, en general, las ciudades fueron más resilientes ante los acontecimientos económicos adversos que los asentamientos urbanos más pequeños o las regiones rurales. Eso fue así en la mayoría de los países de la OCDE, pero también se encontraron ciertos matices (véase el recuadro 2.11)..

Recuadro 2.11
La geografía económica de la recuperación de la crisis financiera de 2008

Los cambios fundamentales en los patrones de crecimiento interregional fueron el resultado de los acontecimientos asociados a la crisis financiera mundial. En muchos países de la OCDE, los procesos de convergencia interregional siguieron en marcha hasta 2008, pero las profundas repercusiones financieras y fiscales posteriores a la crisis reorientaron el modo de crecimiento de las regiones y ciudades. Aunque muchos países y regiones de la OCDE siguen mostrando signos de convergencia[101], un número creciente experimenta actualmente procesos de divergencia interregional (tal y como puede verse en la tabla 2.1).

Por término medio, las tasas de crecimiento económico global de los países de la OCDE se desplomaron inmediatamente después de la crisis. Las divergencias interregionales aumentaron dado que solo un número limitado de ciudades y regiones demostraron ser resilientes ante los acontecimientos adversos asociados[102]. La recuperación fue, por tanto, muy desigual y fragmentada, incluso dentro de muchos países de la OCDE: los distintos territorios obtuvieron resultados diferentes, lo que dio lugar a un crecimiento divergente en lugar de convergente en muchos casos.

97 Véanse los datos de Andre Carrascal-Incera et al., «UK interregional inequality in a historical and international comparative context», *National Institute Economic Review* 253 (2020): 4-17.

98 Esta era una postura popular, véase: Banco Mundial, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*.

99 Cálculos basados en datos del Banco Mundial.

100 Li, Sicular, y Tarp, «Inequality in China: Development, transition, and policy».

101 OCDE, *Productivity and Jobs in a Globalised World: (How) Can All Regions Benefit?* (París: OECD Publishing, 2018), https://bit.ly/3D2jzz0.

102 Carrascal-Incera et al., «UK interregional inequality in a historical and international comparative context».

Tabla 2.1

Patrones de convergencia y divergencia interregional por países de la OCDE

Países con divergencia interregional	Países con niveles estables de desigualdad interregional	Países con convergencia interregional
2008-2018	2008-2018	2008-2018
Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Dinamarca, Polonia, República Checa, Italia, Grecia, España, Suecia, Australia, Países Bajos	Bélgica, Noruega, Suiza, República de Corea	Japón, México, Turquía, Hungría, Canadá, Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Chile, Portugal, Finlandia, Alemania

Fuente: adaptado de OCDE, *Regions and Cities at a Glance 2020* (París: OECD Publishing, 2020), https://bit.ly/3MA8NEq, figura 2.9.

Ciudades de distintos tamaños desempeñaron papeles muy diferentes en la recuperación de la crisis financiera de 2008 y demostraron que las relaciones entre el crecimiento económico y el tamaño de la ciudad variaron en todo el mundo. En EE. UU., la recuperación posterior a la crisis estuvo casi totalmente dominada por las grandes ciudades de más de un millón de habitantes. En Europa occidental, muchas zonas urbanas metropolitanas de diferentes tamaños desempeñaron un papel importante en la recuperación y el crecimiento; entre ellas se encontraban regiones que contenían centros urbanos funcionales de más de 250.000 habitantes. En Europa central y del Este, muchos tipos de zonas, tanto metropolitanas como no metropolitanas, contribuyeron de forma significativa al crecimiento.

Los datos de la recuperación económica indicaron que el hecho de ser ciudades grandes, urbanizadas[103], con una cierta dimensión interregional y con desigualdades ofrecía ligeras ventajas generales en términos de resiliencia económica[104]. Sin embargo, entre los países de la OCDE, la dinámica de crecimiento no estaba relacionada únicamente con la escala urbana: los procesos eran más complejos y presentaban muchos más matices. La tabla 2.2 muestra que la naturaleza y los patrones de la geografía del crecimiento económico dentro de los países pueden variar enormemente.

Tabla 2.2

Tipologías de crecimiento: concentrado frente a descentralizado; urbano frente a mixto

	Crecimiento concentrado a escala regional	Crecimiento distribuido por regiones
Crecimiento impulsado por la metrópolis	Francia, Grecia, Lituania, Irlanda, Corea del Sur	Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Italia, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Japón
Crecimiento impulsado por la diversidad	Reino Unido, República Checa, Bélgica, Países Bajos, Eslovaquia, Suecia y Polonia	Dinamarca, Austria, Noruega, Alemania, Hungría, Letonia, Portugal, Eslovenia, España

Fuente: adaptado de Enrique Garcilazo, Ana Moreno-Monroy, y Joaquim Oliveira Martins, «Regional inequalities and contributions to aggregate growth in the 2000s: an EU vs US comparison based on functional regions Get access Arrow», *Oxford Review of Economic Policy* 37, n.º 1 (2021): 70-96.

103 Enrique Garcilazo, Ana Moreno-Monroy, y Joaquim Oliveira Martins, «Regional inequalities and contributions to aggregate growth in the 2000s: an EU vs US comparison based on functional regions Get access Arrow», *Oxford Review of Economic Policy* 37, n.º 1 (2021): 70-96.

104 Carrascal-Incera et al., «UK interregional inequality in a historical and international comparative context».

4.3.3 Crecimiento económico y tamaño de la ciudad

Se ha debatido exhaustivamente sobre la relación entre crecimiento económico, escala y aglomeración[105]. Aunque parece que la aglomeración y la escala ofrecen algunos beneficios para el crecimiento, los datos de los países de la OCDE relativos a la crisis de 2008 demuestran que estas relaciones pueden variar considerablemente dependiendo del contexto[106]. Entre 2001 y 2017, algunos países de la OCDE experimentaron un crecimiento concentrado espacialmente en un pequeño número de ciudades y regiones[107]. En otros países, el crecimiento se distribuyó más ampliamente en una serie de ciudades y regiones diferentes[108]. La geografía del crecimiento económico también puede clasificarse en función de si está dominada por las grandes ciudades o no[109].

Lo que muestran estos datos es que la relación entre el crecimiento económico y la escala es compleja. El crecimiento de las ciudades más grandes fue importante para impulsar el crecimiento económico en gran parte de Europa del Este, América del Norte, Asia, Australasia y el sur global, mientras que en muchas partes de Europa occidental las ciudades más pequeñas y las regiones rurales siguieron desempeñando un papel preponderante[110]. Las ciudades metropolitanas y los sistemas urbanos tienen una función importante en el impulso del crecimiento económico, pero la relación no es sencilla. Ningún modelo es generalizable.

Fuente: Adriana Mahdalova, Shutterstock.
Asentamientos informales en Luanda, Angola.

105 Banco Mundial, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*.

106 La primera categorización surge de OCDE, *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas* (París: OECD Publishing, 2019). La segunda categorización de Enrique Garcilazo y Joaquim Oliveira Martins, «New Trends in Regional Policy: Place-Based Component and Structural Policies», en *Handbook of Regional Science*, ed. Manfred Fischer y Peter Nijkamp (Berlín: Springer, 2020).

107 Entre ellos: Australia, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República Checa y Suecia.

108 Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Eslovenia, España, Estados Unidos, Hungría, Italia, Japón, Letonia, Lituania, México, Nueva Zelanda, Polonia y Portugal.

109 Los países en los que el crecimiento económico se ha concentrado en las grandes ciudades son Estonia, Italia, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania y Estados Unidos. Los países en los que el crecimiento económico no ha estado dominado por las grandes ciudades son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Hungría, Letonia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa.

110 Dijkstra, Garcilazo, y McCann, «The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities».

4.4 Casos de éxito en la reducción de las desigualdades económicas

Fuente: Super Moo Varavut, Shutterstock.
El acceso en línea a las oportunidades educativas y de empleo reduce las desigualdades.

Hay un lado positivo en la historia de las desigualdades de ingresos. En algunos períodos, y en algunos países, las desigualdades han disminuido. Una reciente revisión de las pruebas documentales ha constatado una reducción de los principales factores responsables de la generación de desigualdades en los países en desarrollo de todo el mundo[111]. En muchos países de América Latina se ha producido una reducción de las desigualdades, sobre todo desde finales de los años 90, como resultado de las medidas políticas adoptadas en respuesta a la presión social y política para contrarrestar los efectos de las políticas neoliberales aplicadas en años anteriores. Un país que se menciona con frecuencia es Brasil, que redujo considerablemente sus desigualdades entre 2006 y 2016 (su coeficiente de Gini disminuyó de 55,6 a 51,9)[112]. Según los estudios, algunos de los factores responsables de la reducción de la desigualdad en esta región son: el fuerte crecimiento de la demanda de mano de obra poco cualificada que mejoró las condiciones de empleo para los sectores más pobres de la sociedad, la expansión de la educación en la década de 1980 y la introducción de nuevas políticas de protección social[113].

Los datos muestran que varios países de África occidental (Burkina Faso, Guinea, Mali, Mauritania y Níger) también obtuvieron resultados particularmente positivos en la reducción de las desigualdades. Todos ellos son sociedades predominantemente agrarias cuyos pequeños productores rurales, relativamente pobres, se beneficiaron del aumento de los precios de los productos básicos y, en particular, de los cultivos como el arroz y el algodón. Este hecho aumentó los ingresos de los productores rurales y contribuyó a reducir la brecha entre el campo y la ciudad[114]. Varios países de la región de Oriente Medio y Norte de África (Irán, Túnez y Argelia) han experimentado una disminución similar de las desigualdades. La desigualdad en Irán, expresada por el coeficiente de Gini, se redujo de 44,8 a 37,4 en torno a 2010. Este fenómeno se ha atribuido a un programa de transferencia de efectivo que introdujo el gobierno iraní y que tuvo muy buena acogida[115]. Los casos de éxito en el sudeste asiático son los de Tailandia y Malasia. La reducción de las desigualdades en Malasia podría explicarse gracias a las políticas gubernamentales específicas destinadas a reducir las desigualdades étnicas. Tailandia ha experimentado una reciente reducción de las desigualdades después de que se alcanzaran niveles elevados a principios de los años 90, lo que provocó una crisis política[116]. Todos estos casos de éxito en la reducción de las desigualdades demuestran que una buena elección de los cambios institucionales y las intervenciones políticas adecuadas pueden conseguir grandes mejoras.

111 Rebecca Simpson, «Mapping recent inequality trends in developing countries», International Inequalities Institute Working Papers (Londres, 2018).

112 Los datos disponibles sugieren que la desigualdad aumentó o se mantuvo sin cambios en el período posterior.

113 Simpson, «Mapping recent inequality trends in developing countries».

114 Simpson.

115 Simpson.

116 Simpson.

5 Las múltiples dimensiones de las desigualdades

Las perspectivas multidimensionales sobre la desigualdad no son ninguna novedad, pero han cobrado especial relevancia en las últimas décadas. El Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, ha ejercido una influencia fundamental en este debate, ya que ha criticado los enfoques neoclásicos y utilitarios de la justicia social y el análisis distributivo del bienestar[117]. Su impacto en la política y la práctica se hizo notar sobre todo a raíz de la publicación de varios *Informes sobre Desarrollo Humano* e índices complementarios a partir de los años 90 (véase el recuadro 2.12)[118]. **En el ámbito urbano y territorial, este cambio de enfoque se ha reflejado en un creciente conjunto de investigaciones que han reconceptualizado la pobreza urbana como un fenómeno multidimensional[119]. La desigualdad de ingresos y la pobreza ofrecen una imagen parcial y deben complementarse con datos sobre otras dimensiones a fin de orientar las políticas. Los ODS son un buen ejemplo de este tipo de consenso, ya que conceptualizan el desarrollo a través de un conjunto de objetivos y metas multidimensionales que abarcan muchos aspectos diferentes del desarrollo humano.** Otros acuerdos internacionales, como la Nueva Agenda Urbana, siguen un enfoque multidimensional similar.

Fuente: Pablo Fuhino, Shutterstock. Asentamientos informales en Lima, Perú.

117 Uno de los primeros trabajos clave que cuestiona el enfoque neoclásico de las desigualdades fue la famosa conferencia de Tanner, de 1979, que pronunció Amartya Sen: Amartya Sen, «Equality of What?», en *The Tanner Lectures on Human Values* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), 197-220. Su enfoque sobre la desigualdad se amplió posteriormente en su libro: Amartya Sen, *Nuevo examen de la desigualdad* (Madrid: Alianza Editorial, 2021).

118 Consulte todos los *Informes sobre Desarrollo Humano* en: PNUD, «Human Development Reports», s. f., https://bit.ly/3qvtetz.

119 Ellen Wratten, «Conceptualizing urban poverty», *Environment and Urbanization* 7, n.º 1 (1995): 11-38; Philip Amis, «Making Sense of Urban Poverty», *Environment and Urbanization* 7, n.º 1 (1995): 145-58; David Satterthwaite, «Reducing urban poverty: constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change», *Environment and Urbanization* 13, n.º 1 (2001): 137-57; David Satterthwaite y Diana Mitlin, *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature* (Londres: Routledge, 2013); David Satterthwaite y Diana Mitlin, *Reducing urban poverty in the global South* (Londres: Routledge, 2014).

Recuadro 2.12

Medición del bienestar multidimensional

Las múltiples dimensiones del bienestar pueden integrarse en un panel de indicadores o agregarse a un índice sintético global. Los enfoques multidimensionales son especialmente comunes en el análisis de la estratificación social y los geógrafos humanos suelen utilizar métricas multidimensionales. Los investigadores especializados en desarrollo económico también los utilizan cada vez más para el estudio de la pobreza y las desigualdades. Algunos ejemplos de mediciones están explicados a continuación.

La Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano actualiza y publica anualmente el **Índice de Desarrollo Humano**[120]. Se desarrolló para destacar que las personas y sus capacidades deben ser el criterio último para evaluar el desarrollo de un país, y no el crecimiento económico por sí solo. El índice combina indicadores para tres dimensiones: (a) la posibilidad de vivir una vida larga y saludable, (b) el conocimiento y (c) el nivel de vida. Aunque el índice internacional solo clasifica a los países, los capítulos nacionales del *Informe sobre Desarrollo Humano* han elaborado versiones nacionales a escala subnacional para clasificar a las regiones dentro de los países o comparar las disparidades dentro de las ciudades[121].

El **Índice de Pobreza Multidimensional** (IPM) es una medida internacional de la pobreza multidimensional aguda que abarca más de 100 países de ingresos bajos y medios. La Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano y la Iniciativa de Oxford sobre Pobreza y Desarrollo Humano lo actualizan y publican anualmente. El IPM complementa las mediciones tradicionales de la pobreza basadas en el dinero porque registra la grave carencia que sufre una persona en tres dimensiones simultáneas: salud, educación y nivel de vida, y utiliza diez indicadores[122]. Los datos se desglosan por diferentes subgrupos, que incluyen regiones dentro de los países, entornos urbanos y rurales, género, grupos de edad y grupos étnicos. El IPM global tiene el objetivo de comparar países de todo el mundo, pero muchos países han diseñado su propio IPM nacional que se adapta a las definiciones locales y se desglosa a niveles geográficos inferiores, tal y como muestra la figura 2.5[123].

El Marco de Desigualdad Multidimensional (MIF, ***Multidimensional Inequality Framework***), desarrollado por el Centro de Análisis de la Exclusión Social de la London School of Economics y Oxfam, proporciona un enfoque sistemático para medir y analizar las desigualdades en los aspectos clave de la vida. En general, determina la capacidad de las personas para disfrutar de una buena calidad de vida. En cuanto a la medición, el MIF sigue un enfoque de cuadro de mando y un sistema de indicadores que cubren siete dominios diferentes[124].

Otros enfoques incorporan una mezcla de métodos que se han utilizado para registrar las desigualdades relacionadas con la experiencia vivida[125]. Este fue el método que utilizó Oxfam para estudiar las desigualdades multidimensionales en **Ciudad de México** (México)[126].

---

120 Entre los índices de desarrollo humano complementarios se encuentran el índice de desarrollo humano ajustado a la desigualdad, el índice de desarrollo de género, el índice de desigualdad de género y el índice de pobreza multidimensional. Véase: PNUD, «Human Development Index (HDI)», Human Development Reports, 2022, https://bit.ly/3Ni3NFS.

121 Cabe considerar, por ejemplo, el Atlas de Desarrollo Humano de Brasil: PNUD, Fundação João Pinheiro, y Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, «Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil», 2022, https://bit.ly/354lMOD.

122 Véase: OPHI, «Global Multidimensional Poverty Index», Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2022, https://bit.ly/3qupKb3.

123 Los mapas de pobreza en Colombia presentan estimaciones a escala de municipios: CONEVAL, «Medición de la pobreza», 2022, https://bit.ly/3L3paZs; poverty maps in Colombia present estimates at municipality levels: Gobierno de Colombia, «Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal 2018», Dirección Nacional de Estadística, 2018, https://bit.ly/3txBMIC.

124 Véase la página del Marco de Desigualdad Multidimensional de la London School of Economics: CASE, «Multidimensional Inequality Framework», Centre for Analysis of Social Exclusion, 2022, https://bit.ly/3qu72js; y también en la página de Oxfam: Oxfam International, «Multidimensional Inequality Framework», 2022, https://bit.ly/3D5bf2a.

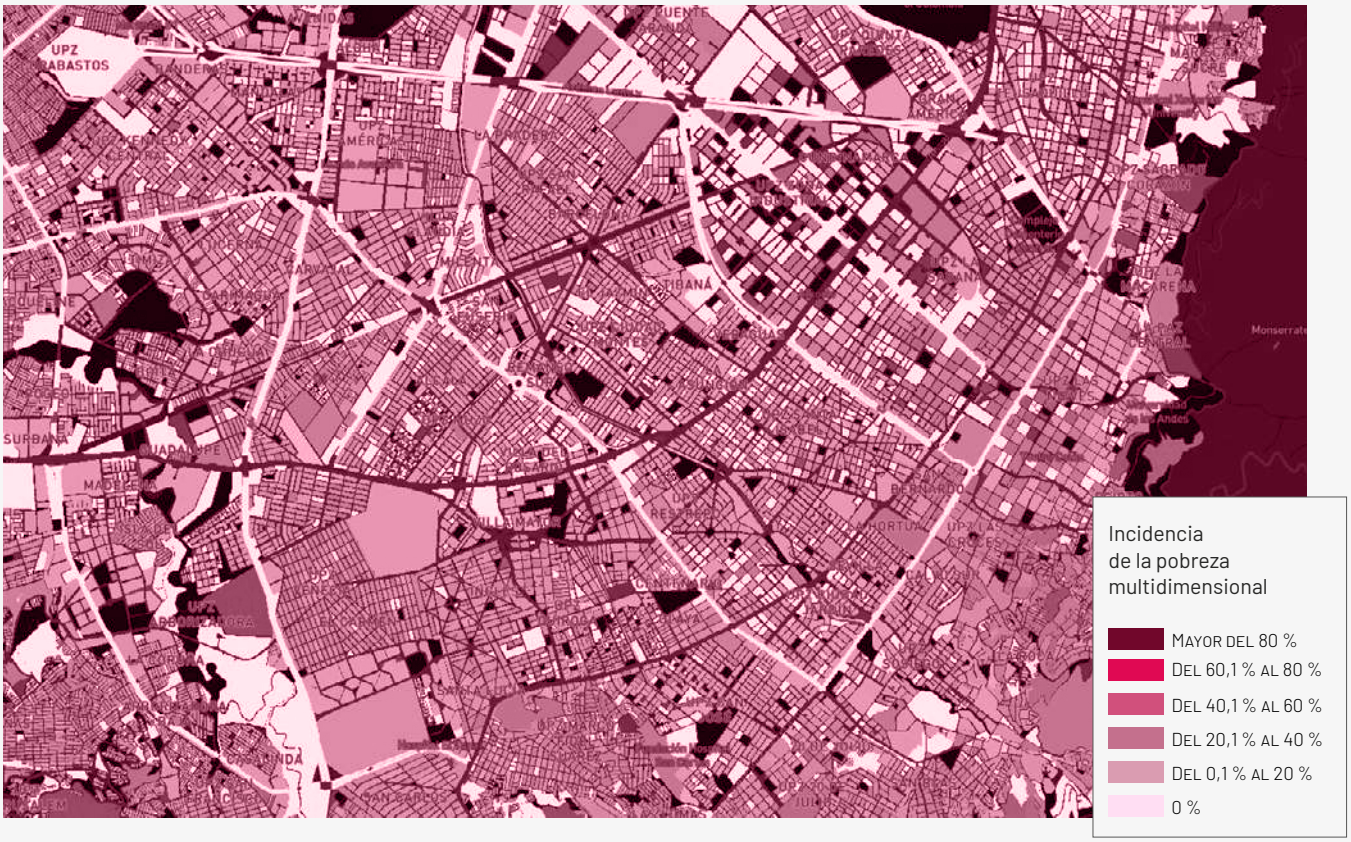
125 Ingrid Bleynat y Paul Segal, «Faces of inequality: a mixed methods approach to multidimensional inequalities», International Inequalities Institute Working Papers (Londres, 2021).

126 Ingrid Bleynat y Paul Segal, *Rostros de la desigualdad: Desigualdades multidimensionales en la Ciudad de México* (México: Oxfam México, 2020).

Figura 2.5

Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia a escala de calle, en Bogotá (Colombia), 2018

Los datos censales y administrativos procedentes de las autoridades locales pueden proporcionar información estadística detallada a un nivel granular que puede utilizarse para la formulación de políticas locales. La Oficina Nacional de Estadística de Colombia ha elaborado mapas de pobreza a escala de calle de las principales ciudades del país. Estos mapas se utilizan para dirigir los recursos y orientar la planificación.



Fuente: Felipe Roa-Clavijo, «Juan Daniel Oviedo's intervention in the MPPN conference call for the Americas. 7th April 2020», Using the MPI as a tool for crafting government responses to the Covid-19 pandemic, 2020, https://bit.ly/3OFkgVa.

Las relaciones sociales y las distintas formas de discriminación generan desigualdades importantes entre diferentes grupos sociales que pueden depender del género, la clase social o la raza, por mencionar solo algunos de los identificadores de grupo. Esta perspectiva se recoge especialmente en el principio de no dejar a nadie atrás de la Agenda 2030, que reclama específicamente la desaparición de las desigualdades basadas en la pertenencia a un grupo humano particular (véase el recuadro 2.1). También se refleja en los objetivos que quieren reducir específicamente las desigualdades entre los diferentes grupos sociales, donde el ODS 4 es el mejor ejemplo. La Nueva Agenda Urbana también reafirma el compromiso de no dejar a nadie atrás y reconoce la necesidad de abordar las múltiples formas de discriminación (véase el recuadro 2.13). Muchas otras iniciativas también han destacado la necesidad de examinar la interseccionalidad y el hecho de que se puede pertenecer a más de un grupo discriminado[127]. La razón principal es que las desigualdades pueden sumarse y agravarse en conjunto, como en el ejemplo siguiente: ser pobre, niña y de una minoría étnica. Y lo que es más importante, las desigualdades tienden a manifestarse de distintas maneras y a menudo requieren respuestas diferentes para los distintos grupos, que se solapan. Por ejemplo, un informe de la UNESCO reveló que las desigualdades de género en la educación eran más frecuentes entre los niños y niñas pobres de zonas remotas[128]. Por lo

127 Véase: Samman et al., «"Leave no one behind" – five years into Agenda 2030: guidelines for turning the concept into action»; véase también: Naila Kabeer, «"Leaving no one behind": the challenge of intersecting inequalities», en *World social science report, 2016: Challenging inequalities, pathways to a just world*, ed. UNESCO y ISSC (París: UNESCO/ISSC, 2016), 55-58.

128 UNESCO, «Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020:

Recuadro 2.13

Abordar las múltiples formas de discriminación como parte de la Nueva Agenda Urbana

«Reconocemos la necesidad de hacer especial hincapié en poner fin a las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan, entre otros, las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH/SIDA, las personas de edad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, las personas sin hogar, los trabajadores, los pequeños agricultores y pescadores, los refugiados, los repatriados, los desplazados internos y los migrantes, independientemente de su situación migratoria.» (párrafo 20)

Fuente: ONU-Habitat, «Nueva Agenda Urbana» (Quito, 2017), https://bit.ly/3XfsGqc.

tanto, cualquier respuesta a este problema requiere una acción focalizada en esas zonas geográficas y a favor de los grupos económicos más afectados. La intersección de las desigualdades también ha sido una característica destacada de la crisis de la COVID-19.

Esta sección no se centra estrictamente en las desigualdades económicas o de ingresos, sino que examina otras dimensiones del bienestar y las dinámicas interrelacionadas de las desigualdades sociales, urbanas y territoriales. **Destaca las dimensiones más relevantes para la formulación de políticas a escala regional y local con referencia a los ODS clave: vivienda, acceso a los servicios básicos, educación, salud, transporte y movilidad, entre otros.** En esta sección solo se ofrece un breve resumen general; estas cuestiones se tratarán con más detalle en capítulos posteriores del informe. El argumento principal es que, aunque estén asociadas a las desigualdades económicas, las dinámicas que se encuentran detrás de las desigualdades de estas dimensiones no monetarias tienen su propio carácter específico que, a su vez, exige diferentes respuestas políticas a escala local. La sección también analiza cómo la diversidad social y los territorios contribuyen a la dinámica de las desigualdades sociales y explica que esto es fundamental para el debate político relacionado con el principio de no dejar a nadie atrás en la Agenda 2030.

Inclusión y educación: todos y todas sin excepción» (París, 2020), https://bit.ly/3ZLQiUX.

5.1 Infraestructuras básicas y servicios públicos

Las desigualdades se manifiestan en la distribución desigual de infraestructuras y servicios públicos fiables, asequibles y accesibles, como el agua, el saneamiento, la energía, la recogida de residuos y otros servicios urbanos. Las desigualdades en el acceso a los servicios tienen un impacto directo en la calidad de vida, pero también tienen efectos perjudiciales a largo plazo en la productividad de las personas y de la sociedad en su conjunto. El agua y el saneamiento deficientes tienen un impacto perjudicial en la salud, y no solo reducen la productividad de los adultos, sino también el potencial a largo plazo de las generaciones futuras. La falta de fuentes de energía fiables no solo es un obstáculo para el desarrollo empresarial, sino que también impone limitaciones a la educación y a la salud. La prestación equitativa de los servicios públicos básicos es un reto universal, pero en los contextos urbanos este reto adquiere formas muy específicas y representa un problema aún mayor en el caso de los asentamientos urbanos informales.

5.1.1 Agua y saneamiento

Según las estimaciones más recientes de la ONU, en 2020, 2.000 millones de personas (el 26 % de la población mundial) carecían de servicios de agua gestionados de forma segura, mientras que 3.600 millones (el 46 %) carecían de servicios de saneamiento gestionados de forma segura[129]. Las desigualdades regionales son considerables. En el África subsahariana, hasta el 70 % de la población carece de servicios de agua potable gestionados de forma segura, en comparación con el 38 % en Asia central y meridional, y el 25 % en América Latina y el Caribe. Alrededor del 79 % de la población del África subsahariana carece de servicios de saneamiento gestionados de forma segura, frente al 66 % de América Latina y el Caribe, y el 58 % de África del Norte y Asia occidental.

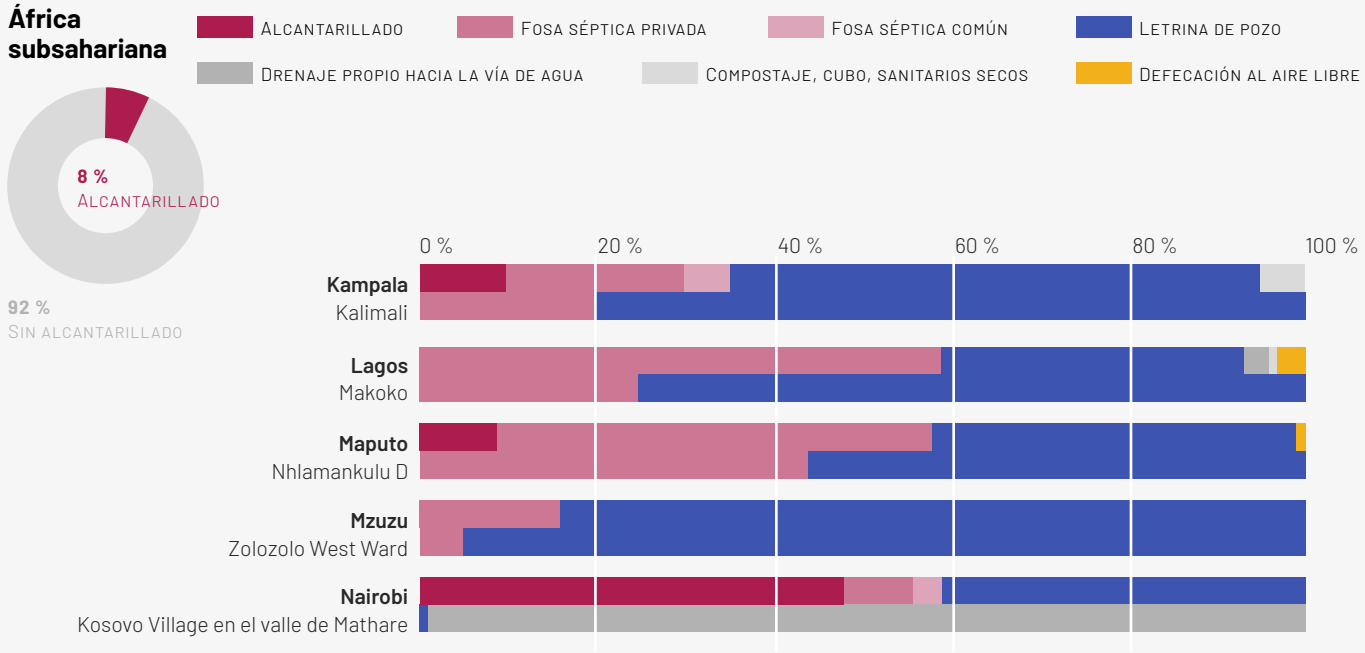
129 OMS y UNICEF, «Progresos en materia de agua para consumo, saneamiento e higiene en los hogares 2000-2020: cinco años después de la adopción de los ODS» (Ginebra, 2021).

La cobertura es considerablemente mayor en las zonas urbanas, pero las desigualdades dentro de las ciudades siguen siendo notables. Investigaciones realizadas en 15 ciudades de diferentes regiones del mundo han demostrado las considerables desigualdades que experimentan los habitantes de los asentamientos informales en comparación con los habitantes de otras partes de las ciudades (véase la figura 2.6)[130]. La desigualdad en la provisión de infraestructuras de saneamiento tiene un impacto desproporcionado en los hogares de bajos ingresos y especialmente en los que viven en asentamientos informales. Estas desigualdades agravan otras, por lo que se forma un círculo vicioso. **El acceso inadecuado a los servicios de saneamiento urbano afecta negativamente la salud pública, obstaculiza el crecimiento económico y la productividad y degrada el entorno natural, lo que afecta especialmente a los espacios abiertos y a las fuentes de agua[131].**

El acceso a la infraestructura física del agua no siempre se asocia directamente con la calidad y la asequibilidad del agua. **Los datos demuestran que los grupos de bajos ingresos de las zonas urbanas pueden tener que pagar hasta 52 veces más para comprar agua limpia con camiones cisterna privados que las personas que reciben el suministro de agua por tuberías[132].** La recomendación general es que los hogares no tengan que gastar más del 3-5 % de sus ingresos mensuales medios en servicios de agua y saneamiento[133]. El acceso informal al agua es más caro que recibir agua por tubería y los datos muestran que la brecha de servicios se está agrandando debido al crecimiento de la población urbana[134].

Figura 2.6

Prácticas de gestión del saneamiento urbano en los hogares (en las ciudades y, en particular, en los asentamientos informales)



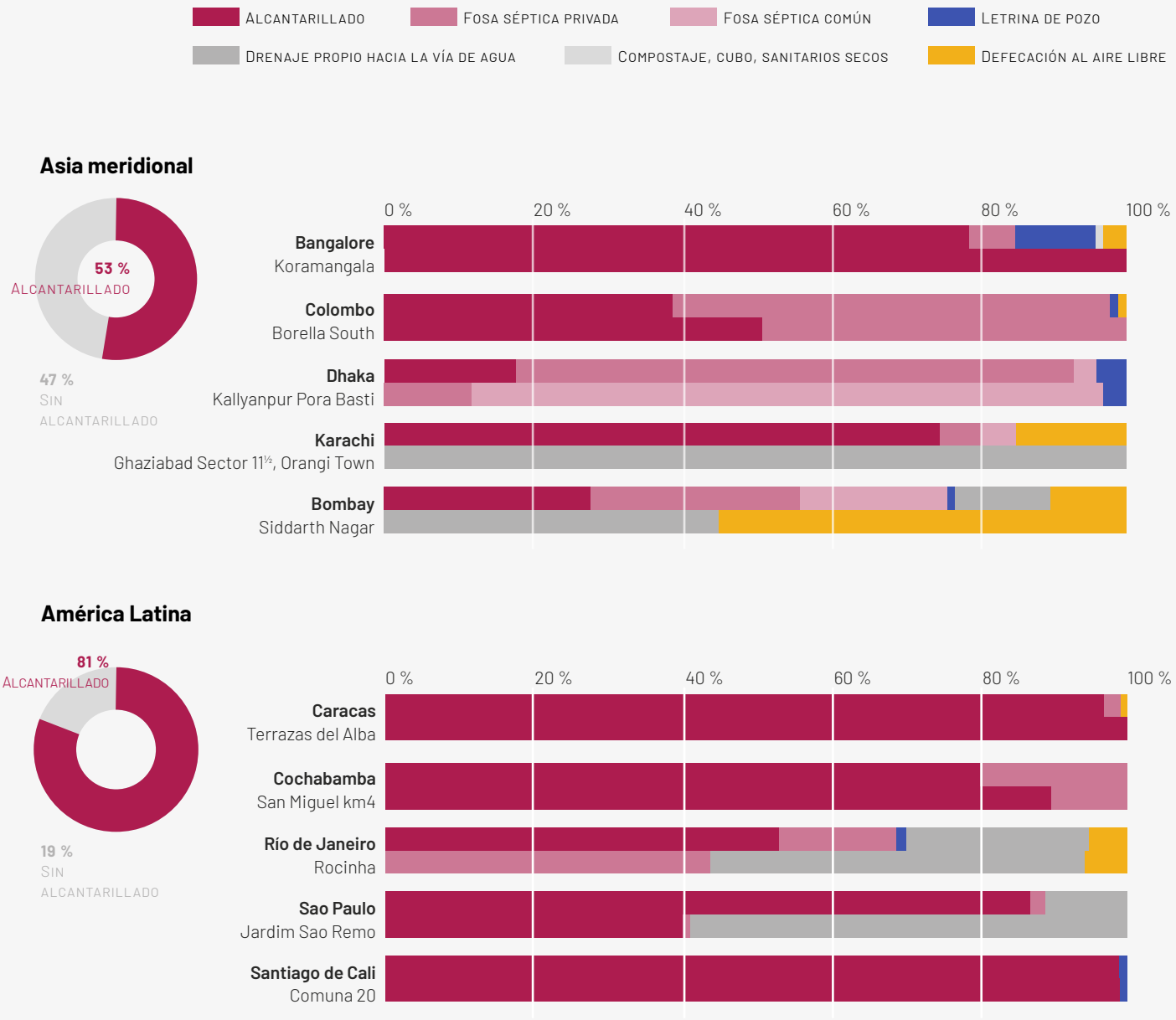
130 David Satterthwaite et al., «Untreated and Unsafe: Solving the Urban Sanitation Crisis in the Global South», World Resources Institute Working Paper (Washington, DC, 2019).

131 Satterthwaite et al.

132 Diana Mitlin et al., «Unaffordable and Undrinkable: Rethinking Urban Water Access in the Global South», World Resources Institute, *World Resources Institute Working Paper*, 2019, https://bit.ly/3D7cK07.

133 Mitlin et al.

134 Mitlin et al.



Fuente: Diana Mitlin et al., «Unaffordable and Undrinkable: Rethinking Urban Water Access in the Global South», World Resources Institute, World Resources Institute Working Paper, 2019, https://bit.ly/3D7cK07.

5.1.2 Acceso a la energía

Según los últimos datos, en 2019, 759 millones de personas de todo el mundo no tenían acceso a la electricidad; esta cifra es inferior a los 1.200 millones de 2010[135]. A la vez, en 2019, 2.600 millones de personas no tenían acceso a instalaciones de cocina limpias, por debajo de los 3.000 millones de 2010. Aunque se ha logrado el acceso universal en la mayoría de las regiones del mundo, sigue habiendo un gran déficit en el África subsahariana, donde solo el 46 % de la población tenía acceso a la electricidad en 2019. Solo una pequeña fracción de la población urbana mundial sigue sin acceso a servicios eléctricos (116 millones de personas en 2019), el 58 % de la cual vive en zonas vulnerables y afectadas por conflictos[136]. Aunque las zonas urbanas casi han alcanzado el acceso universal (97 % de cobertura desde 2016), la falta de fiabilidad y la ineficacia siguen siendo desafíos clave en muchas zonas urbanas de países de bajos ingresos[137]. Cuando no se tiene acceso a fuentes

135 Datos globales correspondientes a estimaciones recientes publicadas por: AIE et al., «Tracking SDG 7: The Energy Progress Report» (Washington, DC, 2021), https://bit.ly/3NfbTir.

136 MS, Agencia Internacional de las Energías Renovables, División de Estadísticas de las Naciones Unidas, Banco Mundial.

137 Michael Westphal et al., «Powering Cities in the Global South: How Energy Access for All Benefits the Economy and the Environment», World Resources Institute Working Papers (Washington, DC, 2017), https://bit.ly/3IsWojm.

de energía limpia, los grupos de bajos ingresos muchas veces dependen de combustibles sólidos y fuegos de leña para cocinar; esto contribuye a la contaminación urbana y a los problemas de salud. Este problema suele afectar especialmente a las mujeres. Los hogares pobres del sur global gastan hasta un 14-22 % de sus ingresos en energía[138]; en cambio, el gasto medio en energía de los hogares del Reino Unido fue del 4,2 % en 2019. En los contextos urbanos, estas desigualdades suelen estar situadas en zonas concretas y reflejan la distribución espacial de las desigualdades en materia de vivienda y otros servicios básicos.

5.1.3 Recogida de residuos

La cobertura de la recogida de residuos varía considerablemente de una ciudad a otra. En los países de renta alta, las tasas de recogida son de casi del 100 %, pero la cobertura pasa al 51 % en los países de renta media, y en los países de renta baja es solo del 39 %[139]. En el África subsahariana, se estima que durante el período 2010-2018 solo se recogió el 52 % de los residuos municipales, en comparación con el 99 % de Australia y Nueva Zelanda[140]. Además, las comunidades que viven en asentamientos informales o no planificados casi no tienen ningún tipo de servicio; ello contribuye directamente a la acumulación de residuos y a las consiguientes implicaciones para la salud de sus habitantes.

Según proyecciones recientes, en 2050 la producción de residuos será un 73 % superior a la de 2020 y alcanzará los 3.880 millones de toneladas anuales[141]. Los países de renta media son principalmente los que contribuirán a este aumento (véase la figura 2.7). Los países de renta baja también triplicarán su producción de residuos durante este período, y aunque no sea una gran proporción en términos absolutos, supondrá una importante presión para los gobiernos locales y los servicios de recogida de residuos. Los datos demuestran que la cantidad de residuos producidos por persona en todo el mundo está estrechamente relacionada con la densidad de población y la renta disponible. Sin embargo, la relación no es lineal. A medida que los niveles de renta disponible aumentan, la producción per cápita de residuos domésticos primero disminuye, posteriormente aumenta considerablemente y después vuelve a disminuir[142]. En la práctica, esto significa que la cantidad de residuos producidos por hogar varía significativamente tanto entre países como dentro de ellos.

Fuente: Riccardo Mayer, Shutterstock.
Unos niños que se dedican a la recolección informal de basura empujan un remolque.

En todo el mundo, alrededor del 80 % de los residuos municipales se recogen de forma regular, pero existen disparidades importantes. Se calcula que la recogida puerta a puerta se realiza en un 47 % de las ciudades del mundo; la recogida en la acera, en un 18 %, y los puntos de entrega centralizados, en un 16 %[143]. La tasa de recogida de residuos en las ciudades de los países de renta media-baja es más del doble que en sus respectivas zonas rurales[144]. Sin embargo, que los residuos se recojan no significa necesariamente que se eliminen adecuadamente. En muchos países de renta baja y media, los vertederos abiertos contribuyen a la contaminación del aire, el agua y el suelo, y además emiten importantes cantidades de gases de efecto invernadero.

La recogida informal de residuos es importante en los países en desarrollo, ya que representa entre el 50 y el 100 % de la recogida total de residuos de sus zonas urbanas[145]. Además de contribuir a la recogida total de residuos, la recogida informal también ofrece oportunidades de subsistencia a muchos habitantes urbanos que se dedican a estas actividades.

138 Westphal et al., 13.

139 Silpa Kaza, Siddarth Shrikanth, y Sarur Chaudhary, «More Growth, Less Garbage» (Washington, DC, 2021).

140 ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization».

141 Kaza, Shrikanth, y Chaudhary, «More Growth, Less Garbage».

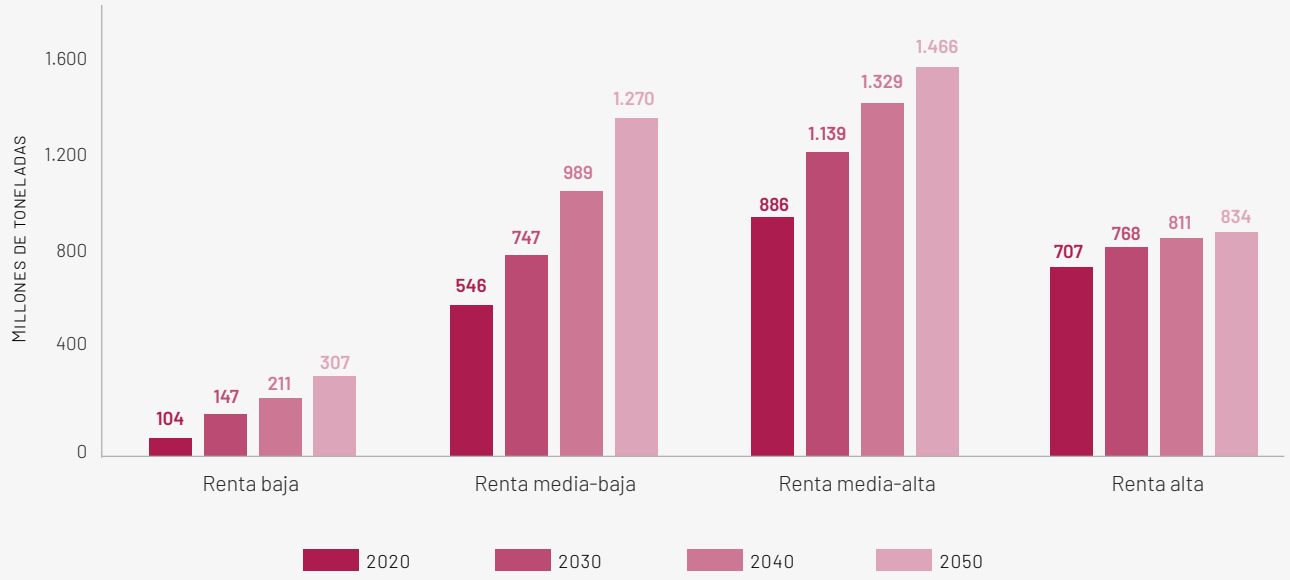
142 C. C. Chen, «Spatial inequality in municipal solid waste disposal across regions in developing countries», *International Journal of Environmental Science & Technology* 7, n.º 3 (2010): 447-56.

143 Datos de la base de datos mundial del proyecto: Banco Mundial, «What a Waste Global Database», Data Catalog, 2022, https://bit.ly/3qzwCUy.

144 Banco Mundial, «Bridging the Gap in Solid Waste Management : Governance Requirements for Results» (Washington, DC, 2021).

145 Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), «Waste Pickers», 2022, https://bit.ly/3Dao6jD.

Figura 2.7
Proyección de la generación total de residuos por grupo de ingresos



Fuente: Silpa Kaza, Siddarth Shrikanth, y Sarur Chaudhary, «More Growth, Less Garbage» (Washington, DC, 2021).

El capítulo 4, Comunalizar, y el capítulo 7, Renaturalizar, analizarán las alternativas locales basadas en iniciativas comunitarias que contribuyen a las acciones de los gobiernos locales con el objetivo de mejorar el acceso a los servicios básicos y a las infraestructuras sostenibles para las personas que están estructuralmente marginadas a fin de crear caminos hacia ciudades más igualitarias y sostenibles.

5.2 Planificación territorial, gestión del suelo y vivienda

Fuente: Saint Harry, Shutterstock.
Grafiti sobre las desigualdades de ingresos.

Más allá del acceso a las infraestructuras básicas, las múltiples desigualdades se manifiestan y se ven reforzadas por las dinámicas espaciales relacionadas con el suelo, la planificación y la vivienda. Este hecho conlleva implicaciones graves para los derechos de las personas que viven en asentamientos informales y en condiciones precarias. Por ejemplo, la asequibilidad de la vivienda sigue siendo un reto fundamental en muchas ciudades del mundo. Según las proyecciones globales, si se mantienen las tendencias actuales, en 2025 habrá 1.600 millones de personas (un tercio de la población urbana mundial) viviendo en viviendas inadecuadas, hacinadas e inseguras[146]. El informe *World Cities Report 2020* afirma que «la lucha contra la desigualdad urbana y la vivienda inasequible siguen siendo problemas prioritarios: las

146 Jonathan Woetzel et al., «A blueprint for addressing the global affordable housing challenge», 2014, https://mck.co/3JGuYIi.

ciudades no podrán ofrecer oportunidades y crear valor si los trabajadores no ganan salarios dignos que les permitan acceder a una vivienda adecuada y a otros servicios.»[147]

El impacto de los mercados inmobiliarios y de alquiler en la asequibilidad y la disponibilidad del suelo y la vivienda para las personas pobres se considera un impulsor clave de las desigualdades urbanas[148]. Investigaciones recientes han identificado que los mercados y los algoritmos en línea también contribuyen a ampliar las desigualdades en materia de vivienda[149]. Muchas personas no pueden acceder a una vivienda. A escala mundial, los propietarios de viviendas suelen necesitar cinco veces sus ingresos anuales para poder pagar el precio de una casa estándar, mientras que los hogares que alquilan suelen gastar más del 25 % de sus ingresos mensuales en el alquiler[150]. La crisis de la asequibilidad de la vivienda es más grave en la región del África subsahariana, donde más de la mitad de los hogares (55,4 %) carecen de acceso a una vivienda asequible[151]. En comparación, alrededor del 30 % de los hogares experimentan este problema en Asia occidental y África del Norte, seguido de Asia central y meridional. En cambio, la cifra correspondiente es de alrededor del 20 % en América Latina y el Caribe y en Asia oriental y sudoriental.

De hecho, esta crisis se ha comparado con una «guerra urbana»[152]. Activistas e investigadores de todo el mundo han destacado que es necesario tener en cuenta que «en casi todos los países, en todas las regiones, en las ciudades y en los pueblos de todo el mundo, estamos viviendo una crisis de derechos humanos: la crisis de la vivienda»[153]. Los gobiernos locales pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de generar mecanismos institucionales para mejorar el acceso a la vivienda y su asequibilidad, ya que «en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, la mala definición de los derechos de propiedad o de la normativa sobre el uso del suelo tiene un enorme impacto económico que limita la generación de valor. Este déficit institucional se traduce en precios de vivienda más altos y ciudades menos inclusivas»[154].

5.2.1 Asentamientos informales

La proliferación de asentamientos informales es una de las manifestaciones más visibles de la crisis de la vivienda. Según las estimaciones más recientes, más de mil millones de personas (el 24 % de la población urbana mundial) viven en asentamientos que carecen de viviendas adecuadas (véase la figura 2.8). El mayor número se encuentra en Asia oriental y sudoriental (370 millones), seguida del África subsahariana (238 millones), Asia central y meridional (227 millones), América Latina y el Caribe (114 millones) y África del Norte y Asia occidental (83 millones). Según ONU-Hábitat, en gran parte de los países en desarrollo, el sector informal representa un gran porcentaje de las viviendas urbanas: el 60-70 % en Zambia, el 70 % en **Lima** (Perú), el 80 % de las nuevas viviendas en **Caracas** (Venezuela) y hasta el 90 % en Ghana[155].

El carácter de estos asentamientos informales varía significativamente dentro de cada contexto. En la mayoría de las ciudades del África subsahariana, la informalidad ha dejado de ser una categoría residual, o una forma menor de acceso al suelo urbano y al desarrollo; es más bien un *modus operandi*, sobre todo en lo que respecta a la vivienda y la entrega de terrenos[156]. Un 56 % de la población urbana del África subsahariana vive en condiciones de asentamiento informal. En algunos países de la región (República Centroafricana, Sudán del Sur, Chad, Santo Tomé y Príncipe, República Democrática del Congo y Mauritania), esta cifra puede superar el 80 %. La mayoría de estos asentamientos presentan pobreza y desigualdades extremas, sobre todo por la falta de infraestructuras y servicios básicos o por su escaso acceso, por la inseguridad y por los altos niveles de desempleo. Muchos hogares de bajos ingresos se ven obligados a vivir en asentamientos informales para poder mantener sus medios de subsistencia[157].

La noticia positiva es que el porcentaje de población que vive en asentamientos informales ha disminuido de forma constante en la mayoría de las regiones del mundo (véase la figura 2.9). La reducción más rápida se ha observado en Asia central y meridional: del 57 % en 1990 al 31 %

147 ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization».

148 Reinhold Martin, Susanne Schindler, y Jacob Moore, *The Art of Inequality: Architecture, Housing, and Real Estate* (Nueva York: The Temple Hoyne Buell Center for the Study of American Architecture, 2015); Madden y Marcuse, *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*.

149 Geoff Boeing, «Online rental housing market representation and the digital reproduction of urban inequality», *Environment and Planning A: Economy and Space* 52, n.º 2 (2020): 449-68.

150 ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization», xviii.

151 Sobre cómo medir la vivienda inadecuada y la vivienda asequible, véase: ONU-Habitat, «The Global Housing Affordability Challenge: A More Comprehensive Understanding of Housing Sector», 2019, https://bit.ly/3NesV06.

152 Raquel Rolnik, *Urban Warfare. Housing Under the Empire of Finance* (Londres: Verso, 2019).

153 The Shift, «The Global Movement to Secure the Human Right to Housing», The Shift, 2022, https://bit.ly/3IBpAop.

154 ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization», xxi.

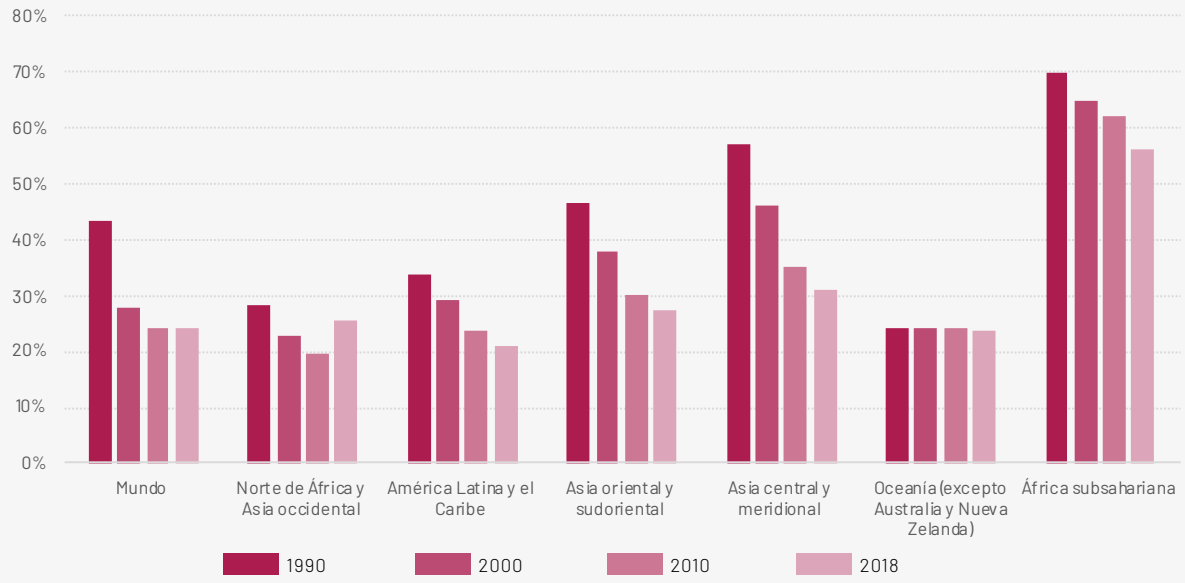
155 ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization».

156 Wilbard Jackson Kombe y Volker Kreibich, *Governance of informal urbanisation in Tanzania* (Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers, 2006).

157 Kirsten Hommann y Somik Vinay Lall, *Which Way to Livable and Productive Cities? : A Road Map for Sub-Saharan Africa* (Washington, DC: Banco Mundial, 2019).

Figura 2.8

Porcentaje de la población urbana que vive en asentamientos informales



Fuente: gráfico propio basado en los datos más recientes de ONU-Habitat, «Housing, Slums and Informal Settlements», Urban Indicators Database, 2022, https://bit.ly/3ETgHq3.

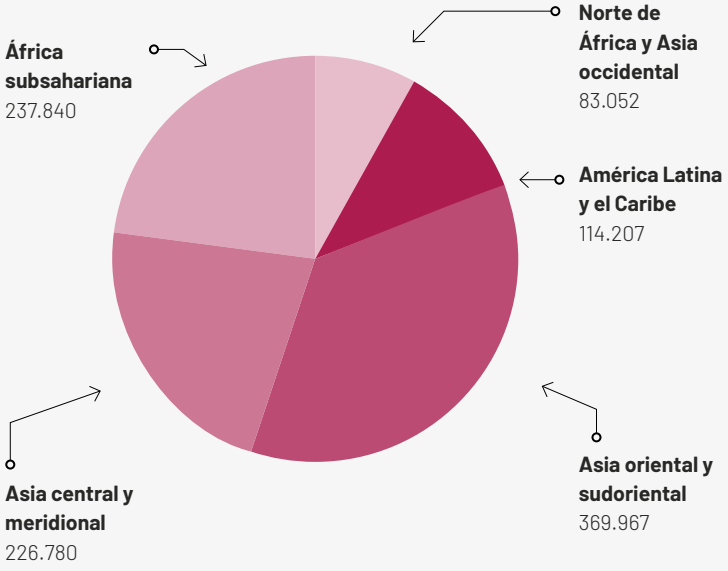
en 2018, seguida de Asia oriental y sudoriental: del 47 % al 27 %. Las reducciones más lentas se han observado en Oceanía y en el África subsahariana. **La mala noticia es que el ritmo de esta reducción se ha ralentizado con el tiempo, sobre todo como consecuencia de la presión de la rápida urbanización y el crecimiento de la población, que han superado la construcción de viviendas asequibles[158].**

5.2.2 Segregación residencial y desigualdades interseccionales

Las intersecciones entre la clase social, la raza y otras identidades y experiencias pueden dar lugar a distintos tipos de segregación residencial. Se han dedicado muchas investigaciones a los orígenes de la segregación residencial, ya que se trata de una de las manifestaciones más claras de las desigualdades urbanas en ciudades muy fragmentadas[159]. Existen argumentaciones sobre las posibles raíces políticas de los procesos de marginación y

Figura 2.9

Personas que vivían en asentamientos informales en 2018 (cifras en millones)



MÁS DE 1.000 MILLONES DE PERSONAS SIGUEN VIVIENDO EN BARRIOS MARGINALES SIN ACCESO A UNA VIVIENDA ADECUADA

Fuente: gráfico propio basado en los datos más recientes de ONU-Habitat, «Housing, Slums and Informal Settlements», Urban Indicators Database, 2022, https://bit.ly/3ETgHq3.

158 ONU-Habitat, «Monitoring SDG Indicator 11.1.1» (Nairobi, 2019), https://bit.ly/3qwGnT8.

159 Stefanie DeLucca y Christine Jang-Trettien, «"Not Just a Lateral Move": Residential Decisions and the Reproduction of Urban Inequality», *City & Community* 19, n.º 3 (2020): 451-88; Laura Tach y Allison Dwyer Emory, «Public Housing Redevelopment, Neighborhood Change, and the Restructuring of Urban Inequality», *American Journal of Sociology* 123, n.º 3 (2017): 686-739.

segregación urbana: las «personas marginadas urbanas son el producto de un proceso activo de indiferencia y segregación institucional (en el sentido de "separar") que la desintegración del sector público fomenta»[160]. La intersección entre la segregación racial y la socioeconómica ofrece un buen ejemplo de ello en muchas ciudades del mundo.

En las ciudades del África subsahariana, se utilizó la inquietud por la higiene y la salud para justificar la implantación de la segregación racial durante la época colonial. Este hecho ha afectado a las trayectorias urbanas de la segregación y las desigualdades en materia de vivienda desde entonces, y los patrones resultantes aún persisten en muchas zonas urbanas de diferentes formas[161]. En Sudáfrica, donde «la discriminación racial oficial y legalmente instituida constituía la base de la ciudad fragmentada y desigual del *apartheid*», las desigualdades han continuado hasta bien entrada la era posterior al *apartheid*[162]. Después de que la mayoría de los países del África subsahariana consiguieron la independencia, se introdujeron pequeñas reformas en los paradigmas de planificación, los conceptos de zonificación, las normativas y las prácticas que se habían importado de Occidente[163]. Como consecuencia, la segregación racial y socioeconómica sigue dominando el paisaje urbano en todo el continente: la planificación urbana, la zonificación, los usos del suelo, las regulaciones y las normas exclusivas dan lugar a terrenos y viviendas inasequibles para la mayoría de sus habitantes. En otras latitudes, y en ciudades como **Sao Paulo** (Brasil), factores como el tiempo de residencia en la ciudad y el país de origen de una persona han influido en los patrones de migración interna y de vivienda y han impulsado la segregación social y la segmentación residencial[164].

El impacto negativo de la segregación se ha estudiado exhaustivamente. Algunos autores se han referido al «efecto vecindario» para «medir cómo los procesos sociales del vecindario influyen en el bienestar de los niños y adolescentes»[165], mientras que otros se han referido al concepto de «geografía de las oportunidades metropolitanas»[166]. La segregación puede tener repercusiones negativas importantes en la población pobre. Su ubicación dentro de una ciudad puede, entre otras cosas, provocar un aumento de los tiempos de desplazamiento, dificultar el acceso a puestos de trabajo y a buenas escuelas, así como limitar el acceso a una serie de servicios y a espacios recreativos y comerciales[167]. En las ciudades estadounidenses, estos debates han vinculado la segregación racial con, por ejemplo, cuestiones de marginalidad urbana, estigmatización y división[168], y también con las relaciones estructurales de poder y la violencia[169]. Además, también han cuestionado la hipótesis del contacto vecinal, que sostienen que el contacto interracial en los barrios ayuda a romper los prejuicios. Sin embargo, el impacto de dicho contacto no es el mismo para la población urbana blanca y la negra[170]. Los estudios también destacan que los cambios en las actitudes no conducen necesariamente a cambios en la composición racial de los barrios[171].

El papel de la clase en la segregación residencial se manifiesta en fenómenos como la gentrificación y las urbanizaciones cerradas. Ya en los años 50, la gentrificación era una expresión espacial de las desigualdades de clase y de los desplazamientos en ciudades como **Londres** (Reino Unido) y **Nueva York** (Estados Unidos). Las nuevas formas de gentrificación forman parte de una estrategia global de extracción de rentas impulsada por las políticas urbanas neoliberales y también por el crecimiento de las clases medias en Asia y América Latina[172]. En cambio, las urbanizaciones cerradas, que a veces se encuentran junto a asentamientos informales, también han sido un fenómeno inmobiliario creciente y que expresa las

160 Loïc Wacquant, *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality* (Cambridge: Polity Press, 2007).

161 M. J. Bockarie, A. A. Gbakima, y G. Barnish, «It all began with Ronald Ross: 100 years of malaria research and control in Sierra Leone (1899-1999)», *Annals of Tropical Medicine & Parasitology* 93, n.º 3 (1999): 213-24; Ambe J. Njoh, «Colonial Philosophies, Urban Space, and Racial Segregation in British and French Colonial Africa», *Journal of Black Studies* 38, n.º 4 (2008): 579-99; Luce Beeckmans, «Editing the African city: reading colonial planning in Africa from a comparative perspective», *Planning Perspectives* 28, n.º 4 (2013): 615-27; Kenneth Lynch, Etienne Nel, y Tony Binns, «"Transforming Freetown": Dilemmas of planning and development in a West African City», *Cities* 101 (2020): 1-14.

162 Jeremy Seekings, «Race, Class, and Inequality in the South African City», en *The New Blackwell Companion to The City*, ed. Gary Bridge y Sophie Watson (Oxford: Blackwell Publishing, 2011), 532-46.

163 Vanessa Watson, «African urban fantasies: dreams or nightmares?», *Environment and Urbanization* 26, n.º 1 (2014): 215-31; Kombe y Kreibich, *Governance of informal urbanisation in Tanzania*.

164 Emily Skop et al., «Chain Migration and Residential Segregation of Internal Migrants in the Metropolitan Area of São Paulo, Brazil», *Urban Geography* 27, n.º 5 (2006): 397-421.

165 Robert J. Sampson, Jeffrey D. Morenoff, y Thomas Gannon-Rowley, «Assessing "Neighborhood Effects": Social Processes and New Directions in Research», *Annual Review of Sociology* 28 (2002): 443-78.

166 George C. Galster y Sean P. Killen, «The geography of metropolitan opportunity: A reconnaissance and conceptual framework», *Housing Policy Debate* 6, n.º 1 (1995): 7-43.

167 Manuel B. Aalbers y Brett Christophers, «Centring Housing in Political Economy», *Housing, Theory and Society* 31, n.º 4 (2014): 373-94.

168 Loïc Wacquant, «Urban Outcasts: Stigma and Division in the Black American Ghetto and the French Urban Periphery», *International Journal of Urban and Regional Research* 17, n.º 3 (1993): 366-83.

169 Mike Davis, *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles* (Londres: Verso, 1990).

170 Keith R. Ihlanfeldt y Benjamin P. Scafidi, «The Neighbourhood Contact Hypothesis: Evidence from the Multicity Study of Urban Inequality», *Urban Studies* 39, n.º 4 (2002): 619-41.

171 Keith R. Ihlanfeldt y Benjamin Scafidi, «Whites' neighbourhood racial preferences and neighbourhood racial composition in the United States: evidence from the multi-city study of urban inequality», *Housing Studies* 19, n.º 3 (2004): 325-59.

desigualdades de clase en las zonas urbanas, tanto en el sur como en el norte global[173].

5.2.3 Desalojo y desplazamiento

Aunque ONU-Hábitat reconoce que no se recogen sistemáticamente datos globales sobre los desalojos forzosos, calcula que cada año se desalojan por la fuerza alrededor de 2 millones de personas[174]. La mayoría son personas que viven en asentamientos informales o habitantes de las partes más desfavorecidas de las zonas y territorios urbanos. Sin embargo, el desalojo forzoso también es un fenómeno importante en el sector de la vivienda «formal», a través de mecanismos como las compras obligatorias o las ejecuciones hipotecarias. Según el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, solo en España se llevaron a cabo más de medio millón de ejecuciones hipotecarias entre 2008 y 2013, lo que supuso más de 300.000 desalojos. Del mismo modo, en Hungría hubo casi un millón de ejecuciones hipotecarias entre 2009 y 2012[175]. En muchos territorios, esta situación se ha agravado durante la pandemia de la COVID-19 (véase el recuadro 2.14).

Las implicaciones de los desalojos son devastadoras, tanto durante el proceso, que puede ir acompañado de violencia e incluso acabar con muertes, lesiones o violencia sexual, como en su fase posterior, por la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de todos los miembros de la familia. **El desalojo suele conllevar la vulneración de otros derechos, como el acceso a la vivienda, al agua, al saneamiento, a los medios de subsistencia, a la escolarización de la infancia y a otras necesidades básicas que se ven comprometidas[176]. Esto empuja a los miembros del hogar a una pobreza más profunda, con un impacto desproporcionadamente negativo en las mujeres y los niños y niñas.** El Grupo Asesor de las Naciones Unidas sobre Desalojos Forzosos identificó cinco causas principales de los desalojos forzosos: (a) el desarrollo urbano, (b) los proyectos de desarrollo a gran escala, (c) las catástrofes naturales y el cambio climático, (d) los megaeventos y (e) las circunstancias relacionadas con la economía, incluidos los resultados de la crisis financiera mundial[177]. Los gobiernos locales tienen un papel importante en cada uno de estos casos, ya sea mediante la acción directa o la interacción con otros organismos de gobierno.

Las desigualdades de género en el acceso al suelo y a la vivienda segura son evidentes en la mayoría de los contextos urbanos y territoriales de todo el mundo[178]. Esto se relaciona principalmente con el acceso diferencial al suelo y a la tenencia segura de la vivienda en muchos contextos. Asimismo, también puede ser el resultado de las limitaciones sociales y legales que afectan negativamente a las mujeres, en particular en relación con el matrimonio, la ruptura del matrimonio y las prácticas de herencia, así como con cuestiones relacionadas con la asequibilidad y la calidad de la vivienda. Por ejemplo, si se observa el trabajo que se ha hecho en **Bombay** (India), los investigadores destacan que los sistemas de tenencia y herencia patrilineal son desventajosos para las mujeres y muchas veces conducen a la inseguridad de la tenencia[179].

Las políticas alternativas, como la mejora participativa de los barrios marginales y la mejora de los vecindarios, que se abordarán en el capítulo 4, Comunalizar, pueden arrojar una luz de esperanza y promover caminos más equitativos para acceder a una vivienda asequible. Asimismo, en el capítulo 9, Democratizar, se analizarán las prácticas participativas alternativas para contribuir al avance de formas más democráticas de ordenación del territorio y toma de decisiones.

172 Véase: Agustín Cocola-Gant, «Gentrification and Displacement: Urban Inequality in Cities of Late Capitalism», en *Handbook of Urban Geography*, ed. Tim Schwanen y Ronald van Kempen (Cheltenham: Edward Elgar, 2019); véase también: Neil Smith, «New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy», *Antipode* 34, n.º 3 (2002): 427-50.

173 Dennis Judd, «The Rise of the New Walled Cities», en *Spatial Practices: Critical Explorations in Social/Spatial Theory*, ed. Helen Liggett y David C. Perry (Thousand Oaks: Sage Publications, 1995), 144-66; Francisco Sabatini y Rodrigo Salcedo, «Gated communities and the poor in Santiago, Chile: Functional and symbolic integration in a context of aggressive capitalist colonization of lower-class areas», *Housing Policy Debate* 18, n.º 3 (2007): 577-606.

174 ACNUDH, «The Human Right to Adequate Housing (Fact Sheet No. 21)» (Nueva York, 2009).

175 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, «A/HRC/34/51: Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha».

176 CGLU, «GOLD IV: Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios» (Barcelona, 2016), https://bit.ly/3wa5zkV.

177 ONU-Habitat, «Forced Evictions. Global Crisis, Global Solutions: A Review Of the Status of Forced Evictions Globally Through the Work of the Advisory Group on Forced Evictions» (Nairobi, 2011), https://bit.ly/3ktdJCg.

178 Caroline Moser y Linda Peake, Women, *Human Settlement and Housing* (Londres: Routledge, 1987); Lynne Brydon y Sylvia Chant, *Women in the Third World: Gender Issues in Rural and Urban Areas* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1989); Carole Rakodi, «Expanding Women's Access to Land and Housing in Urban Areas» (Washington, DC, 2014); ONU-Habitat, «Women and housing: Towards inclusive Cities» (Nairobi, 2014).

179 Julian Walker, Alexandre Apsan Frediani, y Jean-François Trani, «Gender, Difference and Urban Change: Implications for the Promotion of Well-Being?», *Environment and Urbanization* 25, n.º 1 (2013): 111-24.

Recuadro 2.14

La COVID-19 y el riesgo de desahucio

Durante la pandemia de la COVID-19, los desalojos han continuado, a pesar de que muchos gobiernos han aplicado una moratoria a los desalojos forzosos durante este período. Según el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, durante la pandemia y hasta 2020 al menos ocho países habían permitido los desalojos forzosos[180]. En Kenia, un país sin moratoria específica, se desalojaron aproximadamente 20.000 familias en las zonas de **Kariobangi**, **Ruai** y **Kisumu**. Además, en **Dago**, en el condado de Kisumu, se demolieron 150 viviendas, escuelas informales y puntos de distribución de agua, y unas 8.000 personas que pagaban alquileres desde hacía mucho tiempo en el asentamiento informal de Kariobangi, situado en terrenos del gobierno en **Nairobi** (Kenia), se quedaron sin hogar (a pesar de las órdenes judiciales en contra).

En EE. UU., aunque el gobierno federal decretó una moratoria temporal sobre los desahucios y las ejecuciones hipotecarias, los desalojos formales e informales han continuado, y los propietarios corporativos han sido los responsables de una parte desproporcionada de estas acciones. El Relator Especial señaló que al menos el 20 % de los 110 millones de inquilinos e inquilinas de Estados Unidos estaban potencialmente en riesgo en 2021. Y eso está ocurriendo en el contexto de una esperada «oleada de ejecuciones hipotecarias en cascada, ya que muchos propietarios de viviendas que pagan hipotecas dependen del pago del alquiler para pagar su deuda»[181]. En **Johannesburgo**, **Ciudad del Cabo** y **Durban** (Sudáfrica), durante la pandemia de la COVID-19 se desalojaron las personas que habían construido estructuras temporales en terrenos públicos o que habían ocupado edificios públicos en desuso. Solo en **Ciudad del Cabo** se demolieron 58.000 viviendas temporales en asentamientos informales[182].

5.3 Educación, salud y otros servicios sociales

Otras dimensiones más tradicionales del desarrollo humano, como la salud y la educación, también están estrechamente interrelacionadas con las desigualdades urbanas y territoriales. En el caso de la salud, hay numerosos estudios que demuestran que las desigualdades espaciales afectan a la esperanza de vida al nacer en muchas ciudades. Un estudio en seis grandes ciudades latinoamericanas descubrió una diferencia de 10 años en la esperanza de vida entre los habitantes de las zonas más ricas y las más pobres de **Ciudad de Panamá** (Panamá). Del mismo modo, en **Santiago de Chile** (Chile) se constató un aumento de la esperanza de vida de entre 8 y 10 años en función de los niveles de educación en ciertas zonas de la ciudad[183]. En el Reino Unido, la diferencia en la esperanza de vida al nacer entre las distintas zonas puede llegar a ser de 11,3 años para los hombres y de 8,7 años para las mujeres, según estimaciones recientes[184]. Los riesgos para la salud asociados a las enfermedades transmisibles y no transmisibles y relacionados con el entorno urbano, la vivienda y las condiciones de vida se distribuyen de forma desigual en las zonas urbanas y territoriales y los distintos grupos los experimentan de forma diferente[185]. Los datos disponibles demuestran una estrecha relación entre las desigualdades en materia de salud y las carencias urbanas multidimensionales[186]. Las desigualdades se manifiestan en los riesgos diferenciales a enfermedades infecciosas que pueden ser prevenibles[187] y en la exposición a la contaminación del aire[188].

180 Asamblea General de las Naciones Unidas, «A/75/148: La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación» (Nueva York, 2020), https://bit.ly/3ZlPdg0.

181 Asamblea General de las Naciones Unidas.

182 Juliana Nnoko-Mewanu, «Cities Forcibly Evict Residents in South Africa», Human Rights Watch, 2020, https://bit.ly/36MfRhl.

183 Usama Bilal et al., «Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis», *The Lancet Planetary Health* 3, n.º 12 (2019): 503-10.

184 Office of National Satistics, «Life expectancy for local areas of the UK: between 2001 to 2003 and 2017 to 2019», 2020, https://bit.ly/3IHvfZU.

185 Caroline Hunt, «Child waste pickers in India: the occupation and its health risks», *Environment and Urbanization* 8, n.º 2 (1996): 111-18.

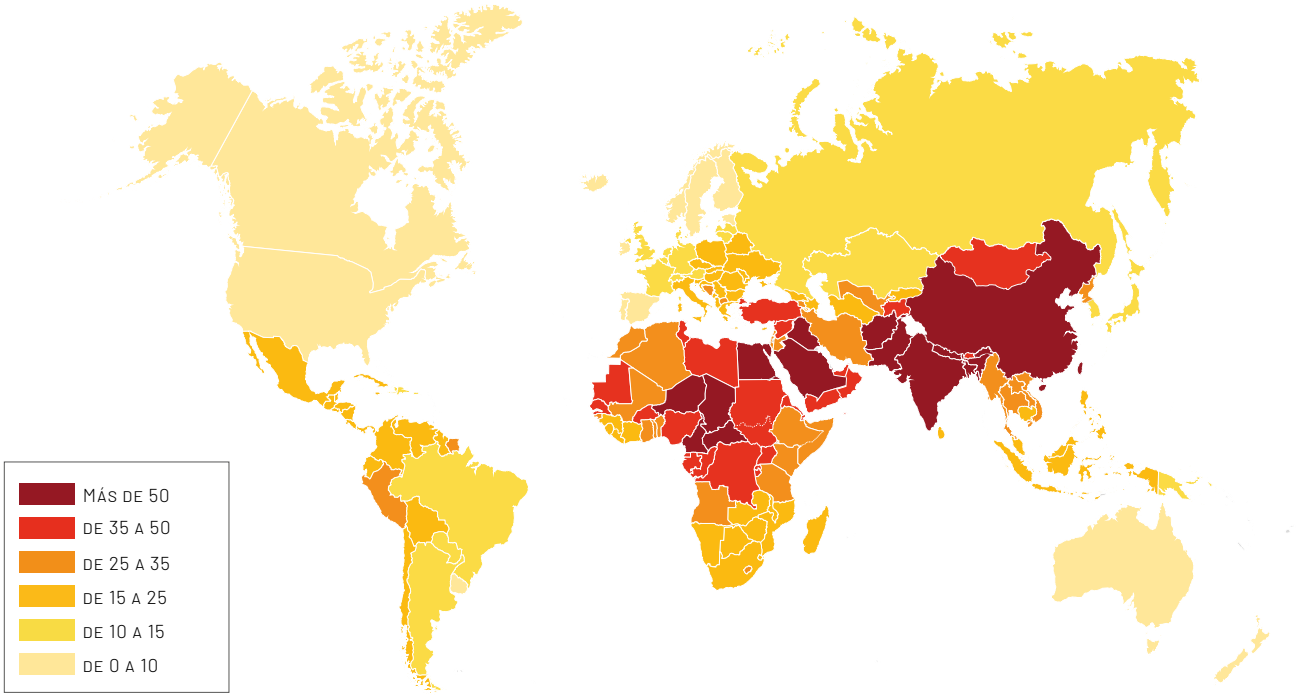
186 Carolyn Stephens et al., «Urban equity and urban health: using existing data to understand inequalities in health and environment in Accra, Ghana and São Paulo, Brazil», *Environment and Urbanization* 9, n.º 1 (1997): 181-202.

187 D. McIntyre, D. Muirhead, y L. Gilson, «Geographic patterns of deprivation in South Africa: informing health equity analyses and public resource allocation strategies», *Health Policy and Planning* 17, n.º 1 (2002): 30-39.

188 Hannah Ritchie y Max Roser, «Outdoor Air Pollution», Our World in Data,

Figura 2.10

Exposición anual a partículas finas en el ambiente ($PM_{2.5}$) en zonas urbanas, en 2016, ponderada según la población (valores expresados en microgramos por metro cúbico o $\mu g/m_3$)



Fuente: datos de la OMS representados por las estadísticas de la ONU. ONU, «Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles», Objetivos de desarrollo sostenible, 2023, https://bit.ly/2HubUQm.

La contaminación del aire es, pues, otra cuestión relacionada con las desigualdades en materia de salud. Según estimaciones recientes, 9 de cada 10 habitantes urbanos respiran aire contaminado que supera las actuales directrices de calidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS)[189]. Más de la mitad están expuestos a niveles de contaminación atmosférica que superan el doble de esas directrices, y la calidad del aire ha empeorado para más de la mitad de la población mundial desde 2010. Las diferencias regionales también son notables (véase la figura 2.10). La contaminación atmosférica supone un problema importante para la salud en todo el mundo. Y no solo en las zonas urbanas, sino también en los entornos rurales, donde para la cocina y la calefacción se utilizan combustibles nocivos que provocan enfermedades respiratorias. Los datos muestran que hasta 6,5 millones de muertes al año, es decir, una cada 5 segundos, pueden atribuirse a la exposición a un aire de mala calidad[190]. La contaminación del aire doméstico asociada a la cocina y la calefacción, especialmente en los hogares pobres, provoca al menos 2,9 millones de muertes al año. Otros 4,2 millones de muertes al año se deben a la exposición a largo plazo, que contribuye a las enfermedades respiratorias, al cáncer de pulmón y a las enfermedades cardíacas. La calidad del aire suele variar considerablemente entre las ciudades. Normalmente, la población estructuralmente discriminada está más expuesta a un aire de mala calidad, no solo por el lugar donde vive, sino también por su estilo de vida, lo que incluye factores como sus opciones de desplazamiento, los lugares de trabajo o escolarización o sus prácticas culinarias.

Los epidemiólogos se han centrado exhaustivamente en la relación entre la informalidad y las desigualdades en materia de salud. **La falta de acceso a los suministros públicos y a los servicios básicos en las ciudades del sur global es una de las principales causas de la desigualdad urbana y de la mala salud[191].** Las crisis sanitarias se han identificado como un motor clave de la movilidad descendente asociada a la pérdida de trabajo, al aumento de los índices de dependencia y al coste de la búsqueda de tratamiento[192]. La mala salud y la pobreza son

2019, https://bit.ly/3lHd079.

189 Según los datos de la OMS y las estadísticas de la ONU: ONU, «Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable», 2019, https://bit.ly/3iE1GOk.

190 Metadatos sobre el indicador de contaminación atmosférica $PM_{2.5}$ de la base de datos del Banco Mundial. Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), «Findings from the Global Burden of Disease Study 2017» (Seattle, 2018).

191 Edmundo Werna, Ramin Keivani, y David Murphy, *Corporate Social Responsibility and Urban Development* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009).

192 Harry Jones, «Equity in development: Why it is important and how to

problemas que se refuerzan mutuamente: «las personas pobres son más vulnerables y menos resilientes ante las enfermedades y las heridas, y las personas enfermas o heridas tienen más probabilidades de convertirse en pobres»[193]. También existe un fuerte vínculo entre las crisis sanitarias y la pobreza intergeneracional, ya que las familias que tienen que hacer frente a una enfermedad crónica tienen más probabilidades de tener que vender sus bienes[194]. Ello puede ser especialmente problemático en las zonas urbanas, donde «los altos costes y la mala calidad de los alimentos y del agua hacen que los habitantes urbanos de bajos ingresos tengan una salud relativamente mala y, por lo tanto, es probable que sean más susceptibles a impactos y tensiones adicionales»[195].

La malnutrición y la inseguridad alimentaria también son consecuencias graves de las desigualdades sanitarias. Según las estimaciones más recientes, el hambre ha aumentado en el mundo a raíz de la pandemia de la COVID-19. Más de 811 millones de personas (el 9,9 % de la población mundial) estaban desnutridas en 2020; este número representa 161 millones más que en 2019, antes de que comenzara la crisis[196]. Las estimaciones de 2021 preveían un aumento de la malnutrición en 20 países debido a múltiples factores que se refuerzan entre ellos, incluida la pandemia de la COVID-19[197]. Las desigualdades regionales existentes se han agudizado. La incidencia de la malnutrición es mucho mayor en África (afecta a 282 millones de personas, es decir, al 21 % de la población), a pesar de que las cifras absolutas son mayores en Asia (418 millones, el 9 % de la población). Las comunidades más pobres de las zonas urbanas y periurbanas corren un riesgo considerable de malnutrición. Las previsiones sugieren que, a largo plazo, el crecimiento de la población y la urbanización provocarán un aumento de la demanda de alimentos, lo que supondrá una presión adicional sobre las ciudades.

Los debates sobre la seguridad alimentaria ya no se centran exclusivamente en la disponibilidad de alimentos, sino que también tienen en cuenta las cuestiones relacionadas con el acceso a los alimentos y su calidad. Hay que prestar especial atención a la malnutrición en los contextos urbanos de los países de bajos ingresos y, en particular, a la inseguridad alimentaria entre los grupos socioeconómicos bajos. Curiosamente, numerosos estudios han constatado que los hogares urbanos de bajos ingresos que practican la agricultura urbana en países de renta baja y media, ya sea para generar ingresos o para subsistir, tienden a tener más seguridad alimentaria que los que no lo hacen[198]. Los estudios realizados en África oriental también han demostrado que los hogares encabezados por mujeres tienden a tener más seguridad alimentaria y, más concretamente, que los niños de los hogares encabezados por mujeres se alimentan mejor[199]. Las estimaciones indican que la obesidad está aumentando considerablemente en todas las regiones del mundo, pero sobre todo entre los adultos con un estatus socioeconómico bajo; el nivel mundial actual de obesidad es del 13 %[200]. Los problemas de malnutrición también se dan en los países más ricos. En contextos urbanos del norte global existen desiertos alimentarios: barrios que no tienen acceso a alimentos frescos y saludables a precios asequibles debido a un transporte público deficiente y a la falta de servicios. Un estudio reciente reveló que hasta un millón de personas viven en desiertos alimentarios en el Reino Unido. Ello afecta de manera desproporcionada a los hogares más pobres y a las personas mayores, y repercute en la obesidad y, en última instancia, en la salud pública[201].

Por último, **en el caso de la educación, las desigualdades están directamente relacionadas con la prestación de servicios, las políticas y los recursos**. Ello afecta a la distribución y a la calidad de las escuelas, a su capacidad de enseñanza y al acceso a la oferta de educación preescolar y de bibliotecas, lo que provoca una accesibilidad desigual en muchos territorios. En 2019, el 99,7 % de los niños del norte global habían completado la educación primaria, mientras que el 97 % y el 58 % habían completado, respectivamente, el primero y el segundo ciclo de educación secundaria. Los porcentajes correspondientes para el África subsahariana eran del 64 %, el 46 % y el 29 %[202]. Incluso antes de la COVID-19, 258 millones de niños en edad de cursar primaria y secundaria estaban fuera del sistema escolar. Además, muchos de los niños y niñas que estaban escolarizados aprendían muy poco:

achieve it», ODI Working Papers (Londres, 2011); Khurshid Alam y Ajay Mahal, «Economic impacts of health shocks on households in low and middle income countries: a review of the literature», *Globalization and Health* 10 (2014): 1-18.

193 Ursula Grant et al., «Chronic Poverty Report 2004-05» (Manchester, 2005), 45, https://bit.ly/3Lsm2a7.

194 Jones, «Equity in development: Why it is important and how to achieve it».

195 David Dodman et al., «African Urbanisation and Urbanism: Implications for risk accumulation and reduction», *International Journal of Disaster Risk Reduction* 26 (2017): 7-15.

196 FAO et al., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all.* (Rome: Food and Agriculture Organization, 2021).

197 PMA y FAO, «Hunger Hotspots. FAO-WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity: March to July 2021 Outlook».

198 Renée Sebastian et al., «The association between household food security and urban farming in Kampala», en *Healthy City Harvests*, ed. Donald Cole, Diana Lee-Smith, y George Nasinyama (Lima: Makerere University Press, 2008), 69-88.

199 Daniel Maxwell, Carol Levin, y Joanne Csete, «Does urban agriculture help prevent malnutrition? Evidence from Kampala», *Food Policy* 23, n.º 5 (1998): 411-24.

200 FAO et al., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all.*

201 Scott Corfe, «What are the barriers to eating healthily in the UK?» (Londres, 2018).

202 Estadísticas de la ONU sobre el ODS 4.1.2: tasa de finalización (educación primaria, educación secundaria inferior, educación secundaria superior), consultado el 2 de marzo de 2022. ONU-DAES, «SDG Indicators Database», Statistics, 2021, https://bit.ly/3LnmKVW.

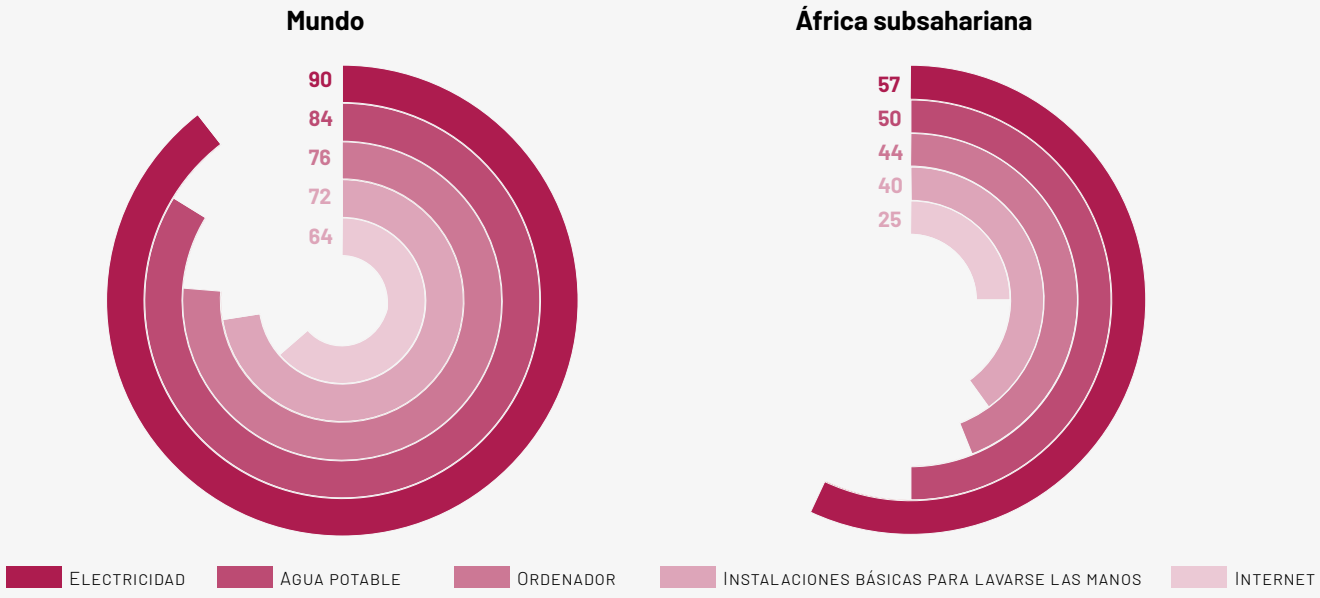
el 53 % de todos los niños y niñas de diez años de los países de renta baja y media experimentan pobreza de aprendizaje, lo que significa que son incapaces de leer y comprender un texto sencillo adecuado para niños y niñas de 10 años. La crisis de aprendizaje ya está distribuida de forma desigual y afecta de forma desproporcionada a los niños y niñas más vulnerables. En los países de renta baja, la tasa de pobreza de aprendizaje se acerca al 90 %, frente a solo el 9 % en los países de renta alta[203]. Mejorar el acceso de todos a una educación de calidad es esencial para garantizar los derechos humanos y facilitar la movilidad social y el desarrollo a largo plazo de las ciudades. En particular, la educación en la primera infancia es una de las mejores inversiones que pueden hacer los gobiernos locales y regionales, ya que es uno de los determinantes más importantes de los resultados de aprendizaje de los niños y niñas en una etapa superior.

Muchas escuelas no tienen cubiertos los servicios básicos necesarios para poder ofrecer una educación de calidad, sobre todo en el África subsahariana (véase la figura 2.11). Las desigualdades en los resultados del aprendizaje y en la finalización de los estudios generan un ciclo que replica las desigualdades en las zonas desfavorecidas. También es perjudicial para la prosperidad a largo plazo de las ciudades, ya que se desaprovechan recursos humanos muy valiosos. En última instancia, se trata de una cuestión de acceso a servicios de buena calidad y a derechos en el entorno urbano.

El capítulo 5, Cuidar, abordará muchos de estos retos sociales relacionados con la salud, la educación y los servicios de cuidados y planteará formas alternativas para reducir las desigualdades y también propuestas para la (re)distribución de las responsabilidades relacionadas con los cuidados. Del mismo modo, el capítulo 7, Renaturalizar, aborda cuestiones relativas a las condiciones medioambientales y a las cadenas y suministros alimentarios.

Figura 2.11

Porcentaje de escuelas con acceso a servicios en el segundo ciclo de educación secundaria a nivel mundial y en África subsahariana, en 2017 (en %)



Fuente: ONU-DAES, «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos», Objetivos de desarrollo sostenible, 2023, https://bit.ly/3GNJPAr.

203 UNESCO, UNICEF, y Banco Mundial, «The State of the Global Education Crisis: A Path to Recovery», 2021, https://bit.ly/36AUEHU.

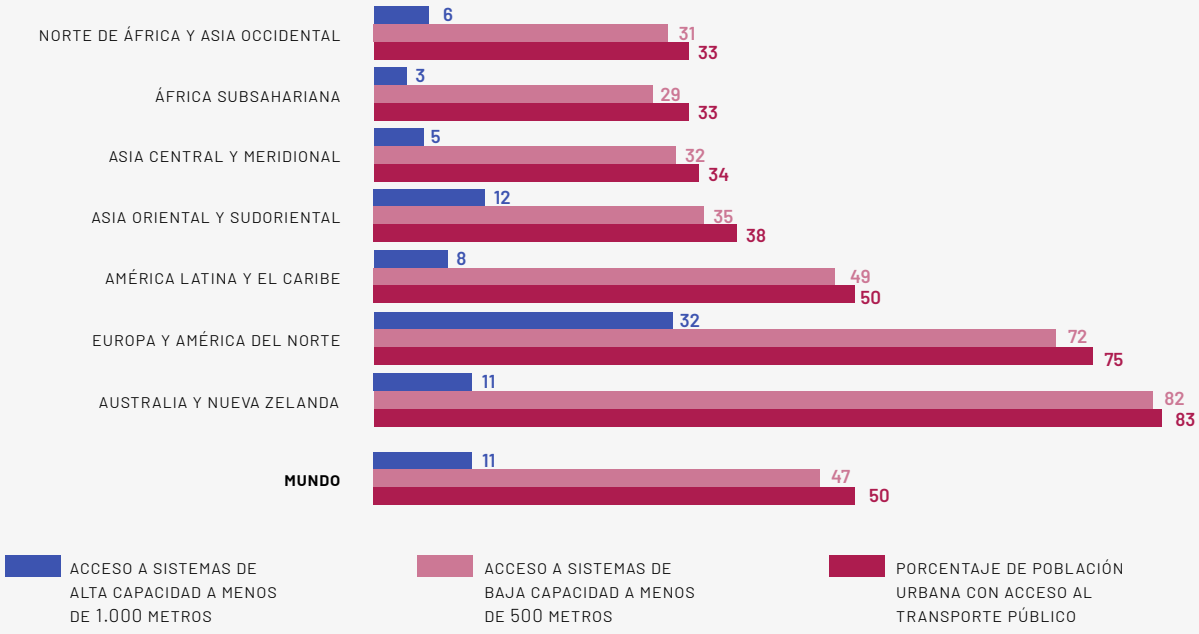
5.4 Transporte, movilidad y espacio público

El transporte es un servicio esencial para el rendimiento económico y la inclusión social, sobre todo en los entornos urbanos. El transporte es un bien intermedio que permite acceder a las actividades urbanas y territoriales que hacen posible una vida digna. Así, las desigualdades en el transporte repercuten en otras desigualdades socioeconómicas, medioambientales y políticas a todas las escalas, y las refuerzan. Según los datos más recientes, el 50 % de la población mundial carece de un acceso adecuado al transporte público (véase la figura 2.12)[204]. Sin embargo, existen grandes diferencias regionales, tal y como muestra el contraste entre el 33 % de la población con acceso adecuado al transporte público en el norte de África y en el África subsahariana, y más del 70 % en los países más ricos. Mantener unos servicios de transporte público activos es fundamental, no solo para la circulación segura, rápida y asequible de personas y mercancías, sino también porque se trata de un elemento clave para reducir los precios y aumentar las oportunidades de empleo y de obtención de ingresos. Mejorar la medición de las desigualdades en el transporte (véase el recuadro 2.15) y los servicios de transporte es una consideración fundamental a la hora de abordar las desigualdades urbanas.

La accesibilidad es fundamental para la relación entre la distribución espacial de los diferentes usos del suelo y las infraestructuras y servicios. El transporte es un factor importante respecto a la segregación social y espacial, y tiene un papel determinante en el ritmo y la naturaleza de la expansión urbana y en la evolución rápida de la relación con las zonas periurbanas. Junto con las tecnologías de la información y la comunicación, el transporte es fundamental en términos de flujos de población y de recursos socioculturales y económicos, tanto en los pueblos y ciudades pequeñas como en las ciudades grandes, así como dentro de los territorios a escala regional, nacional y mundial[205]. De este modo,

Figura 2.12

Porcentaje de la población con un acceso adecuado al transporte público en 2019 (en %)



Fuente: ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization» (Nairobi, 2020), 79.

204 En este contexto, se considera «adecuado» residir a menos de 500 metros (distancia a pie) de una parada de autobús o de un sistema de transporte de baja capacidad, o a menos de 1.000 metros de una estación de tren o de una terminal de ferry.

205 CGLU, «GOLD IV: Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios».

Fuente: Guides Wandel, Shutterstock.
Una persona transporta bienes a los asentamientos informales de las montañas de Kabul, Afganistán.

el transporte también es un factor importante del «subdesarrollo» y la marginación de las ciudades y territorios en diferentes regiones, países y continentes.

En la mayoría de las ciudades coexisten sistemas de transporte formales, informales e híbridos, sobre todo en los territorios marginales, periféricos o poco accesibles. En todo el mundo, los problemas de transporte incluyen la falta de seguridad, las malas condiciones laborales, la contaminación, las tarifas elevadas y a veces variables, la escasa accesibilidad para los grupos vulnerables, el acoso sexual y unos servicios y un diseño de la red poco funcionales. Un estudio comparado entre **Johannesburgo** (Sudáfrica) y **Ciudad de México** (México) puso de manifiesto que el 42 % y el 56 % de sus habitantes urbanos estaban, respectivamente, mal atendidos en cuanto a transporte: midieron la capacidad de acceso a sus lugares de trabajo y tuvieron en cuenta este indicador para determinar sus oportunidades[206].

Recuadro 2.15
Medición de las desigualdades en el transporte

En el ámbito de la política y la planificación, las desigualdades en el transporte suelen referirse a «mecanismos y medidas de desigualdad como las desventajas sociales, la accesibilidad, la pobreza y la exclusión social»[207]. En este complejo conjunto de relaciones, las desigualdades relacionadas con la accesibilidad en el ámbito de los sistemas de transporte se miden a través de diversas variables. Entre ellas se encuentran la distancia a las paradas de transporte y el tiempo que se dedica al desplazamiento; el acceso a los diferentes métodos de transporte y, en especial, al transporte público; la asequibilidad del transporte, y la libertad de utilizar las infraestructuras de transporte de forma segura y sin discriminación.

La distancia y el tiempo de desplazamiento son principalmente una función de la distribución del sistema de transporte en el contexto de la distribución de la población y de los usos del suelo en los espacios urbanos y territoriales. La ubicación de los asentamientos de bajos ingresos en las periferias de las ciudades, combinada con la escasa oferta de transporte y la congestión, hace que los hogares de menores ingresos tengan que dedicar un tiempo desproporcionado para llegar hasta el trabajo[208]. Como indicadores de la exclusión social y la desigualdad, el tiempo y la distancia de los desplazamientos afectan al bienestar cuando se relacionan con el acceso al empleo.

206 Christo Venter, Anjali Mahendra, y Dario Hidalgo, «From Mobility to Access for All: Expanding Urban Transportation Choices in the Global South», World Resources Institute Working Paper, 2019.

207 Shivonne Gates et al., «Transport and inequality: An evidence review for the Department for Transport» (Londres, 2019), 9.

208 Luis A. Guzman y Juan P. Bocarejo, «Urban form and spatial urban equity in Bogota, Colombia», *Transportation Research Procedia* 25 (2017): 4491-4506.

Los medios de subsistencia, sobre todo los de las personas pobres urbanas, se ven más comprometidos cuando no tienen acceso a servicios de transporte esenciales o un acceso funcional a los bienes y servicios. Los problemas de congestión del tráfico pueden estar asociados a estructuras urbanas fragmentadas y disfuncionales y a sistemas de transporte (público) deficientes. Dichos problemas suelen excluir a los ciudadanos y ciudadanas más pobres del acceso a ciertas oportunidades de ingresos o les obligan a pagar altos costes de transporte. El desarrollo fragmentado del uso del suelo también desconecta a las personas de los puestos de trabajo, los servicios y las comodidades. En **Nairobi** (Kenia), por ejemplo, un habitante medio solo puede llegar al 4 % de los puestos de trabajo de la ciudad en 45 minutos a pie, y al 11 % utilizando un minibús o *matatu*. Esta situación es todavía peor en **Dar es-Salam** (Tanzania) y en la mayoría de las ciudades del África subsahariana en expansión. En cambio, en **Buenos Aires** (Argentina), una persona puede llegar al 25 % de los puestos de trabajo en 45 minutos utilizando el transporte público, a pesar de que la población de esa ciudad es cuatro veces mayor que la de Nairobi[209].

La asequibilidad es un indicador crítico de las desigualdades en el transporte, especialmente en relación con el coste del transporte público. Ello no solo afecta al interior de las ciudades, sino también entre las ciudades y las zonas rurales o los pueblos pequeños. Las tarifas del transporte público son un tema políticamente delicado en la mayoría de las zonas urbanas, tal y como se demostró en las protestas públicas contra el aumento de las tarifas de transporte en **Río de Janeiro** y **Sao Paulo** (Brasil), entre 2013 y 2018, y en **Santiago de Chile** (Chile), en 2019. También es importante observar la asequibilidad del transporte en relación con la identidad social. Los datos muestran que, como consecuencia de las elevadas tarifas, los costes del transporte público suelen estar fuera del alcance del 20 % de los hogares más pobres en ciudades como: **Ciudad del Cabo** (Sudáfrica), **Buenos Aires** (Argentina), **Bombay** (India), **Ciudad de México** (México), **Manila** (Filipinas) y **Sao Paulo** y **Río de Janeiro** (Brasil), por mencionar solo algunas. Por consiguiente, el transporte público normalmente no cumple sus objetivos sociales[210].

El acceso y la seguridad en relación con el transporte y los espacios públicos pone de manifiesto las desigualdades relacionadas con el carácter público de los centros, canales y métodos de transporte. En este contexto, **la movilidad puede definirse como «la libertad y el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a moverse en el espacio público con seguridad y sin censura ni control social»[211].** Un estudio realizado en 220 ciudades de 77 países diferentes reveló que una gran parte de la población no tiene acceso al espacio público abierto en muchas ciudades, lo que demuestra la distribución desigual de dichos espacios dentro de las ciudades (véase la figura 2.13). Ello es perjudicial para el bienestar humano y también puede conducir a la segregación territorial. También se reconoce cada vez más la importancia de desglosar las estadísticas sobre seguridad en el espacio público. Se han movilizado diferentes grupos para solicitar más seguridad, y los responsables de las políticas de transporte y los planificadores han reconocido la importancia de la intersección de las identidades sociales a la hora de experimentar la seguridad en los espacios públicos. Por ejemplo, en **El Alto** (Bolivia), un estudio reciente reveló que el 69 % de las mujeres había sufrido experiencias de acoso callejero y que el 88 % tenía miedo en los espacios públicos (véase el recuadro 2.16)[212].

Muchos de estos retos relacionados con el transporte se analizan en el capítulo 6, Conectar, que identifica caminos para reducir las desigualdades en el acceso a la movilidad, la conectividad y el espacio público. Del mismo modo, las cuestiones relacionadas con los medios de subsistencia se analizarán en el capítulo 8, Prosperar.

Recuadro 2.16

Ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas

Ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas[213] es un programa reciente liderado por ONU Mujeres en América Latina, con la participación de gobiernos locales y otros actores de la región. El programa ha permitido recopilar nuevos datos, establecer alianzas, desarrollar respuestas e inversiones integrales y transformar las normas sociales gracias a metodologías innovadoras. Este trabajo se ha realizado principalmente en **Ciudad de Guatemala** (Guatemala); **Cuenca** y **Quito** (Ecuador); **Monterrey** (México), y **El Alto** (Bolivia)[214].

209 Hommann y Lall, *Which Way to Livable and Productive Cities? : A Road Map for Sub-Saharan Africa*.

210 Julie Babinard, «Is Public Transport Affordable?», *World Bank Blogs*, 2014, https://bit.ly/3NuUClg.

211 Caren Levy, «Travel choice reframed: "deep distribution" and gender in urban transport», *Environment and Urbanization* 25, n.º 1 (2013): 47-63.

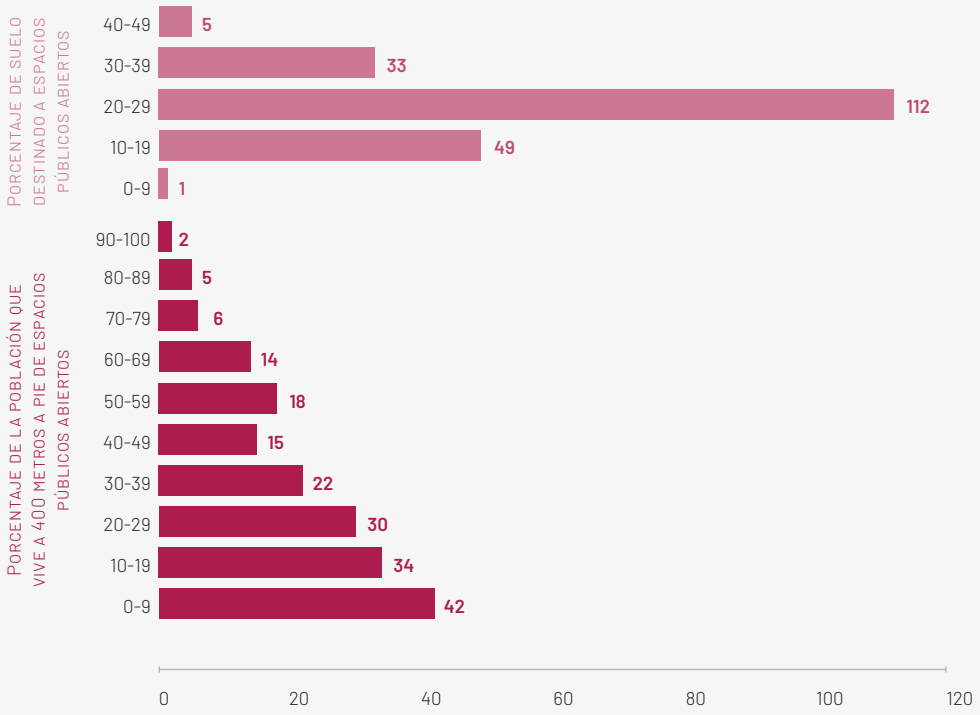
212 ONU-Mujeres, «Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en América Latina: Informe de Resultados» (Panamá, 2020), https://bit.ly/3xJBryQ.

213 ONU-Mujeres.

214 ONU-Mujeres.

Figura 2.13

Distribución de las ciudades por el porcentaje de suelo destinado a espacios públicos abiertos y por el porcentaje de la población que vive a menos de 400 metros de distancia a pie de los espacios públicos abiertos, en 2018 (en %)



Fuente: ONU, «Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles», Objetivos de desarrollo sostenible, 2023, https://bit.ly/2HubUQm.

5.5 Empleo y trabajo digno

La proporción de la población mundial en edad de trabajar que vive en zonas urbanas aumentó del 50 % en 2005 al 55 % en 2019. En parte, se debe al proceso de migración de las zonas rurales a las urbanas que se está produciendo en muchas regiones del mundo[215]. En los últimos cincuenta años, los perfiles de empleo de muchas ciudades del mundo han cambiado significativamente; los procesos de globalización han influido mucho sobre esta tendencia. Este cambio, al que se ha denominado «nueva economía», quinta revolución industrial, economía del conocimiento o economía creativa, ha afectado muchas zonas urbanas y territoriales. Ha supuesto un desplazamiento a largo plazo del sector de la producción y del fordismo hacia las empresas digitales y de alta tecnología, los servicios financieros y empresariales y las industrias de los medios de comunicación y la cultura[216]. Ello implica una división del trabajo que refleja las crecientes desigualdades entre la mano de obra cualificada de la cúspide y las formas de empleo precarias y a corto plazo de la base. Dichas formas de empleo afectan especialmente a las personas jóvenes, a las personas migrantes[217] y a las mujeres. Se trata de una tendencia que, aunque con importantes diferencias, es cada vez más fácil de observar en las zonas urbanas de Asia, América Latina y, ahora, África[218].

Estos cambios han provocado desigualdades bien documentadas no solo en los ingresos, sino también en las

215 OIT, «World Employment and Social Outlook. Trends 2020» (Ginebra, 2020), https://bit.ly/3qlMeVz.

216 Cummings, «Recentralization: Community Economic Development and the Case for Regionalism».

217 Robert Macdonald, «Precarious Work: The Growing Précarité of Youth», en *Routledge Handbook of Youth and Young Adulthood*, ed. Andy Furlong (Londres: Routledge, 2016), 156-63; Shaun Wilson y Norbert Ebert, «Precarious work: Economic, sociological and political perspectives», *The Economic and Labour Relations Review* 24, n.º 3 (2013): 263-78.

218 Cummings, «Recentralization: Community Economic Development and the Case for Regionalism».

condiciones de trabajo y la seguridad laboral[219]. Por esta razón, la Organización Internacional del Trabajo destaca que tener un empleo ya no es garantía de tener unos ingresos adecuados ni unas condiciones de trabajo dignas; de hecho, más de 630 millones de trabajadores y trabajadoras de todo el mundo siguen viviendo en condiciones de pobreza extrema o moderada[220]. La distribución desigual del trabajo digno es un factor clave para otras desigualdades distributivas, incluidas las relacionadas con los ingresos y la salud[221].

El reto de generar oportunidades para acceder a medios de subsistencia dignos es mundial, pero adquiere un carácter particular en las ciudades del sur global, donde la economía informal absorbe entre el 50 y el 80 % del empleo urbano[222]. Al analizar las desigualdades en los mercados laborales urbanos, se ha puesto especial atención en los sectores informales. Los datos destacan que algunos grupos urbanos se excluyen de los mercados laborales formales y también que hay personas a las que «se incluye de forma injusta» o incluso a las que se explota[223]. Los investigadores y los responsables políticos también han reconocido que la informalidad no es solo una condición que existe fuera de los sistemas urbanos formales, sino que se relaciona con un conjunto de lógicas de mercado que son características de la vida urbana actual[224]. **En este sentido, los mercados informales están intrínsecamente conectados con los mercados formales de múltiples maneras. Forman parte de las cadenas de valor de los bienes y servicios básicos, ya que con frecuencia se negocia una vía entre los sectores formal e informal, y millones de habitantes urbanos dependen de fuentes de ingresos tanto formales como informales.**

Estas desigualdades tienen un impacto de género importante. En las ciudades del sur global, normalmente la proporción de mujeres que trabajan en el sector informal es mayor que la de los hombres[225]. En África, el 90 % de las mujeres empleadas trabajan en el sector informal, frente al 83 % de los hombres. Las mujeres también tienen una probabilidad desproporcionada de encontrarse en situaciones de empleo más vulnerables, como en el servicio doméstico o como trabajadoras a domicilio[226]. Tanto en el mercado laboral formal como en el informal, las mujeres y las personas jóvenes se enfrentan a obstáculos adicionales en el empleo y a la hora de encontrar un trabajo digno. Según los datos de la red Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por sus siglas en inglés), aunque la proporción global de hombres con empleo informal en todo el mundo es superior a la de las mujeres (63 % y 58 % respectivamente), esta proporción varía cuando observamos los países en desarrollo, en los que las mujeres con empleo informal representan el 92 % del empleo total (véase el recuadro 2.3). Ello es especialmente relevante en las ciudades del sur global, donde la mitad, o más, de todo el empleo es informal. Asimismo, las tasas más altas de informalidad se encuentran en África y Asia meridional (véase la figura 2.14)[227]. **En el capítulo 8, Prosperar, se analizan las alternativas locales y las formas de crear caminos hacia un trabajo más digno e inclusivo.**

Recuadro 2.3

Empleo informal como porcentaje del empleo total para mujeres y hombres (en %)

Países por nivel de renta	Total	Mujeres	Hombres
Mundo	**61**	58	63
En desarrollo	**90**	92	87
Emergentes	**67**	64	69
Desarrollados	**18**	18	19

Fuente: WIEGO, «WIEGO Online Dashboard», 2016, https://bit.ly/3xUUK8x.

219 Fernando Ignacio Leiva, «Toward a Critique of Latin American Neostructuralism», *Latin American Politics and Society* 50, n.º 4 (2008): 1-25; Franklin Obeng-Odoom, «Neoliberalism and the Urban Economy in Ghana: Urban Employment, Inequality, and Poverty», *Growth and Change* 43, n.º 1 (2012): 85-109.

220 OIT, «World Employment and Social Outlook. Trends 2020».

221 Ronald Labonté y David Stuckler, «The rise of neoliberalism: how bad economics imperils health and what to do about it», *Journal of Epidemiology & Community Health* 70, n.º 3 (2016): 312-18.

222 OIT, «Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition» (Ginebra, 2018); «La economía informal constituye el conjunto diversificado de actividades económicas, empresas, empleos y trabajadores que no están regulados ni protegidos por el Estado», WIEGO, «Informal economy», 2023, https://bit.ly/3WmxU1W. El término se refiere a las actividades de subsistencia que no están gravadas por el Estado, pero excluye las actividades ilícitas o ilegales.

223 Ursula Grant, «Opportunity and Exploitation in Urban Labour Markets», ODI Briefing Paper (Londres, 2008), https://bit.ly/3Lizzk8.

224 Ananya Roy, «Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning», *Journal of the American Planning Association* 71, n.º 2 (2005): 147-58.

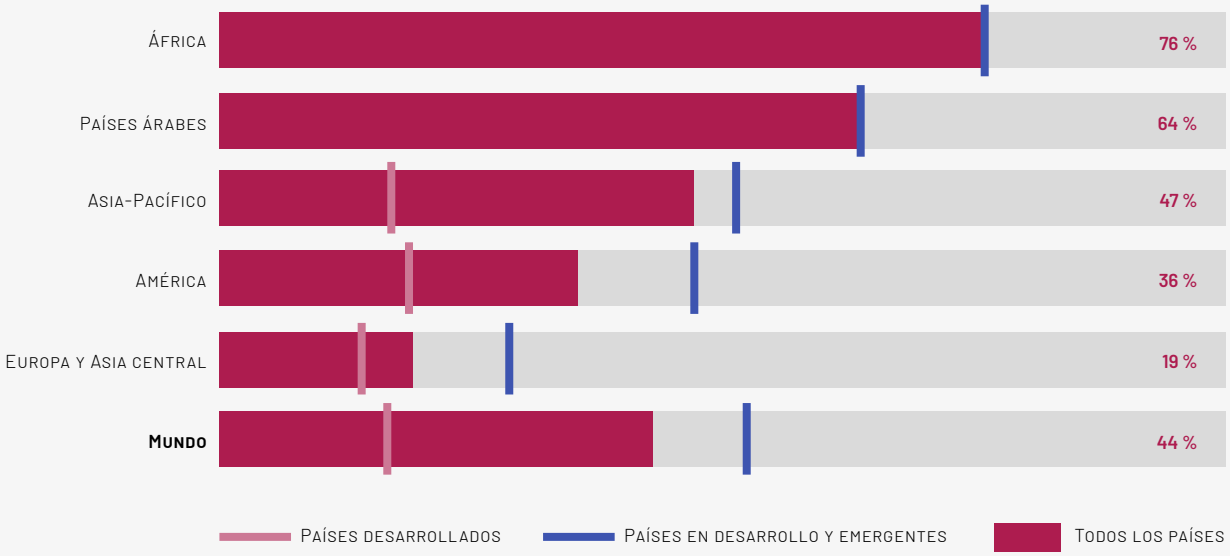
225 Sylvia Chant y Cathy McIlwaine, *Cities, Slums and Gender in the Global South: Towards a Feminised Urban Future* (Londres: Routledge, 2016).

226 OIT, «Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition», 20-21.

227 Martha Chen y Victoria A. Beard, «Including the Excluded: Supporting Informal Workers for More Equal and Productive Cities in the Global South», World Resources Institute Working Paper (Washington, DC, 2018).

Figura 2.14

Porcentaje de empleo informal



Fuente: Martha Chen y Victoria A. Beard, «Including the Excluded: Supporting Informal Workers for More Equal and Productive Cities in the Global South», World Resources Institute Working Paper (Washington, DC, 2018).

Fuente: Lipheng Chang, Unsplash.
Bangkok, Tailandia

6 Conclusiones

Este capítulo introductorio ha ofrecido una visión general del estado de las desigualdades en las ciudades y regiones a escala mundial. Tras una breve presentación de los diferentes enfoques que se utilizan para evaluar las desigualdades, se ha adoptado un enfoque multidimensional. En primer lugar se han analizado las desigualdades de ingresos y riqueza y posteriormente se han examinado las dimensiones de la desigualdad más relevantes para los procesos locales y las respuestas políticas en el ámbito de las ciudades. **Este debate ha demostrado que las desigualdades se combinan y se agravan unas a otras. Este es el caso de las desigualdades interseccionales: si una persona pertenece a varios grupos desfavorecidos o marginados, la gravedad y la experiencia de las desigualdades es aún más crítica. El capítulo reconoce que las desigualdades de ingresos y la pobreza solo ofrecen una visión parcial del problema. Existe un consenso internacional, que se ha plasmado tanto en la Agenda 2030 como en la Nueva Agenda Urbana, de que el bienestar, la pobreza y las desigualdades son de naturaleza multidimensional.** Cuando se alude a las ciudades y los territorios, normalmente se piensa en el ODS 11, pero este capítulo complementa esta perspectiva con referencias a otros ODS que también son relevantes para las políticas públicas a esta escala. La constatación subyacente es que las dinámicas que conducen a las desigualdades en estas dimensiones no monetarias (vivienda, educación, salud, transporte) tienen su propio carácter específico que, a su vez, exige diferentes respuestas políticas a escala nacional y local.

Este capítulo también destaca que la dinámica a escala local está estrechamente interconectada con los procesos globales de generación y distribución de la riqueza. Antes de la pandemia, las desigualdades entre países se estaban reduciendo, pero las desigualdades dentro de los países estaban aumentando, sobre todo los niveles extremos de concentración de la riqueza entre los segmentos más altos de la sociedad. El capítulo también destaca algunas tendencias claras en la relación entre la urbanización y las desigualdades: **las altas tasas de crecimiento urbano están estrechamente relacionadas con los altos niveles de desigualdad, y las desigualdades intraurbanas suelen ser más graves que las intrarrurales**. Por lo tanto, normalmente las ciudades son más prósperas y más desiguales, y concentran una gran parte de la pobreza nacional. Las mayores desigualdades suelen darse en las ciudades más grandes. **Al mismo tiempo, algunas ciudades y territorios metropolitanos también se han beneficiado desproporcionadamente de la globalización. Ello ha provocado un aumento de las desigualdades territoriales en algunos países, lo que ha agravado las diferencias existentes entre las regiones y también dentro de las áreas metropolitanas.** El rápido proceso de urbanización, sobre todo el que se ha experimentado en África y Asia, es uno de los principales retos a los que se enfrentan las regiones y un importante motor del rápido crecimiento de las desigualdades. Sin embargo, el capítulo también expone que no existe una relación directa entre el nivel de desarrollo y el de desigualdad, ya que, aunque las ciudades más desiguales se concentran en el África subsahariana y en América Latina, también existen altos niveles de desigualdad en los países de renta alta. En cambio, se observan niveles de desigualdad más bajos en algunas ciudades de Asia y Europa del Este.

Los procesos que provocan las desigualdades a escala global también están interrelacionados con otras dinámicas que se producen a escala local. Entre ellas se encuentran los efectos de la financiarización de la vivienda, la mercantilización del suelo, la gentrificación y el «chabolismo», así como la segmentación de los mercados laborales, por mencionar solo algunas. Esta perspectiva global sobre las desigualdades revela que las carencias importantes y las desigualdades en el acceso a los servicios públicos, la vivienda, el trabajo y la cultura son comunes en muchas de las regiones, ciudades y territorios del mundo. También demuestra que muchas veces las desigualdades se concentran dentro de las ciudades, y que a raíz de ello surgen los barrios pobres, los guetos, los suburbios y las zonas marginales. En relación con este proceso, en este capítulo se han analizado las cuestiones relativas a la diversidad, y cómo la dinámica de la exclusión puede hacer que las desigualdades sean especialmente problemáticas para determinados grupos sociales. Las desigualdades intersecan y se solapan, y de este modo se crean dinámicas que replican y agravan las carencias existentes. Las desigualdades interseccionales son relacionales y, por lo tanto, si queremos corregirlas antes es necesario comprender las estructuras de poder y las dinámicas sociales que las generan.

Las pruebas demuestran que las crecientes desigualdades perjudican el crecimiento económico sostenible y conducen al control político de las élites, lo que, a su vez, tiene un impacto negativo en la democracia y la cohesión social. Las crecientes desigualdades, incluidas las territoriales, erosionan la cohesión social y, además, se están convirtiendo en uno de los motores de las recientes crisis políticas. Este capítulo ha puesto de manifiesto que las organizaciones internacionales tienen intención de abordar las diferentes formas de desigualdad. Esto se refleja en el compromiso de no dejar a nadie atrás que se adoptó en la Agenda 2030. También lo encontramos en la Nueva Agenda Urbana, que se propone acabar con las desigualdades de grupo en todas sus dimensiones.

Sin embargo, el panorama internacional dista mucho de ser homogéneo. **Las desigualdades no aumentan en todas partes ni se manifiestan de la misma manera en todos los lugares. En definitiva, se trata de una opción política, y los gobiernos locales y regionales también tienen un papel importante en este sentido.** La transformación de la economía mundial también ha supuesto el ascenso de las economías emergentes y la mejora significativa del nivel de vida de las clases medias y de las personas pobres en muchos países y ciudades de todo el mundo. Algunos países y ciudades también han experimentado un rápido progreso en otras dimensiones del desarrollo humano. En algunos contextos, las desigualdades se están reduciendo y, en algunos territorios, parece que las desigualdades están convergiendo. No existe un único relato que se adapte a todas las situaciones.

Los siguientes capítulos de este informe tratarán estos matices con más detalle: presentarán experiencias y casos de cambios positivos a escala local y territorial, así como una serie de políticas que pueden utilizarse para abordar las desigualdades a estos niveles. Abordarán estos procesos con referencia a los seis caminos presentados en la introducción: **Comunalizar**, **Cuidar**, **Conectar**, **Renaturalizar**, **Prosperar** y **Democratizar**. Sin embargo, antes, el siguiente capítulo introducirá las diferentes dimensiones de la gobernanza que deben considerarse si queremos comprender mejor el papel y las potencialidades de los gobiernos locales y regionales. El próximo capítulo explora los vínculos subyacentes entre el enfoque de los caminos y los retos de la gobernanza. También destaca los avances necesarios para establecer un enfoque basado en los derechos como base de la gobernanza para la igualdad.

Fuente: Grégoire Jeanneau, Unsplash.
Tokio, Japón.

03 ↓ La gobernanza y los caminos hacia la igualdad urbana y territorial

Fuente: Jack Prommel, Unsplash.
La Paz, Bolivia.

Coordinadores del capítulo

Comité de Dirección del informe GOLD VI

Camila Cociña
(investigadora, The Bartlett Development Planning Unit, University College London, Reino Unido)

Alexandre Apsan Frediani
(investigador principal, Human Settlements Group, International Institute for Environment and Development, Reino Unido)

Edgardo Bilsky
(coordinador del equipo de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Coordinador del informe GOLD VI por parte de CGLU)

Caren Levy
(profesora de Planificación Urbana Transformadora, The Bartlett Development Planning Unit, University College London. Coordinadora del informe GOLD VI por parte de KNOW, Reino Unido)

Anna Calvete Moreno
(técnica de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)

Ainara Fernández Tortosa
(técnica de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)

Amanda Fléty
(coordinadora de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)

Cécile Roth
(técnica de Investigación, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)

Contribuidores

Este capítulo ha sido elaborado sobre la base de la siguiente contribución:

Reflections on decentralization, subnational governance and reforms

Paul Smoke
(profesor de Finanzas Públicas y Planificación Urbana; director del Global Executive Master of Public Administration, New York University / Robert F. Wagner Graduate School of Public Service, Estados Unidos)

Jamie Boex
(director ejecutivo, Local Public Sector Alliance; investigador principal, Duke Center on International Development (DCID); miembro de la National Academy of Public Administration; director general, LPS Associates LLC, Estados Unidos)

Resumen

Este capítulo tiene como objetivo introducir los debates sobre la gobernanza, la descentralización y la noción de «caminos hacia la igualdad urbana y territorial» en los que se basa el contenido de GOLD VI. Propone que la igualdad urbana y territorial se enmarque como una cuestión de gobernanza en la que se den una serie de condiciones institucionales relevantes. Partiendo de la definición de «igualdad urbana y territorial» presentada en el capítulo 1 y de los debates sobre las desigualdades detallados en el capítulo 2, el capítulo 3 se centra en la comprensión de las estructuras de gobernanza y en cómo la noción de «caminos» puede ayudar a los gobiernos locales y regionales (GLR) a avanzar en la lucha contra las desigualdades desde una perspectiva basada en los derechos.

El capítulo comienza debatiendo por qué la igualdad urbana y territorial tiene que tratarse como una cuestión de gobernanza. En este sentido, se incluye la comprensión del papel que deben desempeñar las políticas, la planificación, la financiación y la gestión a nivel urbano y territorial, así como sus programas y proyectos relacionados, para combatir las desigualdades. En la segunda parte del capítulo se profundiza en la definición de las estructuras de gobierno. Se analizan los procesos y conceptos clave asociados a una descentralización eficaz, así como los retos que plantean. Para hacer frente a los retos, el capítulo profundiza la noción de «caminos» hacia la igualdad urbana y territorial. Introduce las formas en que estos caminos pueden ayudarnos a revisar el concepto de gobernanza y a abordar diferentes retos de gobernanza y planificación para alcanzar la igualdad urbana y territorial. Y lo hace definiendo los caminos relacionados con las instituciones y el poder que estas albergan. Eso implica examinar el papel de la gobernanza en la configuración de los sistemas, lo que puede generar rigidez institucional y bloqueos que limiten la acción colectiva, o bien crear caminos que abran nuevas posibilidades para abordar los aspectos multiescalares y multidimensionales de la desigualdad.

El uso de los caminos como vehículo para la acción transformadora de los GLR requiere un replanteamiento de las nociones de gobernanza urbana y territorial, especialmente en relación con los derechos humanos. Este capítulo propone una serie de razones por las que los marcos basados en los derechos pueden ser un motor importante y eficaz para la gobernanza y para promover una mayor igualdad urbana y territorial. Así, los marcos basados en los derechos: (a) sincronizan los mecanismos de rendición de cuentas, (b) proporcionan los principios rectores de las acciones y los mecanismos para abordar las desigualdades, y (c) aprovechan las sinergias entre una perspectiva multidimensional de la igualdad y su articulación a través de la garantía de los derechos humanos. El capítulo concluye defendiendo la naturaleza transversal de los caminos propuestos en el informe y la importancia de promover las capacidades institucionales locales para avanzar en una agenda global basada en los derechos.

1 Introducción: la igualdad urbana y territorial como cuestión de gobernanza

Los gobiernos locales y regionales (GLR) son responsables de la gestión de sus ciudades y regiones y deben adoptar una perspectiva colectiva para garantizar el bienestar de las comunidades ante las que responden. Si cuentan con los recursos y el poder adecuados, los GLR pueden desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos destinados a abordar numerosos problemas socioeconómicos, medioambientales y espaciales en sus territorios. **El hecho de basar su perspectiva en la noción de «igualdad urbana y territorial» tendrá importantes implicaciones en sus líneas de actuación. Esto implica considerar cómo se pueden movilizar los métodos y herramientas de que disponen para promover el cambio dentro de sus respectivos sistemas de gobernanza, y también transformar las propias estructuras que inicialmente dan lugar a las desigualdades.** Para conseguirlo, es necesario apoyar e impulsar los esfuerzos de múltiples actores hacia objetivos colectivos como parte de las estrategias a medio y largo plazo.

Tal y como se destaca en la introducción de este informe, el objetivo de GOLD VI es explorar los diferentes caminos que pueden seguir los GLR para dar forma a una agenda que promueva la igualdad y avanzar en su consecución. Para ello, entendemos que estos caminos son trayectorias de cambio que permitirán a los GLR abordar los retos existentes en las múltiples escalas de gobernanza. En este capítulo se debatirán las ideas de gobernanza y los caminos, y se planteará el hecho de que, para los GLR, abordar las múltiples desigualdades y sus manifestaciones urbanas y territoriales requiere, en su esencia, tratar las cuestiones de gobernanza.

Los GLR están al frente de los temas urbanos y territoriales: lideran la innovación y deben gestionar las múltiples interrelaciones entre el acceso a los servicios públicos, la inclusión social, el desarrollo económico y la protección del medioambiente con miras a promover el cambio social. Según los últimos datos disponibles a nivel mundial, los GLR son responsables, de media, del 24,1 % del gasto público general de las Administraciones, del 25,7 % de los ingresos públicos generales de las Administraciones y del 36,6 % de la inversión pública general de las Administraciones[16]. A escala internacional, los GLR unen fuerzas para promover el cambio social en ámbitos tan diversos como la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la acción medioambiental, la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos, la vivienda, el transporte y la migración. El informe anual del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales (GTF) para el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (FPAN), titulado

16 Más concretamente, en los países federales, los gobiernos subnacionales (GSN) representan el 46,9 % del gasto público y el 16,8 % del producto interior bruto (PIB). En los países unitarios, el gasto de los GSN corresponde al 6,9 % del PIB y al 19,4 % del gasto público. OCDE y CGLU, «2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key findings», SNG-WOFI (París, 2019), https://bit.ly/3prmV8X.

Recuadro 3.1

Gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel es un sistema de toma de decisiones basado en mecanismos de coordinación que permiten la asignación de competencias y responsabilidades gubernamentales tanto vertical como horizontalmente, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y que respetan la autonomía local. Estos mecanismos de coordinación permiten crear confianza y un diálogo estructurado. Junto con marcos jurídicos coherentes, son fundamentales para evitar solapamientos, brechas y un uso ineficiente de los recursos. El establecimiento de mecanismos de financiación claramente definidos y fiables también es fundamental para crear un sistema eficaz de gobernanza multinivel. La gobernanza multinivel debe reconocer que no existe un nivel óptimo de descentralización y que su implementación y la repartición de competencias dependen en gran medida del contexto. Es importante entender que no es posible lograr una completa separación entre las responsabilidades y los resultados en la formulación de políticas y que los diferentes niveles de gobierno son interdependientes. La gobernanza multinivel requiere que todos los niveles de gobierno compartan información y colaboren estrechamente. Esto es esencial para que cada nivel pueda gestionar las relaciones horizontales con sus respectivos actores de forma pública y responsable.

Fuente: CGLU, «La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios»; ONU-Habitat, «Urban Governance, Capacity and Institutional Development»[20].

Hacia la localización de los ODS, muestra los progresos realizados por los GLR en la localización de los ODS en todos los continentes[17]. En 2022, la Coalición Global de Alcaldes ha reunido a más de 11.700 ciudades de 142 países, de todos los continentes, y se ha comprometido a reducir las emisiones de CO_2 en 24.000 millones de toneladas para 2030. Más de 65 regiones y 1.040 ciudades han firmado la campaña *Race to Zero* de las Naciones Unidas. Más de 40 GLR presentaron la declaración municipalista *Ciudades por una vivienda adecuada* en el FPAN de 2018, donde se comprometieron a promover nuevas estrategias de vivienda para superar los obstáculos que impiden cumplir el derecho a una vivienda adecuada. Más de 150 alcaldes y líderes de ciudades han firmado ya la *Declaración de alcaldes de Marrakech «Ciudades trabajando juntas por los migrantes y refugiados»*, de 2018, en la que se afirma que las ciudades de todos los continentes están al frente de la gestión del impacto de la migración y de la promoción de sociedades más inclusivas, seguras y sostenibles[18].

Esta posición en primera línea para afrontar los retos territoriales implica que los GLR tienen una responsabilidad única para promover la igualdad. Sin embargo, sabemos que esta posición también viene cargada de dificultades. Las desigualdades cuya causalidad se encuentra más allá del alcance de los GLR, suelen manifestarse y experimentarse en las ciudades y sus territorios circundantes. **Aunque la acción local puede mejorar estos problemas, la escala de intervención efectiva para hacer frente a las desigualdades supera el ámbito de acción de los GLR[19]. En otras palabras, para reducir las desigualdades, la acción de los niveles subnacionales de gobierno debe tener lugar en un contexto político significativamente más amplio.** Por lo tanto, los GLR solo podrán avanzar en su agenda de igualdad a través de estructuras de gobernanza multinivel adecuadas que reconozcan las fuerzas motrices que generan las desigualdades a múltiples escalas (véase la definición de «gobernanza multinivel» del recuadro 3.1).

17 GTF y CGLU, «Towards the Localization of the SDGs. Sustainable and Resilient Recovery Driven by Cities and Territories» (Barcelona, 2021), https://bit.ly/3lWaTfE.

18 Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, «Mayors Mechanism» (Ginebra, 2021), https://bit.ly/3jzrahP.

19 Fran Tonkiss, «City government and urban inequalities», *City* 24, n.o 1-2 (2020): 286-301.

20 CGLU, «GOLD V: La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios» (Barcelona, 2019), https://bit.ly/3leSkon; ONU-Habitat, «Urban Governance, Capacity and Institutional Development» (Nairobi, 2017), https://bit.ly/38iM7dj.

Estructuras de gobernanza inadecuadas, políticas y planes inapropiados, así como las restricciones institucionales y los círculos viciosos que se generan pueden reforzar las dinámicas desiguales existentes. Inciden en fenómenos como el crecimiento urbano acelerado y desequilibrado, la polarización territorial, la segregación urbana, una financiación insuficiente o inadecuada, el acceso desigual a los servicios, la brecha urbano-rural, la exposición a los riesgos y la participación ciudadana limitada. GOLD VI afirma que esta dinámica puede interrumpirse mediante mecanismos que desafíen estos ciclos y propone la creación de caminos de acción alternativos a nivel local. Los diferentes caminos que se analizan en este informe (**Comunalizar**, **Cuidar**, **Conectar**, **Renaturalizar**, **Prosperar** y **Democratizar**) examinan cómo los GLR, en colaboración con la sociedad civil y múltiples actores, pueden promover políticas, programas y mecanismos financieros que **amplíen el cambio transformador a diferentes niveles y escalas**.

Este cambio requiere una visión colectiva de la gobernanza que ponga en el centro las cuestiones de igualdad urbana y territorial desde una perspectiva de derechos. Para ello, deben aplicarse principios que promuevan la igualdad tanto en el proceso como en los resultados de la acción colectiva. Esto implica: (a) la promoción de una distribución más equitativa, (b) el reconocimiento recíproco de identidades y demandas, (c) la solidaridad y el cuidado mutuo, y (d) la participación política paritaria. Estas dimensiones deben tenerse plenamente en cuenta en los futuros sistemas y operaciones de gobernanza. También es importante reforzar los ciclos virtuosos dentro de los procesos de gestión y orientar los resultados hacia la coconstrucción de caminos que promuevan la igualdad urbana y territorial.

Para explorar las herramientas transformadoras que pueden fomentar una agenda de igualdad urbana y territorial, este capítulo se ha organizado en cuatro secciones. En la siguiente sección se definen y analizan las estructuras de gobierno y se examinan la descentralización y los retos que presenta. La sección 3 explora el concepto de los caminos: un concepto fundamental en la estructura de GOLD VI. En la sección 4 se argumenta que, para que los GLR avancen hacia la igualdad, es necesario replantear las nociones existentes de gobernanza, especialmente en relación con la promoción de los derechos humanos.

Fuente: Christian Lue, Unsplash.
Stuttgart, Alemania.

2 Comprender la gobernanza: estructuras, descentralización y retos

2.1 Gobernanza y descentralización

La gobernanza puede definirse en términos generales como los modos en que los actores sociales ejercen el poder para influir y adoptar decisiones y políticas relativas a la vida pública, así como el liderazgo y la orientación que proporcionan para el desarrollo económico, social y medioambiental. Los sistemas de gobernanza local y regional están compuestos por instituciones y sus respectivas interacciones, que pueden ser formales o informales. Se rigen por mecanismos políticos y de procedimiento, que pueden ser normativos o estar relacionados con los modelos administrativos, y que sirven de base para responder al desarrollo local y regional y dirigirlo. La *gobernanza* es, por tanto, un concepto más amplio que el de *gobierno*. Se refiere a las interacciones entre los agentes sociales y las organizaciones formales e informales, a la toma de decisiones y a la definición de las acciones más adecuadas para alcanzar los objetivos comunes. **Los debates sobre la gobernanza subnacional se han relacionado frecuentemente con una serie de principios funcionales.** Por ejemplo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES) define la eficacia, la rendición de cuentas y la inclusividad como los principios clave para una gobernanza eficaz, junto con una serie de subprincipios que incluyen la colaboración, la transparencia, la no discriminación y la participación[21]. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también propone cuatro «principios operativos» clave para una buena gobernanza pública: (a) la coordinación de todo el gobierno, (b) la formulación de políticas basadas en datos, (c) las competencias y capacidades del personal del sector público, y (d) la apertura, transparencia y rendición de cuentas centradas en la ciudadanía[22]. La comunidad de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) ha adoptado y aplicado la mayoría de estos principios, y los anteriores informes GOLD han prestado especial atención a los principios de subsidiariedad, localización y rendición de cuentas que se definen en el recuadro 3.2.

21 ONU DAES, «What makes effective governance?», 2019, https://bit.ly/3wPDkcM.

22 OCDE, «Toward a Recommendation of the Council on Principles of Sound Public Governance. 54th session of the Public Governance Committee» (París, 2016), https://bit.ly/3NwfhWh.

Recuadro 3.2

Algunos de los principios clave de la gobernanza que promueve GOLD

La **subsidiariedad** es el principio según el cual las responsabilidades públicas deben ser ejercidas por las autoridades electas más cercanas a los ciudadanos y ciudadanas. Las autoridades centrales deberían tener una función más subsidiaria y desempeñar solo las tareas y responsabilidades que no se pueden llevar a cabo a un nivel más local. La subsidiariedad requiere que los GLR dispongan de recursos financieros, de gestión, técnicos y profesionales adecuados que les permitan asumir su responsabilidad para satisfacer las necesidades locales. Esto incluye la ejecución de una parte importante del gasto público. Los GLR deben tener autoridad y poder para recaudar recursos locales de acuerdo con el principio de que la autoridad debe ser proporcional a la responsabilidad, así como con la disponibilidad de recursos. El principio de subsidiariedad es uno de los fundamentos del proceso de descentralización.

Fuente: CGLU, «La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios»[23].

La **localización** se describe como el proceso de definición, implementación y seguimiento de estrategias a escala local para alcanzar los objetivos y metas de desarrollo sostenible a nivel mundial, nacional y subnacional. Más concretamente, tiene en cuenta los contextos subnacionales a la hora de trabajar por la consecución de la Agenda 2030. Esta responsabilidad abarca desde el establecimiento de objetivos y metas hasta la determinación de los medios de implementación, así como el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso. Desde la adopción de la Agenda 2030, el movimiento de los GLR para la localización de los ODS se ha ampliado progresivamente a todas las partes del mundo, aunque a diferentes ritmos tanto entre regiones como dentro de ellas. Los progresos han sido especialmente notables en los países del norte y del oeste de Europa. En América del Norte, un número cada vez mayor de ciudades y estados pioneros han demostrado también su compromiso con esta causa. En África y América Latina, se han realizado esfuerzos significativos en diferentes países para el desarrollo de planes y estrategias locales alineados con los ODS. En la región de Asia-Pacífico, los GLR están avanzando en la coordinación de sus políticas y planes con los ODS. En cambio, los avances en los países de Eurasia, Oriente Medio y Asia Occidental siguen siendo incipientes (con la notable excepción de Turquía, y con una reciente aceleración en la Federación Rusa). Un número cada vez mayor de gobiernos locales de primera línea han elaborado informes locales voluntarios (*Voluntary Local Reviews*, o *VLRs*) para monitorear la implementación de los ODS y contribuir al diálogo multinivel. El papel de las asociaciones de gobiernos locales y regionales (AGLR) también es clave para promover la localización. Cabe destacar que, desde 2020, las AGLR están promoviendo informes subnacionales voluntarios (*Voluntary Subnational Reviews*, o *VSRs*) en un número cada vez mayor de países de todo el mundo. Estos procesos políticos han generado una mayor participación de los GLR en los mecanismos de coordinación de los ODS y en los equipos nacionales encargados de reportar sobre el progreso realizado.

Fuente: GTF y CGLU, «Towards the Localization of the SDGs»; ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization»; CGLU y ONU-Habitat, «Guidelines for Voluntary Local Reviews Volume 1: A Comparative Analysis of Existing VLRs»; CGLU y ONU-Habitat, «Guidelines for Voluntary Local Reviews Volume 2: Towards a New Generation of VLRs: Exploring the Local-National Link»; CGLU, «Guía para la elaboración de informes subnacionales voluntarios»; GTF, PNUD y ONU-Habitat, «Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level»[24].

La **rendición de cuentas** es fundamental en la agenda democrática del movimiento municipalista, ya que «promover la transparencia y el gobierno abierto con políticas participativas es una prioridad para los gobiernos locales y regionales»[25]. Por este motivo, CGLU creó la Comunidad de prácticas sobre transparencia y rendición de cuentas en

23 CGLU, «GOLD V: La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios».

24 GTF y CGLU, «Towards the Localization of the SDGs. Sustainable and Resilient Recovery Driven by Cities and Territories»; ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization» (Nairobi, 2020); CGLU y ONU-Habitat, *Guidelines for Voluntary Local Reviews Volume 1: A Comparative Analysis of Existing VLRs* (Barcelona: CGLU y ONU-Habitat, 2020); CGLU y ONU-Habitat, *Guidelines for Voluntary Local Reviews Volume 2: Towards a New Generation of VLRs: Exploring the Local-National Link* (Barcelona: CGLU y ONU-Habitat, 2021); CGLU, *Guía para la elaboración de informes subnacionales voluntarios* (Barcelona, 2021), https://bit.ly/3leTwbl; GTF, ONU-Habitat, y PNUD, *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level*, 2016.

25 CGLU, «A joint agenda for the Community of Practice on Transparency and Accountability for 2018», 2018, https://bit.ly/3uE9aGM.

2018. La rendición de cuentas es «el medio por el cual las personas y las organizaciones informan a una autoridad (o autoridades) reconocida y se hacen responsables de sus acciones»[26]. La rendición de cuentas vertical se refiere a «la relación directa entre los ciudadanos y ciudadanas y sus representantes que ocupan cargos públicos. Además de las elecciones periódicas, la rendición de cuentas vertical también es una función de los partidos políticos, la opinión pública, los medios de comunicación y el involucramiento de la sociedad civil. Existen relaciones horizontales de rendición de cuentas (entre el ejecutivo, el legislativo, los tribunales y los organismos especiales de control) a través de las cuales las diferentes instituciones del Estado se rinden cuentas mutuamente *en nombre del pueblo*»[27].

Fuente: Grupo de Desarrollo de Capacidades del PNUD, *Mutual Accountability Mechanisms: Accountability, Voice and Responsiveness*[28].

Según el análisis del Observatorio Mundial sobre las Finanzas e Inversión de los Gobiernos Subnacionales (SNG-WOFI), en 2022 había más de 637.900 GLR en el mundo. Este número incluía todos los GLR que cumplían con la definición de ser una «entidad descentralizada elegida por sufragio universal, con responsabilidades generales y cierta autonomía con respecto al presupuesto, el personal y los bienes»[29]. En todo el mundo, los GLR abarcan 624.166 entidades municipales, 11.965 gobiernos intermedios y 1.769 gobiernos estatales y regionales. Si se observan las distintas regiones, Asia-Pacífico es la que cuenta con el mayor número de GLR, con 426.611, seguida de Europa, Eurasia, América del Norte, América Latina, África y Oriente Medio y Asia Occidental. **Estas cifras muestran la tremenda heterogeneidad que existe dentro de los GLR. Esto incluye las diferencias en las escalas de gobierno subnacional y en el tamaño de la población, las responsabilidades transferidas y la disponibilidad de recursos, entre otros factores clave.** También existen notables diferencias en los papeles y funciones que desempeñan los GLR en los países federales y los unitarios.

Esta diversidad en los GLR surge de una tendencia a la descentralización que se ha extendido por las diferentes regiones del mundo en las últimas cuatro décadas. Sobre todo desde la década de 1990, casi todas las regiones del mundo han ampliado el autogobierno de sus autoridades locales a través de procesos que implican distintos grados de desconcentración, delegación y descentralización. Los procesos de descentralización combinan dimensiones administrativas, políticas y de financiamiento. Tal y como se destaca en el recuadro 3.3, estas tres dimensiones deben trabajar juntas y la cooperación debe estar debidamente equilibrada. Esta coordinación y este equilibrio plantean retos importantes, ya que son principalmente los gobiernos nacionales y otras instituciones que operan a diferentes escalas quienes controlan y ejercen influencia sobre estos elementos. Aunque se establezcan los marcos y mecanismos legales necesarios, en la práctica puede haber cierto grado de disyunción. Por ejemplo, el marco que define la fiscalidad local puede estar correctamente definido, pero la debilidad de los mecanismos administrativos o políticos puede impedir su correcto funcionamiento. Al mismo tiempo, las dicotomías entre los ministerios y los gobiernos locales pueden dar lugar a políticas incompletas, o incoherentes, que comprometan la descentralización efectiva y conduzcan a una implementación fragmentada de las políticas locales. Tal y como muestra la figura 3.1, al examinar los procesos de descentralización, la evaluación de las funciones entre los diferentes niveles de gobierno en relación con las dimensiones administrativas, políticas y de financiamiento implica una serie de retos diferentes para cada una de estas dimensiones, y sus interconexiones, en cada escala de gobierno.

26 Michael Edwards y David Hulme, «Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations», *World Development* 24, n.o 6 (1996): 961-73.
27 Siri Gloppen, Lise Rakner, y Arne Tostensen, «Responsiveness to the concerns of the poor and accountability to the commitments to poverty reduction», CMI Working Paper (Bergen, 2003), https://bit.ly/3Os2Jj1.
28 Grupo de Desarrollo de Capacidades del PNUD, *Mutual Accountability Mechanisms: Accountability, Voice and Responsiveness* (Nueva York: PNUD, 2006).
29 Por lo tanto, excluye los distritos u organismos desconcentrados del gobierno central, federal o estatal establecidos con fines administrativos, estadísticos o electorales; las entidades con fines especiales (es decir, juntas escolares, distritos de transporte, juntas de agua, agrupaciones de cooperación intermunicipal, etc.); las localidades submunicipales, y las comunidades situadas en territorios de las primeras naciones pero no incorporadas a sus organizaciones territoriales nacionales.

Recuadro 3.3

Descentralización

La **descentralización** hace referencia a la existencia de autoridades locales, diferenciadas de las autoridades administrativas del Estado central, a las que el marco jurídico ha asignado competencias, recursos y capacidades para ejercer cierto grado de autogobierno en el cumplimiento de las responsabilidades que les han sido asignadas. Su legitimidad para tomar decisiones se sustenta en las estructuras democráticas locales electas, las cuales determinan cómo se ejerce el poder y cómo deben rendir cuenta a la ciudadanía de sus respectivas jurisdicciones. Las tres dimensiones de la descentralización implican la distribución de poderes, responsabilidades y recursos. De este modo, la descentralización **política** establece la base legal para la descentralización del poder. La descentralización **administrativa** reorganiza la asignación de tareas entre los diferentes niveles de gobierno. Y la descentralización **fiscal** delega responsabilidades relacionadas con los impuestos y el gasto. El grado de descentralización depende tanto de la cantidad de recursos delegados como de la autonomía necesaria para gestionarlos. Estas tres dimensiones de la descentralización son interdependientes. Por lo tanto, para que un proceso de descentralización sea satisfactorio, los vínculos entre estas tres dimensiones deben considerarse y garantizarse cuidadosamente. No debe haber descentralización fiscal sin descentralización política y administrativa, mientras que las reformas que favorecen la descentralización política y administrativa no tienen sentido si no van acompañadas de una descentralización fiscal.

Fuente: CGLU, « GOLD V: La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios»; OCDE y CGLU, «2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key findings»[30].

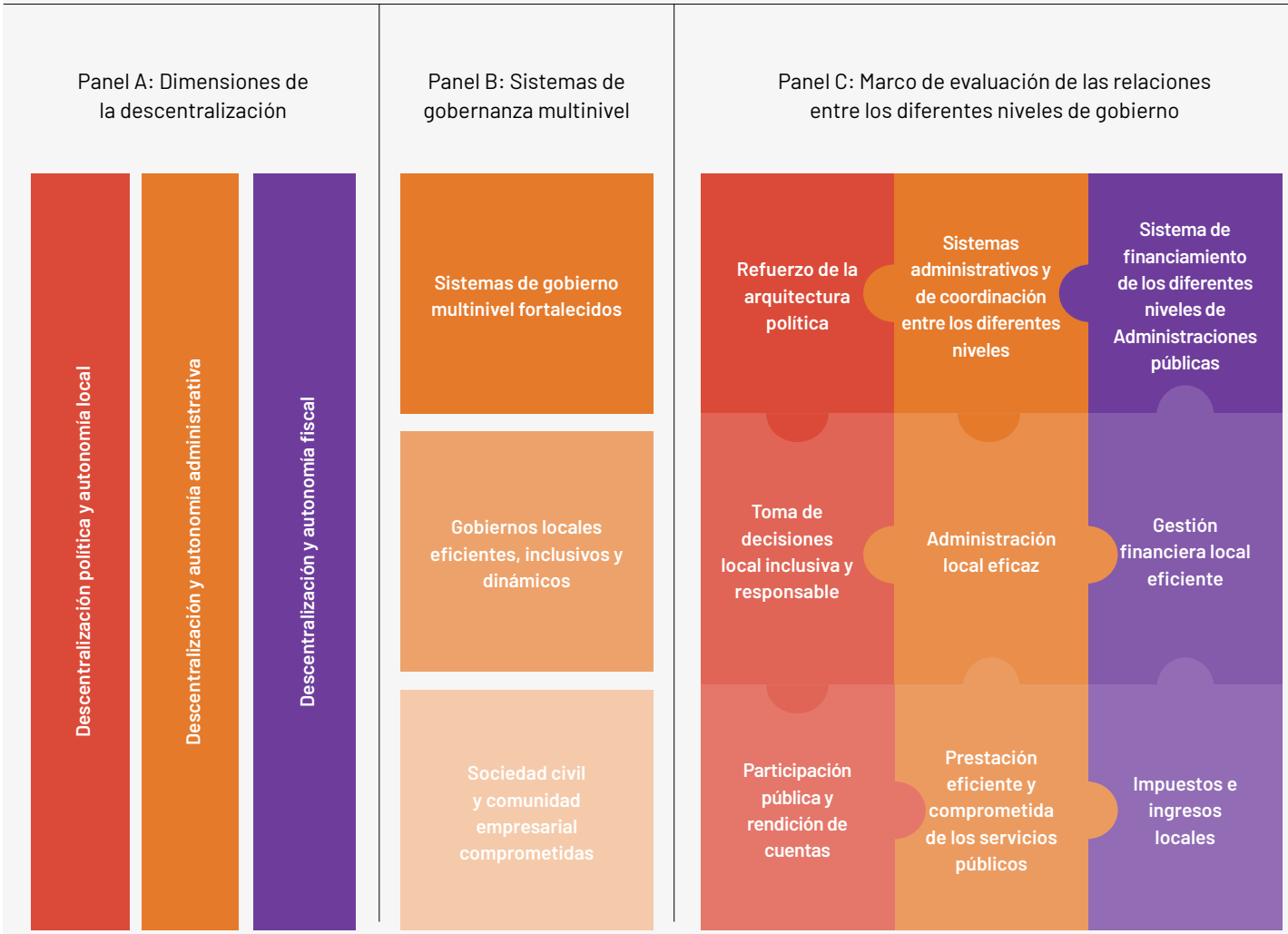
Fuente: Marco Oriolesi, Unsplash.
Ciudad metropolitana de Roma, Italia.

30 CGLU, «GOLD V: La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios»; OCDE y CGLU, «2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key findings».

Los procesos de descentralización se han producido a diferentes ritmos y a través de diferentes mecanismos. También han reflejado las especificidades regionales y las diferentes experiencias y contextos históricos. Frecuentemente se inician mediante procesos internos de reorganización territorial, pero a veces pueden estar condicionados por presiones externas. En consecuencia, el progreso de la descentralización en las distintas regiones no ha sido lineal y las diferencias en los patrones de descentralización en los distintos países han producido resultados diversos. Los GLR tienen un peso relativo diferente, según la región a la que pertenecen, en cuanto a la magnitud de sus gastos, ingresos e inversiones públicas. El recuadro 3.1 resume esta idea.

Figura 3.1

Un marco para evaluar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y el sector público local



Fuente: Paul Smoke, basado en Banco Mundial, «Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007»; Jamie Boex y Serdar Yilmaz, «An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector»; Jamie Boex et al., «Urban Service Delivery Assessment Framework»[31].

31 Banco Mundial - Grupo de Evaluación Independiente, «Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007» (Washington, DC, 2008), https://bit.ly/37CL5sI; Jamie Boex y Serdar Yilmaz, «An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector», IDG Working Paper, 2010; Jamie Boex et al., «Urban Service Delivery Assessment Framework» (Washington, DC, 2014).

2.2 Responsabilidades y funciones en los distintos niveles de gobierno

Los diferentes repartos de responsabilidades entre los niveles de gobierno se reflejan en gran medida en su distribución de recursos y, por tanto, también en sus gastos. Un análisis del gasto subnacional por función gubernamental muestra que, globalmente, la educación, la protección social, los servicios públicos generales y la sanidad son las principales áreas de gasto de los gobiernos subnacionales, seguidas de los asuntos económicos, el transporte, la vivienda y los equipamientos comunitarios. Las diferencias entre los Estados federales y los unitarios son significativas, ya que el gasto subnacional corresponde al 4,2 % del producto interior bruto (PIB) y al 20,8 % del gasto público total en los países federales, pero solo al 1,2 % y al 18,1 %, respectivamente, en los unitarios .

Los diversos procesos de descentralización también se han traducido en una gran variedad de organizaciones territoriales y estructuras de gobierno. Según un análisis del SNG-WOFI en el que se analizan 122 países, el 30 % tiene un solo nivel de gobierno subnacional (el municipal), el 48 % tiene dos (el municipal y el regional) y el 22 % tiene un nivel de gobierno intermedio entre los niveles municipal y regional. En los Estados federales, los gobiernos de los estados (también llamados «provincias», «*Länder*», «regiones», etc.) suelen tener amplias competencias y sus responsabilidades están definidas en las constituciones y leyes estatales. En los Estados unitarios, es práctica general que las leyes nacionales definan la asignación de responsabilidades, a veces haciendo referencia al principio de subsidiariedad. La figura 3.2 resume la gama y el alcance de las responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno subnacional.

Recuadro 3.1

Porcentaje medio de gasto público, ingresos e inversión pública de los GLR, en 2022, desglosado por regiones del mundo

Región	% medio del gasto público de los GLR	% medio de los ingresos de los GLR	% medio de la inversión pública de los GLR
África	15 %	17 %	15,5 %
Asia-Pacífico	33 %	34,6 %	37 %
Europa y América del Norte	25,7 %	26,4 %	39,3 %
Eurasia	2,4 %	30,6 %	41,9 %
América Latina	19,3 %	22,7 %	39,5 %
Oriente Medio y Asia Occidental	9,6 %	8,6 %	18,2 %
Mundo	24,1 %	25,7 %	36,6 %

Fuente: SNG-WOFI, «SNG-WOFI Database»[32].

32 SNG-WOFI, «SNG-WOFI Database», 2022, https://bit.ly/3vBMkQy.

Sin embargo, **más allá de estas distinciones aparentemente nítidas entre niveles, la realidad de la organización territorial y la gobernanza suele ser mucho más compleja**. En los sistemas federales, por ejemplo, aunque los niveles intermedios de gobierno tienden a dominar, hay variaciones en las relaciones entre los gobiernos estatales/provinciales y locales, que van desde la subordinación hasta tener el mismo reconocimiento constitucional. En algunos países, las Administraciones desconcentradas que representan al gobierno nacional coexisten con estructuras locales electas (por ejemplo, en Turquía, Kazajistán y Kirguistán, y en Chile con las autoridades regionales desde 2021). En algunos países existen «zonas especiales», también llamadas «territorios no adminis-

Figura 3.2

Esquema general de la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno subnacionales

NIVEL MUNICIPAL

(municipios, distritos, parroquias, etc.)

UNA AMPLIA GAMA DE RESPONSABILIDADES:

- Cláusula general de competencia
- A veces, asignaciones adicionales por ley

SERVICIOS COMUNITARIOS:

- Educación (guarderías, educación preescolar y primaria)
- Planificación y gestión urbana
- Redes de servicios públicos locales (agua, alcantarillado, residuos, higiene, etc.)
- Carreteras locales y transporte público urbano
- Servicios sociales (apoyo a familias y niños, personas mayores, personas con discapacidad, pobreza, prestaciones sociales, etc.)
- Atención sanitaria primaria y preventiva
- Orden público y seguridad (policía municipal, bomberos)
- Desarrollo económico local, turismo, ferias comerciales
- Medioambiente (zonas verdes)
- Vivienda social
- Servicios administrativos

NIVEL INTERMEDIO

(departamentos, condados, provincias en países no federales, etc.)

RESPONSABILIDADES ESPECIALIZADAS Y MÁS LIMITADAS DE INTERÉS SUPRAMUNICIPAL

UN IMPORTANTE PAPEL DE ASISTENCIA A LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

SE PUEDEN ASUMIR RESPONSABILIDADES DELEGADAS POR EL GOBIERNO REGIONAL Y/O CENTRAL

RESPONSABILIDADES DETERMINADAS POR EL NIVEL FUNCIONAL Y LA ZONA GEOGRÁFICA:

- Educación secundaria o especializada
- Asistencia social y juvenil supramunicipal
- Hospitales secundarios
- Recogida y tratamiento de residuos
- Carreteras secundarias y transporte público
- Medioambiente

NIVEL REGIONAL

(estados federados, regiones, provincias, condados, etc.)

RESPONSABILIDADES HETEROGÉNEAS Y MÁS O MENOS AMPLIAS, SEGÚN EL PAÍS (EN PARTICULAR, FEDERAL FRENTE A UNITARIO)

SERVICIOS DE INTERÉS REGIONAL:

- Educación secundaria y superior y formación profesional
- Planificación territorial
- Desarrollo económico e innovación regionales
- Sanidad (asistencia sanitaria secundaria y hospitales)
- Asuntos sociales, por ejemplo, servicios de empleo, formación, inclusión, apoyo a grupos especiales, etc.
- Carreteras regionales y transporte público
- Cultura, patrimonio y turismo
- Protección medioambiental
- Vivienda social
- Orden público y seguridad (por ejemplo, policía regional, protección civil)
- Supervisión del gobierno local (en los países federales)

Fuente: OCDE y CGLU, «2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings»[33].

33 OCDE y CGLU, «2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key findings»..

trados» o «áreas no incorporadas», que están habitadas por primeras naciones y que tienen un estatus especial. En otros países, la descentralización no abarca todo el territorio nacional. Además, otros tipos de jurisdicciones subnacionales, como las regiones capitales, los gobiernos metropolitanos y las grandes ciudades, pueden recibir más competencias que otros GLR. En algunos casos, sin embargo, siguen sometidos a los gobiernos centrales o regionales y no pueden tomar decisiones independientes, a pesar de su capacidad de gestión y sus recursos.

En algunos países, los diferentes niveles de gobierno pueden ser relativamente independientes en cuanto a sus responsabilidades funcionales transferidas, mientras que en otros la relación es más jerárquica. En muchos países, las decisiones clave necesitan la aprobación previa de los niveles superiores de gobierno, sobre todo en lo que respecta a cuestiones como la planificación, el presupuesto, la contratación y la gestión del personal. **Incluso en países relativamente descentralizados, no todas las funciones se pueden transferir, y los niveles subnacionales de gobierno necesitan trabajar con los otros niveles de gobierno para coordinar ciertas funciones desconcentradas.** Algunas funciones, como el transporte, los distritos escolares y las juntas de agua, también pueden delegarse a entidades especiales o paraestatales. Estas entidades pueden estar relacionadas con las jurisdicciones subnacionales elegidas regularmente, pero también puede que no lo estén, e incluso a veces se contrata a empresas privadas o grupos comunitarios. Por lo tanto, la ejecución de las funciones públicas debe entenderse en función del marco institucional de cada país y de las relaciones que existen, no solo entre los distintos niveles de gobierno, sino también con entidades especiales e incluso con actores no gubernamentales.

2.3 Reformas de la gobernanza subnacional

Las estructuras de gobernanza subnacional no son estáticas y suelen estar sujetas a reformas y reestructuraciones impulsadas por las transformaciones territoriales y políticas. Estas acciones pueden implicar la creación de nuevos gobiernos locales, divisiones territoriales o la fusión de gobiernos locales. La creación de nuevos gobiernos locales está muy extendida y a menudo se produce con el objetivo de acercar las Administraciones locales a sus ciudadanos y ciudadanas. En otras ocasiones, los países pueden fomentar la aparición de nuevos gobiernos regionales, la fusión de municipios o el establecimiento de nuevos mecanismos de colaboración horizontal. Pueden considerarse como respuestas para promover una mayor cooperación intermunicipal con el objetivo de mejorar la prestación de servicios públicos, racionalizar la gestión de los territorios o reducir las restricciones financieras. Muchas de estas reformas surgen como respuesta a las tendencias de urbanización, o como respuesta a crisis y procesos de desarrollo territorial desequilibrados, como se describe en el capítulo 2. Estos procesos afectan a las desigualdades territoriales y a las diferencias entre las áreas metropolitanas, las regiones y los corredores urbanos, las ciudades intermedias, las ciudades periféricas y las ciudades en retroceso. También tienen un impacto en los territorios rurales de diferentes regiones, que pueden estar sufriendo los efectos de problemas como la desertificación.

Los cambios en la gobernanza de las grandes ciudades son un claro ejemplo de estos retos. La gobernanza de las grandes ciudades suele estar fragmentada entre varios municipios, también pueden incluir la participación de diferentes niveles de gobierno y de organismos o agencias de suministros públicos o privados. Estas diferentes entidades pueden tener distintos niveles de legitimidad y transparencia, y a menudo compiten por los recursos. La creciente complejidad se ha traducido en un aumento del número de órganos de gobierno a escala metropolitana. De hecho, dos tercios de los países de la OCDE cuentan con organismos de nivel metropolitano responsables de la gobernanza. En la última década, han aumentado las reformas de la gobernanza metropolitana en Asia-Pacífico, América Latina y África, en países como China, Colombia, Ecuador, Brasil y Sudáfrica. También se están llevando a cabo reformas similares en Georgia, Togo, Zimbabue y Marruecos.

Establecer nuevos acuerdos de gobernanza suele ser difícil, lo que exige prestar especial atención a las personas implicadas y afectadas por el proceso en cada contexto. Por ejemplo, parece que los acuerdos de gobernanza que implican a GLR colindantes funcionan mejor cuando son voluntarios (es decir, cuando las jurisdicciones implicadas quieren trabajar juntas). Asimismo, parece que son más eficaces cuando la acción del gobierno nacional las fomenta e incentiva y no cuando se imponen de forma vertical. Para corregir las ineficiencias y desigualdades a través de la colaboración horizontal y la gobernanza metropolitana, los gobiernos deben tomar medidas adecuadas. Esto implica diseñar sistemas de gobernanza que funcionen de forma justa y responsable, así como proporcionar incentivos financieros o de otro tipo para animar a los gobiernos subnacionales a trabajar juntos.

En este sentido, en casi todas las regiones existe un desajuste crítico entre el aumento de las responsabilidades transferidas y los ingresos de los GLR con los que deben asumir esas responsabilidades. Los presupuestos anuales de las ciudades pueden oscilar entre más de 10.000 dólares per cápita en los países desarrollados y menos de 10 dólares per cápita en los menos desarrollados. Aunque no hay duda de que las ciudades son los principales motores del crecimiento económico y concentran cada vez más la mayor parte de la riqueza nacional que se produce, muchos GLR no tienen las competencias fiscales ni la capacidad necesarias para movilizar los recursos generados en sus territorios y financiar así su desarrollo sostenible. **En otras palabras, aunque muchos sistemas están jurídicamente bien definidos y se basan en principios normativamente deseables, no necesariamente funcionan de forma coherente con esas normas jurídicas.**

Las reformas requieren sistemas de financiamiento que fomenten un enfoque gradual del cambio. Deben apoyarse en una estructura fiscal local justa y dinámica y complementarse con transferencias de recursos del presupuesto nacional a los gobiernos locales regulares y transparentes para que puedan asumir sus responsabilidades. Asimismo, es importante facilitarles el acceso a préstamos responsables para invertir en el desarrollo local. Al mismo tiempo, para mejorar la redistribución de los recursos y favorecer el equilibrio territorial se requiere de planes a gran escala para compensar las tensiones entre los mandatos nacionales y la autonomía local.

La aplicación de las reformas relacionadas con la gobernanza siempre representa un reto. En los últimos años ha crecido el interés por mejorar la manera de aplicar y secuenciar la descentralización. A menudo, las reformas se aplican con demasiada rapidez o con demasiada lentitud, o de forma fragmentada, y ello conlleva problemas de ajuste a los contextos políticos e institucionales. Es fundamental adoptar un enfoque negociado y reflexivo a la hora de aplicar las reformas, y debe tenerse en cuenta que solo se podrán dar pasos más avanzados cuando se apliquen satisfactoriamente ciertas reformas iniciales relacionadas con la gobernanza.

La tabla 3.2 resume los conceptos, elementos y consideraciones clave de lo que podría denominarse «la visión global de la descentralización y la Administración territorial».

Fuente: Owen Cannon, Unsplash.
Shanghái, China.

Tabla 3.2

La visión global de la descentralización y la Administración territorial

CARACTERÍSTICAS	ELEMENTOS	COMENTARIOS
Estructura del Estado	**Federal**: el gobierno central comparte la soberanía con un nivel intermedio **Unitario**: la autoridad recae plenamente en el gobierno central	El dato más significativo es que, **en los sistemas federales, los estados/regiones/provincias suelen ejercer un control sobre los niveles inferiores de gobierno**
Estructura de la Administración territorial	**Entidades intermedias**: estados, regiones, provincias **Entidades locales**: ciudades, municipios, condados, distritos y otras subdivisiones **Entidades especiales**: entidades con funciones específicas que pueden abarcar múltiples funciones gubernamentales de carácter general	**Pueden variar en tamaño relativo y poder**; en muchos países, los niveles intermedios son muy poderosos, pero en otros, los niveles inferiores tienen más funciones. Esto ocurre con ciertos tipos de gobierno, por ejemplo, las ciudades pueden tener mayor autoridad, especialmente cuando son capitales o grandes ciudades
Diferentes modalidades de Administración	**Desconcentración**: reporta principalmente hacia arriba, al nivel de administración superior **Delegación**: la entidad delegada rinde cuentas ante la entidad delegante **Descentralización**: mayor responsabilidad de rendición de cuentas ante los GLR electos	**Es habitual que se dé una mezcla de estas tres fórmulas**; se pueden encontrar múltiples variaciones, incluso entre niveles de gobierno o funciones gubernamentales
Dimensiones de la descentralización	**Administrativa**: funciones de gestión, incluidas las financieras y de recursos humanos **Fiscal**: funciones de gastos e ingresos (incluido el endeudamiento) **Política**: mecanismos de responsabilidad electoral y no electoral	Algunas dimensiones están estrechamente relacionadas con formas específicas (por ejemplo, las elecciones políticas en los sistemas descentralizados), pero **la potencia y la combinación de estas dimensiones pueden variar mucho en cualquier sistema descentralizado**
Relaciones verticales entre diferentes niveles de Administración	**Independientes**: los diferentes niveles tienen autonomía sobre funciones específicas **Jerárquicas**: los niveles inferiores deben solicitar la aprobación de los niveles superiores **De colaboración**: mecanismos para compartir funciones y tomar decisiones	**Los grados de independencia y jerarquía pueden variar considerablemente** en cualquier sistema y pueden ser diferentes según las funciones; se utilizan muchos tipos distintos de acuerdos de colaboración entre los niveles de gobierno
Relaciones horizontales entre Administraciones locales	**Obligatorias**: entidades de colaboración para GLR colindantes, con participación obligatoria **Voluntarias**: la participación la deciden los GLR elegibles y que deciden trabajar juntos	Los mecanismos de colaboración, por ejemplo, las autoridades de desarrollo metropolitano, **pueden ser obligatorios y contar con el apoyo (incentivo) de las autoridades centrales, o bien opcionales, y pueden estar financiados por sus miembros mediante contribuciones voluntarias**
Asociaciones/actores no gubernamentales	**Cuasigubernamentales**: entidades gubernamentales con una participación más amplia **Privada**: la contratación de actores privados para realizar funciones públicas menores o mayores **Otras organizaciones no gubernamentales**: asociaciones con actores de la comunidad y la sociedad civil	**Acuerdos para varias finalidades con relaciones contractuales diversas y con rendición de cuentas**; pueden ser entre Administraciones públicas del mismo nivel o de diferentes niveles; pueden implicar a múltiples actores no gubernamentales

Fuente: tabla desarrollada por Paul Smoke y Jamie Boex para GOLD VI.

3 ¿Por qué hablamos de «caminos»? Una respuesta a los retos de la gobernanza

A pesar de esta diversidad de realidades de gobernanza, la mayoría de los GLR se enfrentan a retos comunes a la hora de alcanzar una agenda de igualdad urbana y territorial. Los fenómenos globales, como la emergencia climática, la pandemia de la COVID-19, el aumento de la inseguridad en la vivienda, la crisis de los cuidados o la precarización de las condiciones de trabajo, han acentuado las desigualdades existentes y han creado otras nuevas. Ello ha traído consigo nuevos retos, que pueden experimentarse de maneras muy diversas a escala local. Aunque la centralidad de las dinámicas políticas, jurídicas, administrativas y financieras nacionales es importante para abordar estas desigualdades, la acción local es crucial para articular respuestas significativas y eficaces que permitan a los GLR avanzar en la búsqueda de la igualdad urbana y territorial.

En respuesta a la complejidad de los retos actuales, los GLR se enfrentan a la necesidad de renovar los enfoques de gobernanza y de promover una concepción relacional de la misma[34]. Para abordar las desigualdades urbanas y territoriales, **teniendo en cuenta estas complejidades, GOLD VI aboga por una descentralización efectiva dentro de un enfoque de gobernanza en red que vaya de la mano de una serie de condiciones:**

1. **Distribución efectiva de poderes y responsabilidades dentro del gobierno y entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, guiada por el principio de subsidiariedad.** La aplicación de este principio debe apoyarse en alianzas equitativas entre los diversos actores que participan en la relación de gobernanza, así como la aceptación de sus diferentes capacidades y responsabilidades. También requiere instrumentos financieros y legales (contractuales y normativos) claros; recursos y capacidades humanas y técnicas adecuadas, y la coordinación de sistemas de apoyo a diferentes escalas, que sean capaces de tener en cuenta la naturaleza no estática de las estructuras de gobernanza subnacionales.

2. **Procedimientos y prácticas que garanticen y mejoren la participación democrática, la transparencia y la rendición de cuentas de forma sostenida.** Esto exige la inclusión de voces diversas, y a menudo no reconocidas, en el proceso político local. También requiere un grado suficiente de autonomía para que los GLR puedan trabajar, sin obstáculos, dentro de un marco político nacional que se comprometa a abordar las desigualdades entre las ciudades y regiones y también dentro de ellas.

3. **Políticas destinadas a construir sistemas de toma de decisiones, implementación y gestión más equilibrados y colaborativos** dentro de los territorios urbanos, y entre los territorios urbanos y rurales, que proporcionen mecanismos de

34 Mark Swilling, *The Age of Sustainability. Just Transitions in a Complex World* (Londres: Routledge, 2020).

> respuestas específicas, a diferentes niveles y por parte de múltiples actores[35]

Estas condiciones siguen siendo los principales retos, o cuellos de botella, que hasta ahora han limitado el despliegue del potencial transformador de la gobernanza local y regional para ayudarnos a avanzar en la búsqueda de la igualdad. En la práctica, requieren coordinación multinivel para organizar los sistemas de toma de decisiones, tanto vertical como horizontalmente, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. De este modo, será posible respetar la autonomía local y garantizar que se movilicen adecuadamente respuestas sustanciales, sostenidas, coordinadas y concretas a los retos de la gobernanza. Esto exige mecanismos políticos y de planificación que sean adecuados y respondan a las realidades, necesidades y aspiraciones locales.

Es posible que estos procesos de gobernanza fracasen, sobre todo a causa del antagonismo arraigado entre los distintos grupos de interés o debido a desequilibrios estructurales entre grupos de poder que socavan la orientación de las políticas públicas. Cuando esto ocurre, puede que sea necesario introducir algún grado de «gobernanza de la gobernanza» o estrategias de metagobernanza[36]. Una estrategia clave de metagobernanza es lo que se denomina como «colibración». Se trata de «una intervención del gobierno que utiliza la energía social generada por la tensión entre dos o más agrupaciones sociales normalmente enfrentadas para lograr un objetivo político mediante la alteración de las condiciones del compromiso»[37]. Tal y como se explica más adelante, en el capítulo 7, la noción de colibración[38] ha contribuido de forma útil a los enfoques de la gobernanza para gestionar retos complejos, como la actual crisis medioambiental. Se trata de una práctica que pretende coordinar diferentes modos y estrategias de gobernanza como forma de superar posibles fallos. Como tal, va en contra de las concepciones neoliberales de la gobernanza que surgieron en los años 1970 y 1980, las cuales promovieron el debilitamiento de los mecanismos estatales y dieron preferencia a los intereses empresariales. La colibración incluye la facilitación del diálogo y la asociación, así como la creación de un conjunto de metanormas para un modo de gobernanza[39] que va más allá del minimalismo neoliberal, al tiempo que desafía la burocracia tradicional, integrada verticalmente y que favorece un enfoque centralista. En el marco del principio de igualdad urbana y territorial, la gobernanza urbana basada en la colibración podría ofrecer una nueva generación de capacidades para facilitar la política y la planificación orientadas a la consecución de los objetivos. Entre ellas se encuentra la movilización de las alianzas para el cambio, con el objetivo de instigar, catalizar y mantener una transformación real e incremental en el tiempo.

En este sentido, la colibración permite «la creación, el mantenimiento y la disrupción» de las instituciones que las recientes investigaciones sobre el «trabajo institucional» han puesto de relieve[40]. Otras iniciativas internacionales clave que trabajan por la igualdad también han adoptado enfoques para lograr el cambio a través de procesos estratégicos que van más allá de políticas sectoriales específicas. La reciente publicación del informe *World Resources Report: Towards a More Equal City*, por ejemplo, se centra en «siete transformaciones para alcanzar ciudades más equitativas y sostenibles» y tiene en cuenta que cada una de las transformaciones propuestas implica la realización de una serie de cambios en las políticas, los procedimientos, las finanzas y la gestión como forma de crear «una nueva dinámica para un cambio duradero e intersectorial en toda la ciudad»[41].

Teniendo en cuenta estas tendencias en la concepción de la gobernanza y en las prácticas que se centran en los méritos de un enfoque más estratégico de la acción colectiva, GOLD VI propone diferentes caminos que los GLR, trabajando en colaboración con otros actores, pueden tomar para promover la igualdad. Pueden servir como vehículos colectivos para la acción transformadora y ayudar a explorar las complejidades de la gobernanza. Este enfoque también pretende poner de manifiesto la necesidad de repensar la planificación como palanca para desafiar las desigualdades socioespaciales. Sin embargo, la forma en que los sistemas de planificación pueden desempeñar este papel cambia significativamente de un país a otro. Los enfoques rígidos, puramente tecnocráticos y fragmentados de la planificación no han permitido responder a muchos de los retos que

35 Estos retos se basan principalmente en el trabajo presentado por Paul Smoke y Jamie Boex para el desarrollo de este capítulo.

36 Jessop distingue entre la gobernanza de primer orden (según sus términos, la que promueve el mando de intercambio, el diálogo y la solidaridad en la gobernanza), la gobernanza de segundo orden (en la que las condiciones subyacentes de funcionamiento cambian cuando estos modos fallan) y la gobernanza de tercer orden o «metagobernanza». Bob Jessop, *The State: Past, Present, and Future* (Cambridge: Polity Press, 2015), 169.

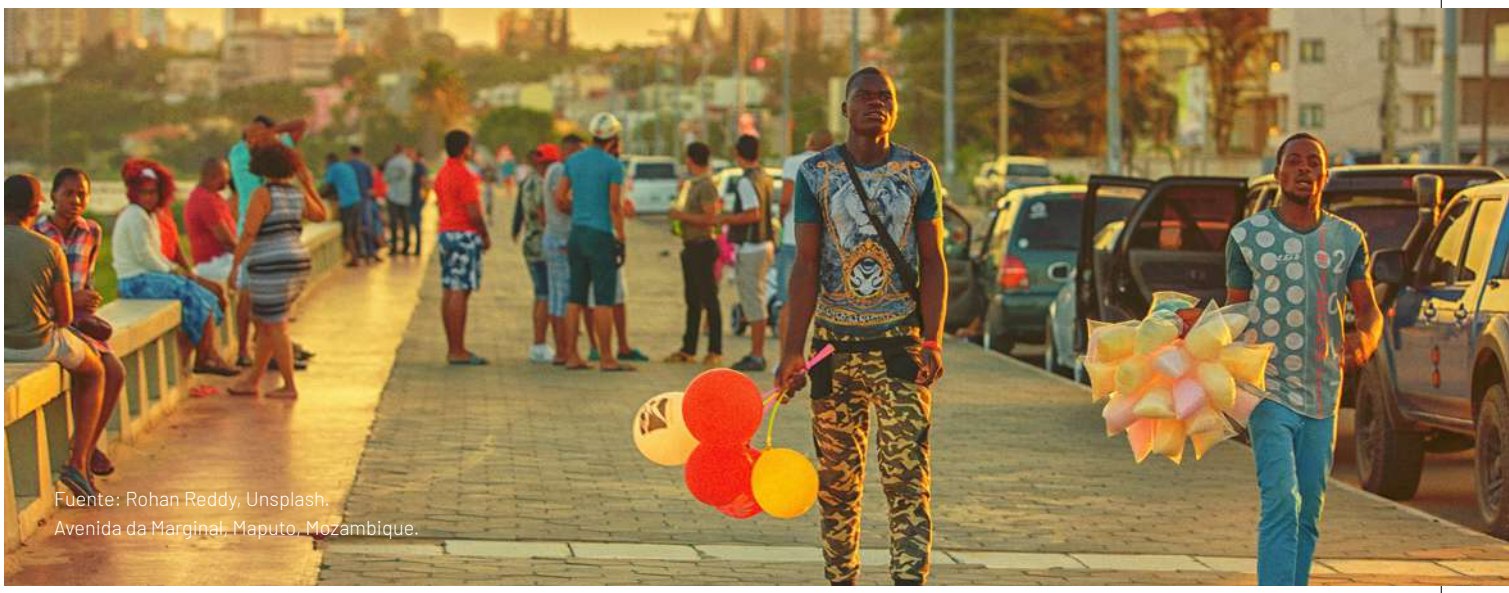
37 Andrew Dunsire, «Manipulating social tensions: Collibration as an alternative mode of government intervention», *MPIfG Discussion Paper* 93, n.o 7 (1993).

38 Este debate se basa principalmente en el trabajo desarrollado por los coordinadores del capítulo 7 de este informe y, en particular, en el trabajo de Mark Swilling.

39 Estas estrategias reflejan lo que Dunsire denomina respectivamente «formalización», «sesgo» y «canalización». Dunsire, «Manipulating social tensions: Collibration as an alternative mode of government intervention».

40 Thomas Lawrence y Roy Suddaby, «Institutions and Institutional Work», en *Handbook of Organization Studies*, ed. Stewart R. Clegg et al. (Londres: Sage Publications, 2006), 215-54, https://bit.ly/3LqWWbh.

41 Anjali Mahendra et al., «Seven Transformations for More Equitable and Sustainable Cities» (Washington, DC, 2021), https://bit.ly/36zLr2F. Las siete transformaciones destacadas por este informe se refieren a: diseño y suministro de infraestructuras; modelos de prestación de servicios; prácticas de recogida de datos; empleo urbano informal; financiación y subvenciones; gestión del suelo urbano, y gobernanza e instituciones.



Fuente: Rohan Reddy, Unsplash.
Avenida da Marginal, Maputo, Mozambique.

plantean las desigualdades, esencialmente dinámicas, ni impulsar un desarrollo urbano más equilibrado. Además, en varios países del sur global, los sistemas de planificación se han heredado de épocas coloniales sin las adaptaciones necesarias para satisfacer las condiciones locales. Como resultado, en muchas ocasiones no han respondido a las necesidades y experiencias locales ni a la naturaleza cambiante de las desigualdades. De hecho, a menudo no han abordado el papel de la planificación y sus consecuencias indeseadas en la reproducción de las desigualdades urbanas. La utilización de los caminos como una noción de la gobernanza abierta y orientada al futuro promueve un enfoque de la planificación que cuestiona los supuestos y los instrumentos de planificación heredados de otras épocas y contextos. Se centra, así, en la importancia de las alianzas sólidas, combinadas con una acción reactiva y estratégica.

Los caminos son trayectorias de transformación, es decir, «direcciones alternativas de intervención y cambio»[42]. Los caminos se componen de sistemas y estructuras institucionales interconectados. Se impulsan mediante procesos sociales, políticos, económicos, ecológicos y tecnológicos dinámicos que pueden adoptar diferentes formas en lugares y momentos concretos. Estos sistemas interconectados están integrados en relaciones de poder relacionadas con las dimensiones de clase, género, edad, etnia, religión, sexualidad y capacidad que (re)producen procesos sistémicos que sustentan las desigualdades. La configuración de caminos hacia un futuro más igualitario implica un compromiso estratégico tanto con cuestiones materiales (por ejemplo, la financiación, la provisión de viviendas y servicios) como con prácticas discursivas (por ejemplo, repensar las narrativas o las representaciones) a diferentes escalas[43]. Por lo tanto, el uso de la noción de caminos consiste en replantear las cuestiones relativas a la gobernanza de manera que se abran trayectorias alternativas.

La noción de caminos ha estado presente en muchos debates sobre la adaptación medioambiental y los puntos de inflexión en el contexto de la emergencia climática. Lo que se denomina como «enfoque de caminos» surge como respuesta a la creciente conciencia de que las respuestas lineales y administrativas a los complejos y dinámicos retos sociales actuales no son capaces de producir un cambio significativo. Aunque existen diferentes enfoques con respecto a los caminos, hay una serie de componentes clave comunes que son especialmente relevantes para las respuestas políticas y de planificación al problema de las desigualdades urbanas y territoriales:

- **Carácter sistémico**: la perspectiva de los caminos aborda el problema de la desigualdad como un producto de dinámicas múltiples y complejas, generadas por sistemas interconectados y sus interrelaciones, y lo considera como algo que opera a diferentes escalas y es intrínseco a las relaciones de poder. Por lo tanto, un enfoque de caminos tiene el objetivo de provocar un cambio sistémico para abordar las causas profundas de la desigualdad, en lugar de limitarse a tratar sus síntomas.

- **Modificación de la reflexión**: el desarrollo de un enfoque de caminos está directamente relacionado con la definición de «igualdad». Hay múltiples formas de definir y enmarcar la igualdad, las cuales determinarán los tipos de respuestas necesarias para abordarla. Un enfoque de caminos implica

42 Melissa Leach, Lyla Mehta, y Preetha Prabhakaran, «Gender Equality and Sustainable Development: A Pathways Approach», UN Women Discussion Papers, 2016, https://bit.ly/36VB1Kq.

43 Caren Levy, Christopher Yap, y Y. Padan, «Glossary of terms», Development Workshop, Part II: COVID-19 and Post-Pandemic responses: laying the foundations for pathways to urban equality, 2020.

mostrar los marcos existentes a través de facilitar las reflexiones colectivas sobre sus implicaciones y, cuando sea necesario, reformular las nociones contextuales de la igualdad para desarrollar caminos más transformadores hacia la igualdad. En este sentido, los caminos no son lineales y pueden incluir frecuentes bucles de retroalimentación.

- **Orientación al futuro**: al mismo tiempo que se reconocen las trayectorias históricas, las experiencias y la forma de entender la igualdad, el enfoque de caminos pretende crear alianzas para abordar lo que está por venir. Imaginar diferentes escenarios y deliberar sobre posibles realidades futuras desbloquea el potencial para negociar y actuar sobre las políticas de cambio.

- **Orientado a la acción**: el carácter sistémico de la perspectiva de los caminos se combina con el reconocimiento de que el cambio puede producirse a través de la secuencia de acciones de gobernanza adaptadas a situaciones y contextos concretos y llevadas a cabo por actores distintos. Por lo tanto, el enfoque de los caminos pone de relieve la capacidad de acción de las personas, los colectivos y las instituciones, así como las condiciones que permiten que se produzca el cambio.

- **Gobernanza de las posibilidades**: el pensamiento basado en los caminos tiene en cuenta que la gobernanza puede implicar a veces el «bloqueo» de ciertas trayectorias, lo que podría, a su vez, comprometer y restringir las posibilidades de cambio. Por lo tanto, un enfoque de caminos consiste en aceptar diferentes formas de avanzar hacia la igualdad y enfrentar las limitaciones existentes, al tiempo que se abre un abanico de nuevas posibilidades de cambio como, por ejemplo, a través de procesos de colibración para crear nuevos equilibrios.

- **Cambio institucional**: el pensamiento basado en los caminos se ocupa especialmente de cómo una secuencia de acciones puede cambiar las «formas de hacer las cosas». La introducción de estos cambios en las rutinas y prácticas actuales es un reto, ya que afecta a la cultura existente, al statu quo y a un buen número de intereses que a menudo están firmemente arraigados en las instituciones. El carácter prospectivo de los caminos debe ayudar a impulsar la reconfiguración de las normas, las políticas y los procedimientos, así como a desafiar las asimetrías de poder.

La noción de caminos ofrece la posibilidad de definir criterios para la toma de decisiones en secuencias de acción orientadas al futuro, de gestionar incertidumbres y riesgos y de prever trayectorias de cambio hacia la igualdad, teniendo en cuenta al mismo tiempo las cuestiones de poder y escala. Es importante añadir que, en la práctica, estos caminos deben utilizarse con cuidado para hacer frente a las complejidades y restricciones presentes en cada país, que en última instancia determinarán los límites y las posibilidades de aplicar las reformas. Los caminos favorecen enfoques intersectoriales y multiescalares, lo que resulta clave para afrontar los retos que se plantean a la hora de abordar las desigualdades. Ofrecen a los GLR una herramienta con la que actuar de forma no sectorial y hacen posible el compromiso con las experiencias multidimensionales de desigualdad que experimentan las personas en su día a día, ya sea individualmente o como parte de colectivos más amplio. GOLD VI trata de recoger las medidas que están tomando los GLR para avanzar hacia la consecución de una mayor igualdad. **El informe agrupa estas iniciativas en seis caminos que, aunque estén interconectados y sean multisectoriales, representan trayectorias y medios de acción diferentes.**

Para introducir estas diferentes trayectorias, es necesario entender que estos caminos están integrados en las estructuras de gobernanza que conforman los sistemas en los que operan los GLR. También ofrecen un enfoque reflexivo que puede ayudar a negociar y replantear esos mismos sistemas. A continuación, y como forma de avanzar en la construcción de estos caminos hacia la igualdad, este capítulo ofrece una reflexión sobre cómo se podría replantear la gobernanza en el contexto de los compromisos basados en los derechos.

4 La reformulación de la gobernanza urbana y territorial para promover la igualdad: hacia la realización de los derechos

Los caminos para la transformación siempre están condicionados por la forma en la que esta es concebida. **En otras palabras, el avance de determinadas trayectorias de cambio depende de la forma en que se defina el propio cambio. Por lo tanto, es importante entender por qué las formas actuales de estructurar la «buena» gobernanza no han sido capaces de generar respuestas sustanciales, sostenidas, coordinadas y concretas a las crecientes desigualdades urbanas y territoriales.** Esto es muy relevante, ya que ahora existe una agenda global común que reclama la promoción de la igualdad, y que encontramos en instrumentos como los ODS y la Nueva Agenda Urbana.

Las nociones de «buena gobernanza» se han asociado tradicionalmente a un enfoque puramente centrado en los procedimientos, impulsado por el principio de eficiencia y muchas veces asociado a los modelos de gestión para la prestación de servicios públicos y su privatización, así como a los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación y capacidad de respuesta a las demandas. **Por muy importantes que sean estos principios, centrarse únicamente en los procedimientos ha demostrado ser insuficiente para abordar las complejidades y asimetrías de poder instaladas en sistemas de gobernanza diversos y de múltiples niveles.** Estas reformas no han sido suficientes para lograr una mayor igualdad. Hasta la fecha, los avances se han visto limitados por unas estructuras de gobernanza que han generado una serie de cuellos de botella relacionados con las diferentes, y a menudo conflictivas, agendas de los actores que concentran mayor poder dentro de las ciudades. Otros obstáculos han sido el desequilibrio entre los diferentes niveles de gobierno; la necesidad de mejorar la coordinación entre los aspectos fiscales, administrativos y políticos de la descentralización, y los diferentes retos y obstáculos comentados en el apartado anterior.

Avanzar en los caminos de la igualdad urbana y territorial exige poner en primer plano la estructura de los procedimientos, pero también el replanteamiento de los *ideales* y los objetivos explícitos de la gobernanza. Si se acepta que, al cambiar los ideales que impulsan la gobernanza, se cuestionan los propios procedimientos, se generan nuevos caminos que favorecen los debates colectivos y la acción transformadora. Una forma de promover estos ideales de igualdad es **arraigar la gobernanza urbana y territorial en enfoques basados en los derechos humanos.** Si este cambio de ideales es efectivo, será más probable que se reexaminen y cambien las relaciones entre los actores y los procedimientos implicados en la gobernanza. Esto se relaciona en particular con el marco para promover la igualdad urbana. Un enfoque basado en los derechos abordará específicamente el problema de las barreras estructurales existentes para la igualdad y la inclusión de los habitantes y otros colectivos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoce explícitamente la conexión entre la gobernanza y los derechos humanos[44]. Queda claramente descrita en su definición de «buena gobernanza»:

"Los principios y criterios de derechos humanos proporcionan un conjunto de valores que orientan la labor de los gobiernos y otros agentes políticos y sociales. Al mismo tiempo, constituyen un conjunto de normas que sirven para medir la gestión de esos agentes. Además, los principios de derechos humanos modulan los esfuerzos en pro de la buena gobernanza: pueden condicionar la elaboración de marcos legislativos, políticas, programas, asignaciones presupuestarias y otras medidas[45]."

En relación con los GLR, diversos esfuerzos de la sociedad civil a nivel multilateral e internacional, y también de muchas iniciativas dirigidas por los GLR, han subrayado que un marco que garantice los derechos humanos es fundamental para asegurar que las nuevas oportunidades que presentan los entornos locales sean inclusivas y accesibles para todos (véase el recuadro 3.4). Este enfoque estratégico a los marcos de derechos humanos debe coincidir con el reconocimiento del papel de los GLR en la integración de una nueva generación de derechos esenciales de los ciudadanos y ciudadanas, que se han visto ampliados gracias a las comunidades y a sus prácticas. Estos esfuerzos han llevado a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas a redactar varios informes específicos sobre el papel de los GLR a la hora de promover y proteger los derechos humanos[46]. Dichos informes y declaraciones resumen diversas iniciativas existentes y abordan específicamente el valor añadido de la acción de los GLR en la consecución de los derechos humanos. Además, los propios GLR han elaborado importantes marcos para comprender y avanzar en la realización de los derechos humanos a escala local. Entre los marcos colectivos relevantes se encuentran la *Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad*, la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* y la *Declaración de Gwangju sobre Ciudades por los Derechos Humanos*. Entre las declaraciones locales se encuentran la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, la *Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal* y la *Guía metodológica «Ciudad de derechos humanos. El modelo de Barcelona»*.

Fuente: Perry Grone, Unsplash. Guatemala.

44 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 March 2018. The role of good governance in the promotion and protection of human rights» (2018), https://bit.ly/3IUASEa.

45 ACNUDH, «Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos», 2018, https://bit.ly/3yjfmWJ.

46 ACNUDH, «Gobiernos locales y los derechos humanos», 2022, https://bit.ly/3afLwdC.

En el informe GOLD VI se proponen tres razones por las que los marcos basados en los derechos constituyen una fuerza motriz importante y eficaz en favor de la mejora de la gobernanza y la promoción de una mayor igualdad urbana y territorial.

La primera razón está relacionada con la posibilidad de sincronizar, de un lado, los mecanismos de generación de mayor responsabilidades en la política, la planificación y los programas locales y regionales y, del otro, las obligaciones y los compromisos en materia de derechos humanos. Por consiguiente, la estructuración de la gobernanza para la igualdad desde una perspectiva de derechos ofrece un mecanismo para garantizar la responsabilidad y la adecuación a las obligaciones y compromisos nacionales e internacionales de respeto, protección y cumplimiento de los derechos. Las instituciones y los programas específicos creados por los GLR (que van desde los planes de derechos humanos hasta el nombramiento de defensores del pueblo y comités locales de derechos humanos) son formas prácticas de mantener esta idea de responsabilidad y de proporcionar una supervisión basada en las normas, capacidades y prioridades locales.

La segunda razón es que los derechos humanos proporcionan a los GLR unos principios rectores para la acción y unos mecanismos para abordar la desigualdad. De hecho, los enfoques orientados hacia los derechos se basan principalmente en un cambio político significativo, pasando de ideas de inclusión basadas en las necesidades a nociones universales de dignidad y bienestar. En consecuencia, las políticas basadas en los derechos consideran las desigualdades y la exclusión como formas específicas de violación de los derechos humanos, y proponen formas prácticas de abordarlas atacando la desigualdad, sus causas y sus consecuencias. Los GLR han llevado a cabo acciones concretas de al menos cuatro formas diferentes:

(a) A través de las responsabilidades que han adquirido en sus compromisos y obligaciones internacionales.

(b) Garantizando los derechos a través de políticas o programas sectoriales que se incluyen dentro de las competencias de los GLR o tienen como objetivo abordar los retos sociales inmediatos a los que se enfrenta la población local. Aunque no se refieran explícitamente a los derechos humanos, estas polí-

Recuadro 3.4

La visión global de los derechos humanos y las ciudades

Durante más de veinte años, los esfuerzos combinados de los GLR y los actores relevantes que trabajan a escala regional e internacional han conseguido un avance en la comprensión y la práctica de los derechos humanos a escala local. Esto ha permitido superar el concepto de «localización» de los derechos humanos y pasar a la noción de «**derechos humanos en la ciudad**». Así, las iniciativas de los GLR han preparado el terreno para proponer nuevos caminos de implementación de los derechos humanos en la ciudad. De este modo, se ha ampliado la atención de sus prioridades temáticas y enfoques relacionados con esta agenda, lo que a menudo va más allá del reconocimiento explícito del derecho internacional de los derechos humanos. Esto ha sido debido a la naturaleza específica de la práctica local de los derechos humanos, que es especialmente sensible a las necesidades emergentes y a los desafíos sociales experimentados a escala local. Varios gobiernos locales de todo el mundo han aplicado el concepto de «**ciudad por los derechos humanos**» como parte de una visión integral del papel que deben desempeñar los derechos humanos en su propio gobierno y Administración, y también en sus relaciones con sus propios habitantes y comunidades. Después de las iniciativas regionales encabezadas a finales de la década de 1990, en la década de 2010 surgió un **movimiento mundial de ciudades por los derechos humanos**, que consagró la cooperación en el ámbito de los derechos humanos mundiales en espacios como el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos y a través de organizaciones mundiales como CGLU. El concepto de «**derecho a la ciudad**» está estrechamente relacionado con estas nociones y ha tenido muy buena acogida en los movimientos sociales. Su objetivo es buscar caminos alternativos para acceder a los derechos en la ciudad y definir nuevos derechos basados en el entorno urbano y las comunidades locales. Los GLR también han desempeñado un papel importante en el movimiento del derecho a la ciudad y han elaborado numerosos documentos relevantes en los últimos años[47].

47 CGLU-CISDP, «Derecho a la Ciudad y Democracia Participativa», 2022, https://bit.ly/3nEMPFS.

ticas pueden utilizarse para promover el respeto, la protección y el cumplimiento de aspectos específicos de una agenda basada en los derechos.

(c) Poniendo en marcha una serie de políticas o programas específicos que se inscriben en un marco de derechos humanos. Entre ellas, se podrían establecer departamentos y planes de acción en materia de derechos humanos, oficinas para la no discriminación, mecanismos para proteger la función social de la propiedad y hacer frente a la violencia de género, y también órganos de participación e iniciativas sociales que se comprometan con los objetivos relacionados con los derechos humanos.

(d) A través de acciones que adopten un papel más afirmativo y que incorporen un enfoque basado en los derechos humanos en la formulación de políticas locales, no solo a través de políticas específicas, sino también como parte de un enfoque global de las funciones del gobierno local y de toda la agenda gubernamental.

Por último, la tercera razón (y probablemente la más importante) está relacionada con el solapamiento entre una perspectiva multidimensional de la igualdad y su articulación para abordar los derechos humanos, tal y como muestra la figura 3.3. Esto incluye los principios de distribución equitativa, reconocimiento recíproco, participación política paritaria, y solidaridad y cuidado mutuo definidos en GOLD VI. Estos derechos humanos y principios de igualdad también se solapan con los que promueven los marcos globales existentes, como los ODS y la Nueva Agenda Urbana. La Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU ha identificado, por ejemplo, una serie de «ambiciones compartidas» que forman parte de una agenda de derechos humanos y que constituyen un marco significativo «para garantizar que las nuevas oportunidades ofrecidas por las ciudades sean accesibles para todas y todos»[48]. Un enfoque basado en los derechos permite a los GLR centrarse en los derechos de las personas dentro de una perspectiva territorial, atendiendo a sus diversas necesidades y aspiraciones y avanzando hacia el objetivo de la Agenda 2030 de asegurarse de que nadie ni ningún lugar se queden atrás.

Ante las crisis emergentes y las transformaciones políticas, sociales y económicas disruptivas en todo el mundo (cambio climático, conflictos políticos, guerras, crisis de desigualdad, financiarización, falta de legitimidad política, discriminación y pobreza exacerbadas), los actores globales como CGLU también reclaman una nueva generación de derechos humanos como normas clave para un contrato social renovado que salvaguarde las nociones básicas de dignidad humana, cuidado y solidaridad. Esta nueva generación de derechos se basa en la aceptación de que las prácticas cotidianas y colectivas pueden desempeñar un papel fundamental en la producción y promoción de los derechos, y en particular para las comunidades estructuralmente discriminadas. Sin duda, la ampliación de los derechos impulsada por las personas se solapará con una agenda de igualdad multidimensional, dada la posición central de las prácticas cotidianas y colectivas en los aspectos de distribución, reconocimiento, participación y solidaridad y cuidado de la igualdad.

Las normas, los reglamentos, las políticas y los programas de los GLR pueden tener un impacto inmediato en determinados grupos que corren el riesgo de ser discriminados[49]. Otro ámbito clave en el que los derechos humanos y los principios de igualdad se articulan está relacionado con el reconocimiento de la necesidad de que la participación activa se considere un derecho y un aspecto clave de la igualdad. Esto implica la creación de alianzas entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado para avanzar en la búsqueda de una agenda democratizadora y en el reconocimiento del derecho y la oportunidad de «participar en la dirección de los asuntos públicos», que se expresa en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[50].

Estos solapamientos también pueden observarse en las experiencias de algunas ciudades concretas. Por ejemplo, el informe *Human Rights Cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally* (ciudades de derechos humanos en la Unión Europea: un marco para reforzar los derechos a nivel local) identifica elementos clave para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en ámbitos como la prestación de servicios sociales, la asistencia sanitaria, los servicios públicos, la educación, la cultura y la contratación pública, así como el compromiso con los ODS[51]. Asimismo, Barcelona ha desarrollado la metodología y la guía *Ciudad de derechos humanos. El modelo de Barcelona*, que aboga por pasar de un «enfoque de necesidades» a un «modelo de ciudad de derechos humanos». Con ello no solo se pretende cumplir las normas vigentes en materia de derechos humanos, sino también: (a) comprometerse con las causas estructurales de los problemas identificados; (b) empoderar a las personas y comprometerse con la participación diversa como un derecho; (c) trabajar a diferentes escalas y desafiar las relaciones de poder existentes; (d) centrarse

48 CGLU-CISDP, «Gobiernos locales y derechos humanos», 2022, https://bit.ly/3bRL1H7.

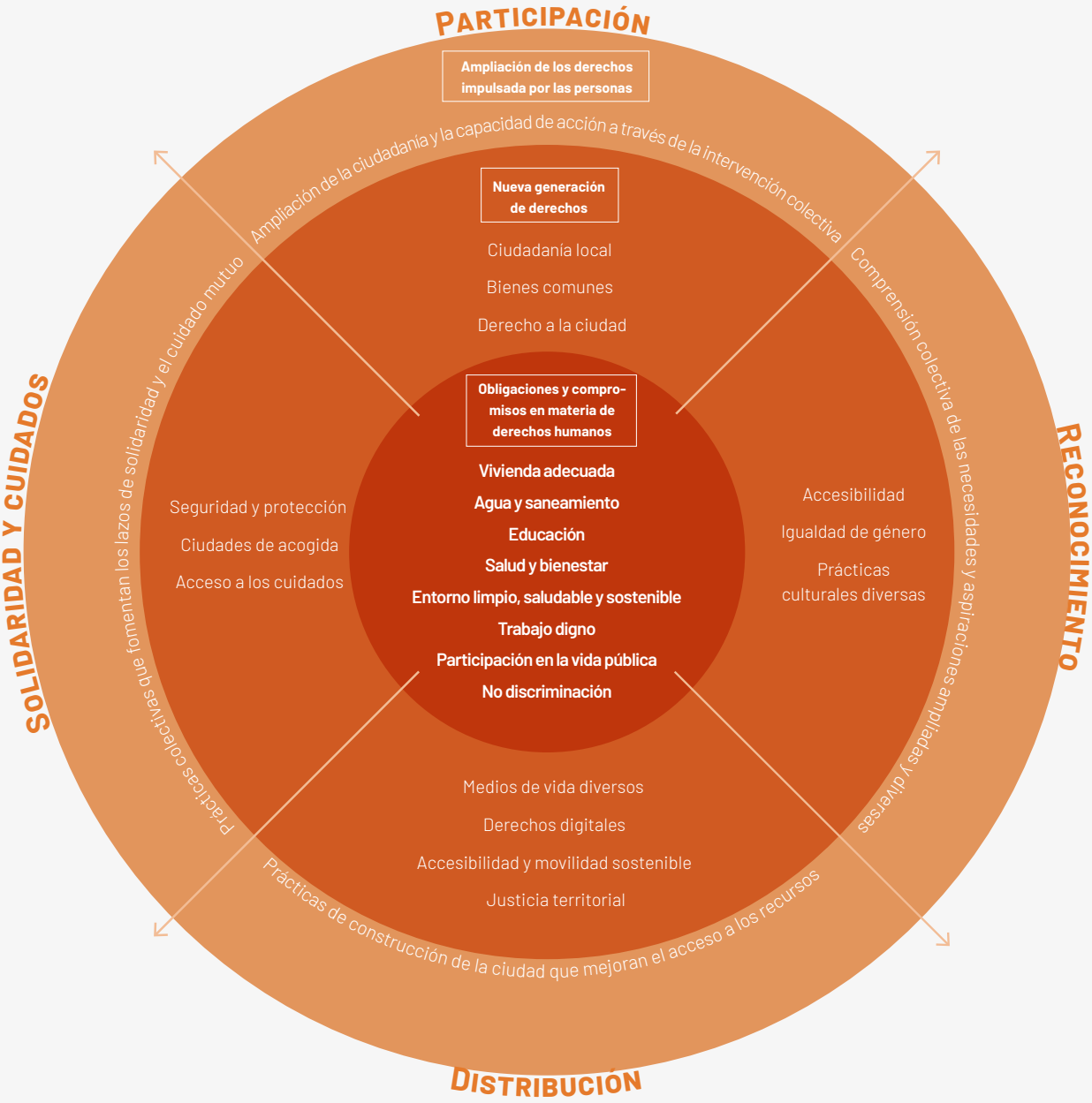
49 Asamblea General de las Naciones Unidas, «La administración local y los derechos humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos» (Nueva York, 2019), https://bit.ly/3P1aX1k.

50 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» (1966), https://bit.ly/3agdmXa.

51 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Human rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally» (Viena, 2021), https://bit.ly/3qNN97v.

Figura 3.3

Diagrama de los solapamientos entre los principios de igualdad y los derechos humanos



Fuente: autores

tanto en los resultados como en los procesos, y (e)adoptar una visión integral y trabajar de manera intersectorial[52].

La relación entre los principios de derechos humanos y la igualdad nos permiten entender mejor cómo se reproducen las desigualdades en tanto que violación de los derechos humanos. Esto refuerza el argumento de que la igualdad y los derechos deben ser los objetivos principales de cualquier reforma de la gobernanza que se promueva mediante la creación de caminos para la acción. Tal y como se ha comentado al principio de esta sección, el replanteamiento de los objetivos de la gobernanza tendrá inevitablemente un impacto en los procedimientos de gobernanza, como los principios de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, participación y capacidad de respuesta. Es posible que haya que conciliarlos con la demanda de ampliación

52 Ajuntament de Barcelona, «Guia metodològica: Ciutat de drets humans. El model de Barcelona» (Barcelona, 2018), https://bit.ly/3NHwqv7.

de estos principios, lo que tendría implicaciones en las formas de establecer las asociaciones y en la forma de abordar los conflictos.

GOLD VI propone el refuerzo de cuatro ámbitos de gobernanza convergentes a través de los cuales los GLR pueden dar forma a los caminos hacia una mayor igualdad urbana y territorial y a su intersección con una agenda basada en los derechos.

- El ámbito de la **democracia local** no solo representa la base de la legitimidad de los gobiernos locales y sus mandatos, sino que también abre oportunidades para mejorar la capacidad de respuesta, la responsabilidad, la representación y la paridad de la participación. Este ámbito implica la coproducción y el compromiso con iniciativas lideradas por grupos de la sociedad civil y, de este modo, reconoce las diversas voces e intereses que son esenciales para lograr ciudades y territorios más equitativos.

- Los GLR pueden movilizar y transformar **políticas** que impulsen el compromiso político con los ideales de igualdad y derechos humanos. Se trata de políticas relacionadas con la ordenación del territorio, la prosperidad económica y el bienestar social, entre otras. Esta acción debería complementarse con la modificación de los principales instrumentos fiscales que pueden contribuir a materializar ciertas políticas. Tal y como ya se ha señalado en este capítulo, este hecho expone a los GLR a toda una serie de retos institucionales debido a las diversas formas en que los procesos de formulación de políticas están integrados en la gobernanza multinivel.

- Los GLR también pueden adaptar los entornos **organizativos** y **administrativos** introduciendo cambios institucionales en los procedimientos relativos a las responsabilidades, la transparencia, la rendición de cuentas y la accesibilidad. Esto incluye el refuerzo de las capacidades y la sensibilización para promover cambios transformadores. En estos entornos, los GLR también tienen la posibilidad de realizar cambios en las alianzas con otros actores implicados en la gobernanza.

- Finalmente, la capacidad de los GLR para cumplir los principios de igualdad y derechos humanos se juzgará en función de la **ejecución** real de los programas y proyectos. Dependerá de la implementación efectiva de las metodologías que se quieran promover y de cómo se puedan aplicar y poner en práctica la investigación y las herramientas innovadoras.

En los siguientes capítulos se explican estos diferentes ámbitos de gobernanza transversales en relación con los seis caminos mencionados anteriormente: **Comunalizar**, **Cuidar**, **Conectar**, **Renaturalizar**, **Prosperar** y **Democratizar**. Estas son las vías críticas que se han seleccionado para lograr una mayor igualdad y garantizar los derechos humanos en las ciudades y territorios. En la combinación y coordinación activa de estos distintos caminos es donde los GLR, con el apoyo de los mecanismos de financiación, regulación y gestión pertinentes, pueden ampliar el cambio transformador a diferentes niveles. De este modo, pueden replantear su papel para fomentar la igualdad y situarse a la vanguardia de quienes abordan los retos locales y trabajan para construir un futuro más igualitario y justo.

Fuente: Pascal Bernardon, Unsplash.
Boulevard René-Lévesque Ouest, Montreal, Canadá.

04 ↓
Comunalizar

Fuente: Gabriel Boieras.
Manifestación de los movimientos sociales por la vivienda en Sao Paulo, Brasil.

Coordinadores del capítulo

Barbara Lipietz

(profesora, The Bartlett Development Planning Unit, University College London, Reino Unido)

Gautam Bhan

(responsable sénior de Academia e Investigación, Indian Institute for Human Settlements, India)

Contribuidores

Este capítulo se ha elaborado sobre la base de las siguientes contribuciones, publicadas en el marco de la Serie de documentos de trabajo GOLD VI y del Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad:

Defining and discussing the notion of commoning	Alessio Koliulis (The Bartlett Development Planning Unit, University College London, Reino Unido)
Access to quality local public services for all: a precondition to beat inequality	Daria Cibrario (Internacional de Servicios Públicos) Vera Weghmann (Greenwich University, Reino Unido)
Upgrading basic service provision in informal settlements: city led, community led and commoning	David Satterthwaite (International Institute for Environment and Development, Reino Unido)
Housing systems and urban and territorial inequalities - Bottom-up pathways to more equality-driven housing systems	Eduard Cabré Sophia Torres
Participatory neighbourhood improvement programs: a way par excellence to promote greater urban and territorial equity from the bottom. Zooming onto Latin-American inspirational experience	Catherine Paquette Vassalli (Institut de recherche pour le développement, Francia)
Experiences in informal settlement upgrading: Zimbabwe & Namibia	Ariana Karamallis Anna Muller Patience Mudimu (Internacional de Asentamientos Informales – Slum/Shack Dwellers International, SDI)
Slum Upgrading in Latin America	Kelly Agopyan Rodrigo Iacovini (Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad – Global Platform for the Right to the City, GPR2C)

La acción colectiva por la Ley de Acceso Justo al Hábitat N°14.449 de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)	Eduardo Reese Ana Pastor (Coalición Internacional para el Hábitat – Habitat International Coalition, HIC)
Low-income housing finance from commercial banks in Nepal	Lajana Manandhar Thomas Kerr (Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda – Asian Coalition for Housing Rights, ACHR)
Developing pathways to urban sanitation equality – a case study of the simplified sewerage solution in Dar-es-Salaam (Tanzania)	Tim Ndezi (Centre for Community Initiatives, Tanzania)
Cities for the Right to Housing: The role of rights-inspired local action in addressing the housing crisis in the COVID-19 era	Jaume Puigpinós Amanda Fléty (Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU)
The Community Land Trusts movement in Europe: implementing public-civic partnerships in the production of affordable housing	Juliana Devis Emilie Maehara Diane Pialucha (Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades, FMDV)
Formalising land tenure without displacement: the Community Land Trust in informal urban contexts	Pierre Arnold Bea Varnai (urbaMonde, red CoHabitat)
The right to remain in place	Rodrigo Iacovini Bethânia Boaventura (Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad – Global Platform for the Right to the City, GPR2C)
Commoning for land and housing in Yangon	Marina Kolovou-Kouri Brenda Perez-Castro (Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda – Asian Coalition for Housing Rights, ACHR)
Urban commons and urban commoning: political-legal practices from Naples, Bologna, and Torino	Giuseppe Micciarelli (Università di Salerno, Italia)
Cultural occupations: Common spaces a report on the Occupation Bloc's construction within the Municipal Secretariat of Culture in São Paulo	Vanessa Mendes Bloco das Ocupações Culturais – Movimento Cultural das Periferias (Brasil)

Fuente: Evan Krause, Unsplash.
Calle Khaosan, Tailandia.

Resumen

Los términos «comunes» y «comunalizar» son dinámicos y albergan historias largas y plurales, así como reelaboraciones y expansiones contemporáneas. Las concepciones más generalizadas de los comunes se refieren a los derechos de propiedad y a las relaciones sociales fuera del control estatal y de la propiedad privada. Muchas de ellas se refieren a recursos que trascienden diferentes escalas y fronteras nacionales. En este capítulo se analizan las estrategias de comunalización y los comunes que son fundamentales para los temas urbanos del suelo, la vivienda y los servicios. Estos ámbitos son responsabilidades clave de los gobiernos locales y regionales (GLR). También son ámbitos en los que los comunes y la comunalización ofrecen el potencial de responder a las trayectorias de las crecientes desigualdades urbanas y alterarlas de manera que permitan procesos de reparación distributivos y la construcción de ciudades como procesos emancipadores. Como tales, los comunes y las prácticas para comunalizar representan una oportunidad importante para promover una mayor equidad urbana, al tiempo que ayudan a promover una gobernanza urbana fortalecida bajo un nuevo (o renovado) contrato social.

Comunalizar implica buscar medios de producción, de uso, de gestión, de protección y de gobierno de los recursos que puedan resistir desde el nivel local a las amenazas dinámicas de la mercantilización, la exclusión o la restricción de acceso. En este capítulo, la restricción de acceso hace referencia tanto a las formas de exclusión políticas o identitarias como a la desposesión mediante la acumulación de capital o la privatización de los bienes públicos. Las prácticas de comunalización pretenden ampliar el uso y el acceso a los recursos a través de la equidad, así como proteger y mantener este acceso contra la exclusión. A veces, son alternativas a las estructuras tanto estatales como de mercado. En otros casos, son respuestas al abandono y la negligencia del Estado. En ambos casos, quienes practican y defienden la comunalización son las personas cuyas identidades se encuentran en la intersección de discriminaciones estructurales y en las fronteras de lo que se entiende por «ciudadanía» (por ejemplo, los trabajadores de la economía informal, los residentes de asentamientos informales, las comunidades de refugiados y migrantes, así como las mujeres y las personas queer y pertenecientes a minorías, quienes tratan de encontrar formas de sobrevivir y prosperar, frecuentemente a pesar de los Estados y los mercados).

Este capítulo analiza ocho grandes categorías de comunes y estrategias de comunalización relativas al suelo, la vivienda y los servicios. Entre ellas se encuentran las modalidades de tenencia colectiva de suelo, la mejora de los barrios marginales, el desarrollo de los barrios, la (re)apropiación del suelo y de los comunes económicos, los servicios públicos universales, las finanzas colectivas, el conocimiento y los datos comunes, y lo que denominamos «construcción de públicos». Cada uno de estos casos, basados en prácticas de contextos tanto del norte como del sur global, responde a diversos factores de desigualdad a escala urbana, como la mercantilización y la financiarización de los mercados del suelo y la vivienda; el panorama desigual de la seguridad de la tenencia a escala de la ciudad; la fragmentación de la prestación de infraestructuras básicas, y las geografías sociales de discriminación, exclusión y segregación que fracturan el derecho de los habitantes a formar parte de la ciudad y a construirla. En conjunto, estos casos ilustran el amplio repertorio de prácticas de comunalización y las potenciales sinergias con los GLR como caminos hacia la igualdad urbana.

El capítulo concluye con una serie de propuestas a través de las cuales los GLR pueden actuar para impulsar la comunalización, incluido un llamado a reconocer, proteger, regular, invertir, remunicipalizar, expandir y abogar en favor de los comunes, los comunalizadores y la comunalización. Para garantizar que los GLR aprovechan todo el potencial de la comunalización con el fin de fomentar la equidad y mejorar la democracia, será necesario calibrar cuidadosamente el involucramiento del Estado y la autonomía. A su vez, ello exigirá el compromiso, el diálogo y las alianzas con los propios comunalizadores.

Desigualdad en el acceso a una vivienda adecuada y a la tierra

1.800 M de personas

de todo el mundo carecen de una vivienda adecuada y viven en condiciones de incertidumbre e inestabilidad.[a]

1.000 M de personas en todo el mundo vivían en asentamientos informales en 2020.

Desde 2015, la población mundial que vive en asentamientos informales ha aumentado, lo que ha invertido la tendencia a la baja de la década de 1990.[b]

306 M
en Asia central y meridional[b]

359 M
en Asia oriental y sudoriental[b]

230 M
en el África subsahariana.[b]

África subsahariana

El 56 % de la población urbana vive en asentamientos informales.[c]

Menos del 10 % de los hogares pueden permitirse una hipoteca.[c]

EN VENTA $ x3

Países de la OCDE

El alquiler supone una media de más de 1/3 de los ingresos en esta región; los precios de la vivienda han crecido tres veces más rápido que los ingresos en los últimos 20 años.[d]

Derechos de las mujeres sobre la tierra

Protección limitada
Protección media
Buena protección

Los datos disponibles de 52 países para 2019-2021 revelan que alrededor del 46 % de los marcos legales ofrecen una protección limitada de los derechos de las mujeres sobre la tierra, casi el 25 % ofrece niveles medios de protección y solo el 29 % ofrece una buena protección.[e]

21% de los encuestados africanos Fueron discriminados por razón de su raza en el acceso a la vivienda, según la encuesta de la UE-28 de 2018.[f]

45% de los encuestados africanos vivían hacinados en viviendas, en comparación con el 17 % de la población general de la UE-28.[f]

Financiación y precarización del derecho a la vivienda

El sector inmobiliario mundial

está valorado en más del doble que el PIB mundial. El sector inmobiliario mundial representa casi el 60 % del valor de todos los activos mundiales (217 billones de USD), y los bienes inmuebles residenciales representan el 75 % (163 billones de USD) del mercado.[g]

60 % Sector inmobiliario mundial

75 % Bienes inmuebles residenciales

Entre 2008 y 2013: En los EE. UU. En España

13 M de ejecuciones hipotecarias — led to — **9 M desahucios**[h]

500.000 de ejecuciones hipotecarias — led to — **300.000 desahucios**[h]

En Europa (2021):

6,7 M

de hogares se retrasaron en el pago de la hipoteca o del alquiler.[i]

2 M de personas

son desalojadas por la fuerza cada año, según las estimaciones de la ONU de la década de 2000.
Sin embargo, no se recogen sistemáticamente datos globales sobre desalojos forzosos.[j]

30-50 %

de la población enfrenta inseguridades en relación con la propiedad o el alquiler de su vivienda en el sur global.[k]

¿Por qué comunalizar?

Acceso desigual a los servicios básicos y al espacio público

En 2020: — **Población mundial**

2.000 M de personas carecían de servicios de agua gestionados de forma segura.[l] — 26 %

3.600 M de personas carecían de un saneamiento gestionado de forma segura (494 M de personas defecaban al aire libre).[l] — 46 %

2.300 M de personas todavía carecían de instalaciones básicas para lavarse las manos.[l] — 30 %

El 70 % del África subsahariana

carece de servicios, de agua potable seguros en comparación con el 38 % en Asia central y meridional, y el 25 % en América Latina y el Caribe.[m]

733 M de personas

en todo el mundo no tenían acceso a electricidad en 2019; esta cifra es inferior a los 1.200 M de 2010.[n]

3 de cada 4 — viven en África subsahariana

Gasto medio de los hogares en energía:

Sur global — **14 %-22 %** de los ingresos del hogar[o]

Londres — **4,2 %** de los ingresos del hogar[o]

Tasas de recogida de residuos

Países de renta alta: 100 %
Países de renta media: 51 %
Países de renta baja: 39 %

La recogida informal de residuos representa entre el **50 % y el 100 %** de la recogida total de residuos en las zonas urbanas de los países en desarrollo.[p]

En 2020, **solo un 38 %** de las zonas urbanas estaban situadas a menos de 400 m de distancia a pie de un espacio público abierto.[q]

400 m

Esto significa que solo un 45 % de la población urbana mundial tiene acceso a estos espacios.[q]

45 %

Camino Comunalizar

Formas colectivas de acceso a la vivienda, al suelo y a los servicios

Garantizar la responsabilidad pública en la prestación de servicios públicos para todos a través de modelos de gestión responsables, incluida la remunicipalización, cuando sea necesaria.

Facilitar el acceso al suelo, a una vivienda adecuada y a los servicios públicos, así como su uso, a través de diversos mecanismos que promuevan la igualdad para mantener este acceso y proteger contra la exclusión a lo largo del tiempo. Ello incluye un amplio abanico de mecanismos, como las modalidades alternativas de tenencia, los fideicomisos de tierras o el apoyo a la mejora *in situ*.

Reconocer el papel de los comunes urbanos y de los comunalizadores en las ciudades y territorios, así como su importancia en el avance de un enfoque basado en los derechos, a fin de profundizar en las alianzas, la solidaridad y el apoyo mutuo. Ello implica reconocer la diversidad social y la intersección de las desigualdades de género, clase, raza, capacidad, etnia y edad, entre otros.

Reforzar las capacidades institucionales para apoyar formas colaborativas de construir la ciudad que ofrezcan alternativas viables para ampliar el acceso a los servicios públicos y a una vivienda adecuada.

¿Cómo podemos habilitar y apoyar las formas democráticas de construcción de la ciudad, los espacios para la acción colectiva y las formas más igualitarias de producir la ciudad y pertenecer a ella?

¿Cómo podemos encontrar nuevas formas de cogobernar y compartir la responsabilidad de la gestión del desarrollo urbano, los recursos y los espacios como parte de un pacto social renovado?

¿Cómo podemos emplear las prácticas colectivas para encontrar, utilizar, gestionar, proteger y gobernar los recursos de manera que resistan la mercantilización, la exclusión y las restricciones de acceso? ¿Cómo podemos utilizarlas para facilitar el acceso a los mercados, que se han vuelto altamente especulativos y desiguales?

Reforzar la cooperación y las alianzas entre los gobiernos locales, los actores locales (alianzas entre el sector público, el sector privado y las personas) y las instituciones públicas (alianzas entre el sector público y la sociedad civil) para prestar servicios públicos, garantizar el acceso al suelo y a una vivienda adecuada, y proteger los comunes.

Reconocer, proteger, apoyar, coproducir y expandir las prácticas de comunalización que tienen lugar en las ciudades y los territorios, además de regular los mercados y defender dichas prácticas.

Controlar los mercados del suelo y la vivienda para limitar las inversiones especulativas y regular mejor el desarrollo urbano. El monitoreo es un aspecto fundamental de la cogobernanza y del reparto de responsabilidades en la gestión del desarrollo urbano, los recursos y el espacio.

Hacia la igualdad urbana y territorial

- Acceso y uso del suelo, la vivienda y los servicios de modo amplio y duradero, con protección ante las restricciones de acceso a largo plazo
- Mecanismos reforzados e institucionalizados que permitan y promuevan la cooperación entre los gobiernos locales y las comunidades para la cogobernanza de los recursos públicos
- Asignación clara de derechos y responsabilidades entre las instituciones públicas y las comunidades en la gestión del desarrollo urbano, los recursos y el espacio
- Comunidades e instituciones públicas empoderadas que aborden los derechos colectivamente, además de entenderlos como colectivos, y que sean capaces de coproducir un nuevo pacto social

1 Introducción

En este capítulo se analiza **la comunalización y los bienes comunes como diversos conjuntos de prácticas que responden a las crecientes desigualdades urbanas y que intentan interrumpirlas**. Dichas prácticas tratan de reparar un tejido urbano desigual y lleno de parches, de manera que se sitúan al frente de la reparación distributiva y la creación de ciudades como procesos emancipadores. La comunalización es la responsabilidad de una serie de actores que van desde comunidades en asentamientos hasta públicos más difusos (o incluso virtuales); desde instituciones de la sociedad civil hasta gobiernos locales y regionales (GLR), y desde organizaciones de trabajadores y trabajadoras hasta universidades. De hecho, es esta pluralidad de formas institucionales que actúan a diferentes escalas la que da a la comunalización su potencial para responder a las formas contemporáneas de desigualdad.

El informe examina la *comunalización* dentro de un enfoque temático particular: el acceso al suelo, la vivienda y los servicios. Para ello, **reconoce cuatro factores clave que alimentan las desigualdades urbanas y territoriales a las que la comunalización pretende dar respuesta**. Son los siguientes: (a) la mercantilización y financiarización de los mercados del suelo y la vivienda; (b) el panorama desigual de la seguridad de la tenencia a escala de la ciudad; (c) la fragmentación y disgregación de la provisión de infraestructuras básicas, y (d) las geografías sociales de la discriminación, la exclusión y la segregación que fracturan los derechos de la población a estar en la ciudad y de construirla.

En este capítulo se abordan dos cuestiones fundamentales. La primera es: **¿cómo puede la comunalización responder a estos factores que agravan la desigualdad?** La segunda es: **¿cuál es el papel de los GLR a la hora de hacer real el potencial que ofrece la comunalización como motor de la igualdad?**

El capítulo se organiza de la siguiente manera. La primera sección establece un marco para lo que se entiende por «comunalización» y la manera como se relaciona con las múltiples dimensiones de la igualdad y la desigualdad urbanas. Esta sección muestra que **las prácticas de comunalización comparten muchos de los objetivos de los GLR y les ofrecen una importante oportunidad para redefinir el contrato social urbano y promover así una mayor equidad**. En la segunda sección se describen diversas formas de bienes comunes urbanos en lo que respecta al suelo, la vivienda y los servicios: temas que son mandatos clave de los GLR en todo el mundo. Con las prácticas existentes como ejemplos, la sección describe diferentes tipos de bienes comunes que van desde los fideicomisos de tierras comunitarias (CLT, *community land trusts*, por sus siglas en inglés) a las ocupaciones culturales y desde la financiación comunitaria a las formas de prestación de servicios públicos. La tercera y última sección presenta **siete prácticas clave (reconocer, proteger, regular, invertir, remunicipalizar, adaptar y defender)** que permitirían a los GLR comprometerse productivamente con la comunalización para promover ciudades más igualitarias.

Fuente: Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda. Red comunitaria y de ahorro formada por mujeres en Rangún, Myanmar.

2 Bienes comunes, comunalización e igualdad urbana

Los términos «bienes comunes» y «comunalización» tienen una historia larga y plural, aunque actualmente estos conceptos se han reelaborado y ampliado. La noción de bienes comunes más conocida se basa en los derechos de propiedad y en las relaciones sociales fuera del control estatal y de la propiedad privada. Esta idea se sitúa al lado de otras que hacen hincapié en la gestión autónoma de los recursos mancomunados por parte de grupos e instituciones autoorganizadas, así como de articulaciones más recientes que hablan de coproducción y alianzas para promover el bien común. Los debates sobre los bienes comunes globales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente los que se centran en el aire, el agua, la paz y la seguridad alimentaria, nos recuerdan que los bienes comunes no se refieren únicamente a los recursos locales, sino también a los transescalares y transnacionales. Ello requiere una cuidadosa reflexión en cuanto a las fronteras.

Sin embargo, profundizar en estas diferentes articulaciones de los bienes comunes queda fuera del alcance de este capítulo. En su lugar, se destacan las características de la comunalización que son fundamentales para los temas urbanos del suelo, la vivienda y los servicios. Este enfoque permite explorar la comunalización como una forma de responder a las desigualdades urbanas y ayudar a erradicarlas. También es un enfoque especialmente relevante para las escalas urbanas, locales y regionales, donde operan principalmente los GLR. De este modo, aunque el capítulo hace referencia a los marcos mundiales y regionales que se ocupan de estas ideas, **se centra principalmente en la comunalización a escala local**. El capítulo pretende mostrar que dicha comunalización ya forma parte de políticas y prácticas urbanas existentes. De hecho, las prácticas de comunalización comparten muchos de los objetivos de los GLR, y es de mutuo interés buscar las formas en las que mejor se pueden articular. A continuación, se exponen las principales características de los bienes comunes y la comunalización[1].

En primer lugar, **la comunalización implica la búsqueda de medios de uso, gestión, protección y gobierno de los recursos que puedan resistir la mercantilización, la exclusión o el cercamiento**. Esta resistencia es tanto interna en los bienes comunes como externa a las amenazas que a menudo describimos como cooptación, desalojo, cercamiento o gentrificación. Estas amenazas pueden provenir del Estado o del mercado; son diversas y dinámicas y están determinadas por el contexto, la historia, la geopolítica y la ubicación. La diversidad de las amenazas crea las condiciones para que la diversidad de respuestas sea equivalente, lo que hace de la comunalización un rico archivo de prácticas. Observar la comunalización implica ver las estrategias

1 Esta articulación dialoga con las contribuciones clave del informe GOLD VI de Alessio Koliulis y Giuseppe Micciarelli. Véase: Giuseppe Micciarelli, «Urban commons and urban commoning: political-legal practices from Naples, Bologna, and Torino», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022); también Alessio Koliulis, «Defining and discussing the notion of commoning», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

contemporáneas para responder a las nuevas formas de cercamiento, incluidas las formas de exclusión y cercamiento basadas en la política o la identidad, la acumulación de capital a través de la desposesión, o la privatización de los bienes públicos. En otras palabras, se trata de respuestas a procesos que se han generalizado y que están cada vez más asociados a las dinámicas de urbanización y a las crecientes desigualdades urbanas.

Como la comunalización responde a las amenazas que plantea el cercamiento en relación con el suelo, la vivienda y los servicios, **comparte muchos de los objetivos de los GLR: ampliar el uso y el acceso para hacerlos más equitativos, y a continuación proteger y mantener este acceso contra la exclusión a lo largo del tiempo**. Los debates sobre los servicios públicos universales y de calidad, por ejemplo, están en el centro de los mandatos de muchos GLR y son preocupaciones básicas tanto de los ODS como de la Nueva Agenda Urbana[2]. El acceso a una vivienda digna también es fundamental en la visión de la Nueva Agenda Urbana, que habla explícitamente de la función social del suelo y la vivienda. Este capítulo expone que, para conseguir resultados, se requieren tanto prácticas de comunalización como el compromiso de los GLR[3]. Aun así, lo más directamente relacionado es la *Declaración de Ciudades por la Vivienda Adecuada* de CGLU, a través de la cual los GLR han destacado la importancia de pensar en el bien común y en la función social de la vivienda y de resistir su financiarización y mercantilización[4].

En segundo lugar, en toda su diversidad, la comunalización sigue estando en sintonía con las necesidades de la comunidad, ya sea territorialmente definida o más difusa, relacional o incluso virtual. La comunalización no es un ejercicio individual. **Por lo tanto, permite pensar en los derechos como algo colectivo (y como un colectivo), lo cual es esencial cuando hablamos de los derechos de tercera y cuarta generación,** los derechos socioeconómicos, los bienes culturales y los impactos medioambientales. Estos derechos requieren un enfoque que va más allá de las personas individuales.

En tercer lugar, **la comunalización consiste en encontrar nuevas formas de cogobernar y compartir la responsabilidad de gestionar los recursos y los espacios urbanos**. Esta búsqueda es interna a los bienes comunes, pero, como se analiza en los ejemplos

Fuente: Georgina Rodríguez, Facebook de Fundasal (@fundasalsv).
Equipo de Fundasal en una reunión en 2021 con la comunidad Villa Venecia, El Salvador.

que se presentan a continuación, a menudo implica a los GLR, sobre todo cuando se trata del suelo, la vivienda y los servicios públicos. De hecho, son los *términos* de esta implicación que representan el núcleo de este capítulo. Uno de dichos ejemplos es el Reglamento del Ayuntamiento de **Turín** (Italia) sobre el gobierno de los bienes comunes urbanos, que habla de una «gobernanza compartida» entre la población y con los GLR, y que trabaja para «el cuidado, la regeneración y el mantenimiento de los bienes comunes urbanos»[5].

En cuarto lugar, la comunalización implica a menudo, aunque no siempre, un conjunto de prácticas que llevan a cabo los que se encuentran en las intersecciones de múltiples exclusiones: en los intersticios de la falta de reconocimiento del Estado y el fracaso del mercado, en las intersecciones de las identidades estructuralmente discriminadas, o en los límites de las jurisdicciones y las fronteras de la ciudadanía. No es casualidad que los comuneros y comuneras que se detallan en los ejemplos sean trabajadores y trabajadoras de la economía informal, habitantes de asentamientos informales, comunidades de personas refugiadas y migrantes, así como mujeres o personas *queer* y de minorías que intentan encontrar formas de sobrevivir y prosperar, a menudo a pesar de los Estados y los mercados. La comunalización no es exclusiva de estas ubicaciones sociales y espaciales, pero cuando coincide con determinadas discriminaciones estructurales, es importante reconocer quiénes son los comuneros y comuneras y las prácticas de comunalización que llevan a cabo. En este sentido, los objetivos de la comunalización están en consonancia con los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales y los GLR para alcanzar las agendas de igualdad e inclusión social, como los ODS 5, 10 y 16 y el principio primordial de los ODS de «no dejar

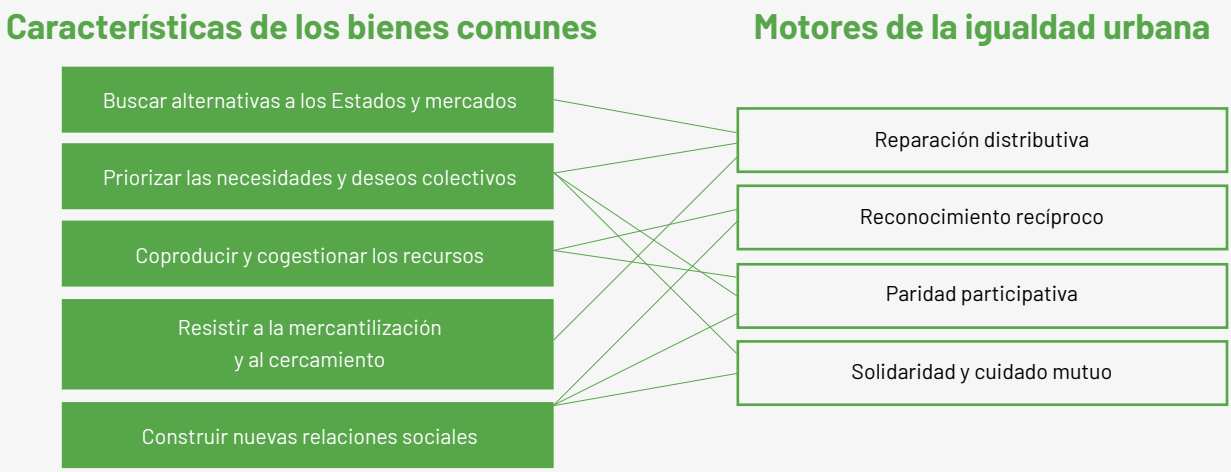
2 Artículos 55, 88, 96. ONU-Hábitat, «Nueva Agenda Urbana» (Naciones Unidas, 2017), https://bit.ly/3YdnILB. Véase también, en particular, ODS 6 y 11.

3 Artículo 13(a). ONU-Hábitat.

4 CGLU-CISDP, «Cities for the Right to Housing: The role of rights-inspired local action in addressing the housing crisis in the COVID-19 era», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022); Cities for Adequate Housing, «Cities», 2021, https://bit.ly/3MCX9sr.

5 Véase el texto completo de la declaración aquí: Ayuntamiento de Turín, «Regulation on governing the urban commons in the city of Torino», Beni Comuni, 2020, https://bit.ly/3Lsi29O.

Figura 4.1
La comunalización y los motores de la igualdad urbana



Fuente: autores

a nadie atrás», así como la *Declaración de Durban*, que fue adoptada en 2019 por los GLR reunidos en la Cumbre mundial de líderes locales y regionales celebrada en Durban, Sudáfrica.

Son estas características las que hacen de la comunalización un conjunto de prácticas y acuerdos que tienen la posibilidad de fomentar la igualdad, y de hacerlo a escala local y regional. Este capítulo se basa en un marco de igualdad que es fundamental en el informe GOLD VI y que describe cuatro motores de la igualdad urbana: la compensación distributiva, el reconocimiento recíproco, la participación paritaria y la solidaridad y el cuidado mutuo (véase la figura 4.1)[6]. Tal y como muestran los estudios de caso, los bienes comunes contienen elementos de cada uno de estos motores porque crean acuerdos materiales y económicos para el suelo, la vivienda y los servicios; porque reúnen a las personas en nuevas relaciones sociales colectivas; porque están en sintonía con las necesidades colectivas que se coproducen a través de nuevas formas de participación, y porque están intrínsecamente arraigados en una ética de cuidado mutuo y solidaridad. Por estas razones, **a los GLR les convendría reconocer, apoyar y comprometerse con la comunalización como un camino no solo para mejorar la equidad urbana sino también para promover una gobernanza urbana revigorizada bajo un nuevo contrato social.**

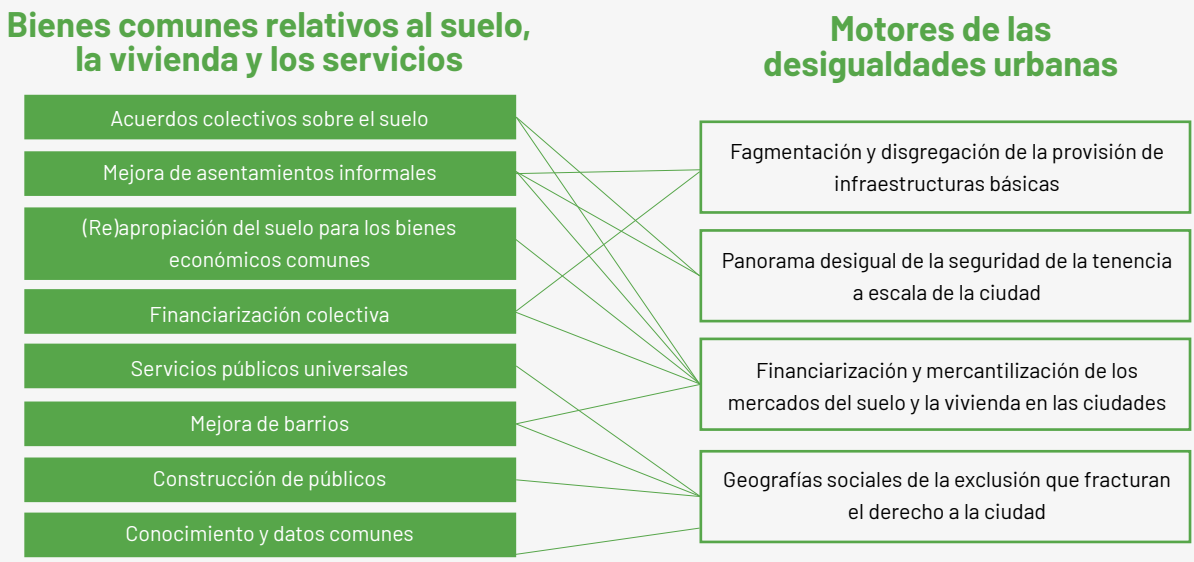
6 Christopher Yap, Camila Cociña, y Caren Levy, «The Urban Dimensions of Inequality and Equality», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

2.1 ¿Cómo son los bienes comunes y la comunalización?

Las prácticas descritas en este capítulo ofrecen ejemplos de formas plurales de comunalización, de los bienes comunes que estas tienen intención de crear, de la naturaleza diversa de los comuneros y comuneras y de cómo estos elementos, cuando se agrupan, pueden responder a diversos factores que alimentan la desigualdad y también promover los motores de la igualdad. Estos bienes comunes concretos se han elegido como ejemplos basándose en dos principios clave. El primero es que se ocupan de uno de los cuatro factores que agravan la desigualdad identificados en este capítulo y resumidos en la figura 4.2. El segundo es que estos bienes comunes tienen una resonancia particular con las preocupaciones y jurisdicciones de los GLR en sus mandatos relacionados con el suelo, la vivienda y los servicios. En cada caso, el capítulo destaca los aspectos más relevantes para los GLR y subraya las prácticas recomendadas que constituyen el núcleo de la sección final de este capítulo. Se describen

Figura 4.2

Los bienes comunes y los motores de las desigualdades urbanas



Fuente: autores

ocho tipos de bienes comunes: (a) acuerdos colectivos sobre el suelo, (b) mejora de asentamientos informales, (c) mejora integral barrial, (d) (re)apropiaciones de suelo y bienes comunes económicos, (e) servicios públicos universales, (f) finanzas colectivas, (g) bienes comunes de conocimiento y datos, y (h) construcción de públicos.

¿Cómo se relacionan estos bienes comunes con los factores que agravan las desigualdades urbanas anteriormente expuestos? Tal y como indica la figura 4.2, existen múltiples superposiciones, pero destacan algunos patrones significativos. El primero de estos patrones destaca que **los bienes comunes son intentos de encontrar alternativas a las formas actualmente dominantes de producción del suelo, la vivienda y los servicios, y de acceso a ellos, mediante la construcción de alternativas al mercado formal y privado**. Esto podría adoptar, por ejemplo, la forma de acuerdos colectivos sobre el suelo, la (re)apropiación del suelo para los bienes comunes económicos y la provisión de financiación colectiva. En este caso, **la comunalización pretende crear recursos que, por su naturaleza colectiva, puedan resistir ciertos tipos de cooptación o captura, al tiempo que permiten una entrada más fácil en mercados altamente especulados y desiguales**. Este es el caso, por ejemplo, de los fideicomisos de tierras comunitarias o de las cooperativas de vivienda como prácticas de comunalización. Tales prácticas son imprescindibles en un contexto mundial en el que «el impacto de los mercados inmobiliarios y de alquiler en la asequibilidad y disponibilidad de suelo y vivienda para las personas pobres» se ha descrito nada menos que como una «guerra urbana»[7]. La edición 2020 del informe *World Inequality Report* advierte que las ciudades no podrán seguir ofreciendo oportunidades si los salarios de los trabajadores no pueden garantizar una vivienda adecuada. También subraya que «actualmente, 1.600 millones de personas, es decir, el 20 % de la población mundial, viven en viviendas inadecuadas, hacinadas e inseguras»[8]. Tal y como se explica en este capítulo, esto es tan cierto para el acceso al suelo y a los espacios de trabajo (y especialmente al trabajo informal, no reconocido por la planificación urbana dominante), la alimentación, el ocio y la cultura como para la vivienda, los servicios y las infraestructuras.

Un segundo patrón identifica **los bienes comunes que pueden entenderse como respuestas a la negligencia, el abandono o la violencia del Estado, donde las comunidades construyen bienes comunes que les exigen poner en común recursos y también trabajo afectivo y físico**. En esta acepción se incluirían la autoconstrucción de viviendas, la autoprestación de servicios básicos y la apropiación del espacio público para prácticas de subsistencia como la venta ambulante o las ocupaciones culturales. En estos casos, la comunalización también es, efectivamente, un modo de supervivencia, un medio de acceder a los

7 Raquel Rolnik, *Urban Warfare. Housing Under the Empire of Finance* (Londres: Verso, 2019).

8 ONU-Hábitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization» (Nairobi, 2020).

elementos básicos de una vida urbana digna y una forma de luchar por el derecho a permanecer en el lugar. Por poner un ejemplo, las estadísticas sobre el acceso a los servicios ilustran la magnitud del reto global al que intentan responder estas prácticas de comunalización. Tal y como se ha mencionado en el capítulo 2, en 2020, 2.000 millones de personas (el 26 % de la población mundial) carecían de servicios de agua gestionados de forma segura, mientras que 3.600 millones (el 46 %) carecían de servicios de saneamiento gestionados de forma segura. Las desigualdades regionales son considerables. En el África subsahariana, hasta el 70 % de la población carece de servicios de agua potable gestionados de forma segura, en comparación con el 38 % en Asia central y meridional, y el 25 % en América Latina y el Caribe. Este acceso inadecuado también tiene un coste más elevado para las personas pobres; los grupos de bajos ingresos a menudo «se ven obligados a pagar hasta 52 veces más que los habitantes con suministro de agua por tubería para comprar agua limpia de camiones cisterna privados»[9]. Este patrón se repite en la provisión de servicios de gestión de residuos, agua, tratamiento de aguas residuales, electricidad y energía, entre otros (véase el capítulo 2 para obtener más detalles). Por ejemplo, el Centro Ross para las Ciudades Sostenibles del World Resources Institute descubrió que, en 15 ciudades del sur global, «el 62 % de los lodos fecales se gestionan de forma insegura, el 49 % de los hogares dependen de la recogida *in situ*, el 46 % dependen de los sistemas de alcantarillado y el 5 % practican la defecación al aire libre»[10]. Al hablar de la mejora de los asentamientos informales, de la mejora de los barrios, de la (re)apropiación del suelo y de la prestación de servicios públicos universales, el capítulo muestra cómo **las prácticas de comunalización han hecho posible la supervivencia, e incluso la prosperidad, a pesar de la exclusión estructural y de las profundas vulnerabilidades**.

Una tercera acepción engloba los bienes comunes que no se limitan a crear un acceso directo al suelo, la vivienda y los servicios, sino que **permiten y apoyan la participación pública democrática, los espacios para la acción colectiva y la posibilidad de pertenecer y proporcionar ciudadanía a la población urbana**. Cuando examinamos los datos comunes, la ocupación cultural y los bienes comunes que agrupamos en términos generales como «construcción de públicos», reconocemos que **la comunalización tiene que ver tanto con el proceso de reunirse, con lo que son y pueden llegar a ser los comuneros y comuneras, como con los resultados o los recursos que se busca proteger o cogestionar**.

De hecho, en todos los casos del capítulo, uno de los objetivos es afirmar que la comunalización, como intento de iniciar, construir y mantener diferentes tipos de bienes comunes, es también un fin en sí misma. Incluso si algunos bienes comunes no pueden resistir al cercamiento, la exclusión y la mercantilización, ya sea de forma inmediata o pasado un determinado período de tiempo, el intento de crear o gestionar bienes comunes genera formas de ciudadanía social, política y afectiva que no son reducibles al «éxito» o al «fracaso» de un bien común concreto. De hecho, **la comunalización ofrece la posibilidad de combatir la desigualdad precisamente porque alberga en su interior una ética de reunirse e intentar crear vidas materiales, sociales y espaciales alternativas fuera de las relaciones conocidas de dominación, exclusión o inclusión adversa que suelen caracterizar las formas de interactuar con el Estado y el mercado**. En este proceso, la comunalización construye nuevas formas de relaciones sociales e instituciones y también refuerza las existentes. Al hacerlo, mejora la posibilidad no solo de crear más bienes comunes, sino también de promover el derecho a la ciudad, fomentar la participación en la vida cotidiana, profundizar en la práctica democrática y ayudar a las personas a *convertirse* en ciudadanos y ciudadanas, en lugar de serlo solo formalmente. Más allá de los bienes comunes materiales producidos a través de las prácticas de comunalización y que apoyan el derecho de los habitantes a llevar una vida digna, esto es lo que hay que reconocer, proteger y ampliar. La comunalización tiene la capacidad de fomentar vidas más equitativas y satisfactorias para los comuneros y comuneras, y esto es un ingrediente vital para un pacto social renovado con los GLR.

Fuente: Tribunal Internacional de Desalojos – Alianza Internacional de Habitantes, 7ª sesión del Tribunal Internacional de Desalojos en Salvador, Brasil.

9 Diana Mitlin et al., «Unaffordable and Undrinkable: Rethinking Urban Water Access in the Global South», *World Resources Institute*, World Resources Institute Working Paper, 2019, https://bit.ly/3D7cK07.

10 David Satterthwaite et al., «Untreated and Unsafe: Solving the Urban Sanitation Crisis in the Global South», World Resources Institute Working Paper (Washington, DC, 2019).

3 La diversidad de los bienes comunes urbanos

Esta sección describe diferentes formas de lo que se entiende por «bienes comunes». Para cada tipo, el capítulo utiliza ejemplos de todo el mundo e identifica cuáles son las prácticas de comunalización, qué las motiva, cómo se relacionan con los factores que alimentan la desigualdad y, por último, quiénes son los comuneros y comuneras.

3.1 Acuerdos colectivos sobre el suelo

El primer tipo de bienes comunes del suelo y la vivienda implica la propiedad y la gestión colectivas del propio suelo como recurso básico compartido por una comunidad de personas. A través de esta forma de comunalización, el acceso colectivo al suelo tiene el objetivo de hacer frente a dos de los principales factores que empeoran la desigualdad urbana: la mercantilización del suelo dentro de unos mercados del suelo profundamente especulados y financiados y la desigualdad de la seguridad de la tenencia a escala de la ciudad. Ya se ha mencionado hasta qué punto la financiarización de los mercados del suelo y de la vivienda conduce a la desigualdad en las zonas urbanas. Aquí es importante señalar que la inseguridad de la tenencia va de la mano de la mercantilización de estos mercados. Esto es especialmente cierto en las ciudades del sur global, donde una parte significativa del parque de viviendas se caracteriza por la inseguridad de la tenencia. Los datos globales de ONU-Hábitat indican que entre el 30 y el 50 % de la población del sur global se enfrenta a la inseguridad de la tenencia, una cifra que aumenta cuando se consideran únicamente las zonas urbanas. En esta sección se detallan tres ejemplos de prácticas de comunalización que ofrecen modelos alternativos de propiedad del suelo para resistir la mercantilización y la financiarización. Son el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, en **San Juan** (Puerto Rico), el modelo de vivienda liderada por la comunidad (CLH, *community-led housing*, por sus siglas en inglés) en **Rangún** (Myanmar) y múltiples ejemplos de fideicomisos de tierras comunitarias en ciudades europeas (CLT, *community land trusts*, por sus siglas en inglés). Estas prácticas de comunalización son denominadas aquí como acuerdos colectivos sobre el suelo.

Los acuerdos colectivos sobre el suelo protegen el acceso de los hogares al mismo de múltiples maneras a lo largo de las etapas de asentamiento, construcción y compra de viviendas. En **Rangún**, como detalla la Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, el proceso de comunalización del suelo y la vivienda comenzó en 2009, cuando treinta mujeres de uno de los mayores municipios de la ciudad se organizaron en un grupo de ahorro y, a continuación, «buscaron colectivamente el suelo y, utilizando sus ahorros, accedieron a subvenciones, negociaron préstamos y compraron colectivamente parcelas adecuadas y materiales de construcción». A continuación, «subdividieron el terreno y construyeron colectivamente casas de muy bajo coste, con infraestructuras básicas»[11]. Este proceso ha llegado a conocerse en el país como

11 Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, «Commoning for land and housing in Yangon», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

el modelo de vivienda liderada por la comunidad. Este modelo hace hincapié en el autoabastecimiento y en la construcción progresiva de viviendas, servicios e infraestructuras. Esto es una característica de gran parte del entorno construido en las ciudades del sur global, pero aquí estas prácticas se producen en el ámbito de la tenencia segura y la propiedad del suelo. Si bien las parcelas están subdivididas, los acuerdos de tenencia y de uso del suelo son colectivos. Esto implica que «el suelo comprado para la vivienda se divide en pequeñas parcelas para que los miembros individuales construyan sus casas, pero la propiedad de la tierra sigue siendo colectiva; la reventa, el alquiler, el empeño o el beneficio de la casa no están permitidos». Esto es fundamental, argumentan, para alcanzar uno de los objetivos clave de la comunalización: la «poderosa protección contra los cercamientos del mercado» que «refuerza la capacidad de la comunidad para garantizar que todos conserven su vivienda y puedan transmitirla a sus hijos».

Por lo tanto, el acceso comunalizado a la tierra tiene que ver con la posibilidad de acceder a un mercado del suelo y la vivienda profundamente desigual, pero también con la protección de los bienes comunes del suelo y la vivienda resultantes del cercamiento del mercado, tanto ahora como en el futuro. La Red CoHabitat describe un modelo diferente, aunque relacionado, sobre el fideicomiso comunitario de tierras en **San Juan**[12]. En este caso, no se accedió a suelo nuevo, como en Rangún, sino que se puso suelo público que ya había sido ocupado y construido desde la década de 1930 a disposición de una nueva forma de regularización y desarrollo (en colaboración con el gobierno local). La necesidad de ampliar un canal, o caño, dio lugar a una asociación entre la población, la Autoridad de Carreteras y Transportes, abogados, investigadores y estudiantes, que evitaron la narrativa común de desplazamiento y utilizaron, en cambio, la ley de propiedad existente para establecer un fideicomiso de la tierra. Estos acuerdos legales se detallan en la tabla 4.1 y son un ejemplo de lo que implica para los GLR participar en las prácticas de comunalización.

Al igual que en Rangún, el mantenimiento de la asequibilidad es un objetivo clave de este tipo de bienes comunes de suelo y vivienda. Un fideicomiso de la tierra establece un modelo de gobernanza compartida (que se abordará más adelante, en la sección 4) que, como describe la Red CoHabitat, tiene como objetivo «regularizar la situación del suelo de aproximadamente 1.500 familias para garantizar la seguridad de la tenencia y el pago de los impuestos sobre la propiedad; que las familias, especialmente las más vulnerables, no sean desplazadas, y una vivienda asequible de forma permanente en la zona». También en este caso hay que proteger el acceso y la asequibilidad (hacerlos «permanentemente asequibles») contra lo que los autores describen como amenazas de «gentrificación o turistificación». A medida que los bienes comunes crean acuerdos seguros, legales y formales sobre el suelo y la vivienda, estas conquistas también exponen a la nueva población regularizada a las amenazas de desplazamiento impulsadas por el mercado que no eran tan críticas cuando permanecían fuera de la tenencia y los mercados formales. Esto apunta a un importante reto relacionado con las prácticas de comunalización: el mantenimiento, a lo largo del tiempo, de los principios y valores clave de la comunalización, y de las diferentes formas de producir y disfrutar de la ciudad (para consultar un debate detallado sobre renaturalizar evitando el desplazamiento y los fideicomisos de la tierra, véase el capítulo 7, sección 4.2).

En San Juan, al igual que en Rangún, existen acuerdos colectivos para garantizarlo. El fideicomiso que se establece por ley para gestionar el suelo «no puede vender estos terrenos: debe conservarlos en nombre de las familias que residen en ellos, a las que concede escrituras de derecho de superficie, inscritas en el Registro de la Propiedad de Puerto Rico. Este estatus permite a sus habitantes vivir y transformar los edificios de sus terrenos como deseen. Los habitantes también pueden hipotecar y heredar sus títulos de derechos de superficie». De forma similar a lo que ocurre en Rangún, los derechos de uso, modificación y herencia están protegidos, pero los derechos de venta y fusión se eliminan colectivamente. También es importante señalar que en Rangún se trataba de acuerdos colectivos *de facto*, ya que no existía ningún mecanismo equivalente al marco legal de Puerto Rico que permitiera específicamente la tenencia colectiva. Los acuerdos legales y las estructuras de gobernanza *de iure* y *de facto* para los bienes comunes del suelo y la vivienda se analizan en la sección 3, donde se argumenta que las innovaciones legales ofrecen formas clave para que los GLR apoyen los bienes comunes existentes, así como para fomentar el establecimiento de otros nuevos.

Tanto en Rangún como en San Juan, estos nuevos bienes comunes han pasado de los acuerdos de tenencia informales a los formales. **Los fideicomisos de la tierra también pueden darse dentro de mercados del suelo y la vivienda ampliamente formalizados pero desiguales, y pueden llegar a ser importantes para las comunidades de ingresos medios y bajos. Este es el caso de las ciudades europeas.** Un análisis de fideicomisos de la tierra en Europa describe una serie de modelos de «organizaciones sin ánimo de lucro que desarrollan y gestionan viviendas para

12 Red CoHabitat, «Formalising land tenure without displacement: the Community Land Trust in informal urban contexts», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

Tabla 4.1

Tres ejemplos de acuerdos colectivos sobre el suelo

	Viviendas lideradas por la comunidad, Rangún	Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, Puerto Rico	Fideicomisos de la tierra en Europa
Acuerdos sobre el suelo	Adquirido y subdividido en parcelas	Puesto a disposición gracias a la alianza con GLR, subdividido en parcelas	Adquirido y mantenido por el fideicomiso, convertido en unidades
Acuerdos de tenencia	Colectivo, restricciones de intercambio y venta	Colectivo, restricciones de intercambio y venta	Colectivo, restricciones de intercambio y venta
Acuerdos sobre la vivienda	Autoconstruida e incremental	Autoconstruida e incremental	Construida formalmente y completa en el momento de la ocupación
Acuerdos legales	Prácticas *de facto* sin un marco legal existente	Escrituras de derechos de superficie en virtud de la legislación vigente que permiten registrar la tenencia colectiva	Arrendamientos a largo plazo y contratos de propiedad de edificios, pero propiedad colectiva de terrenos en fideicomiso

Fuente: autores

hogares de ingresos bajos y medios» basados en lo que puede describirse como una «disociación entre la propiedad del suelo y la del edificio»[13]. Los objetivos siguen siendo los mismos que en San Juan y en Rangún: «hacer frente a la especulación del suelo, proporcionar viviendas asequibles y activos comunes (supermercados en manos de cooperativas, zonas comunes, etc.) y permitir la seguridad de la tenencia en ciudades de toda Europa». Los modelos exitosos de este tipo de fideicomisos son capaces de ofrecer viviendas asequibles a un 20-50 % de los precios del mercado abierto. A través de la comunalización se alivia, pues, la incapacidad de muchos hogares de acceder al mercado del suelo y la vivienda. También en este caso, **para contrarrestar la especulación, el suelo puede colocarse en un fideicomiso, a perpetuidad, para que constituya una forma de «propiedad colectiva de la tierra». Como hemos visto en los otros dos casos, pueden existir acuerdos de gobernanza que apoyen y reflejen esta propiedad colectiva.** En el caso de San Juan, los acuerdos son más formales y se codifican a través de acuerdos de arrendamiento a largo plazo y de contratos aplicables por ley.

Este análisis también muestra las variaciones que existen dentro de los fideicomisos en Europa. Algunos se centran en comunidades concretas y se dirigen tanto a la exclusión social como a la económica (por ejemplo, un fideicomiso en **Bruselas**, Bélgica, que se dirige a las personas inmigrantes y a los hogares con derecho a las prestaciones de desempleo). Otros se dirigen a la «clase media exprimida» (como en el caso de los fideicomisos de **Londres**, Reino Unido). Algunos fideicomisos se construyen como alternativas y se mantienen al margen de las asociaciones con el Estado y los actores del mercado por decisión propia, mientras que otros se establecen con un profundo compromiso, en particular con los GLR, los grupos de solidaridad transnacional e incluso los actores financieros. La diversidad de los modelos permite la contextualización de este tipo de práctica de comunalización y refleja diferentes motivaciones, pero todos los modelos comparten los objetivos de aumentar el acceso a los mercados del suelo y la vivienda, proteger dicho acceso contra el cercamiento y crear acuerdos centrados en un colectivo, o comunidad, que les permita hacer colectivamente lo que no sería posible individualmente.

13 Juliana Devis, Emilie Maehara, y Diane Pialucha, «The Community Land Trusts movement in Europe: implementing public-civic partnerships in the production of affordable housing», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

3.2 Mejora de los asentamientos informales

El segundo tipo de bienes comunes que se aborda en este capítulo se refiere a las formas de vivienda cuya tenencia es insegura y que se encuentran en el núcleo del nexo suelo-vivienda-infraestructura. Al menos uno de cada cinco habitantes urbanos del planeta vive actualmente, o ha vivido en algún momento, en una vivienda de condiciones inadecuadas al carecer de seguridad de la tenencia, adecuación material o acceso a los servicios. Estas viviendas suelen ser autoconstruidas y a menudo están «en tensión» con las «lógicas oficiales de la propiedad, la planificación y el trabajo»[14]. Estos barrios se describen como «asentamientos informales» o «barrios desfavorecidos», pero existen descripciones más precisas y arraigadas para ellos en todos los idiomas, lo que demuestra la presencia generalizada de estas viviendas: *favelas* (Brasil), *colonias populares* (México), *musseques* (Angola), *amchi wastis* (India), *ashwa'iyyat* (Egipto), *sukumbhashi bastis* (Bangladés), *katchi abadis* (Pakistán), *kampung liars* o *hak miliks* (Malasia) y *sahakhums* (Camboya). Este proceso de autoabastecimiento de vivienda se repite en innumerables ciudades de todo el mundo y es un modo de urbanización en sí mismo que, a veces, genera el entorno construido que alberga a la mayoría de la población urbana, especialmente en las ciudades del sur global[15].

Los procesos de acceso y consolidación de viviendas, servicios e infraestructuras seguras de forma transversal tanto al Estado como al mercado representan respuestas colectivas a algunos de los factores que empeoran la desigualdad más arraigados en las ciudades. Entre ellos se encuentran la financiarización de los mercados del suelo y de la vivienda, la desigualdad en la seguridad de la tenencia y la fragmentación y disgregación de la provisión de infraestructuras básicas a escala de la ciudad. **Lo que convierte a estas prácticas de vivienda en una forma de comunalización es su enfoque en las dimensiones colectivas de la mejora individual y el autoabastecimiento, el acto colectivo de abordar las «deficiencias urbanas»** y el intento colectivo de asegurar un punto de apoyo dentro de la ciudad[16]. **La autoconstrucción representa, críticamente, una forma de reclamar colectivamente la ciudad que no depende de la propiedad.** Sin embargo, son precisamente estas facetas de los asentamientos informales las que también los hacen precarios, propensos a los desalojos forzosos y materialmente inadecuados.

¿Cómo pueden los GLR comprometerse con estos bienes comunes? En esta sección, el capítulo establece una diferenciación temporal y de escala entre dos prácticas: la mejora de los asentamientos informales y lo que también se denomina como «mejora barrial», «consolidación» o «regeneración»[17]. Esta diferenciación nos permite examinar las mejoras en las diferentes etapas de la vulnerabilidad de la vivienda e ir más allá de «únicamente» garantizar un acceso mínimo e intentar crear barrios dignos. Sin embargo, también destaca el hecho de que ambas prácticas comparten una misma concepción del espacio urbano y de los asentamientos humanos, que se consideran como «un bien común para asegurar una justa distribución de los recursos materiales y unas buenas condiciones de vida para todas las personas»[18], por lo que la vivienda constituye una referencia empírica central para lograr este objetivo. El capítulo comienza hablando de la mejora de los asentamientos informales.

La mejora de los asentamientos informales implica prácticas previas de autoconstrucción de viviendas en contextos marcados por la ausencia de provisión estatal formal como resultado de la negligencia o el abandono del Estado. El caso de Rangún, mencionado anteriormente, describe la ocupación del suelo y los procesos de construcción de viviendas, servicios e infraestructuras básicas que conlleva la producción de dichas viviendas. **La mejora es, pues, el proceso de regularización del suelo y de la tenencia, así como de la provisión colectiva de viviendas seguras, infraestructuras y servicios básicos.** Sin embargo, la forma en que se produce esta mejora influye de forma importante en las posibilidades de mejorar la equidad material y también, quizás de forma más crítica, de convertirse en un vehículo para la acción colectiva y para lograr el reconocimiento de grupos hasta ahora excluidos de la ciudad. Aunque las comunidades pueden autoconstruirse hasta cierto punto, conseguir la seguridad de la tenencia y asegurar y ampliar las infraestructuras requiere la participación de otros actores de la ciudad. Aquí es donde los GLR tienen un papel fundamental a la hora de proteger los

14 Teresa Caldeira, «Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south», *Environment and Planning D: Society and Space* 35, n.º 1 (2017): 3–20.

15 David Satterthwaite, «Upgrading basic service provision in informal settlements: city led, community led and commoning», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

16 Catherine Paquette Vassalli, «Participatory neighborhood improvement programs: a way par excellence to promote greater urban and territorial equity from the bottom. Zooming onto Latin-American inspirational experience», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

17 Paquette Vassalli.

18 Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, «The Right to Remain in Place», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

bienes comunes del suelo y la vivienda, así como a los comuneros y comuneras implicados[19].

El primer apoyo que necesitan los barrios autoconstruidos es la protección contra el desalojo. En la mayoría de los casos, esta protección debe provenir del propio Estado. **Por lo tanto, adoptar una postura contra los desalojos forzosos es la primera práctica que se exige a los Estados cuando se comprometen con la comunalización.** En la mayoría de los casos, esa protección cuesta mucho de obtener, por lo que los habitantes deben estar muy bien organizados. En las últimas décadas, varias comunidades han organizado, dirigido y acelerado esa resistencia, a menudo con el apoyo de redes de habitantes informales a escala nacional (por ejemplo, Abahlali Base Monjodolo, en Sudáfrica, y Sem Teto, en Brasil), regional (por ejemplo, la Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, en Asia, y la Coalición Internacional para el Hábitat, en América Latina) e internacional (por ejemplo, Slum/Shack Dwellers International).

Aunque muchos GLR han pasado del desalojo y el reasentamiento a la regularización y la mejora in situ por iniciativa propia (como los GLR signatarios de la *Declaración de Ciudades por la Vivienda Adecuada* de CGLU) o en respuesta a cambios en la legislación nacional (como en Sudáfrica), **muchos de los ejemplos más exitosos de regularización han dependido de la movilización y la colaboración activa de las federaciones de personas pobres urbanas**. En Harare (Zimbabue), por ejemplo, el *Programa de Mejora de Asentamientos Informales* se desarrolló a partir de la amplia documentación, análisis, asignación y enumeración de los 63 asentamientos informales de la ciudad por parte de la Alianza SDI de Zimbabue (que incluye la Zimbabwe Homeless People's Federation y Dialogue on Shelter for the Homeless in Zimbabwe Trust), en colaboración con el gobierno local de Harare[20]. Esta asociación entre la ciudad y los comuneros y comuneras fue fundamental para superar las frecuentes lagunas de datos e información a las que se enfrentan los GLR con recursos limitados y que obstaculizan la mejora. Además, podría decirse que dicha asociación contribuyó a la aceptación de quienes antes eran habitantes urbanos «invisibles», y destacó su capacidad para cocrear la ciudad.

El esfuerzo requerido por parte de los habitantes disminuye a medida que los GLR comienzan a reconocer y regularizar la tenencia, ya sea directamente, como por ejemplo mediante la concesión de la propiedad individual o colectiva o de arrendamientos a largo plazo a través del reconocimiento de diversos derechos de propiedad, o indirectamente, a través de procesos de mediación, cuando los mandatos de los GLR excluyen la autoridad sobre el suelo (como en el caso de Tailandia). **La regularización del suelo y de la tenencia hacen real la aceptación del valor social del suelo para los habitantes urbanos. Ambos reconocen la construcción colectiva de viviendas y crean nuevas formas de bienes comunes.** En sí mismas, son formas de «comunalizar la ciudad»[21] que los GLR pueden adoptar y aplicar.

La segunda parte de la mejora es un mandato mucho más directo de los GLR: **la provisión de servicios e infraestructuras básicas a escalas de barrio y regional**. La mejora implica necesariamente, al menos en alguna fase, la participación de los GLR y de los actores privados para conectar las infraestructuras desarrolladas por la comunidad o autoconstruidas con los principales sistemas de agua corriente, alcantarillado, drenaje de aguas pluviales/superficiales, electricidad e infraestructuras viales. En la actualidad, existen varios ejemplos conocidos mundialmente de este tipo de mejoras a escala, que van desde *Baan Mankong*, en Tailandia, y la *misión JAGA* de la India en el estado oriental de **Odisha**, hasta los programas llevados a cabo en Brasil, México y Colombia, que han hecho de la mejora una de sus políticas centrales. La mejora del asentamiento de Freedom Square, al norte de **Gobabis** (Namibia), descrita en el recuadro 4.1 (a continuación), constituye un ejemplo de mejora como práctica de comunalización. En él, las comunidades organizadas fueron capaces de contrarrestar colectivamente su reubicación y dar forma a la mejora *in situ* trabajando en colaboración con los gobiernos municipal y nacional y otros actores locales y regionales. Este proceso no solo ha garantizado el arraigo de la comunidad en la ciudad, sino que sigue transformando la autoestima de sus habitantes y la relación entre estos y sus autoridades locales.

Sin embargo, por cada ejemplo de mejora hay muchos más desalojos forzosos y negligencia continuada. La mejora de los asentamientos informales es la recomendación política más importante de ONU-Hábitat. No obstante, su adopción sigue siendo irregular y responde con más frecuencia al resultado de los esfuerzos y la organización de los habitantes locales (a menudo con un gran coste para ellos y ellas) que a las iniciativas de los GLR o las autoridades estatales. Es imperativo que este equilibrio cambie, y los GLR deben desempeñar un papel clave para liderar ese cambio.

19 En su contribución al informe GOLD VI, David Satterthwaite detalla una tipología de prácticas para mejorar los asentamientos informales, desde «mejora que en realidad es expulsión» hasta «mejora transformativa». Este capítulo se centra en prácticas de mejora de los barrios que cumplen los principios de los comunes. Satterthwaite, «Upgrading basic service provision in informal settlements: city led, community led and commoning».

20 Slum Dwellers International, «Experiences in informal settlement upgrading: Zimbabwe & Namibia», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

21 Esta expresión fue acuñada por Stavros Stavrides en *Common Space: The City as Commons* (Londres: Zed Books, 2016). Es interesante notar, sin embargo, que la mayoría de estudios de caso del informe GOLD VI utilizan variaciones de este término cuando se refieren a la seguridad de la tenencia.

Recuadro 4.1

La mejora de los asentamientos informales como comunalización en Namibia[22]

Ante la propuesta de reubicación de 4.173 habitantes por parte del gobierno local de **Gobabis**, la Shack Dwellers Federation of Namibia y la ONG que la apoya, Namibia Housing Action Group, se comprometieron con las autoridades a «promover un enfoque de mejora de los asentamientos informales ascendente y liderado por la comunidad en la plaza de la Libertad». Su participación en estas negociaciones se vio reforzada por un proceso de enumeración y asignación previo, impulsado por la comunidad, que hizo posible el desarrollo de un plan alternativo a la reubicación. Los planes alternativos (incluida la reubicación en el terreno) fueron impulsados por las necesidades de la comunidad y desarrollados en colaboración con la comunidad local, estudiantes y profesionales. Se realizó a través de una serie de estudios de planificación (que incluían el análisis del lugar y la planificación del trazado) que organizaron conjuntamente el Namibia Housing Action Group, la Shack Dwellers Federation of Namibia, la Namibia University of Science and Technology y el Katutura Collage of the Arts. Gracias a este compromiso previo de coproducción, la Shack Dwellers Federation of Namibia, el Namibia Housing Action Group y el gobierno local de Gobabis pudieron presionar con éxito a la Dirección de Tierras y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural del gobierno nacional para que incluyera el *Proyecto de mejora de la plaza de la Libertad* como uno de los tres proyectos piloto incluidos en el *Proyecto nacional de tenencia flexible del suelo*.

A su vez, esto permitió obtener ayuda financiera del gobierno nacional para la mejora de los servicios de agua y saneamiento y facilitó la concesión de títulos de propiedad mediante la flexibilización de la tenencia del suelo para la comunidad. Se instalaron contadores de agua de prepago y una planta de tratamiento de aguas residuales y se mejoraron los espacios públicos abiertos del asentamiento mediante un proceso de diseño participativo. Aunque las autoridades municipales y los habitantes siguen debatiendo sobre la relación entre la densidad y la asequibilidad, el proceso se considera ampliamente como un éxito y se está aplicando en otras partes de Namibia. La clave de este éxito, según SDI, ha sido «la voz colectiva de las comunidades organizadas de personas pobres urbanas, a las que se dio espacio para actuar como fuerza motriz de la planificación y el desarrollo, junto con la voluntad política de un gobierno municipal dispuesto a aprender de estos métodos y a aplicarlos».

3.3 Mejora de barrios

El concepto de «mejora de barrios» se acuñó en América Latina y se refiere a procesos ampliados de integración de los barrios precarios en el tejido urbano, en un continente que se caracteriza por su larga trayectoria de políticas y prácticas de mejora de los asentamientos informales. Los programas de mejora de los barrios están dirigidos en gran medida por los GLR y, como tales, representan importantes indicadores de las formas en que los principios de la comunalización han sido, y pueden ser, adoptados por los actores gubernamentales. A partir de los ejemplos de Colombia, Argentina, México, Brasil y El Salvador, las contribuciones de este capítulo describen la historia de sofisticados y polifacéticos procesos de consolidación y mejora de barrios que tratan de ampliar los límites de la gobernanza participativa[23].

En comparación con las olas anteriores de mejora de asentamientos informales lideradas por el gobierno, los programas de mejora de barrios presentan varias características nuevas. En primer lugar, incluyen **prácticas que pretenden mejorar y mantener la vivienda y los servicios más allá del objetivo mínimo de lograr la seguridad de la tenencia y los servicios básicos**. Estos programas tienen ahora el objetivo de abordar la necesidad y consolidación de elementos de infraestructura social como la salud, la educación, la calidad del espacio público, y también la infraestructura cultural y el desarrollo económico. En segundo lugar, pretenden hacerlo a través de un enfoque territorial que explore sinergias que abarquen varios campos de intervención. En tercer lugar, y lo más importante, estos programas conciben la participación de los habitantes como una dimensión central de su programa. Ello garantiza que el enfoque de la comunalización sea el de avanzar hacia

22 Este recuadro se basa en Slum Dwellers International, «Experiences in informal settlement upgrading: Zimbabwe & Namibia».

23 Esta sección se basa en Paquette Vassalli, «Participatory neighborhood improvement programs: a way par excellence to promote greater urban and territorial equity from the bottom. Zooming onto Latin-American inspirational experience», y en Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, «Slum Upgrading in Latin America», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

«la construcción de la ciudadanía en los territorios marginados»[24]. En muchas ciudades latinoamericanas, ello implica **adoptar a la par enfoques del derecho a la ciudad y elaborar numerosos instrumentos de política y planificación para promover aún más la participación en la toma de decisiones, incluidos los procesos para orientar las necesidades y conocimientos específicos de los grupos**[25]. En cuarto lugar, los programas **adoptan una dimensión de equidad espacial**: el objetivo aquí es «no abordar únicamente las deficiencias urbanas, sino también promover una mayor equidad territorial en las ciudades, nivelando las desigualdades socioterritoriales»[26]. En el proceso, la mejora de los barrios, como la comunalización, mejora los servicios y las infraestructuras a escala de barrio. Y lo que es más importante, también amplía los límites de los que pueden considerarse comuneros y comuneras a toda la ciudad.

Un ejemplo de programa de mejora de barrios es la experiencia del ahora ampliamente conocido modelo de mejora del *Proyecto Urbano Integral* de **Medellín** (Colombia), que se implementó a partir de mediados de la década de los 2000 en cinco barrios informales periféricos de la ciudad[27]. Este modelo, que posteriormente se conceptualizó como «urbanismo social», supone una estrategia a largo plazo que combina proyectos multiescalares concentrados en un territorio delimitado (a escala de barrio) y la planificación urbana. Cada uno de los cinco proyectos urbanos integrales consistía en la realización de proyectos integrados planificados combinados con programas sociales más amplios. Aunque una de las intervenciones centrales, los ya famosos teleféricos conectados a la red de metro, ha tenido especial éxito a la hora de atraer la imaginación de los observadores externos, el programa de mejora de barrios se basó en gran medida en la creación de espacios públicos en los que se dio prioridad a la cultura (por ejemplo, la construcción de nueve grandes parques-biblioteca en barrios pobres de la periferia). Al igual que en muchas experiencias actuales de mejora de barrios en América Latina, se utilizó el arte como una forma importante de potenciar la transformación urbana y, especialmente, las pinturas murales creadas por los y las jóvenes. **A lo largo del proceso, la participación fue una preocupación clave y los procesos innovadores incluyeron iniciativas como los «talleres de la imaginación».**

El **Distrito de Bogotá** (Colombia) está llevando a cabo una sofisticada estrategia de mejora integral de los barrios y utiliza una compleja metodología cuantitativa para identificar y seleccionar las áreas de intervención. La Secretaría Distrital del Hábitat está implementando el programa de mejora integral de barrios y tiene como objetivo que los habitantes de los barrios informales «se beneficien de la misma calidad de vida que el resto de la ciudad». Como en otras experiencias de mejora de barrios, sus componentes son diversos y van desde la legalización del suelo hasta el uso del arte para mejorar los barrios y facilitar la apropiación por parte de la comunidad local (por ejemplo, la iniciativa *Conecta tu barrio*). La mejora de la vivienda, los espacios públicos, la accesibilidad y la integración social son ámbitos de actuación que se están llevando a cabo. Las autoridades del Distrito de Bogotá consideran que la promoción de la ciudadanía y la participación activa, que representa un pilar de la estrategia local, es una parte necesaria de la implementación de proyectos adecuados. También se percibe como esencial para obtener información concreta sobre los deseos y necesidades de los habitantes locales, lo que, a su vez, puede ayudar a mejorar las futuras políticas públicas.

Para concluir esta sección, cabe destacar dos cuestiones interrelacionadas. La primera es que la modernización y la mejora de los barrios tienen el potencial de desafiar algunas nociones limitadas de comunalización en la medida en que implican la incorporación de los habitantes urbanos previamente excluidos a una ciudadanía urbana más amplia. Al hacerlo, **la consolidación y mejora de los asentamientos y la mejora de los barrios son sinónimos de la adopción de una concepción de la propia ciudad como un bien común que pueden disfrutar todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin necesidad de entrar en el mercado formal del suelo y la vivienda**. Esto se demuestra en el sentido de que muchos de los casos descritos anteriormente no afectan solo a las comunidades muy localizadas. Por el contrario, funcionan como pilotos que conectan de manera ascendente con los recursos gubernamentales locales, regionales o incluso nacionales para permitir ampliar la escala de las prácticas de comunalización, y también de manera descendente a través de la participación de redes de federaciones y organizaciones de personas pobres urbanas y de intercambios de aprendizaje entre iguales. Dicha dimensión hace que esta comunalización sea especialmente interesante para abordar los problemas asociados a la igualdad urbana.

En este sentido, vale la pena reflexionar sobre **el creciente papel que desempeñan los GLR a la hora de comprometerse con estas prácticas de comunalización, apoyarlas e incluso iniciarlas**. Se trata de una señal positiva y alentadora. Tiene el potencial de

24 Paquette Vassalli, «Participatory neighborhood improvement programs: a way par excellence to promote greater urban and territorial equity from the bottom. Zooming onto Latin-American inspirational experience».

25 Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, «Slum Upgrading in Latin America».

26 Paquette Vassalli, «Participatory neighborhood improvement programs: a way par excellence to promote greater urban and territorial equity from the bottom. Zooming onto Latin-American inspirational experience».

27 Los ejemplos de Medellín y Bogotá se basan en Paquette Vassalli.

ayudar a cubrir el déficit de vivienda e infraestructuras de muchos habitantes de las ciudades de todo el mundo y, al mismo tiempo, reducir la carga para los habitantes de la autoprovisión de vivienda e infraestructuras. Sin embargo, para que esto se mantenga y sea sostenible, **los GLR deben seguir comprometidos con la cogestión, la coplanificación y la coproducción, en lugar de intentar liderar dichas iniciativas**. Para que los GLR apoyen la consolidación y la ampliación de los procesos de comunalización y los dividendos de equidad que generan —de hecho, para que se vinculen con asociaciones centradas en la comunalización—, primero deben reconocer los orígenes colectivos, incrementales y arraigados de estas prácticas de comunalización y su deseo de integrarse en el tejido urbano *en los propios términos de las personas que los impulsan*. Centrarse únicamente en la mejora de las condiciones materiales de la población que vive fuera de los mercados formales del suelo y la vivienda, a expensas de un enfoque político o de desarrollo, corre el riesgo de socavar la agencia colectiva y el potencial de la ciudadanía activa que reside en las comunidades y sus prácticas de comunalización. También corre el riesgo de debilitar el pacto social renovado con los ciudadanos y ciudadanas que representan las experiencias de cocreación y asociación, al reducir la capacidad de sus habitantes de seguir cogobernando sus bienes comunes a lo largo del tiempo, si la preocupación por mejorar el valor del suelo y de la propiedad de los barrios supera el deseo de mejorar la vida de sus habitantes. La sección 4 retomará el tema de las condiciones para que el compromiso de los GLR con las prácticas de comunalización garantice que esto produzca y mantenga los bienes comunes como un canal para la reparación distributiva y las prácticas de creación de ciudades emancipadoras.

Fuente: Ovidio Alberto Arenas R., Flickr. Antioquia, Colombia.

3.4 (Re)apropiaciones de suelo y bienes comunes económicos

El tercer tipo de bienes comunes de suelo, vivienda y servicios que se describe en el capítulo implica la (re)apropiación del suelo para restablecer los medios de subsistencia o, en algunos lugares, para mantener la vida misma. Son prácticas que reclaman el acceso y el uso del suelo urbano fuera de la propiedad o del alquiler formal. Implican el trabajo y el comercio informales en espacios públicos y privados, actividades económicas a domicilio, economías solidarias y de trueque, o diversas formas de «jardinería de guerrilla» y agricultura urbana. **Estas prácticas de comunalización reivindican de forma efectiva la propia ciudad como un bien común en respuesta tanto a la financiarización y mercantilización del suelo urbano como a las políticas de planificación excluyentes que fracturan el derecho a la ciudad para determinados habitantes y usos.** Se basan en un concepto de ciudad como un conjunto de recursos comunes que los ciudadanos y ciudadanas pueden reclamar, a menudo mediante la articulación del valor de uso o la función social del suelo urbano, pero también, directamente, por la necesidad de supervivencia cotidiana. Tal y como se muestra en este capítulo, estas prácticas apuntan a un fuerte nexo entre los bienes comunes económicos urbanos y los modelos de solidaridad económica y democracia económica.

La (re)apropiación del suelo para actividades económicas y de subsistencia implica prácticas que, frecuentemente, igual como se ha descrito en referencia a la vivienda incremental, están «en tensión» con las lógicas oficiales de planificación, derecho, propiedad y trabajo[28]. La noción de «tensión» es útil, ya que estas prácticas de (re)apropiación del suelo suelen ser el resultado de negociaciones con los planes y reglamentos oficiales y con los GLR encargados de hacerlos cumplir. Y estas negociaciones son las que permiten hacer reales las posibilidades de comunalización, aunque estas puedan ser vulnerables, limitadas en el tiempo e inciertas.

28 Caldeira, «Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south».

Dichas negociaciones también ayudan a desafiar el sistema binario de planificación de legalidad/ilegalidad. **La existencia de este tipo de negociaciones significa que los GLR siempre tienen un papel en las prácticas de comunalización, ya sea porque las suprimen; las criminalizan y ejecutan desalojos; las reconocen y apoyan tácitamente, o las permiten activamente mediante su reconocimiento.** Aunque a continuación se exponen ejemplos de prácticas lideradas por la comunidad, son las experiencias que se basan en la colaboración con los GLR las que realmente ilustran la importancia del papel de estos últimos a la hora de permitir, o mantener, estos tipos vitales de prácticas de comunalización.

¿Cómo son estas (re)apropiaciones del suelo como bien común? Una cuestión fundamental es la *presencia* estructural de estas prácticas en las economías informales de las ciudades tanto del sur como del norte global. Es importante recordar que, a escala mundial, el 61 % de todos los trabajadores (dos mil millones de personas) realizan actividades informales, aunque con considerables variaciones regionales[29]. Dentro de este contexto, el acceso equitativo al suelo público (y, en menor medida, al privado) es clave para emprender las innumerables actividades informales que forman parte de las estrategias de subsistencia de muchos y muchas habitantes de las ciudades, y en particular de los grupos más marginados. Es el caso del comercio informal, la venta ambulante, la recogida de residuos y el reciclaje, o también de la industria ligera. Cada uno de estos oficios depende del acceso al espacio y la infraestructura de la ciudad como lugares de trabajo. Puede tratarse de calles públicas donde los vendedores ambulantes comercializan sus productos; terrenos urbanos vacíos donde se ubican los mercados; lugares de infraestructuras públicas como centros de recogida local y vertederos donde trabajan los recicladores, clasificadores y recolectores informales de residuos; nodos de transporte donde se reúne el paratránsito informal, o las callejuelas y los callejones de los asentamientos informales donde las pequeñas empresas trabajan, elaboran, venden y almacenan mercancías. **Estos espacios clave de producción e intercambio se comunalizan a través del uso directo y la (re)apropiación en lugar de a través de un permiso formal o de la propiedad. Es precisamente así porque se han vuelto inasequibles e inaccesibles por los mecanismos de cercamiento *de facto*, como la mercantilización del suelo o las normas de planificación excluyentes que no consideran las prácticas de subsistencia informales como usos legítimos del ámbito público urbano.** Al hacerlo, participan en lo que se ha denominado «comunalización del espacio» dentro de las perspectivas de «comunalización de la ciudad»[30], ya que tratan de (re)afirmar el valor de uso del espacio urbano que, en algunos contextos, refleja las interpretaciones colectivas establecidas desde hace tiempo de este espacio y la aceptación de diversos derechos de propiedad.

Las prácticas de (re)apropiación del suelo tienden a ser reivindicaciones más que derechos. Son prácticas que desean, y de hecho necesitan, ciertos tipos de reconocimiento: el derecho a ejercer trabajos en espacios públicos comunes, el reconocimiento de diversas formas de trabajar en la ciudad o el derecho a estar en la ciudad. En este sentido, estas prácticas de comunalización requieren sus propias tácticas y esfuerzos específicos. Por lo tanto, la organización colectiva es un elemento siempre presente en estas prácticas; sin esta organización, probablemente serían insostenibles. La organización de los recicladores informales, los vendedores ambulantes, los comerciantes del mercado, los trabajadores a domicilio y los trabajadores del paratránsito suelen centrarse en dos objetivos. En primer lugar, destacan el papel fundamental que desempeñan estas prácticas económicas para contribuir al funcionamiento económico amplio de la ciudad. En segundo lugar, remarcan su papel para la subsistencia de amplios sectores de trabajadores pobres y otras poblaciones marginadas. **Las organizaciones afirman que estas prácticas de comunalización son vitales para la ciudad, pero también, y especialmente, para sus habitantes más vulnerables.** Por ejemplo, en **Bogotá** (Colombia), la Asociación de Recicladores de Bogotá ha movilizado apoyos para que se reconozca el reciclaje como profesión y ha conseguido que sus miembros tengan acceso oficial a los residuos y al suelo para realizar su trabajo. Su campaña se centró en la contribución de los recicladores a la cadena de valor del reciclaje, así como en la importancia de su papel medioambiental, económico y de servicio público para reducir la demanda de nuevas materias primas. Es importante destacar que la asociación reúne a algunos de los sectores más vulnerables de la población, a menudo personas migrantes y desplazadas, con bajos niveles de educación y con pocas alternativas de empleo. A principios de la década de 2010, la ciudad de Bogotá aceptó muchas de las propuestas presentadas por la asociación como parte de su plan de gestión de residuos revisado. Entre ellas se incluía el desarrollo de un plan de pagos para promover la recuperación de materiales reciclables y la realización de pagos directos a los recicladores individuales (véase el recuadro 4.2 para obtener más información)[31].

29 El empleo informal representa aproximadamente el 90 % del empleo en países en desarrollo y el 67 % en países emergentes según WIEGO, «Policy Framework», Informal Economy, 2022, https://bit.ly/3vVrCvn.

30 Stavrides, *Common Space: The City as Commons*.

31 Olga Abizaid y Federico Parra, «Waste pickers as public service providers in Bogotá, Colombia», en *Building Inclusive Cities: Highlights from the Inclusive Cities Project*, ed. Rhonda Douglas (Manchester: WIEGO, 2017), 22-25.

En el mundo se encuentran muchos ejemplos de grupos de acción local que negocian un reconocimiento similar para los trabajadores informales, desde los vendedores y vendedoras ambulantes hasta los trabajadores y trabajadoras del ámbito de los residuos. En Warwick Junction, en **Durban** (Sudáfrica), los vendedores ambulantes y los trabajadores del transporte se integraron en un plan para planificar un importante nexo de transportes. Asimismo, una de las nuevas leyes nacionales de la India reconoce a los vendedores ambulantes y garantiza la asignación de espacio para ellos dentro de los planes maestros urbanos[32]. También se está produciendo un cambio político y normativo para buscar formas para que los GLR puedan relacionarse más directamente con el trabajo informal, los trabajadores y los lugares de trabajo. **Esta es una de las múltiples formas en las que los GLR pueden apoyar las prácticas de comunalización y, en el mismo proceso, trabajar hacia el compromiso del ODS 11 de no dejar a nadie atrás. Se trata de un imperativo que se ha hecho aún más urgente tras la crisis de la COVID-19.** Los GLR están revisando las políticas urbanas tras la pandemia, y es alentador observar que pueden basarse en las buenas prácticas. Ya han trabajado para apoyar estos usos e iniciativas mediante nuevas formas de reconocimiento, planificación conjunta y regulación de los diferentes usos del suelo en la ciudad, tal y como detalla el capítulo en la sección 4. Sin embargo, al hacerlo, los términos del reconocimiento deben conservar las raíces de la comunalización de tales prácticas. **A medida que se reconocen más trabajos y trabajadores, y que el acceso a los espacios de trabajo públicos y privados está más protegido, es importante que este reconocimiento conserve cierto grado de flexibilidad, de modo que las nuevas formas de cercamiento, propiedad y limitación no sustituyan lo que antes eran prácticas de comunalización.** Por ejemplo: el establecimiento de zonas de venta para algunos vendedores ambulantes no debe implicar la creación de nuevos recintos que excluyan a los nuevos vendedores y vendedoras que migran a la ciudad del acceso a los espacios reconocidos y regulados.

Un segundo conjunto de bienes comunes relacionados con la reapropiación del suelo con fines económicos consiste en la reutilización de infraestructuras construidas no utilizadas o en desuso[33]. Lo que caracteriza a estos bienes comunes es tanto la función social del suelo (y de las infraestructuras urbanas) como el hecho de que funcionan siguiendo una lógica alternativa a la del control estatal o del mercado. En su lugar, representan los principios de solidaridad, inclusión y cuidado. Un ejemplo es la aparición de economías populares de trueque e intercambio y las asambleas de barrio en el mercado de La Salada, en **Buenos Aires** (Argentina), que iniciaron el movimiento organizado de trabajadores y trabajadoras desocupados que buscaban recuperar fábricas abandonadas[34]. Otro ejemplo es la apropiación de almacenes públicos y otras infraestructuras públicas por parte de proyectos solidarios en varias ciudades latinoamericanas y del sur de Europa, con el fin de atender necesidades inmediatas relacionadas con el consumo y la seguridad alimentaria. A medida que se extendía la pandemia de la COVID-19, las plataformas solidarias de **Rosario** y **Santa Fe** (Argentina) y los grupos de ayuda mutua de **Milán** y **Nápoles** (Italia) y de **Atenas** (Grecia) reutilizaron las infraestructuras de los barrios para producir y distribuir alimentos, productos de consumo y servicios sanitarios básicos. Es importante destacar que en las ciudades argentinas se realizó con el apoyo de movimientos y organismos municipales. Esto apunta el potencial de las prácticas de comunalización para contribuir a los medios de subsistencia que podrían dar lugar a iniciativas de coproducción en las que participen los GLR y los colectivos urbanos[35].

Los bienes comunes económicos establecidos en terrenos urbanos reapropiados pueden implicar prácticas colectivas y solidarias que encajan con los principios del movimiento de la economía solidaria. Pueden establecerse a través de formas de gobernanza de los trabajadores y de las cooperativas. Tal y como se ha comentado anteriormente, el aumento de las formas de producción autónomas dentro de las comunidades puede mejorar potencialmente la gobernanza democrática de los recursos comunes[36]. Encontramos algunos ejemplos en experimentos preliminares en el Reino Unido, donde las asociaciones público-comunes ofrecen modelos democráticos que pueden permitir la creación de riqueza basada en la comunidad y dirigida por los trabajadores y trabajadoras. En **Preston** (Reino Unido), las instituciones municipales adquieren bienes y servicios a escala local que luego se utilizan para generar circuitos urbanos de riqueza comunitaria y multiplicadores económicos. Estas formas de democracia económica replantean el papel de las ciudades y las consideran como lugares cruciales para la comunalización de servicios e infraestructuras urbanas[37].

32 Para más ejemplos e información, véase: WIEGO y Asiye Etafuleni, «Public Space Trading Innovations in Delhi, India and Durban, South Africa», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

33 Esta sección se basa en Koliulis, «Defining and discussing the notion of commoning».

34 Veronica Gago, «What are popular economies? Some reflections from Argentina», *Radical Philosophy* 2, n.º 2 (2018): 31–38.

35 Leandro Minuchin et al., «Municipal Logistics: Popular Infrastructures and Southern Urbanisms during the Pandemic», 2020, https://bit.ly/3vrQP1g.

36 Koliulis, «Defining and discussing the notion of commoning».

37 Andrew Cumbers, *The Case for Economic Democracy* (Cambridge: Polity Press, 2020).

Por último, otro tipo clave de bienes comunes que implica la (re)apropiación del suelo urbano se asocia con la seguridad y la soberanía alimentaria y se relaciona con procesos de agricultura urbana o prácticas de «jardinería de guerrilla» (es decir, prácticas de cultivo de alimentos, semillas o flores en terrenos que los jardineros no tienen técnicamente el derecho legal de cultivar; véase el capítulo 7, sección 4, para obtener un análisis más detallado). **Ambas prácticas, que promueven el uso del suelo urbano y periurbano para la producción de alimentos y la jardinería en general, reafirman el papel vital del suelo urbano y la importancia de proteger su valor de uso dentro de un contexto de profunda especulación y mercados de suelo financiarizados.** En algunos casos, como en **Melbourne** (Australia), estas prácticas representan esfuerzos por regenerar la vegetación autóctona, mientras que en otros, como en **París** (Francia), intentan compensar el aumento de las temperaturas o la pérdida de biodiversidad mediante el uso de soluciones basadas en la naturaleza. Sin embargo, en muchos casos la agricultura urbana y la jardinería de guerrilla representan formas originales de facilitar el acceso al suelo urbano a personas, incluidas las migrantes, que tradicionalmente han sido excluidas de él. En **Sevilla** (España), el papel de la agricultura urbana, utilizada como práctica de comunalización con dimensiones tanto distributivas como de reconocimiento, llevó al equipo de la coalición municipal a orientar los recursos financieros en su favor a principios de los años 2000. Ello se consiguió mediante mecanismos de presupuestos participativos[38].

Estas prácticas de comunalización del suelo han cobrado especial importancia en el contexto de la pandemia de la COVID-19, que, al igual que otras crisis, ha perturbado tanto los medios de subsistencia económicos como las redes de distribución de alimentos. En muchos contextos marcados por la ausencia, o el alcance limitado, de los sistemas de bienestar y protección social, las comunidades más pobres se han visto especialmente afectadas y el hambre ha (re) aparecido. En respuesta, los grupos comunitarios han ampliado las prácticas de cultivo colectivo de alimentos, la producción y la distribución de alimentos en terrenos urbanos vacíos y otros «infrautilizados». En algunos contextos, los GLR están respondiendo apoyando activamente iniciativas similares. En **Quezon City** (Filipinas), la Oficina Municipal está ampliando su programa de sostenibilidad alimentaria y está convirtiendo parcelas ociosas de la ciudad en huertos que serán cultivados por mujeres y organizaciones de base[39]. Junto con el suministro de kits de iniciación de semillas, asegurar terrenos públicos para fines agrícolas es un componente clave de la acción de apoyo de los GLR a favor de los bienes comunes urbanos.

De forma similar, **la agricultura urbana y las prácticas de comunalización que la sustentan se reconocen cada vez más como una respuesta equitativa y necesaria a las vulnerabilidades inducidas por el clima**. En **Rosario** (Argentina), la agricultura urbana cobró fuerza a raíz de la crisis económica de 2001 como medio para poner alimentos en la mesa y permitir la creación de empleo. A medida que este enfoque se extendió desde los huertos, las parcelas de los barrios y los espacios públicos a las zonas periurbanas, la agricultura urbana también empezó a considerarse una respuesta estratégica a las inundaciones y los episodios de calor. Tal y como se explica en el capítulo 7 (sección 5.3), con el tiempo, el *Programa de Agricultura Urbana de* **Rosario** ha ampliado su alcance para incluir la agricultura urbana en su planificación del uso del suelo. Ha identificado sistemáticamente terrenos públicos y privados vacíos o infrautilizados que los habitantes de bajos ingresos, y en particular los colectivos de mujeres, podrían utilizar para cultivar alimentos[40]. El caso de Rosario ilustra el papel fundamental que pueden desempeñar los GLR para aumentar el acceso al suelo, protegerlo contra el cercamiento y apoyar iniciativas colectivas para satisfacer necesidades materiales vitales y reforzar la resiliencia climática de la ciudad a largo plazo.

3.5 Servicios públicos locales universales

En este capítulo, anteriormente se ha argumentado que la fragmentación y la disgregación de la prestación de servicios públicos e infraestructuras son un factor clave de la desigualdad urbana. Aquí, los servicios públicos se entienden como «sistemas determinados y desarrollados colectivamente por las sociedades, organizados a través del Estado subnacional o central, para producir o suministrar bienes comunes» y como «formas de provisión colectiva para satisfacer necesidades compartidas»[41]. Estas definiciones destacan uno

38 Yves Cabannes y Barbara Lipietz, «Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics», *Environment and Urbanization* 30, n.º 1 (2018): 67–84.

39 Ofelia Bagotlo, «We also want greens in our meals: community gardens in the Philippines», *International Institute for Environment and Development*, 2021, https://bit.ly/3717P5c.

40 Anne Maassen y Madeleine Galvin, «Rosario, Argentina Uses Urban Farming to Tackle Economic and Climate Crises», *World Resources Institute - Insights*, 2021, https://bit.ly/3wblwqT.

41 David Hall, «Definition of Public Services for the GI-ERSC Public Service

Fuente: Center for Community Initiatives de Tanzania.
Líderes locales reunidos debaten sobre la red de alcantarillado comunitario.

de los elementos clave del concepto de comunalización que se defiende aquí: resultados y procesos que son, por necesidad, colectivos a diferentes escalas. Sin embargo, en este caso concreto de los servicios públicos, **los bienes comunes se solapan de forma considerable con muchos conceptos similares y, en particular, con la noción de lo que es «público». Ello implica que la forma y la naturaleza de los bienes comunes de servicios e infraestructuras requieren alianzas, sobre todo con las instituciones estatales.** A continuación, se debate este tema a partir de los casos expuestos.

Los servicios públicos abordan las desigualdades de muchas maneras, desde «funcionar como una transferencia de ingresos colectivos *de facto*» («salario social» o «ingresos virtuales») hasta ser una forma de «acción colectiva para poner en común, compartir y redistribuir los recursos —mediante impuestos o seguros progresivos, o a través de tasas redistributivas para los usuarios— entre todos los miembros de una comunidad o sociedad que, de otro modo, no podrían (o serían menos capaces) de acceder a ellos individualmente»[42]. Dentro de los servicios públicos, este capítulo analiza la prestación de servicios específicos como: agua, alcantarillado, electricidad, recogida y tratamiento de residuos, carreteras, puentes, ferrocarriles, transporte, escuelas, hospitales y centros de cuidados[43]. Se trata de servicios habituales en la vida cotidiana. En realidad, no es posible participar plenamente en la vida social, económica y material de la ciudad sin estos servicios, ya que satisfacen necesidades básicas de desarrollo humano. Por lo tanto, son tanto fines en sí mismos como requisitos previos para una vida significativa y digna. También son fundamentales para el mandato de los GLR, lo que hace que el debate sea especialmente relevante para este informe.

¿Qué fragmenta la prestación de servicios públicos? Una de las razones por las que han surgido desigualdades en la prestación de servicios públicos es la tendencia constante a la privatización[44]. Los drásticos recortes en el gasto y el endeudamiento públicos, así como las rebajas fiscales regresivas, han reducido en gran medida los fondos de los servicios públicos y han promovido su comercialización. Esto ha sucedido al permitir la participación de operadores privados con ánimo de lucro, que han entrado en este ámbito a través de privatizaciones, concesiones, alianzas público-privadas y externalización. Sin embargo, muchas ciudades del sur global han estado casi siempre excluidas de las disposiciones formales por parte de los actores del mercado estatal o privado, ya sea como resultado de la inseguridad de la tenencia o, simplemente, debido a la ausencia de redes de servicios e infraestructuras[45]. Tal y como se ha comentado en el apartado anterior sobre los asentamientos informales y la mejora de los barrios, la comunalización suele adoptar la forma de autoprestación y coproducción de servicios por parte de los y las habitantes que lo necesitan. Sin embargo, estas acciones necesarias suelen tener un gran coste para las comunidades.

Por lo tanto, la comunalización de los servicios públicos puede adoptar dos formas muy diferentes. La primera forma se da cuando no existen servicios públicos; en este caso, **las estrategias de comunalización pasan por una mayor provisión pública, tanto para reducir la carga**

Narrative Working Group», 2021; Daria Cibrario, «Beyond health workers, millions more need better conditions to beat Covid-19», Public Services International, 2020, https://bit.ly/3pv0rSw.

42 Daria Cibrario y Vera Weghmann, «Access to quality local public services for all: a precondition to beat inequality», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

43 "Well-designed social protection systems contribute to reducing poverty and inequality, while enhancing social cohesion and political stability", p. vi. OIT, «World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals» (Ginebra, 2017), https://bit.ly/3MAU78f.

44 Cibrario y Weghmann, «Access to quality local public services for all: a precondition to beat inequality».

45 Satterthwaite, «Upgrading basic service provision in informal settlements: city led, community led and commoning».

de autoprestación que recae sobre las comunidades como para garantizar que se aborden los déficits en los servicios. Este enfoque se ha analizado en los apartados anteriores sobre la mejora de los asentamientos informales y la mejora de los barrios. La segunda forma se da cuando **la comunalización quiere proteger los servicios públicos existentes contra la privatización, seguir garantizando la igualdad de provisión e insistir en que los servicios sigan siendo desmercantilizados y accesibles y estén protegidos contra la fragmentación**. En ambos casos existe una diversidad de modelos de prestación de servicios públicos que ven dichos servicios como bienes comunes a los que se puede acceder universalmente a través de procesos colectivos y democráticos. Su objetivo, como el de todas las comunalizaciones, es resistirse a la mercantilización de los servicios públicos y, al mismo tiempo, generar nuevos acuerdos institucionales, a diferentes escalas, que puedan ofrecer lo que es esencial para los habitantes urbanos.

Esta sección se centra en la segunda forma de comunalización. **Una de las formas de garantizar que los servicios sigan siendo bienes comunes asegurados y prestados por las instituciones públicas (y a menudo por los GLR) es mediante su remunicipalización o desprivatización.** Las autoridades locales, los habitantes locales y los trabajadores públicos están desprivatizando cada vez más los servicios públicos y los recursos comunes para devolverlos a la propiedad y el control públicos. Este proceso suele incluir experimentos con mecanismos de gobernanza democrática, responsabilidad y participación. Está ocurriendo de varias maneras: con la no renovación de concesiones y contratos de externalización plurianuales con proveedores privados; con la recuperación tras la retirada o la quiebra del operador privado; por decisión de las autoridades locales, o mediante referéndums democráticos. En febrero de 2021, la base de datos de *Public Futures* recogía 1.451 ejemplos verificados desde el año 2000, de los cuales 974 correspondían a desprivatizaciones y 477 a municipalizaciones. Estos casos abarcan una amplia gama de servicios públicos, que van desde el agua, la energía, la recogida y el tratamiento de residuos, el transporte, la educación, la sanidad, los servicios sociales y las telecomunicaciones, hasta los servicios de la Administración local (vivienda, limpieza de edificios, mantenimiento de espacios e infraestructuras públicas, comedores, servicios funerarios, aparcamientos municipales e infraestructuras deportivas)[46].

Es importante considerar la remunicipalización como una práctica escalar que está siendo en gran medida adoptada por GLR. Esta tendencia es más notable en los países con cierto grado de gobernanza descentralizada y desconcentración, porque permite a los municipios desprivatizar y recuperar el control de ciertos servicios. De los 1.451 casos verificados registrados en todo el mundo, el 64 % se han llevado a cabo a escala municipal; el 23 %, a escala intermunicipal (con un marcado aumento en los últimos 10 años), y el 13 %, a escala regional, pero menos del 1 %, a escala nacional. Por último, el 49 % de estos casos son ahora de propiedad directa del gobierno, el 28 % son de empresas públicas (con los municipios como accionistas mayoritarios) y el 5,5 % están en régimen de copropiedad, mientras que el 4 % implican la propiedad comunitaria a través de cooperativas.

Recuadro 4.2

La lucha contra las desigualdades a través de la remunicipalización

Las políticas neoliberales radicales impulsadas en Chile a partir de 1973, tras el golpe militar, dieron lugar a la privatización de todos los sectores de servicios públicos y a la comercialización de los recursos naturales del país. Ello condujo a un aumento sustancial del precio de los servicios públicos[47]. Cuatro décadas más tarde, Chile es uno de los países con mayores niveles de desigualdad entre los países de renta alta, con una brecha de ingresos de más de ocho veces entre el 20 % más rico y el 20 % más pobre de su población, donde este último es incapaz de pagar servicios públicos vitales[48]. En este contexto, desde 2015, el municipio de **Recoleta** ha priorizado la creación de

46 Publicada en 2021, la base de datos de *Public Futures* es el primer intento de recoger el alcance del proceso de remunicipalización global. A falta de datos oficiales facilitados por las instituciones, esta base de datos utiliza los trabajos iniciales publicados por el Transnational Institute. Satoko Kishimoto y Olivier Petitjean, «Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation» (Amsterdam y París, 2017), https://bit.ly/39eQiqK. La base de datos ha sido elaborada por una red de activistas supervisada por el profesor Andrew Cumbers de la Universidad de Glasgow. Cualquiera puede informar sobre un caso a través de la página web y el equipo del profesor Cumbers lo verifica y documenta.

47 Alexander Panez Pinto, «Re-building public ownership in Chile: social practices of the Recoleta commune and challenges to overcoming neoliberalism», en *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, ed. Satoko Kishimoto, Lavinia Steinfort, y Olivier Petitjean (Amsterdam y París: Transnational Institute, 2020), 127-37, https://bit.ly/38Bua9F.

48 BBC News, «Chile protests: Is inequality becoming worse?», *Reality Check*, 2019, https://bbc.in/3krRklL. Además, «En Chile, el coeficiente de Gini (la herramienta más utilizada para medir las desigualdades de ingresos, bajó de 0,57 en 1990 a 0,47 en 2017. Sin embargo, el país todavía tiene el segundo mayor coeficiente de Gini entre los países de la OCDE, muy por encima del promedio del grupo de los países ricos (0,32).» ONU-Hábitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization», 23.

servicios públicos locales en las zonas donde la población está más necesitada (el 14 % vive en la pobreza). Tras un proceso consultivo participativo con la población local, Recoleta abrió la primera «farmacia popular» del país. El gobierno local se convirtió en comprador y proveedor directo de medicamentos asequibles para la población. También estableció un plan de seguridad social accesible para cubrir a los habitantes de bajos ingresos. En 2020, el ahorro mensual en medicamentos de los habitantes locales fue de hasta el 70 %. Mientras tanto, otros 80 municipios de todo Chile también abrieron sus propias farmacias populares, que ahora se han unido en una asociación nacional[49].

Ruanda ha introducido un plan de seguro médico público de base comunitaria (*mutuelles de santé*) que cubre ya a más del 81 % de la población. También ha puesto en marcha otros planes de seguros sanitarios públicos y privados. Ruanda está considerado como un país puntero entre los países africanos a la hora de ofrecer una cobertura sanitaria universal[50]. El resultado ha sido una reducción de dos tercios de la mortalidad infantil y una cobertura casi universal de la escolarización primaria[51]. Gracias a su sistema sanitario público y universal, Ruanda ha podido afrontar la pandemia de la COVID-19 con mucho éxito. De hecho, el país tiene una de las tasas de incidencia más bajas del continente africano[52].

En **Bogotá** (Colombia), en 2012, el entonces alcalde Gustavo Petro remunicipalizó la mitad de los servicios de recogida de residuos de la ciudad y, simultáneamente, formalizó e incorporó a los trabajadores informales de la recogida de residuos como parte del servicio municipal de gestión de residuos. Esto duplicó aproximadamente sus ingresos hasta los 200 dólares mensuales (para obtener más detalles, véase la sección anterior)[53].

En **Dar es-Salam** (Tanzania), los servicios de agua se privatizaron en 2003 como parte de las condiciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la reducción de la deuda. El Banco Mundial destinó un fondo de 164,6 millones de dólares para llevar a cabo la privatización. Sin embargo, esta privatización fracasó, ya que las empresas privadas fueron incapaces de prestar el servicio conforme al acuerdo contractual. Por ello, la ciudad remunicipalizó el servicio al cabo de solo dos años de la privatización. Entonces una empresa pública consiguió ampliar la cobertura y mejorar la prestación del servicio de agua en la ciudad. Sin embargo, gran parte de la población de Dar es-Salam sigue sin tener acceso al agua corriente[54].

3.6 Financiación colectiva

El quinto tipo de bienes comunes que describe el capítulo no está específicamente relacionado con el suelo, la vivienda y los servicios, pero es una parte fundamental de su proceso de creación. Esta sección trata sobre los mecanismos financieros que permiten el desarrollo, la ampliación y la consolidación de viviendas seguras, el acceso a los servicios y otras dimensiones que hacen posible una vida urbana digna. En palabras de la Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda: «No es ningún secreto que la cueva de Aladino de las finanzas del sector privado que hace girar al mundo está mayormente cerrada para las personas pobres»[55]. Y añaden: «En el sistema bancario mundial abunda el capital, pero las comunidades de bajos ingresos con probada solvencia y tasas de reembolso del 100 % de los préstamos siguen siendo consideradas como un riesgo bancario: la informalidad de las vidas, los trabajos y los sistemas de supervivencia de las personas pobres simplemente no encaja con las normas y regulaciones de los sistemas financieros formales». La mayoría de los y las habitantes pobres de las ciudades están excluidos de los sistemas bancarios formales y, con demasiada frecuencia, se ven obligados a recurrir a formas de financiación privadas y abusivas. Además, la disponibilidad de financiación gubernamental para apoyar las prácticas de comunalización suele ser muy escasa. Muchos GLR solo disponen de recursos limitados para financiar la vivienda y las infraestructuras, los cuales incluso pueden verse desviados para cubrir las

49 ACHIFAR, «Asociación Chilena de Farmacias Populares», 2022, https://bit.ly/3koCpZr.

50 Médard Nyandekwe, Manassé Nzayirambaho, y Jean Baptiste Kakoma, «Universal health insurance in Rwanda: major challenges and solutions for financial sustainability case study of Rwanda community-based health insurance part I», *The Pan African Medical Journal* 37 (2020): 55.

51 Banco Mundial, «The World Bank in Rwanda», Where We Work, 2021, https://bit.ly/3rZe6W8; Mariana Mazzucato et al., «COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities: An International Comparison», 2021, https://bit.ly/37MQQEb.

52 Naz Karim et al., «Lessons Learned from Rwanda: Innovative Strategies for Prevention and Containment of COVID-19», *Annals of Global Health* 87, n.º 1 (2021): 23.

53 Vera Weghmann, «Taking our public services back in house - A remunicipalisation guide for workers and trade unions», 2020, https://bit.ly/3MBDqcK.

54 Weghmann.

55 Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, «Low-income housing finance from commercial banks in Nepal», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

necesidades de la población más rica debido a la presión política o la inercia de los presupuestos operativos. Esta situación agrava tanto la vulnerabilidad de los comuneros y comuneras como la necesidad de comunalizar.

Una de las formas más comunes de respuesta colectiva a esta situación se encuentra en la gran cantidad de grupos de ahorro y microcrédito colectivos que han surgido y se pueden encontrar en todos los asentamientos informales y barrios desfavorecidos del mundo. **Estos grupos de ahorro, frecuentemente formados y organizados por mujeres, representan una infraestructura financiera colectiva que se ha calificado como una «forma de comunalización antipobreza»[56].** Permiten establecer una red de seguridad para las personas pobres y, con ello, les abren la posibilidad de prosperar. Principalmente se crearon para hacer frente a las necesidades cotidianas y de emergencia, pero algunos de estos fondos de ahorro colectivo han desarrollado sofisticados mecanismos financieros que utilizan los ahorros como capital inicial para los fondos rotatorios. Han desarrollado una gama de productos financieros para sus miembros que incluyen préstamos para proyectos comunitarios para financiar viviendas colectivas, saneamiento e infraestructuras básicas.

Un ejemplo de ello se encuentra en Nepal, donde en 1997 se crearon varios grupos de ahorro y crédito formados por mujeres. La iniciativa comenzó en tres asentamientos pobres de **Katmandú** (Nepal) y recibió el apoyo de la ONG Lumanti. Con el tiempo, se ha convertido en un movimiento cooperativo de ahorro de ámbito nacional formado por 30 cooperativas en 18 ciudades: el *Community Women's Forum*. Poco a poco, este grupo ha podido conseguir los primeros préstamos bancarios comerciales para ayudar a las mujeres pobres en sus proyectos de vivienda[57]. Después de experimentar en la ciudad piloto de **Lekhnath** (Nepal), con la ayuda y la mediación de un banco local, desde entonces el proceso se ha ampliado a seis municipios, que trabajan con cuatro bancos comerciales (y con dos más en proyecto). La iniciativa ha permitido la financiación de proyectos de vivienda planificados e impulsados por la comunidad, que actualmente están creciendo en escala. Además, aunque la normativa bancaria vigente en Nepal sigue prohibiendo los préstamos colectivos a las comunidades o cooperativas de ahorro, el proceso ha podido innovar y desarrollar un fondo rotatorio de préstamos *de facto* dentro del banco que ha permitido financiar más infraestructuras colectivas[58]. Hasta la fecha, se han prestado un total de 1,94 millones de dólares para financiar la construcción de 1.109 viviendas, y se espera que este sistema se amplíe y se replique en otras ciudades de Nepal, a medida que más y más bancos se convenzan de la «bancabilidad» de las comunidades de personas pobres urbanas.

En Nepal, la infraestructura financiera colectiva de los grupos de ahorro de mujeres ha desempeñado un papel fundamental en el desbloqueo de la financiación privada formal para apoyar los proyectos de comunalización de las personas pobres. Otro elemento fundamental en este proceso ha sido el apoyo de otros actores, incluidos los GLR, que han ayudado con la mediación. En la ciudad piloto de **Lekhnath**, en particular, el gobierno municipal, que estaba «comprometido con el apoyo a las soluciones colectivas e impulsadas por las personas para resolver los graves problemas de vivienda de la ciudad», ha desempeñado un papel fundamental, ya que ha apoyado las negociaciones de la ONG Lumanti con el banco para desarrollar préstamos de suelo y vivienda. La iniciativa también se ha beneficiado de un fondo de garantía «para ayudar al banco a sentirse más cómodo a la hora de trabajar con prestatarios y prestatarias pobres»[59]. Además, el ayuntamiento ha apoyado a las cooperativas de ahorro suministrando infraestructuras básicas a los asentamientos recién adquiridos. A partir del éxito de esta experiencia, otros municipios de Nepal con poca liquidez están encontrando formas de cumplir con sus mandatos como GLR. Facilitan el acceso a la financiación del suelo y la vivienda con condiciones aceptables y a través de memorandos de entendimiento con los bancos comerciales. De este modo, están contribuyendo a aportar soluciones concretas a los déficits de vivienda e infraestructuras, que constituyen motores clave de la desigualdad.

A la hora de debatir el potencial de la financiación basada en el ahorro colectivo para obtener fondos para el suelo, la vivienda y los servicios para las personas pobres, es especialmente pertinente considerar el notable ejemplo del programa nacional *Baan Mankong* (*Vivienda segura*) en Tailandia. Este programa financiado por el gobierno se lanzó en 2003 bajo los auspicios del Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias y ha proporcionado préstamos blandos y subvenciones para infraestructuras que han permitido mejorar el parque de viviendas de todo el país. El programa *Baan Mankong* canaliza la financiación a través de las cooperativas de ahorro de las personas pobres urbanas dentro de un proceso que desarrolla la capacidad de planificación y negociación de los habitantes de los asentamientos informales. En este caso, los GLR también desempeñan un papel fundamental para apoyar las negociaciones entre las comunidades y los organismos

56 Satterthwaite, «Upgrading basic service provision in informal settlements: city led, community led and commoning».

57 Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, «Low-income housing finance from commercial banks in Nepal».

58 El reembolso de préstamos individuales se realiza en una cuenta especial bajo la supervisión de las cooperativas de ahorro.

59 El fondo de garantía vino de la Community-Led Infrastructure Finance Facility, una agencia del Reino Unido que provee asistencia financiera a proyectos de vivienda autosuficientes en áreas de asentamientos informales. Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, «Low-income housing finance from commercial banks in Nepal».

propietarios del suelo, así como para suministrar infraestructuras y servicios básicos a los asentamientos nuevos y mejorados (véase el capítulo 9 para consultar más detalles sobre el programa). Igual que en Nepal, y a una escala aún mayor, el programa *Baan Mankong* ilustra cómo **la financiación puede convertirse en un instrumento para los bienes comunes si incluye a los grupos de bajos ingresos y se utiliza como catalizador de nuevas formas de gobernanza colaborativa y multiactoral**. Uno de los elementos más importantes es el carácter coproductivo de los mecanismos financieros que se utilizan o, para ser más precisos, el control permanente que ejercen los comuneros y comuneras sobre el uso de los fondos. Esto permite proteger el arraigo colectivo de las infraestructuras de suelo y vivienda que se financian, tanto ahora como en el futuro, lo que resulta de vital importancia, ya que este tipo de iniciativas se amplían con el tiempo. En **Nakhon Sawan** (Tailandia), por ejemplo, la financiación comunalizada no solo ha permitido la mejora de grandes partes de los asentamientos informales de la ciudad, sino que también ha permitido un impresionante y continuo proceso de empoderamiento de la comunidad. De este modo, las comunidades urbanas de personas pobres se han convertido en socios legítimos y formales en la toma de decisiones sobre proyectos de vivienda y planificación, e incluso de planificación de la salud y la resiliencia urbanas a escala de la ciudad.

La presupuestación participativa, entendida como una forma de toma de decisiones que involucra activamente a la ciudadanía para priorizar el gasto de los recursos públicos, también puede entenderse como un tipo de bien común. Sin embargo, en la práctica, su potencial para la distribución, la gobernanza, e incluso el empoderamiento, depende de cómo se gestione, tanto por los GLR como por las comunidades que participan en el proceso[60]. El ejemplo de **Sevilla** comentado anteriormente muestra cómo se han utilizado los presupuestos participativos para incluir a grupos marginados, como las personas migrantes, en los procesos de toma de decisiones. Esto ha hecho posible la expansión de prácticas de comunalización como la agricultura urbana. En **Belo Horizonte** (Brasil), los presupuestos participativos han ayudado a «modificar» las principales prioridades de desarrollo de la ciudad para garantizar que la mayor parte de los fondos presupuestarios destinados a proyectos participativos se gasten en las partes más pobres y marginadas espacial y socialmente de la ciudad. Es importante destacar que esta modificación ha sido el resultado de un proceso destinado a ampliar la participación ciudadana, especialmente la de las personas que suelen estar excluidas de los procesos formales de toma de decisiones y distribución. En ambos casos, **el uso de las finanzas como vehículo para la comunalización ha servido de catalizador para establecer un pacto renovado de gobernanza que implica a la ciudadanía que antes quedaba excluida**.

Fuente: ONG Lumanti.
Comunidad chauthe. Los miembros de la comunidad construyen sus propias viviendas gracias a los primeros préstamos concedidos por bancos, Pokhara, Nepal.

Los ejemplos de los presupuestos participativos y de los casos de Tailandia y Nepal son especialmente importantes por las implicaciones directas que tienen para la gobernanza. Además de fomentar la reparación distributiva, también responden a las dos dimensiones clave de la comunalización. En el recuadro 4.3, a continuación, se exponen otras formas más institucionales en las que los GLR pueden optimizar la financiación para apoyar medidas redistributivas relacionadas con el suelo, la vivienda y la prestación de servicios. A medida que estas alternativas se acerquen a los contextos específicos de los GLR, estos verán el impacto que pueden tener si ellos mismos exploran el amplio potencial de la comunalización, y ello puede acelerar enormemente su adopción.

Otro tipo de bienes comunes financieros que está ganando adeptos en varias partes del mundo es la creación de monedas locales como bien común. Han surgido como respuesta al fracaso del mercado, y del Estado, para emitir dinero de forma descentralizada. Los bienes comunes financieros se consideran un medio para fortalecer las comunidades, integrar el dinero en las comunidades locales y responder a los efectos de desplazamiento de los mercados de suelo, que cada vez están más financiarizados. Las monedas comunitarias tienen numerosas características de los bienes comunes urbanos, como la promoción del desarrollo comunitario y la incorporación de los principios de solidaridad y cooperación en el dinero. Entre los ejemplos de monedas paralelas que circulan por barrios urbanos bien definidos y a través de redes comerciales específicas se encuentra la libra de Brixton, en **Londres** (Reino Unido). Son ejemplos de comunalización de las finanzas, ya que se trata a las monedas digitales como bienes comunes[61].

60 Koliulis, «Defining and discussing the notion of commoning».

61 Myfanwy Taylor, «"Being useful" after the Ivory Tower: combining research and activism with the Brixton Pound», *Area* 46, n.º 3 (2014): 305-12.

Recuadro 4.3

Instrumentos financieros para la comunalización

Cinco maneras en las que los GLR pueden utilizar instrumentos financieros para promover la comunalización son las siguientes.

Impuestos locales

Los impuestos locales suelen considerarse una cuasitasa de usuario que se aplica a los servicios locales. Hay límites inherentes a la capacidad de los niveles subnacionales de gobierno para imponer impuestos redistributivos (ya que la población de mayores ingresos puede evitar potencialmente los impuestos locales más altos ejerciendo su influencia o «votando con los pies», es decir, mudándose). No obstante, los impuestos locales progresivos sí pueden aplicarse, sobre todo si se tiene en cuenta que los habitantes con mayores ingresos tienden a beneficiarse de disponer de una comunidad local más inclusiva, más próspera y más segura. Por ejemplo, bajo el liderazgo de una alcaldesa reformista, la ciudad de **Freetown** (Sierra Leona) ha introducido recientemente un sistema progresivo de impuestos sobre la propiedad que aplica una mayor carga fiscal sobre la población más rica y, en última instancia, tiene como objetivo aumentar los ingresos fiscales totales de la ciudad para apoyar hasta una quintuplicación de la prestación de servicios locales. Esta es una de diversas formas existentes de estructurar los impuestos sobre la propiedad para permitir un trato más favorable a las comunidades y a las personas con menores ingresos.

Tasas de usuario

Los economistas recomiendan con frecuencia el cobro de tasas por los servicios locales (por ejemplo, cuotas para el servicio de agua), pero los políticos no lo ven con buenos ojos. En el caso de muchos servicios, estas tasas pueden resultar regresivas (dado que los hogares con menos ingresos pagan una parte mayor de sus ingresos). Sin embargo, a falta de otras fuentes de financiación, las tasas que recuperan los costes podrían proporcionar acceso a servicios esenciales, como el acceso al agua potable, a precios más bajos que los proveedores privados. Los servicios de suministros locales podrían ofrecer una estructura tarifaria progresiva para la prestación de servicios municipales, como el agua, el saneamiento o incluso la electricidad. De este modo, se podría ofrecer a las poblaciones de bajos ingresos tarifas reducidas o acceso gratuito. Una de las barreras más importantes para el acceso a los servicios a las que se enfrentan los hogares con menos ingresos son los costes de conexión: cableado eléctrico, tuberías de agua, etc. Sin embargo, al no tener ese acceso, los hogares pobres pueden acabar pagando más por obtener el agua de otras fuentes que si estuvieran conectados al sistema municipal (véase el debate anterior). Las tarifas más bajas podrían financiarse mediante subvenciones cruzadas (es decir, cobrando tarifas a los hogares con mayores ingresos por encima de las tasas de recuperación de costes y utilizando el excedente de ingresos para subvencionar el suministro a la población más pobre). Muchos países también recurren a las transferencias fiscales del gobierno central para subvencionar el coste recurrente de la prestación de servicios a las personas pobres (por ejemplo, en Filipinas y Sudáfrica).

Captación del valor del suelo

A diferencia de los impuestos generales sobre la propiedad (que aplican el mismo tipo impositivo a todas las propiedades con el fin de generar ingresos recurrentes), una contribución de mejora es una carga relacionada con la propiedad que se aplica a propiedades específicas que se benefician de mejoras de infraestructura específicas (como el alumbrado público y las viviendas situadas a una cierta distancia —por ejemplo, un kilómetro— de determinados servicios, como nuevas estaciones de transporte, etc.). La captación del aumento del valor del suelo asociado a una nueva inversión del sector público a través de una contribución de mejora puede recaudar fondos para financiar dichas infraestructuras. Estos enfoques también pueden estructurarse de manera que generen ingresos para proporcionar servicios básicos a las zonas más pobres. Otro mecanismo es la tasa de urbanización o de impacto, que se cobra a los promotores para compensar el coste de la conexión de los nuevos proyectos residenciales y comerciales a las infraestructuras públicas (como carreteras y suministros públicos). El cobro de tasas de urbanización, cuyo coste puede repercutirse a los hogares y empresas de mayores ingresos que se instalen en las zonas recién urbanizadas, crea una corriente de financiación para dichas infraestructuras y puede liberar potencialmente espacio fiscal local para fines redistributivos.

Enfoque de *sites and services*

El enfoque de *sites and services* surgió a principios de la década de 1970 como respuesta a la rápida expansión de los asentamientos informales y al fracaso de los anteriores programas gubernamentales para proporcionar viviendas asequibles. El objetivo de estos programas era ofrecer a las personas pobres viviendas a cambio del pago de una tasa. Se proporcionaban pequeñas parcelas con servicios (es decir, con acceso a agua, saneamiento y electricidad), a veces con una unidad central. Tras experiencias dispares en su aplicación, la comunidad internacional de desarrollo abandonó este modelo a mediados de la década de 1990. Sin embargo, análisis más recientes sugieren que el modelo puede haber tenido, en conjunto, más éxito del que se pensaba inicialmente. Sería buena idea considerar la revisión de este enfoque para utilizarlo de nuevo.

Asociaciones público-privadas, normativa sobre viviendas de renta mixta e incentivos fiscales para las viviendas de bajo coste

Para aumentar la oferta de viviendas de bajo coste, los promotores que operan en **Washington DC** (EE. UU.) pueden verse obligados a construir un determinado número de viviendas de bajo coste como condición para recibir el permiso de construcción de otras viviendas de alto coste. Las ciudades de **Hamburgo** (Alemania) y **Copenhague** (Dinamarca) han creado «fondos de riqueza urbana» que recurren a la ayuda del sector privado para llevar a cabo el desarrollo de infraestructuras, la planificación y la regulación del uso del suelo que afectan a los activos públicos. Los fondos utilizados son similares a los fondos soberanos, aunque operan a una escala mucho menor, y se administran de forma independiente a través de personal profesional a fin de limitar la influencia política. Los defensores de los fondos de riqueza urbana argumentan que permiten a los GLR hacer un mejor uso de sus espacios públicos e infraestructuras existentes, ya que les permite aprovechar sus propios activos para generar altos rendimientos para los presupuestos municipales.

Fuente: recuadro desarrollado por Paul Smoke y Jamie Boex para GOLD VI

3.7 Datos, archivos y conocimientos

El sexto ejemplo de tipo de bienes comunes, igual que la financiación colectiva, no es ningún bien común específico relacionado con el suelo, la vivienda y los servicios, sino un bien común que desempeña un papel importante en los procesos que los generan. En este capítulo ya se ha expuesto el proceso de mejora de los asentamientos informales en Namibia y Zimbabue. Esta sección destaca una parte diferente de ese proceso: la creación, dirigida por la comunidad y arraigada en ella, de datos transparentes relativos a las condiciones reales de la vida urbana[62]. En Zimbabue, la mejora se basó en una asociación entre la ciudad de **Harare** y la alianza SDI de Zimbabue. Colaborando conjuntamente, iniciaron la tarea de recopilar documentación sobre todos los asentamientos informales de la ciudad. En la plaza de la Libertad de **Windhoek** (Namibia), la «enumeración y la asignación de datos por parte de la comunidad» volvió a ser un componente fundamental de la práctica de la comunalización. De hecho, las prácticas de autoenumeración y de datos impulsados por la comunidad han formado parte durante mucho tiempo de la comunalización del suelo y la vivienda. Es importante señalar que estos datos, así como su proceso de recopilación, generación y uso, constituyen bienes comunes *en sí mismos*. Como vemos en el caso de Zimbabue, también son un proceso en el que los GLR pueden participar de forma directa y fructífera, lo que puede ayudar a ampliar y promover la propiedad conjunta del proceso de mejora.

Los repositorios de datos y las prácticas que tienen el objetivo específico de desafiar los factores de desigualdad en el suelo, la vivienda y los servicios son un objetivo particular de este capítulo. En concreto, teniendo en cuenta que la seguridad de la tenencia es muy desigual y que este factor es un motor de la desigualdad, el trabajo de los observatorios antidesahucios representa un tipo clave de bienes comunes de conocimiento. Este trabajo es necesario para poder establecer las prácticas de comunalización y también para determinar las condiciones óptimas de compromiso con las instituciones del Estado y del mercado. La Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad describe varios de estos bienes comunes de

62 Slum Dwellers International, «Experiences in informal settlement upgrading: Zimbabwe & Namibia».

datos organizados que tratan de evaluar y analizar los procesos de desahucio y desplazamiento[63], entre los que se encuentran el *Estudio de Obras Públicas*[64], en el *Lebanon's Housing Monitor*, y la Red de Investigación y Acción sobre Desplazamiento del MIT[65]. **Lo que hace que estas iniciativas sean comunes son tanto los procesos colectivos que les sirven de base como su fidelidad al concepto de no mercantilización.** En estos casos, los datos producidos son públicos, gratuitos y libres de derechos de autor o de cualquier otra restricción de propiedad, y están destinados a aumentar la transparencia a través de protocolos de acceso e intercambio abiertos. Además, cuando estos bienes comunes de datos se producen en alianza con los GLR, tienen la posibilidad de empoderar a la población y de facilitar el compromiso y las alianzas que conduzcan a acciones de comunalización como la mejora. Así, ello que facilita la coproducción de servicios y fomenta una participación democrática más profunda.

Los bienes comunes de conocimiento son otra forma de pensar en la comunalización, incluso cuando no son específicos de los resultados relacionados con el suelo, la vivienda y los servicios. Dichos bienes comunes ofrecen plataformas a través de las cuales se pueden difundir las experiencias de comunalización para poder replicarlas, expandirlas o ampliarlas a otros niveles. Algunos ejemplos son las prácticas de «Wikicomunalización», que se basan en redes de comunicación y herramientas web para compartir y comunicar prácticas, herramientas e iniciativas de comunalización; los mapas interactivos de terrenos desocupados que ayudan a los miembros de la comunidad a autoorganizarse y adquirir, o proteger, bienes comunes para la jardinería urbana (por ejemplo, la organización 596 Acres en **Nueva York**, EE. UU.), o las plataformas web interactivas que descentralizan y democratizan la logística de redistribución de alimentos a través de la comunalización y las neveras comunales (por ejemplo, *Foodsharing.de*). Al igual que otros períodos de conmoción, la pandemia de la COVID-19 ha servido de catalizador para una serie de iniciativas destinadas a facilitar la circulación (y a veces incluso la comercialización) de bienes y servicios. En **Rosario** (Argentina), por ejemplo, a partir de la pandemia se creó la plataforma *Mercado justo*, cuyo objetivo era hacer más visible el trabajo de comerciantes y cooperativas locales como «alternativa radical a la expansión de empresas tipo Amazon a escala local»[66]. Del mismo modo, se crearon varias plataformas para facilitar el conocimiento de la producción y distribución de alimentos en la ciudad (por ejemplo, *Ciudad Futura*, *Pueblo a Pueblo* y *Frente Patria Grande*) y se inscribieron varias plataformas web para consolidar infraestructuras de cuidados alternativos para las personas mayores, atender casos de violencia doméstica o prestar apoyo a familias aisladas.

Cuando la propia ciudad se considera, en el sentido más amplio, un tipo de bien común, el conocimiento sobre cómo vivir, sobrevivir, producir y habitarla forma parte de un tipo de bien común de conocimiento que puede albergar y arraigar muchas de las prácticas de comunalización descritas anteriormente. **A medida que la información se convierte en un campo de infraestructuras y prácticas democráticas, la reflexión sobre el derecho a acceder a la información, así como a producirla por parte de poblaciones con condiciones materiales diversas, y a que esta información esté libre de mercantilización, se convierte en una parte integral de lo que la comunalización del conocimiento puede ofrecer a una ciudad justa.**

3.8 Construcción de públicos

No hay comunalización sin comuneros y comuneras[67]. De hecho, las prácticas de comunalización no solo están relacionadas con los resultados que generan, sino que son fines en sí mismas. **La naturaleza no individualista o colectiva de la comunalización, y su búsqueda de formas alternativas de relacionarse tanto con el Estado como con el mercado, son fundamentales para crear solidaridad, sostener comunidades y producir ciudadanos y ciudadanas activos y comprometidos.** Se concibe como la construcción de nuevas relaciones sociales dentro y a través de la comunalización. Al igual que en el caso de los bienes comunes del conocimiento, analizados en la sección anterior, estas nuevas relaciones sociales son bienes comunes en sí mismas y son clave para promover la agenda de igualdad de la participación paritaria, así como para combatir las geografías sociales de la exclusión que se han identificado previamente como factores clave que agravan la desigualdad.

Dentro del enfoque de los bienes comunes relacionados con el suelo, la vivienda y los servicios, la construcción de públicos puede adoptar la forma tanto de comunidades

63 Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, «The Right to Remain in Place».

64 Más información disponible en: «Public Works Studio», 2022, https://bit.ly/30KWneT.

65 Más información disponible en: MIT Program for Human Rights and Justice, «Displacement Research and Action Network», 2020, https://bit.ly/30KltcU.

66 Minuchin et al., «Municipal Logistics: Popular Infrastructures and Southern Urbanisms during the Pandemic».

67 Koliulis, «Defining and discussing the notion of commoning»; Micciarelli, «Urban commons and urban commoning: political-legal practices from Naples, Bologna, and Torino».

espacializadas como de grupos basados en la identidad, pero también pueden darse en reuniones temporales o en congregaciones de personas en lugares públicos. Por ejemplo, pueden adoptar la forma de formas espaciales de ocupación culturalmente arraigadas, como el Bloque de Ocupación de **Sao Paulo** (Brasil). El bloque lleva a cabo la comunalización mediante la creación de lo que denomina «ocupaciones culturales». Argumentan que «las ocupaciones culturales son espacios comunes donde los colectivos y las personas responsables de su gestión horizontal desarrollan acciones culturales con la participación de la comunidad local. Dichas acciones tienen lugar en inmuebles —en su mayoría, edificios o terrenos públicos— que estaban sin uso antes de que los ocuparan. Además de cumplir con su función social, el acto de ocupación ha transformado los espacios vacíos en lugares de producción cultural colectiva y emancipadora, puntos de referencia en sus territorios y circuitos culturales en la ciudad»[68].

Las ocupaciones culturales tienen sus raíces en la búsqueda de formas alternativas de ser, circular y vivir en la ciudad, que se resisten a la lógica del control estatal y del mercado. Tienen una fuerte conexión con la historia de las ocupaciones espaciales de tierras y viviendas en Brasil; de hecho, las ocupaciones culturales se basan explícitamente en estas prácticas históricas anteriores y se relacionan con ellas. Al hacerlo, nos recuerdan que la ocupación de tierras y la construcción de viviendas son una forma de reclamar la ciudad. Moverse por la ciudad, habitar el espacio público, expresarse con su presencia, su arte y su movilidad son también formas de reclamar el derecho a la ciudad. Cuando esta movilidad y expresión están contenidas o son inaccesibles, como ocurre a menudo en las ciudades desiguales, las prácticas culturales son prácticas de comunalización que intentan resistir el cercamiento, el bloqueo y la restricción de las oportunidades de pertenecer a la ciudad y experimentarla.

De hecho, al igual que la autoconstrucción y el autoabastecimiento de servicios básicos en las favelas de la periferia de **Sao Paulo**, el Bloque de Ocupación articula las ocupaciones culturales como respuesta al abandono del Estado. Por lo tanto, las ocupaciones son un ejemplo de producción de espacios de pertenencia cuando no están disponibles de otra manera. Un grupo de habitantes se ocupa de la gestión de 29 ocupaciones de este tipo en toda la ciudad y trabaja conjuntamente para organizar, realizar, mantener y ampliar estas operaciones. De este modo, **el Bloque de Ocupación afirma que lo que se forma no son solo lugares de actividad cultural, sino «nuevas experiencias de organización [que] constituyen subjetividades [que son] diferentes de las marcadas por la replicación capitalista, guiada por el individualismo y la competitividad»**[69].

Fuente: Casa Cultural Hip Hop Jaçanã.
Inauguración en 2019 de la guardería popular Núcleo Sérgio Lapaloma en la Casa Cultural Hip Hop Jaçanã, Sao Paulo, Brasil.

Sin embargo, incluso cuando un grupo de personas no realiza una ocupación cultural en un lugar concreto, siempre se están construyendo comunidades, solidaridades y construcción pública a medida que avanzan las prácticas de comunalización. Los programas de mejora de los barrios en América Latina, de los que se ha hablado anteriormente, han permitido «la construcción de ciudadanía en territorios marginados» para no «dejar a nadie atrás tanto social como políticamente»[70]. No se trata solo de una ciudadanía en su sentido formal y legal, sino en su práctica cotidiana: articular un sentido de pertenencia no solo a los Estados-nación, sino también a las ciudades, comunidades y colectivos. La comunalización requiere y, a su vez, respalda esa pertenencia colectiva. Tal y como ha demostrado el modelo de vivienda liderada por la comunidad en Myanmar, las comunidades tuvieron que unirse para construir un acuerdo colectivo sobre el suelo, pero esa forma de propiedad colectiva también «conduce a otros beneficios y otros sistemas colectivos para que los miembros de la comunidad se cuiden mutuamente»[71]. En todos nuestros casos de mejora de barrios y de asentamientos informales hay experiencias parecidas. Por ejemplo, SDI destaca la creación de «una voz colectiva de comunidades organizadas de personas pobres urbanas» en Zimbabue y Namibia, y se ve también en las nuevas formas de relación con los GLR, ya que negocian, disputan y encuentran nuevas formas de coproducir espacios urbanos. **No se trata solo de pensar en los servicios básicos, sino también en «la política que los ha hecho posibles», y de considerar la mejora como «un catalizador del cambio político que reduce las desigualdades en cuanto a la voz, la participación y la gobernanza»**[72].

68 Vanessa Mendes, «Cultural Occupations: Common Spaces. A report on the Occupation Bloc's construction within the Municipal Secretariat of Culture in São Paulo», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

69 Mendes.

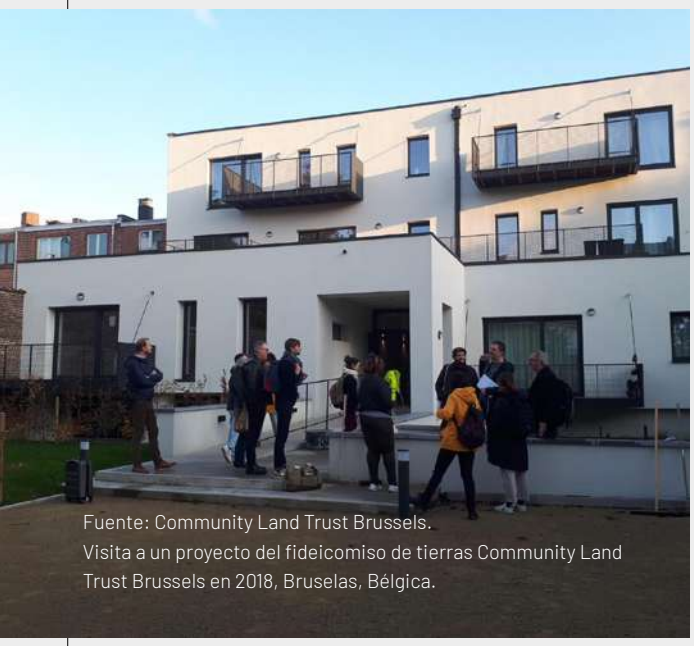
70 Caldeira, «Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south».

71 Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, «Low-income housing finance from commercial banks in Nepal».

72 Satterthwaite, «Upgrading basic service provision in informal settlements: city led, community led and commoning».

4 ¿Cómo pueden los GLR comprometerse con la comunalización?

Esta sección extrae lecciones de las diversas formas de bienes comunes urbanos relacionados con el suelo, la vivienda y los servicios descritos anteriormente y sugiere modos de compromiso para los GLR a fin de apoyar la comunalización. Se introducen puntos que hacen referencia a algunos de los retos clave que implica la producción y el mantenimiento de los bienes comunes como prácticas de reparación distributiva y de creación de ciudades emancipadoras.



Fuente: Community Land Trust Brussels.
Visita a un proyecto del fideicomiso de tierras Community Land Trust Brussels en 2018, Bruselas, Bélgica.

4.1 Reconocer

Lo primero que deben hacer los GLR es reconocer la existencia de los bienes comunes, de los comuneros y comuneras y de la comunalización, pero esta sección se centrará en los términos en los que deben hacerlo, que pueden diferir de un caso a otro. A continuación, se examinan algunos ejemplos para a continuación proponer diferentes formas de reconocimiento.

El reconocimiento de que la comunalización es una posibilidad, así como lo es gobernar determinados recursos como bienes comunes (por ejemplo, el suelo, el agua y el espacio público) constituye un primer paso importante para crear las condiciones necesarias para que arraiguen las prácticas de comunalización, así como para el posible compromiso con los GLR. La declaración del Ayuntamiento de **Turín** (Italia), mencionada en las primeras secciones de este capítulo, adopta el lenguaje de los «bienes comunes urbanos» como parte de su política. De este modo, fomenta y permite explícitamente las prácticas de comunalización. El reconocimiento también puede adoptar la forma de una aceptación tácita, o de principio, de la comunalización y de los comuneros y comuneras. Un buen

ejemplo de ello es el reconocimiento de las prácticas de comunalización existentes que están en «tensión»[73] con las lógicas oficiales de planificación, propiedad y trabajo formal, como la venta ambulante. Aunque la regulación de dicho apoyo puede tardar en surgir, el reconocimiento puede comenzar con la aceptación *de facto* de que las calles son también lugares de trabajo, y no solo de tránsito. Este primer reconocimiento, especialmente cuando lo articulan los GLR, es significativo en sí mismo. Ampliar este reconocimiento podría ser, como se sugiere el *Public Space Toolkit* de WIEGO[74], un primer paso hacia el reconocimiento de la existencia de mercados «naturales» en los que los compradores y vendedores se congregan de forma natural, independientemente de que esté planificado o diseñado. Este reconocimiento necesita tanto contenido como límites: reconocer el mercado lo protege del desalojo, pero la microplanificación dentro del mercado corre el riesgo de restringir su naturaleza flexible y, especialmente, su capacidad de absorber nuevos participantes.

Tal como sugiere el ejemplo anterior, el reconocimiento de los bienes comunes por parte de los GLR es tanto un primer paso esencial como un riesgo en sí mismo: los términos y las formas de reconocimiento determinarán si genera protección y apoyo o, por el contrario, cooptación y desalojo. Para los GLR, «la cuestión es cómo pueden apoyar estos proyectos y el valor que producen sin interferir en su autonomía»[75]. Como siempre, el contexto determina gran parte del reconocimiento que desean los propios comuneros y comuneras. Es probable que los habitantes que presionan a los GLR para que proporcionen o mejoren los servicios, y los recicladores que buscan el reconocimiento y el apoyo a sus actividades y medios de subsistencia, exijan una mayor, y no solo limitada, presencia de los GLR. Las ocupaciones culturales de **Sao Paulo** buscan protección contra el desalojo, pero también desconfían de un reconocimiento excesivo, pues saben muy bien que «el propio Estado criminaliza y amenaza constantemente» muchas de sus ocupaciones. Por lo tanto, **el reconocimiento exige compromiso, diálogo y colaboración con los propios comuneros y comuneras**.

Esta necesidad de compromiso encaja bien con el reciente trabajo de CGLU sobre la importancia de la ciudadanía local. Se trata de un paso positivo que centra los términos de dicho compromiso y reconocimiento en la noción de derechos. Sugiere que **el reconocimiento de los bienes comunes puede formar parte de un marco más amplio para cogobernar con la ciudadanía, dentro de una noción expansiva de los derechos, en lugar de ver tales prácticas a través de la óptica más estrecha de, por ejemplo, buscar la alineación con la ley, la planificación y la política**. La eliminación de la etiqueta de «ilegalidad», que frecuentemente se asocia con las instancias iniciales de las prácticas de comunalización, y la búsqueda de la comprensión de las motivaciones de los comuneros y comuneras, podrían ser puntos de partida ideales para el reconocimiento.

4.2 Proteger

En algunos casos, el reconocimiento significará que los GLR protejan los bienes comunes y a los comuneros y comuneras. Las principales amenazas para los bienes comunes del suelo y la vivienda son, casi siempre, los desahucios. Por tanto, **proteger los bienes comunes específicos de diferentes maneras es un paso importante que puede prevenir las amenazas basadas en los desalojos**. Este papel es crucial en las primeras etapas del establecimiento de cualquier bien común. El trabajo de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad demuestra la importancia de que los GLR apoyen las campañas de *Desalojo cero*, y por ahí pueden empezar todos los GLR. Los modelos de articulaciones políticas, cartas y posiciones que adoptan una posición de principios contra los desalojos forzosos están fácilmente disponibles y pueden encontrarse, por ejemplo, en los trabajos de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Vivienda Adecuada, la campaña *Make the Shift* o las campañas de *Desalojo cero* de la Alianza Internacional de Habitantes[76].

La propia *Declaración de Ciudades por una Vivienda Adecuada* de CGLU ofrece un modelo sobre cómo los GLR pueden avanzar hacia la promoción de formas de reconocimiento protectoras que ganen tiempo y seguridad para las prácticas de comunalización, para ayudarlas a comenzar, sobrevivir y mantenerse, y para protegerlas del cercamiento y el desalojo forzoso. El caso de las ocupaciones culturales en **Sao Paulo**, descrito anteriormente, proporciona un ejemplo de protección por parte del gobierno municipal mediante la firma de bonos institucionales y la inclusión de las ocupaciones culturales en el *Plan Cultural Municipal*. Esta respuesta, que proporciona una protección más segura contra el desalojo y va más allá del simple reconocimiento, es un ejemplo útil de lo que se puede

73 Para recuperar la formulación de Teresa Caldeira.

74 Caroline Skinner, Jenna Harvey, y Sarah Orleans Reed, «Supporting Informal Livelihoods in Public Space: A Toolkit for Local Authorities», 2018, https://bit.ly/3MIlwFn.

75 Micciarelli, «Urban commons and urban commoning: political-legal practices from Naples, Bologna, and Torino»; también Koliulis, «Defining and discussing the notion of commoning».

76 Véase: The Shift, «Make The Shift», 2022, https://bit.ly/3KtSzvk; véase también: CGLU-CISDP, «Cities for the Right to Housing: The role of rights-inspired local action in addressing the housing crisis in the COVID-19 era».

hacer cuando los GLR están convencidos del valor de las prácticas de comunalización que todavía no son plenamente reconocibles dentro de los marcos normativos o de gobernanza existentes. Al innovar en línea con el *Plan Cultural Municipal* de **Sao Paulo**; al introducir una escritura de derechos de superficie, como se hizo en el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña de **Puerto Rico**, o al apoyar las garantías de no desalojo y los permisos de uso del suelo según el programa *Vivienda Segura* de Tailandia, **los GLR pueden posicionarse como mediadores «entre las comunidades y el marco legal»[77], permitiendo el desarrollo de la gobernanza y apoyando las innovaciones legales que permiten la protección incremental de las prácticas de comunalización**.

Otro ejemplo de los GLR que se comprometen con la necesidad de proteger no solo los bienes comunes existentes, sino también los futuros, es el de la Comisión del suelo de **Liverpool** (Reino Unido, véase el recuadro 4.4). Allí destacan varios principios que son fundamentales para la comunalización: el énfasis en el compromiso democrático, el uso justo y socialmente inclusivo del suelo y la (re)afirmación del valor de uso del suelo en lugar de las «limitadas consideraciones financieras». Resulta especialmente convincente su articulación de la postura de los GLR en términos de «administración responsable» de los bienes comunes (más que como gestores de carteras inmobiliarias difusas). Esta práctica está muy en consonancia con las funciones de reconocimiento y protección expuestas anteriormente.

Recuadro 4.4

Administración responsable: un marco de protección para los bienes comunes en Liverpool

La Comisión del suelo de la ciudad-región de **Liverpool**[78] se creó en septiembre de 2020 por iniciativa del alcalde de la región metropolitana, Steve Rotheram. Con el apoyo del Centro de Estrategias Económicas Locales, la Comisión reunió a expertos en la reforma democrática del suelo, desde activistas e instituciones académicas locales hasta reformadores de políticas nacionales y activistas internacionales de los bienes comunes.

A diferencia de las anteriores comisiones del suelo en Inglaterra, que se habían diseñado para crear un *Domesday Book* digital de los «terrenos públicos sobrantes» con el fin de facilitar su entrega al sector privado[79], la Comisión del suelo de Liverpool invitó a sus comisionados a «pensar de forma imaginativa y volver [...] con recomendaciones radicales sobre cómo podemos hacer el mejor uso de los terrenos de propiedad pública para hacer de esta ciudad la región más justa y socialmente inclusiva del país»[80].

Cuando la Comisión presentó su informe, en julio de 2021, propuso 13 recomendaciones clave destinadas a avanzar gradualmente hacia un enfoque más justo del uso y la gestión del suelo en Liverpool. Estas recomendaciones incluían un llamamiento a los organismos públicos para que adoptaran y promovieran, a través de políticas y acciones directas, una cultura de «administración responsable». Esta responsabilidad implica «tener en cuenta a la comunidad en general, más que las consideraciones financieras»[81].

La Comisión informó: «Debería adoptarse el principio de que no se debe permitir que los terrenos queden abandonados o vacíos durante un período de tiempo indefinido en detrimento de la comunidad local. Para impulsar la adopción de un enfoque más responsable de la reutilización de los terrenos, debería elaborarse un marco basado en el modelo elaborado por la *Scottish Vacant and Derelict Land Taskforce*». Además de estas recomendaciones, la Comisión sugirió lo siguiente: «Debería elaborarse una carta del sector para la gestión responsable del suelo y un conjunto de orientaciones para su aplicación, y debería crearse un equipo designado para trabajar con los propietarios de los terrenos a fin de integrar estas prácticas»[82].

---

77 Koliulis, «Defining and discussing the notion of commoning».

78 CLES, «Our Land: Final Report of the Liverpool City Region Land Commission» (Manchester, 2021), https://bit.ly/37TieQD.

79 Berwin Leighton Paisner LLP y London First, «Wasted Space to Living Place: Using Surplus Public Land for Housing in London» (Londres, 2015), https://bit.ly/3rVcLQj.

80 CLES, «Our Land: Final Report of the Liverpool City Region Land Commission», 6.

81 CLES, 49.

82 CLES, 9.

4.3 Regular

A medida que los GLR exploran formas de proteger los bienes comunes, la comunalización y los comuneros y comuneras, es necesario prestar una atención específica a las prácticas de comunalización que pretenden aumentar el reconocimiento de los grupos más marginados, desde las personas migrantes y refugiadas hasta los comerciantes y habitantes informales. En este caso, comprender los motivos que subyacen a la comunalización, como la necesidad de mantener las necesidades materiales básicas o de garantizar la capacidad de participar en la vida de la ciudad, es esencial para contextualizar los tipos de respuestas de protección que los GLR pueden emplear al interactuar con estas diversas formas de bienes comunes y comuneros y comuneras.

Fuente: Madre Tierra.
Las organizaciones de la sociedad civil de la provincia de Buenos Aires creando, difundiendo y apropiándose de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de Argentina.

El reconocimiento y la protección conducen finalmente a la cuestión de un mayor compromiso con los GLR a través de la regulación. **Una de las principales tensiones a la hora de considerar cómo los GLR se comprometen con las prácticas de comunalización es la cuestión de cómo y cuánto regular.** Por un lado, existe la amenaza de un exceso de regulación, que se deriva del intento de controlar, estandarizar y fijar todos los aspectos de la comunalización, tanto en el lugar como en la forma. En el otro extremo está la adopción de un enfoque de no intervención y de mirar hacia otro lado, con lo que no se puede reconocer la comunalización, protegerla, invertir en ella o apoyarla. Los urbanistas sudafricanos articulan estos debates normativos como la tensión entre el papel desarrollista del Estado (por ejemplo, su función de garantizar el acceso a la vivienda y al trabajo a toda la ciudadanía, y especialmente a la marginada) y sus funciones reguladoras (por ejemplo, controlar y fijar las actividades en relación con los planes, procesos y leyes formales). Argumentan que el camino no es «que los GLR dejen de regular», sino que diferencien «entre los tipos de ejecución que son necesarios para el bienestar público y los que tienen resultados negativos». A este enfoque lo denominan «**regulación blanda**»[83].

Otras personas expertas en el tema defienden igualmente **una «regulación incremental» o un «marco normativo diferente» que tenga en cuenta las particularidades de la comunalización**[84]. El enfoque de la *Co-Ciudad* de **Turín** (Italia), por ejemplo, amplía la fórmula de las asociaciones público-privadas con la idea añadida de los «pactos de colaboración»: una herramienta jurídica que propone que el derecho de uso colectivo prevalezca sobre el derecho de propiedad. Estas herramientas normativas proporcionan principios de gobernanza sublocal colaborativa mediante los cuales la ciudadanía y las Administraciones locales podrían gestionar conjuntamente los bienes comunes urbanos de la ciudad: espacios públicos como plazas y calles, espacios verdes urbanos y parques, pero también edificios abandonados y otros tipos de infraestructuras. Las formas de cogobernanza institucionalizadas tienen la ventaja de contar con un marco de apoyo para mantener y proteger los bienes comunes a largo plazo.

83 Philip Harrison et al., «Daily Practices of Informality Amidst Urban Poverty», 2018, https://bit.ly/371lGHy.

84 Micciarelli, «Urban commons and urban commoning: political-legal practices from Naples, Bologna, and Torino»; también Koliulis, «Defining and discussing the notion of commoning».

Las nuevas formas de regulación pasan por que los planificadores integren a los vendedores y vendedoras ambulantes en el diseño de las calles y en los planes de desarrollo de la ciudad. La legislación nacional de la India sobre la venta ambulante o los actuales intentos de **Dhaka** (Bangladés) por regular estas prácticas son solo dos ejemplos de formas de regulación que empezaron por reconocer la presencia de lo que se ha descrito en este capítulo como (re)apropiación del suelo para la actividad económica. **La regularización de los bienes comunes de la vivienda a través de procesos como la mejora de los asentamientos informales y la mejora de barrios podría facilitar igualmente el reconocimiento y la protección de las prácticas de comunalización existentes, así como permitir su reconocimiento más generalizado en términos que beneficien la comunalización.**

Otra forma clave de regulación que crea indirectamente oportunidades para la comunalización consiste en intervenir en los mercados financiarizados de la vivienda. La zonificación inclusiva, las reservas de suelo para viviendas asequibles y la limitación de los precios de los alquileres y las propiedades son formas que pueden ayudar a crear mercados de la vivienda más equitativos. Estas medidas pueden ayudar a reducir la necesidad de las prácticas de comunalización y hacer que las prácticas de comunalización existentes sean más viables y eficaces. El recuadro 4.5 se basa en el trabajo de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. Examina cómo podrían ser esas medidas reguladoras para lograr una vivienda más asequible basándose en los ejemplos de las ciudades que firmaron la *Declaración de Ciudades por una Vivienda Adecuada*. Esta declaración proviene de una iniciativa de 2018 liderada por CGLU y la antigua Relatora Especial de la ONU en el marco de la campaña *Make the Shift*[85]. Del mismo modo, las intervenciones en los mercados financieros y del suelo, así como su regulación, presentan oportunidades inestimables para que prosperen las prácticas de comunalización.

Al igual que en el caso del reconocimiento y la protección, también es importante destacar que la formulación, el encuadre y el diseño de las normas que rigen las prácticas de comunalización solo pueden tener éxito si se enmarcan en un compromiso democrático y se llevan a cabo en coproducción con los comuneros y comuneras. Para lograrlo, los GLR necesitarán foros y alianzas eficaces que puedan apoyar estos procesos.

Recuadro 4.5

El cambio en la formulación de políticas: Ciudades por una Vivienda Adecuada de 2018 a 2020

¿Cómo se tradujeron los enfoques de la vivienda arraigados en la *Declaración de Ciudades por una Vivienda Adecuada* en nuevas políticas o se transformaron las existentes en las ciudades firmantes? ¿Qué valor añadido aportaron a la formulación de políticas locales? Los GLR que apoyan la Declaración ofrecen un buen caso para analizar esta cuestión, sobre todo porque su acuerdo para firmar esta hoja de ruta internacional mostró un compromiso para apoyar las políticas de vivienda basadas en los derechos. Este tipo de innovaciones ha encontrado una mayor articulación en la campaña *Make the Shift*, abanderada por la antigua relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada[86].

Ya en 2018, la necesidad de regular la inversión urbana y el mercado inmobiliario no tardó en erigirse como uno de los temas más relevantes para los gobiernos locales que firmaron la Declaración. Para poner fin a la financiarización, **Barcelona** adoptó medidas de inclusión de la vivienda que incluían el establecimiento de un requisito mínimo para que el 30 % de todas las nuevas viviendas construidas en la ciudad fueran viviendas asequibles[87]. La ciudad también puso en marcha una normativa que permitía imponer sanciones a los «fondos buitre» que mantuvieran viviendas vacías con fines especulativos[88]. Estas y otras medidas se han desarrollado como seguimiento de un plan de acción local para promover el derecho a la vivienda[89].

85 Jaume Puigpinós y Amanda Fléty (CGLU-CISDP), «Local governments' caring for the youth: Protecting the rights of the child in the context of the COVID-19 pandemic», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

86 Cities for Adequate Housing, «Cities».

87 Ayuntamiento de Barcelona, «El 30 % de las nuevas viviendas será protegido», *Info Barcelona*, 2018, https://bit.ly/3KqmzYL.

88 Ayuntamiento de Barcelona, «Expedient sancionador al fons inversor Azora per mantenir pisos desocupats», *Info Barcelona*, 2020, https://bit.ly/3vYosae.

89 Ayuntamiento de Barcelona, «Dret a l'habitatge», Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTB, 2022, https://bit.ly/30HITSi.

Montevideo impulsó el programa *Fincas* con el fin de desarrollar un marco normativo que permitiera a la ciudad incautar inmuebles vacíos y transformarlos en proyectos de vivienda social.[90] *Fincas* reivindica la función social de la vivienda en colaboración con las organizaciones locales de la sociedad civil y pretende mejorar el acceso a una vivienda adecuada y asequible en las zonas centrales de la ciudad a través de su propia cartera de suelo: la *Cartera de Tierras*[91].

Muchas de las ciudades que firmaron la Declaración en 2018 también consideraron clave la promoción de la vivienda pública; se consideró como una forma de reforzar su capacidad para ofrecer soluciones de vivienda asequible. **Montreal** dio un gran impulso a la vivienda pública en la ciudad cuando adoptó el plan *Métropole mixte* (*Metrópolis mixta*)[92]. Mediante la combinación de medidas de inclusión de la vivienda, una importante inversión en vivienda pública y el apoyo a las iniciativas de vivienda liderada por la comunidad, Montreal trató de convertir la vivienda social en un canal para promover la inclusión y la diversidad en lugar de la segregación.

A través de su *Housing Justice 2.0 Plan*, **Taipéi** no solo ha construido más viviendas públicas para frenar la subida de precios, sino que también ha aumentado los impuestos sobre las viviendas vacías, ha proporcionado nuevas ayudas al alquiler y ha incrementado la transparencia de los precios[93]. De hecho, los observatorios que permiten el seguimiento público de los precios de la vivienda también se están haciendo populares en otras ciudades que se enfrentan a una importante financiarización (véanse los casos de **Barcelona** y **París**).

La cooperación entre los distintos actores ha seguido siendo una parte fundamental de la acción local, como se desprende de los ejemplos anteriores. **Seúl** ha establecido un acuerdo con el colegio de abogados local y con los defensores de los derechos humanos para prevenir y vigilar la violencia en el contexto de los desahucios[94]. Varios actores de **Medellín**, incluido el gobierno local, participan actualmente en el proyecto *COiNVITE*, que comparte metodologías alternativas para la mejora integral de los asentamientos informales, y se apoya especialmente en la capacidad de los habitantes locales para impulsar estos proyectos[95].

A lo largo de 2020, estas y otras ciudades signatarias utilizaron sus normativas y conocimientos previos para impulsar soluciones que protegieran a las personas más vulnerables. Una prioridad clave en este sentido fue detener los desahucios y congelar los costes de la vivienda en un momento en el que muchas personas estaban experimentando una caída repentina de sus ingresos. **Barcelona**[96] y **París**[97] anunciaron una moratoria en el cobro de los alquileres de las viviendas públicas, mientras que **Valencia**[98] abrió una línea de atención telefónica para ofrecer asesoramiento y mediación a los hogares con problemas y en riesgo de desahucio.

Otras ciudades movilizaron hoteles y edificios privados vacíos para acoger no solo a las personas infectadas por la COVID-19, sino también a las que dormían en la calle. **Londres** proporcionó alojamiento de emergencia a 1.300 personas[99], mientras que **Ciudad de México** se centró en proporcionar a las trabajadoras del sexo, muchas de las cuales sufrieron el desalojo repentino de su alojamiento (a menudo habitaciones de hotel alquiladas), vales de comida y alojamiento de emergencia[100].

---

90 Intendencia Montevideo, «Se presentó el proyecto Fincas», Vivienda, 2019, https://bit.ly/3rYUpOu.

91 Intendencia Montevideo, «25 años de la Cartera de Tierras para vivienda», Noticias, 2016, https://bit.ly/3koWq27.

92 Ayuntamiento de Montreal, «Métropole mixte : les grandes lignes du Règlement», 2022, https://bit.ly/39eTUZ0.

93 Lee I-chia, «Ko introduces new housing policy», *Taipei Times*, 2019, https://bit.ly/3vruYXH.

94 CGLU-CISDP, «Seoul's quest to bring human rights closer to citizens' lives: Interview with the Human Rights Department of Seoul's Metropolitan Government», News, 2019, https://bit.ly/3Myrdp2.

95 CGLU-CISDP, «Strengthening inhabitants' participation in slum upgrading processes through urban story-telling (Medellín)», News, 2019, https://bit.ly/3F1B5VL.

96 Ayuntamiento de Barcelona, «L'Ajuntament atura el cobrament dels lloguers del parc públic i crea una partida de 3,5 M€ per rebaixar les quotes de les persones que ho necessitin», Servei de Premsa, 2020, https://bit.ly/39dO9vt.

97 Ayuntamiento de París, «Covid-19 : les informations utiles sur le logement», Actualité, 2021, https://bit.ly/3kpYzdL.

98 Ayuntamiento de Valencia, «Vivenda», 2022, https://bit.ly/38FiP8U.

99 Greater London Authority, «End Homelessness», Housing and Land, 2022, https://bit.ly/3s1tJfL.

100 CGLU-CISDP, «Challenges and responses to COVID-19: A local perspective from Mexico City», News, 2020, https://bit.ly/3MAYNuP.

4.4 Invertir

Un ámbito de actuación claro de los GLR es la inversión de recursos en la construcción, el mantenimiento y la ampliación de los bienes comunes de suelo, vivienda y servicios. **Hay al menos cinco tipos de inversión directa que pueden realizar los GLR.** En primer lugar, la inversión puede adoptar la forma de cesión, o arrendamiento, de terrenos públicos, como en el caso del Fideicomiso de Tierras Comunitarias de Caño Martín Peña, en **San Juan** (Puerto Rico). Este tipo de inversión también implica la puesta a disposición del suelo para prácticas de comunalización económicas, sociales y culturales. Estas pueden ir desde la agricultura urbana, como en **Quezon City** (Filipinas) y **Rosario** (Argentina), hasta la venta, como en **Dhaka** (Bangladés) y ciudades de la India, o implicar la puesta a disposición de terrenos no utilizados para ocupaciones culturales, como en **Sao Paulo** (Brasil). La Comisión del suelo de **Liverpool** (Reino Unido) también se ha dedicado a replantear el uso del suelo público más allá de su valor financiero y de intercambio. Los ejemplos citados en este capítulo muestran cómo puede hacerse utilizando los principios de uso y propiedad colectivos y la importancia de garantizar la «asequibilidad permanente».

La segunda forma de inversión va más allá de la puesta a disposición de espacios (una opción que puede no estar al alcance de todos los GLR, y especialmente de aquellos que cuentan con terrenos limitados o con mandatos limitados en cuanto a la propiedad del suelo). Se trata de una inversión en forma de **asistencia técnica**, como en el ejemplo de los fideicomisos de la tierra europeos. Esto encaja con la **asistencia prestada por los GLR a quienes negocian** con los bancos comerciales en Nepal, y con los propietarios de tierras en Tailandia.

En tercer lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, está la **inversión en infraestructuras de apoyo a las actividades de comunalización**. En el caso de la venta ambulante, por ejemplo, ello implica la mejora de los mercados naturales, la construcción de instalaciones de almacenamiento, la provisión de infraestructuras logísticas para los comerciantes, el desarrollo de infraestructuras de gestión de residuos y la consideración de los aseos públicos como parte de la infraestructura económica que necesitan los trabajadores y trabajadoras informales. Una inversión en infraestructuras similar en otros lugares de trabajo informales también puede servir de apoyo a la comunalización económica, siempre y cuando los GLR sigan comprometidos tanto con lo que la Organización Internacional del Trabajo denomina «inversiones intensivas en empleo» como con el mantenimiento de las prácticas de comunalización, en lugar de sustituirlas en nombre de la innovación tecnológica o la modernización[101]. En pocas palabras, el objetivo es mejorar y mantener los mercados naturales y el trabajo que realizan los recicladores y recicladoras en los vertederos, no sustituirlos.

La cuarta forma de inversión que se inspira en nuestros ejemplos de bienes comunes es la **prestación a gran escala de servicios públicos locales universales**, lo que constituye un mandato clave de los GLR. En este caso, la inversión en la mejora de los asentamientos informales y en la mejora de los barrios puede adoptar múltiples formas, entre ellas: la prestación de servicios básicos, la conexión a las infraestructuras básicas, la construcción de infraestructuras sociales e instalaciones colectivas y la reorientación de los mecanismos de financiación disponibles. La mejora de los asentamientos informales y de los barrios es una de las dimensiones clave de la inversión de los GLR. Sin embargo, más allá de ayudar a los barrios vulnerables, la prestación de servicios se considera más bien como una forma de garantizar y proteger el acceso de todos los habitantes. En este sentido, la inversión puede entenderse como un cambio más significativo hacia la remunicipalización. Esta quinta forma de inversión se examinará con más detalle a continuación.

4.5 Remunicipalizar

Una forma específica de inversión que pueden realizar los GLR es ampliar y proteger la prestación de servicios públicos por parte de las instituciones públicas a escala de la ciudad. Tal y como se ha explicado anteriormente en este capítulo, la remunicipalización, o desprivatización, puede considerarse tanto un medio como un fin de la comunalización.

Como se exponía anteriormente, en febrero de 2021, la base de datos de *Public Futures* recogía 1.451 casos verificados registrados desde el año 2000. De todos ellos, 974 eran desprivatizaciones y 477, remunicipalizaciones. Abarcaban un amplio abanico de servicios públicos, desde el agua, la energía, los residuos, el transporte, la educación, la sanidad, los servicios sociales y las telecomunicaciones hasta los servicios de

101 Véase la formulación de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajo decente e «inversiones en empleo intensivo» aquí: OIT, «Decent work», Topics, 2022, https://bit.ly/3Kqo2yf.

Fuente: Taula de l'Aigua.
Campaña por la remunicipalización del servicio de agua y saneamiento, el 6 de marzo de 2018, en Terrassa, Cataluña, España.

la Administración local (vivienda, limpieza de edificios, mantenimiento de espacios públicos e infraestructuras, comedores, servicios funerarios, aparcamientos municipales e infraestructuras deportivas, etc.). En cierto modo, la remunicipalización de los servicios también es un argumento a favor de que ciertos bienes públicos, como el acceso a los servicios básicos, tengan que ser universales y estar garantizados por el Estado. **En otras palabras, no deberían ser necesarias las prácticas de comunalización que se han debatido y que actualmente compensan las carencias en la prestación de servicios públicos.**

Sin embargo, esto requiere que los GLR tengan una mayor capacidad financiera, institucional y política. **La remunicipalización es un mecanismo que puede reunir específicamente los objetivos de la comunalización y los mandatos de los GLR.** Sin embargo, durante el período de transición entre el momento actual y el momento en que ese acceso universal sea posible, los GLR deben seguir reconociendo y protegiendo las prácticas de comunalización existentes que tratan de crear acceso a los servicios en los lugares donde no existen. Además, hacer esto en alianza y mediante la cocreación con los comuneros y comuneras puede actuar como una poderosa herramienta para la recalibración de los poderes, recursos y mandatos de los GLR. También puede, como mínimo, ayudar a promover la gobernanza multinivel en favor de la igualdad urbana.

4.6 Ampliar

Una conclusión clara de los estudios de casos de bienes comunes urbanos es **el papel fundamental que pueden desempeñar los GLR en la ampliación de las prácticas relacionadas con los bienes comunes, llevándolos desde los casos individuales o idiosincrásicos hasta su aplicación a escala de la ciudad y la región**. Esta ampliación puede producirse de varias maneras. La primera consiste en la **adopción y conversión: los GLR se asocian con los comuneros y comuneras para tratar de promover modelos exitosos de comunalización**. Esto ocurre en los planes de mejora de barrios que se

convierten en regionales, o incluso nacionales, después de comenzar con el trabajo de un conjunto inicial de comuneros y comuneras que sientan precedente. Estos movimientos también pueden verse favorecidos por la ampliación de la provisión de recursos adicionales, incluido el suelo. Este fue el caso en **Rangún** (Myanmar), donde el gobierno local proporcionó terrenos gratuitos para fomentar nuevos proyectos de viviendas lideradas por la comunidad. También puede verse en la creación de fondos comunes a los que pueden recurrir las comunidades, como en los programas de mejora a gran escala tales como el *Baan Mankong*, en Tailandia.

La ampliación de la mejora de los barrios puede significar un movimiento desde las infraestructuras más pequeñas y locales hasta las conexiones en red con los sistemas de infraestructuras de toda la ciudad, y los GLR están en la posición ideal para permitirlo. El *proyecto piloto de Orangi* en **Karachi** (Pakistán) es un excelente ejemplo de ello. Con el tiempo, los servicios de los hogares y los barrios se han conectado a la red principal de la ciudad para garantizar la subsistencia y reducir los costes, y también para que sus habitantes puedan confiar las operaciones, el mantenimiento y las reparaciones a las autoridades locales, como los demás habitantes de su ciudad[102].

La ampliación también puede producirse mediante la creación de condiciones estructurales que permitan la aparición de nuevos bienes comunes. El ejemplo más claro es la aparición de nuevos marcos jurídicos y normativos para reconocer los acuerdos relacionados con los bienes comunes. Como sugiere un análisis del Foro Mundial para el Desarrollo de las Ciudades, han sido, en parte, «el reconocimiento legal, la definición de las prácticas comunes y un mejor acceso a los recursos» los que han permitido «el desarrollo y la diversificación de los fideicomisos de la tierra» en toda Europa.

Por último, y relacionado con este último punto, **la ampliación puede implicar la intensificación de los contratos sociales de los GLR con las personas comuneras**. Cada tipo de comunalización tiene su propia trayectoria individual, aunque hay ciertas características que comparten entre ellas. Esto implica que los GLR seguirán necesitando ampliar el alcance de su compromiso y las diferentes formas que puede adoptar en diferentes momentos: deben aprender qué tipos de compromiso funcionan para qué fines. Esto forma parte de la gobernanza compartida y del reconocimiento recíproco que puede ofrecerse como parte de un nuevo contrato social. No se logrará fácilmente a través de modelos ni mejores prácticas, sino como resultado de un compromiso repetido. Se trata, por tanto, de **una ampliación diferente, pero quizá más significativa: se conseguirá a través de un mayor compromiso, coproducción y aprendizaje mutuo.**

4.7 Defender

En conclusión, tal vez la acción simbólica más importante que pueden llevar a cabo los GLR es ir más allá de la mera participación en los bienes comunes existentes y ayudar a crear las condiciones que permitan que la comunalización prospere, se expanda y se amplíe. Por lo tanto, una de las funciones clave que pueden desempeñar los GLR es defender la comunalización. Al hacerlo, **los GLR se pueden alinear con muchos de sus propios mandatos políticos y éticos: (a) ayudar a promover la igualdad en el acceso al suelo, la vivienda y los servicios; (b) reafirmar la necesidad de alianzas y de un nuevo contrato social entre el Estado y la ciudadanía; (c) comprometerse con la coproducción y la participación significativa en la gobernanza; (d) intentar construir ciudades en las que los recursos clave no se vean únicamente a través de la estrecha lente del valor financiero y monetario, y (e) construir el acceso universal a los servicios básicos, la vivienda y los medios de subsistencia**.

Defender la comunalización supone reafirmar tanto los principios como un conjunto de prácticas que tienen el potencial de desafiar los factores contemporáneos que agravan la desigualdad y ofrecer nuevas formas de práctica urbana que pueden hacer avanzar a las comunidades hacia la igualdad. Las redes de GLR que se unen en torno a declaraciones como la *Declaración de Ciudades por una Vivienda Adecuada* de CGLU, articulada dentro de la iniciativa *Make the Shift*, así como al Pacto por el Futuro de CGLU, tienen un papel fundamental a la hora de acelerar la adopción y la replicación de los enfoques basados en los derechos y favorables a la comunalización en el ámbito del suelo y la vivienda. Esta es una oportunidad que los GLR deben aprovechar, tanto para ellos mismos como para las poblaciones a las que sirven.

102 World Habitat, «Orangi Low-cost Housing and Sanitation Programme», World Habitat Awards, 2017, https://bit.ly/3vrdued.

05 ↓ Cuidar

Fuente: Jaikishan Patel, Unsplash.
Chhattisgarh, India.

Coordinadoras del capítulo

Olga Segovia

(miembro de la Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe; presidenta e investigadora, SUR Corporación, Chile)

María Ángeles Durán

(profesora, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España)

Contribuidores

Este capítulo se ha elaborado sobre la base de las siguientes contribuciones, publicadas en el marco de la Serie de documentos de trabajo GOLD VI y del Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad:

Disability, Care, and the City	Julian Walker (The Bartlett Development Planning Unit, University College London, Reino Unido)
Urban Health: Cities can care for people and enable them to care for others, making urban health possible	Francisco Obando Michael Keith (PEAK Urban, University of Oxford, Reino Unido)
"Sanctuary Cities": How Do Cities Care for Newcomers? An Overview of Inclusive Local Responses to Migration	Alia Fakhry (Consejo Alemán de Relaciones Exteriores, Alemania)
Socio-spatial inequality and local educational action in the construction of caring cities	Xavier Bonal (Universitat Autònoma de Barcelona, España) Yayo Herrero (Garua S.Coop.Mad, España) Marina Canals Mª Ángeles Cabeza Aina Masgoret (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras)
Thailand Homeless Network	Ruengyuth Teeravanich Thomas Kerr (Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda – Asian Coalition for Housing Rights, ACHR)
Construyendo ciudades feministas: experiencias y acciones por el Derecho de las mujeres a la Ciudad y a territorios libres de violencias	Ana Falú (CISCSA Ciudades Feministas, Argentina)
Community-led Housing: a driver of social inclusion for vulnerable urban populations	Nina Quintas (urbaMonde) Mariangela Veronesi (World Habitat)

Missing Pieces: Three Metropolis Break Down Barriers for Everyone	John Paul P. Cruz (World Enabled) Federico Batista (CGLU Accesibilidad)
Los retos del envejecimiento y la configuración de ciudades inclusivas: El caso habanero	Jorge Peña Díaz Joiselen Cazanave Macías (Ciudad Universitaria José Antonio Echeverría, Cuba)
Migration Experiences in China and other Asian countries	Rodrigo Iacovini Bethânia Boaventura (Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad – Global Platform for the Right to the City, GPR2C)
Public Space Trading Innovations in Delhi, India and Durban, South Africa	Avi Majithia Shalini Sinha Caroline Skinner (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando – Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, WIEGO) Richard Dobson Sarah Heneck Toni Ottanelli-Gale (Asiye eTafuleni)
Access to Technology and Services across the EU Regional Divide	Philip McCann (Sheffield University Management School, Reino Unido)
Ollas comunes en Lima, Perú: Combatiendo el hambre	Belén Desmaison (Pontificia Universidad Católica del Perú; Instituto de Desarrollo Urbano – CENCA, Perú)
Local governments' caring for the youth: Protecting the rights of the child in the context of the COVID-19 pandemic	Jaume Puigpinós Amanda Fléty (Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU)
Local governments' shifting approaches to urban security: The role of care in advancing peace culture and social justice	Jaume Puigpinós Amanda Fléty (Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU)
Reinventing and expanding social assistance to vulnerable groups in the wake of the COVID-19 crisis	Jaume Puigpinós Amanda Fléty (Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU)

Fuente: Calvox & Periche, Flickr.
Movimiento vecinal #Recuperemlaciutat, que defiende que la ciudad y sus calles sean para la gente que las habita, Barcelona, España.

Resumen

Los cuidados, que contribuyen al bienestar físico y emocional de las personas, son un trabajo esencial para sostener la vida y para la reproducción de las sociedades. *Cuidar* «no solo consiste en hacer, sino en prever e impedir que suceda algo negativo, que traiga malas consecuencias para el sujeto». Además, constituyen un aporte fundamental al desarrollo urbano y territorial.

Los movimientos y las autoras feministas, la incorporación de las mujeres a la vida pública y al mercado laboral, el envejecimiento demográfico y la disminución del tamaño de los hogares han contribuido a una mayor consciencia de la necesidad de los cuidados como cuestión pública. Los sistemas de protección social, educativos y sanitarios contribuyen a su cobertura pública, así como la mejora en las infraestructuras y servicios urbanos, entre otros factores que inciden en la igualdad urbana y territorial. Se trata de asuntos clave para los gobiernos de proximidad.

La crisis global generada por la pandemia de la COVID-19 ha reafirmado la importancia de los cuidados y ha visibilizado carencias y demandas que requieren respuestas transversales y a largo plazo. En un contexto de desafíos, se ha puesto de manifiesto la relevante función que desempeñan los gobiernos locales y regionales, pues la población recurrió a sus gobiernos más cercanos en busca de respuestas y apoyo ante el riesgo para su salud y sus medios de vida. Las organizaciones de la sociedad civil y los centros académicos también han pilotado soluciones innovadoras en articulación con gobiernos locales, aportando compromiso e innovación.

Este capítulo, que reconoce los principios y objetivos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aborda los cuidados en las siguientes secciones:

a. «Enfoques teóricos para el debate». Se revisan los conceptos relacionados con el cuidado para dar cuenta de sus distintas funciones. Se identifican las principales demandas y derechos en este ámbito, desde una perspectiva interseccional, y se presentan los nodos críticos para la sostenibilidad del cuidado, entendiéndolos como un problema público.

b. «Retos y oportunidades de la gobernanza urbana y territorial en la construcción de una respuesta a los cuidados». Presenta los principales desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales y regionales en la gestión de los cuidados, subrayando sus aspectos geográficos y demográficos. Destaca la necesidad de integrar los contextos productivo y reproductivo en la planificación urbana y territorial, y aborda el tema de las políticas y los servicios públicos, comentando los retos y las oportunidades que se presentan a la gobernanza urbana. Se centra en temas clave como la educación, la salud y otras políticas sociales y de protección de los derechos.

c. «Hacia ciudades y territorios que cuidan: reconocer, redistribuir y reducir la carga del trabajo de cuidados». Esta sección parte de una visión que reivindica la necesidad de *reconocer y democratizar, de redistribuir y desmercantilizar, y de reducir la carga de los cuidados y desfeminizarlos*. Aporta las experiencias de aprendizaje de varios gobiernos locales y regionales y de organizaciones de la sociedad civil, en las que la interacción entre los cuidados y el territorio es una cuestión fundamental.

El capítulo termina haciendo hincapié en las propuestas y recomendaciones que los gobiernos locales y regionales pueden utilizar en articulación con diversas organizaciones públicas y de la sociedad civil.

Servicios de salud

Acceso desigual a las vacunas de la COVID-19 y ritmo de vacunación:

A finales de noviembre de 2021:

2,6 % de la población de los países de renta baja

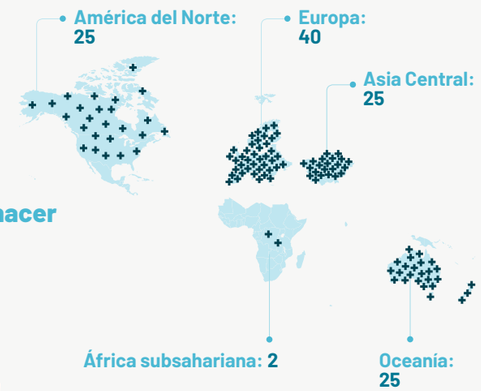
60,18 % de la población de los países de renta alta

habían recibido al menos una dosis de la vacuna. La igualdad en el acceso a las vacunas para todos los países es fundamental.[a]

La diferencia en la esperanza de vida al nacer

sigue aumentando en todas las regiones, y con diferencias significativas entre los niveles socioeconómicos.[b]

Médicos por cada 10.000 habitantes:[c]



Educación

Tasa de pobreza en el aprendizaje*:[d]

90 % en países de renta baja

9 % en países de renta alta

* Incapacidad de leer y comprender un texto sencillo a los 10 años

147 M de niños de todo el mundo

no han podido asistir a más de la mitad de sus clases en los últimos dos años.[f]

Los niños que cursan educación infantil o sus primeros años de escolarización, especialmente los de países de renta baja y media, son los más afectados por las disrupciones educativas.[f]

El 25 % de las escuelas primarias

carecían de acceso a la electricidad, al agua potable y a instalaciones sanitarias básicas en 2020.[e]

Un 50 %

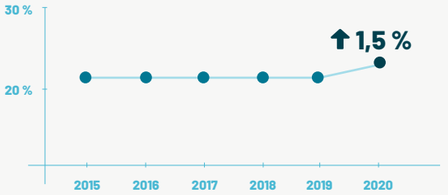
no disponía de instalaciones de TIC ni de infraestructuras inclusivas para las personas con discapacidad.[e]

Protección social

4.100 M de personas

carecen de protección social efectiva. En 2020, solo el 47 % de la población mundial estaba cubierta por al menos una prestación económica de protección social.[g]

La proporción de jóvenes del mundo que no reciben educación, empleo o formación se mantuvo sin cambios de 2015 a 2019 en el 21,8 %, pero aumentó al 23,3 % en 2020.[h]



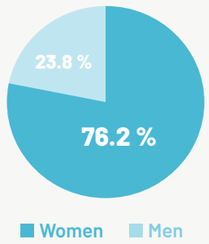
Desigualdades en el acceso a los servicios sociales

¿Por qué cuidar?

Distribución desigual del trabajo de cuidados: desigualdades de género

Las mujeres desempeñan el 76,2 %

del total de horas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, más de 2,5 veces más que los hombres.[i]



La mayoría de los cuidadores remunerados son mujeres, frecuentemente migrantes, que trabajan en la economía informal en condiciones precarias y con un salario bajo. Asia, en particular el sur, es la principal fuente de trabajadores migrantes.[j]

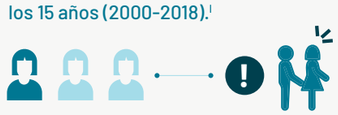
Exposición desigual a la violencia y la discriminación

El 60 % de todas las víctimas de homicidio

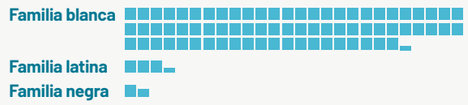
entre 2015 y 2020 fueron mujeres y niñas.[k]

736 M de mujeres (1 de cada 3)

han sido objeto de violencia física y/o sexual al menos una vez en su vida desde los 15 años (2000-2018).[l]



Riqueza familiar media (EE. UU.)[m]



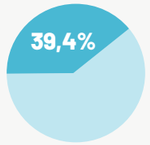
Tasas de mortalidad (EE. UU.)[m]

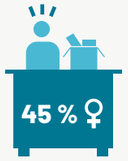
En marzo de 2021, las tasas de mortalidad (por cada 100.000 personas que viven en los EE. UU.) durante la pandemia de la COVID-19 fueron significativamente más altas en las poblaciones racializadas:

Necesidad de cuidados adecuados y basados en los derechos

Las mujeres se han visto desproporcionadamente afectadas por la pandemia de la COVID-19:[n]

Ocupaban el 39,4 % del **empleo total** antes de la pandemia de 2019





pero representaron casi el 45 % de los **empleos destruidos a nivel mundial** en 2020.

La discriminación y el estigma relacionados con la edad

son un obstáculo para la atención sanitaria. Las tasas de dependencia aumentarán debido al incremento previsto de la proporción de personas mayores:[o]

El 20 % de las personas más pobres del mundo tienen algún tipo de discapacidad[q]

Suelen ser considerados en sus propias comunidades como los más desfavorecidos.

281 M de migrantes internacionales en 2020[r]

lo que representa el 3,6% de la población mundial.

Camino Cuidar

Ciudades y territorios que cuidan

Reconocer, redistribuir y reducir la carga de los cuidados no remunerados y el trabajo social, aplicando una perspectiva de género y basada en los derechos, así como los principios de igualdad, universalidad y solidaridad. Hay que valorar y apoyar las actividades y relaciones que apuntan a la reproducción social para responder a los retos que plantean las profundas transformaciones demográficas, socioeconómicas y tecnológicas actuales.

Promover un nuevo contrato social basado en sistemas de cuidados, políticas públicas y servicios más integrados para apoyar el derecho a cuidar y ser cuidado. Ello implica superar la fragmentación de los cuidados y de los servicios sociales y ampliar su cobertura.

Definir funciones claras para los GLR, en relación con las de los gobiernos nacionales, el sector privado, las comunidades locales y las familias, estableciendo parámetros, obligaciones y medios compartidos para la prestación de cuidados.

Promover la proximidad para satisfacer las necesidades de cuidados en distancias cortas. Se trata de identificar los lugares prioritarios dentro del territorio y los programas que permitan compatibilizar el tiempo que se pasa en casa con la familia y el tiempo que se pasa en el trabajo.

Promover ciudades y territorios que cuidan de todos sus ciudadanos y ciudadanas mediante el acceso universal a la educación, a la sanidad, a los servicios sociales y a la vivienda, así como a espacios públicos de calidad, a fin de hacer frente a las desigualdades estructurales, mitigar las brechas sociales y garantizar la igualdad de oportunidades para todos.

Coproducir políticas sociales y de cuidados dirigidas a grupos específicos, teniendo en cuenta sus diferentes experiencias, necesidades y aspiraciones, así como la intersección de las discriminaciones y las desigualdades. Es esencial cuidar a las personas con necesidades de cuidados específicas o urgentes, para quienes el derecho al cuidado es crítico: mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTQIA+ y poblaciones migrantes, entre otros grupos marginados.

Promover prácticas democráticas que involucren tanto a las personas que cuidan como a las que reciben los cuidados en la toma de decisiones de las políticas públicas locales.

Las mujeres, las personas racializadas, las que viven en situación de pobreza y las migrantes tienen más probabilidades de convertirse en cuidadoras. Frecuentemente son invisibles, están mal pagadas y tienen una representación limitada en los espacios de toma de decisiones. ¿Cómo pueden los GLR y las políticas públicas apoyar una redistribución y un reconocimiento equitativos del trabajo de cuidados?

¿Cómo podemos construir y reforzar los sistemas locales de cuidados inclusivos y universalmente accesibles? ¿Cómo pueden estos sistemas responder a las crecientes transformaciones demográficas, socioeconómicas y tecnológicas?

Hacia la igualdad urbana y territorial

- Reconocimiento y valoración del trabajo de cuidados, de los cuidadores y cuidadoras, y de las personas que requieren cuidados
- Desfeminización del trabajo de cuidados mediante la deconstrucción de los roles de género y la redistribución equitativa del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres
- Cuidados democratizados con responsabilidades redistribuidas entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias
- Sistemas locales de cuidados con una mejor gestión pública y capacidades reforzadas de protección social y cuidados para todos
- Servicios locales de cuidados que reduzcan la carga del trabajo de cuidados no remunerado que asumen las mujeres en el hogar
- Cuidados desmercantilizados que garanticen el acceso de todas las personas a servicios sociales y de cuidados que sean adecuados y de calidad

1 Introducción

Los cuidados, que contribuyen al bienestar físico y emocional de las personas, son un trabajo esencial para el sostenimiento de la vida y para la reproducción de las sociedades, además de constituir un aporte fundamental al desarrollo en el ámbito urbano y territorial. Su reconocimiento, impulsado por la incorporación de las mujeres a la vida política y al mercado laboral, por el envejecimiento demográfico y la disminución del tamaño de los hogares, así como, de manera crítica, por movimientos y autoras feministas, ha contribuido a la concienciación sobre la necesidad de los cuidados como asunto público.

Cuidar «no solo consiste en hacer, sino en prever e impedir que suceda algo negativo, que traiga malas consecuencias para el sujeto»[1]. A su cobertura pública contribuyen los sistemas de protección social, educativos y sanitarios, así como la mejora en infraestructuras y servicios urbanos; todos, asuntos clave para los gobiernos de proximidad.

Este capítulo concuerda con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que proponen entre sus 17 objetivos garantizar una vida sana y promover el bienestar de todas las personas a todas las edades (ODS 3) y una educación inclusiva y equitativa de calidad, promoviendo oportunidades de aprendizaje permanente para todos y todas (ODS 4); lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas (ODS 5); reducir la desigualdad en los países y entre ellos (ODS 10), y lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ODS 11).

La crisis global generada por la pandemia de la COVID-19 ha reafirmado la importancia de los cuidados, visibilizando carencias y demandas que requieren respuestas transversales y de largo plazo. Ha desestabilizado la economía y el acceso a oportunidades en muchas ciudades y territorios. Ha afectado a la población más vulnerable y ha evidenciado una grave desigualdad. Las zonas urbanas, con el 90 % de todos los casos registrados de COVID-19, se han convertido en el epicentro de la pandemia[2]. Durante 2021, se evidenció la agravación de la desigualdad a nivel internacional en el acceso a las vacunas y la educación: mientras que en la Unión Europea el 70 % de la población ya ha recibido la pauta completa de vacunación, en África solo el 3,5 % ha tenido acceso a ella[3]. Y aproximadamente 214 millones de estudiantes perdieron, en todo el mundo, al menos tres trimestres de instrucción presencial[4].

Este escenario ha profundizado condiciones preexistentes y ha creado una crisis estructural de cuidados. Las familias, particularmente las mujeres, han experimentado una sobrecarga de cuidado y dificultades para conciliar el trabajo remunerado con el llevado a cabo en el hogar. Las niñas, niños y adolescentes han quedado expuestos a riesgo físico y emocional por la pérdida de espacios de socialización.

En un contexto de múltiples desafíos, se ha puesto de manifiesto la relevante función de los gobiernos locales y regionales (GLR), especialmente en relación

1 María Angeles Durán, *La riqueza invisible del cuidado* (València: Universitat de València, 2018).

2 Mami Mizutori y Maimunah Mohd Sharif, «COVID-19 demonstrates urgent need for cities to prepare for pandemics», *ONU-Habitat*, 2020, https://bit.ly/3xaSPfs.

3 Agencia EFE, «La OMS alerta de que la pandemia no ha acabado y tampoco sus secuelas económicas», 2022, https://bit.ly/3j6selg.

4 UNICEF, «COVID-19 and School Closures. One year of education disruption», 2021, https://bit.ly/35JbF2g.

con la prestación de servicios públicos y reactivación económica. En efecto, la población ha recurrido a sus gobiernos más cercanos en busca de respuesta y apoyo ante el riesgo para su salud y medios de vida[5].

Algunas de las soluciones más innovadoras han sido pilotadas por organizaciones de la sociedad civil (OSC) y centros académicos en articulación con los GLR. Han aportado compromiso, innovación, adaptabilidad y recursos, e incluso han llegado a veces a aquellos lugares que los gobiernos nacionales no son capaces de alcanzar. El *Decálogo para la era posterior a Covid-19, de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU)[6], propone afrontar las desigualdades. Y propone hacerlo a través de la protección de los bienes comunes y necesidades básicas como la vivienda, el agua y la energía, asegurando que estén libres de especulación para que todos los ciudadanos puedan acceder a ellos en igualdad de condiciones. Ciudades como **Bogotá** (Colombia) y **Ciudad de México** (México) han profundizado en los cuidados como pilar central de su tratamiento político de la pandemia[7].

Considerando los enfoques señalados, este capítulo se estructura en tres partes:

1. **«Orientaciones teóricas para el debate»**. La centralidad del cuidado en el debate público actual hace necesario revisitar conceptos para dar cuenta de sus diversas funciones. Esta sección identifica las principales demandas y derechos en la materia, y destaca un enfoque de género a la par que integra tanto la economía monetarizada como la no monetarizada. Posteriormente, presenta los principales nudos críticos de la sostenibilidad del cuidado: la redistribución de la riqueza, la desigualdad desde una perspectiva interseccional y la gobernanza de los cuidados, entendidos como un problema público que debe formar parte de la agenda de los GLR.

2. **«Retos y oportunidades de la gobernanza urbana y territorial en la construcción de una respuesta a los cuidados»**. Presenta los principales desafíos para los GLR en la gestión de los cuidados, y subraya sus aspectos geográficos y demográficos, la relación del «cuidatoriado» (el conjunto de personas que tienen el cuidado como actividad principal) con políticas locales, propuestas de cuidado e indicadores a diferentes plazos. Destaca la necesaria integración de los ámbitos productivo y reproductivo en la planificación urbana y territorial. Posteriormente, aborda las políticas y servicios públicos, y discute los retos y oportunidades de la gobernanza urbana y territorial en la construcción de una respuesta a los cuidados. Se centra en temas históricamente clave para los gobiernos de proximidad: educación, salud y otras políticas sociales y de protección de los derechos, especialmente los referidos a personas con discapacidad y personas mayores; a mujeres que sufren discriminación y violencia, a grupos LGBTQIA+, a niños y niñas, y a personas migrantes.

3. **«Hacia ciudades y territorios que cuidan»**. Los cuidados demandan políticas sostenibles capaces de satisfacer las necesidades presentes y venideras, basadas en un nuevo modelo de organización social y política con enfoque interseccional. Desde una visión que sostiene la necesidad de *reconocer y democratizar, redistribuir y desmercantilizar, y reducir la carga y desfeminizar* los cuidados, se aportan aprendizajes de variadas experiencias de GLR y organizaciones de la sociedad civil, y se destaca la centralidad del cruce entre cuidado y territorio. Son iniciativas solidarias de distintos carácter y escala destinadas a enfrentar los cuidados desde un enfoque de derechos, inclusión y sostenibilidad.

El capítulo finaliza recogiendo los principales nudos críticos de los cuidados en el contexto actual y enfatiza propuestas y recomendaciones para los GLR, en articulación con diversas organizaciones públicas y de la sociedad civil.

5 CGLU y PSI, «Strong local public services for a safe world», UCLG-PSI Joint Statement in the context of the Covid-19 pandemic, 2020, https://bit.ly/3LEFr7t.

6 CGLU, «Decálogo para la era posterior a COVID-19» (Barcelona, 2020), https://bit.ly/3F7eEAs.

7 La Alcaldía de Bogotá ha implementado el Sistema Integral de Cuidados, y la Ciudad de México aprobó una reforma de su Constitución Política que reconoce su derecho al cuidado.

2 Orientaciones teóricas para el debate

2.1 Las dimensiones teóricas del cuidado

2.1.1 Un concepto no consensuado

La lucha por reconocer los cuidados como un asunto de interés público ha sido impulsada durante décadas por movimientos y autoras feministas. Se han considerado una función central para la reproducción de la vida que históricamente se ha invisibilizado. **Dados la división sexual del trabajo y sus condicionantes socioeconómicos, el trabajo de cuidado, mayoritariamente no remunerado o mal remunerado, ha sido absorbido por las mujeres y los grupos marginalizados o racializados.** Medido en unidades físicas de tiempo, el trabajo del cuidado supera ligeramente el total del trabajo remunerado conjunto de los hombres y las mujeres. En cuanto a la calidad, sus características son fundamentales para la sostenibilidad del sistema social en su conjunto y puede ser compartido en corresponsabilidad con actores públicos a diferentes escalas[8].

Una de las dificultades en el análisis del cuidado es su transversalidad: si se utiliza el término en un sentido muy amplio, casi cualquier actividad puede considerarse cuidado. Es una noción escurridiza, polivalente, cuyos matices tienen importantes consecuencias en la investigación y en las políticas públicas que, supuestamente, deben referirse a un marco común. Tan profundamente arraigado está el trabajo de cuidado familiar que la Organización Internacional del Trabajo tardó décadas en reconocer que, aunque no sea un empleo, es también un trabajo y los cuidadores no remunerados son también trabajadores. El cuidado no institucional que se produce en los hogares abarca la ayuda en las actividades cotidianas, pero también el acompañamiento, la protección física y el mantenimiento de buenas condiciones de vida para los convivientes y los miembros de la familia extensa.

La institucionalización de los servicios sociales es relativamente reciente en comparación con la educación o la sanidad. Su expansión ha sido rápida y todavía sigue transformándose. En muchas Administraciones públicas, tanto a nivel local como nacional, los servicios del cuidado se prestan desde múltiples contextos institucionales, lo que requiere un considerable esfuerzo de cooperación y armonización. En la actualidad, el cuidado institucional es una función que se extiende a ámbitos nuevos de actuación (atención ante la soledad, la violencia, la marginalidad, la dependencia, la integración cultural, el riesgo de discriminación, etc.) y complementa los huecos no resueltos por el sistema educativo (actividades extraescolares) y el sanitario

8 Antonella Picchio, «Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida», en *Tiempos, trabajos y género* (Barcelona, 2001).

Fuente: Fundación Kota Kita.
Datos participativos para un Banjarmasin más inclusivo con las personas con discapacidad, en Banjarmasin, Indonesia.

(cronificación, envejecimiento, hábitos saludables). Por influencia del sector sanitario, en los servicios sociales es frecuente el uso del término «cuidar» como ayuda para las actividades de la vida cotidiana a personas que no pueden realizarlas por sí mismas. Pero además de satisfacer carencias o prevenir daños, se está aplicando el término a promocionar las cualidades y recursos potenciales de una persona o grupo.

Los cuidados hacen referencia a un vasto conjunto de aspectos que abarcan el cuidado de los hogares, el de las personas dependientes, el autocuidado, el cuidado de las personas que cuidan y el de la sociedad en su conjunto. No todas las actividades de la economía monetarizada pueden considerarse cuidados, pero hay actividades realizadas por diversos sectores de la sociedad —incluida la Administración pública local— que pueden vincularse al cuidado en un sentido más amplio. Incluyen el sector sanitario y el educativo. Del mismo modo, incluyen y las políticas sociales y de protección de derechos, en particular las enfocadas a grupos afectados por discriminación y desigualdades estructurales (personas con discapacidad (PCD), grupos LGBTQIA+, la población migrante y la racializada, etc.), en ámbitos como la vivienda, el acceso a alimentación o la seguridad. Esta amplitud implica que, para evitar el actual desconcierto ante su uso, es necesario debatir y consensuar una definición y crear indicadores que avancen en precisarlo.

2.1.2 Demandas y derecho a los cuidados

Diversas condiciones sociales pueden convertir a una persona en dependiente de cuidados externos, situación en que su supervivencia social, económica y afectiva se supedita a la continuidad del apoyo que reciba. En la demanda por hacer efectivo el derecho a los cuidados, destacan tres amplias categorías socialmente reconocidas y explícitas, determinadas por parámetros de edad y salud: infancia y adolescencia; personas mayores, y enfermos y dependientes, aunque es importante reconocer que todas las personas necesitan cuidados en algún momento de la vida. A tales grupos se suman otros que requieren atención pública especial por causas estructurales, tales como la pobreza, la marginalidad, la violencia de género, el odio racial, la discriminación y la situación migratoria o de asilo.

No hay límite para la demanda de cuidados, la cual es infinitamente elástica. La demanda total viene fijada por la cantidad de demandantes; el tipo de necesidades; la intensidad y calidad del servicio de cuidado correspondiente, y la prolongación en el tiempo de estos servicios. Por otro lado, el límite de cobertura o satisfacción de la demanda lo establece la oferta, que es inelástica tanto en recursos monetarios como de personal, tiempo disponible, agilidad de reacción y gestión. A veces este límite es muy bajo: cuando la

oferta de cuidados no cubre la demanda, se genera una demanda insatisfecha que es absorbida de manera desigual por ciertos grupos que históricamente «han cuidado». La demanda no tiene otro límite que la capacidad de cobertura o satisfacción por la oferta; es sumamente dinámica, obediente a las relaciones y expectativas de poder entre las partes.

2.1.3 ¿Quiénes cuidan? Interseccionalidad en la provisión de cuidados

La evidencia empírica muestra que la mayoría de las contribuciones al cuidado son realizadas por las mujeres de manera no remunerada o mal remunerada (y muchas de ellas son migrantes o racializadas o están en situación de vulnerabilidad). En un contexto de feminización de las migraciones, las cadenas globales de cuidados son un fenómeno paradigmático. La migración conlleva transferencias del trabajo reproductivo y del cuidado desde países ricos a otros más pobres, lo que crea nuevos eslabones en estas cadenas: por ejemplo, los países europeos transfieren trabajo doméstico y de cuidados a mujeres extranjeras provenientes de países de menor renta en los que, a su vez, la migración de las mujeres supone la transferencia de sus responsabilidades domésticas a otras mujeres de la familia o migrantes, que cubren su ausencia[9].

A falta de corresponsabilidad, se mantiene la brecha en cuanto al tiempo que mujeres y hombres dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado[10]. Las encuestas de uso del tiempo han demostrado que el tiempo dedicado al trabajo no remunerado en el hogar, que en grandes líneas puede considerarse tiempo de cuidado, sufre una profunda división en función del género y la edad. El tiempo de cuidado sobrepasa en número de horas anuales al conjunto del trabajo invertido en el mercado laboral. Las mujeres jóvenes, especialmente las dedicadas al estudio o que ejercen un empleo remunerado, comparten a veces la condición de liberadas del cuidado, aunque es más frecuente que superpongan las dos actividades: el cuidado no remunerado y el estudio o trabajo remunerado.

Las normas de género tradicionales constituyen un importante motor de las desigualdades en la provisión de cuidados, con frecuencia reforzadas indirectamente por las políticas y leyes laborales; por ejemplo, a través de las licencias por maternidad y paternidad. En el sector del cuidado gran parte del trabajo es informal y las condiciones laborales son peores que en otros sectores. Tan solo el 10 % de las trabajadoras en empleo doméstico en todo el mundo están protegidas por la legislación laboral general en la misma medida que el resto de profesionales, y cerca de la mitad no goza de la misma protección en términos de salario mínimo[11].

En un contexto de cambios, es necesaria una revisión del actual contrato social que incorpore las políticas de cuidados como un pilar del bienestar. Acorde con las demandas de sociedades justas y sostenibles, deben crearse las condiciones materiales, institucionales y simbólicas que rompan con la división sexual tradicional del trabajo. Es central implementar enfoques y estrategias para desfeminizar la prestación de cuidados. A diferencia de otros tipos de análisis económico, el concepto «economía del cuidado», próximo a la «ética del cuidado», es profundamente crítico, ya que pretende contribuir al cambio profundo del contrato social[12]. Para luchar contra las desigualdades socioeconómicas enel acceso a los cuidados, también es necesario regular la privatización de los cuidados. Ello requiere girar hacia la corresponsabilidad pública de las tareas de cuidado, transformando así las condiciones materiales, institucionales y simbólicas con que las instituciones públicas se relacionan tanto con quienes proveen como con quienes reciben cuidados.

2.1.4 Economía y financiación del cuidado

Para entender la economía del cuidado hay que distinguir dos grandes componentes: la economía monetarizada y la que no está monetarizada. La economía monetarizada comprende las empresas, el Estado y los trabajadores que venden su trabajo al mercado. La economía no monetarizada incluye la producción de la inmensa mayoría del cuidado directo e indirecto, y se realiza principalmente en los hogares y por parte de las entidades sin ánimo de lucro. **Adoptar medidas políticas requiere tener clara esta distinción, aunque en la práctica se producen numerosas interacciones entre la economía monetarizada y la no monetarizada.**

9 Amaia Orozco, «Cadenas Globales de Cuidado», Género, Migración y Desarrollo (Santo Domingo, 2007), https://bit.ly/3F5ERz3.

10 María Ángeles Sallé y Laura Molpeceres, «Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados. Prácticas inspiradoras en América Latina y el Caribe», 2018, https://bit.ly/30HAcqf.

11 OIT, «Trabajadores domésticos en el mundo: Estadísticas mundiales y regionales y la extensión de la protección legal» (Ginebra, 2013), https://bit.ly/3u32B0z.

12 Respecto a la ética del cuidado, algunos autores como Gilligan sostienen que, mientras que los varones defienden valores más abstractos, como la justicia en general, las mujeres tienen más en cuenta cada circunstancia o necesidad particular, en una lógica de la ética tan válida como la masculina. Otras autoras, como Tronto, quieren hacer de esta ética un objetivo universal, aplicable no solamente a las mujeres, sino a toda la población (Batthyány). Carol Gilligan, *In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development* (Cambridge: Harvard University Press, 1982); Joan C. Tronto, *Caring democracy: Markets, equality, and justice* (Nueva York: New York University Press, 2013); Karina Batthyány, *Miradas latinoamericanas a los cuidados* (Buenos Aires and Mexico DF: CLACSO Siglo XXI, 2020).

Al contrario de lo que sucede con la economía monetarizada, que dispone de buenos instrumentos de observación, medición (estadísticas periódicas) y análisis, las actividades de producción de cuidado no monetarizado no disponen de instrumentos sistemáticos de observación, por no ser reconocidas como actividades de producción y reproducción. Un gran éxito de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Pekín en 1995 fue la aprobación de una propuesta de acción para medir el trabajo no remunerado, especialmente mediante encuestas de uso del tiempo, que eran muy escasas hasta esa fecha.

La financiación es la piedra de toque en los servicios de cuidado. El mercado puede satisfacer a través de empresas privadas una parte de la demanda de cuidados, de los que se beneficia principalmente el sector bien situado económicamente. El resto de la demanda de cuidado ha de satisfacerse por vías distintas: por ejemplo, mediante la prestación directa de ciertos servicios por parte de instituciones públicas como los GLR, o mediante acuerdos entre la Administración pública y las empresas para que estas intervengan en la gestión y ejecución de programas, manteniendo la titularidad pública de la competencia. El recuadro 5.1, a continuación, muestra diferentes mecanismos de financiamiento para servicios sociales y de cuidado.

Recuadro 5.1

La financiación de los servicios sociales y otras formas de cuidados

La financiación de los servicios sociales y otras formas de cuidados representa un gran reto para muchos países y ciudades. Hay límites a la cantidad de ingresos que se pueden recaudar a escala subnacional para servicios como la educación y la sanidad, y hace tiempo que se debate sobre la conveniencia y los efectos de cobrar por esos servicios en términos de eficiencia y equidad. En algunos casos, es posible utilizar los ingresos locales para subvencionar de forma cruzada a los ciudadanos y ciudadanas de diferentes niveles de renta y que viven en diferentes barrios, pero ello crea sus propios desafíos. Este procedimiento es más viable en los países ricos que, por ejemplo, financian sustancialmente la educación primaria y secundaria con los impuestos sobre la propiedad. Lo más habitual es que se utilicen recursos nacionales —y en el caso de los países más grandes, de nivel intermedio— para mejorar la equidad en la prestación de servicios sanitarios y educativos. Algunos enfoques comunes son:

Acceso universal a la educación

En el último cuarto de siglo, muchas economías en desarrollo han pasado de cobrar por la matrícula escolar a promover la educación primaria universal (y, a menudo, la secundaria). Con ello, la financiación que antes proporcionaban las matrículas escolares se ha compensado (parcial o totalmente) con la concesión de subvenciones proporcionales al número de alumnos (transferencias fiscales intergubernamentales) del gobierno nacional a los niveles subnacionales de gobierno. Aunque las subvenciones pueden ser importantes, rara vez se adaptan adecuadamente a las necesidades, frecuentemente desiguales, de las comunidades específicas y, por tanto, muchas veces no abordan suficientemente la desigualdad.

Acceso universal a los servicios básicos de salud

Muchos países en desarrollo han pasado de ofrecer un acceso de pago a los servicios básicos de salud a un acceso universal, que suele aplicarse a un conjunto predefinido de servicios básicos de salud. En muchos casos, la pérdida de ingresos que antes representaban las tarifas de los servicios sanitarios se ha compensado (total o parcialmente) con la concesión de subvenciones a los gobiernos locales por parte del gobierno nacional destinadas al sector sanitario. Al mismo tiempo, muchos países se han alejado de la financiación descendente del sector sanitario y han optado por enfoques más orientados a los clientes, incluida la promoción de seguros de salud nacionales y locales que, en algunos casos, implican planes comunitarios.

Estructuras de tarifas progresivas

Cuando se mantienen las tarifas de los centros de salud o de los hospitales (y, en algunos casos, las matrículas escolares), no es raro que se ofrezcan tarifas reducidas o servicios gratuitos a los hogares de bajos o muy bajos ingresos. En estos

casos, el coste de los servicios suele cubrirse con los mecanismos de transferencias fiscales intergubernamentales o con las subvenciones de los planes nacionales de financiación de los seguros médicos. También existen casos en los que algunos servicios básicos se prestan de forma gratuita mientras que otros requieren el pago de tasas. Otras veces puede haber alguna forma flexible de comprobación de recursos, de modo que a las personas que viven en ciertos barrios o tienen un nivel de ingresos inferior al determinado (por ejemplo, según su situación laboral) se les cobra solo por algunos servicios o por ninguno.

Acceso gratuito al agua potable (fuentes públicas de agua o suministro de emergencia en situaciones de crisis)

Por ejemplo, en 2020, el Gobierno de Kenia introdujo una política que impedía a los proveedores de agua de los condados desconectar a los usuarios del agua como consecuencia del impago de sus facturas. En muchos casos, ello condujo a una considerable disminución de los ingresos. Para evitar el colapso financiero de los proveedores de agua, el Ministerio del Agua concedió una subvención sectorial. Experiencias similares relacionadas con la pandemia de la COVID-19 podrían servir de base para políticas más permanentes que garanticen un acceso regular más amplio al agua y a otros servicios.

Fuente: recuadro desarrollado por Paul Smoke y Jamie Boex para GOLD VI

En América Latina, por ejemplo, existen pocos regímenes articulados de políticas públicas de cuidado de amplia cobertura y sostenibilidad, aunque recientemente se han introducido cambios legales o programas importantes. Algunas de las principales políticas consisten en transferencias de dinero y descansan en la división tradicional del trabajo por género. Para los países con alto desarrollo económico, esquemáticamente, los cuidados se proveen principalmente según tres modelos: en el modelo liberal, el principal proveedor es el mercado; en el modelo familista es la familia, y en el modelo nórdico es el Estado, a través de las entidades locales, el que asume gran parte del cuidado, tanto de la infancia como de personas enfermas o de edad avanzada. En la práctica, las tres modalidades suelen combinarse.

La incorporación del cuidado al análisis económico requiere que se mida el esfuerzo dedicado a las tareas en que se materializa. Es decir, que se creen indicadores y estadísticas de cuidado tanto a nivel local como nacional y se integren en la contabilidad nacional y regional. También es clave que se refleje en ellos el componente internacional de las migraciones. Muchas personas inmigrantes se insertan en el mercado laboral a través de empleos en esta área. Simultáneamente, carecen de derechos formales de cuidado para sí mismas o para los familiares que han quedado en el país de origen, a quienes envían remesas de dinero que constituyen un componente importante de las economías locales.

2.2 Nudos críticos en la sostenibilidad del cuidado: desigualdades y gobernanza

La sostenibilidad del cuidado está vinculada a dos grandes desafíos: desigualdades estructurales y gobernanza de los cuidados.

2.2.1 Desigualdades e interseccionalidad en los cuidados

Un análisis desde la perspectiva interseccional identifica los nudos y factores clave que han profundizado la «crisis de los cuidados» y su impacto sobre poblaciones discriminadas estructuralmente, tanto receptoras como proveedoras de cuidados. Mujeres y niñas realizan

en todo el mundo la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado o mal remunerado y tienen más probabilidades de ocupar empleos precarios, especialmente quienes sufren discriminación por diversas razones. Las mujeres realizan más de tres cuartas partes del trabajo de cuidado no remunerado y constituyen dos terceras partes de la mano de obra que se ocupa del trabajo de cuidado remunerado[13]. Ser las responsables casi exclusivas del cuidado no remunerado constituye el principal obstáculo a su autonomía económica. Al mismo tiempo y a pesar de estas limitaciones, desde una perspectiva de derechos, las mujeres han construido sus derechos asumiendo riesgos y transgrediendo mandatos. Desde sus resistencias individuales y colectivas han sido agentes del cambio, utilizando las crisis como espacios de transformación de las relaciones de poder establecidas[14].

Las desigualdades de género se acentúan en los hogares de menores ingresos, en los que hay menos recursos para enfrentar la sobrecarga de demandas de cuidados. En las zonas rurales y suburbios urbanos más pobres el acceso a los servicios básicos es escaso. En América Latina y el Caribe, las mujeres que viven en hogares sin acceso al agua potable dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre 5 y 12 horas semanales más que las que habitan en hogares sin esas carencias[15].

Como se apuntó anteriormente, las poblaciones migrantes ocupan gran número de trabajos relacionados con los cuidados. En el Líbano, por ejemplo, unas 250.000 migrantes que trabajan en el servicio doméstico están atrapadas en el sistema de la *kafala*, una relación considerada de semiesclavitud que las ata al hogar de sus empleadores.

En el Reino Unido, como en otros países, las mujeres negras, asiáticas o pertenecientes a alguna otra minoría étnica, tienen más probabilidades de encabezar familias monoparentales, de que en sus hogares haya niñas y niños dependientes, de vivir en pobreza, de gozar de un menor acceso a servicios adecuados y de enfrentarse a la discriminación en el ámbito laboral. Por ello tienen que dedicar más horas que las mujeres blancas al trabajo de cuidados no remunerados[16]. La pandemia de la COVID-19 ha profundizado las desigualdades existentes y ha creado nuevas. Las encuestas de evaluación rápida realizadas en Bangladés, Filipinas, Maldivas y Pakistán[17] muestran que, ante el incremento del trabajo doméstico y de cuidados, las mujeres insumieron en ello más tiempo que los hombres.

Las personas discriminadas estructuralmente se ven afectadas por las crisis de varios modos: por la pérdida de ingresos, si trabajan en la economía informal; por el aumento de trabajo de cuidados, y por las condiciones materiales de infraestructura en sus hogares, barrios y comunidades[18]. **La pobreza de ingresos y la pobreza de tiempo obedecen, entre otros determinantes, a la insuficiencia de servicios urbanos[19].** Por ello, es un ámbito de acción clave para los GLR.

2.2.2 El cuidado en la agenda pública de los gobiernos locales y regionales

Al creciente interés del cuidado en la agenda pública han contribuido decisivamente los movimientos por la igualdad y el acceso de las mujeres a la educación y el empleo, así como cambios demográficos que han generado grupos con especiales necesidades de atención, especialmente entre la población de edad avanzada. Los cuidados se abordan cada vez más desde un enfoque de derechos, tanto para quienes los reciben como para quienes los proveen, con importantes desafíos para la gobernanza. **Cuidar comienza a interpretarse como un trabajo que debería conllevar derechos sociales y a cuyo déficit se debe poner remedio, como sucede con la pobreza o el hambre.**

En muchos casos, los servicios sociales (estatal, regional y local) sufren una fragmentación vertical (poder) y horizontal (función) entre agencias u organismos públicos, entidades privadas con ánimo de lucro y entidades de voluntariado o sin ánimo de lucro. La diversidad internacional en los modos de gestionar el cuidado desde los GLR y repartirlo entre distintas instancias es grande, heterogénea, sin un patrón común. Según de qué país se trate, el departamento de sanidad será responsable del cuidado en la salud; el de educación, de la atención a escolares; los de empleo y políticas sociales, de los servicios relacionados con la pobreza o la exclusión social, entre otros.

13 Laura Addati et al., «Care work and care jobs for the future of decent work» (Ginebra, 2018), https://bit.ly/3J7Ukxm.

14 Ana María Falú, «El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias», *Vivienda y Ciudad* 1 (2014): 10-28, https://bit.ly/3r3C95T.

15 CEPAL-ECLAC, «La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe», 2020, https://bit.ly/3u2blEj.

16 Parvez Butt, Dutta Savani, y L. Rost, «Unpaid Care, Intersectionality and the Power of Public Services» (Oxford, s. f.).

17 ONU-Mujeres, «COVID-19: Emerging gender data and why it matters», Women Count, 2020, https://bit.ly/3LDnTbV.

18 PNUD, «Los impactos económicos del COVID-19 y las desigualdades de género: Recomendaciones y lineamiento de políticas públicas» (Panamá, 2020), https://bit.ly/3OFDM4e.

19 ONU-Habitat, «Gender and Prosperity of Cities, State of Women in Cities 2012/2013» (Nairobi, 2013), https://bit.ly/36RVUX6.

Fuente: Rubén Martinez Barricarte, Shutterstock.
Calles de Pamplona, Navarra, España.

Los obstáculos en el funcionamiento de los servicios debidos a las asimetrías, las lagunas, la discontinuidad o la duplicidad entre diferentes tipos de programas son frecuentes, en particular cuando son gestionados mediante secciones separadas u organismos autónomos diferentes, y en que los GLR son ejecutores o mediadores con distintos niveles de facultades administrativas, políticas y financieras.

Incluso en aquellos países que han desarrollado un Estado del bienestar y buscan la integración entre los servicios, existen eventuales tensiones entre aquellos dedicados a activar la inserción social y laboral y los orientados a la protección social de los sectores más vulnerables, en los que se sitúan la mayoría de los considerados servicios de cuidado[20]. Una excepción destacable y exitosa es el programa de amplia cobertura social centrada en la persona que desarrolla la **Comunidad Foral de Navarra** (España), que ha reforzado la cooperación institucional entre los servicios sociales y los de empleo, y ha dejado al mismo tiempo un amplio margen para la acción municipal[21].

En todo caso, algunas críticas han señalado que ciertos modelos de Estado de bienestar occidentales fortalecieron históricamente la división sexual del trabajo a través de la asignación de los cuidados del hogar y de los hijos a las mujeres[22].

20 Miguel Laparra Navarro y Laureano Martinez, «La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación», *Papers. Revista de Sociologia* 106, n.º 3 (2021): 467-94.

21 Vicente Marbán Gallego y Gregorio Rodríguez Cabrero, «Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea» (Madrid, 2011), https://bit.ly/3LUEDeP.

22 Silvia Federici, *El patriarcado del salario: críticas feministas al marxismo* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2018).

3 Retos y oportunidades de la gobernanza urbana y territorial en la construcción de una respuesta a los cuidados

3.1 Desafíos para la gestión de los cuidados desde la perspectiva de los gobiernos locales y regionales

3.1.1 Condicionantes geográficos y demográficos del cuidado

Las entidades de gestión territorial son tan heterogéneas que incluyen desde megaciudades, con población superior a la de muchos países, hasta pequeños pueblos de unos centenares de habitantes[23]. **Esta disparidad da cuenta de la dificultad de gestionar políticas de cuidado, que requieren un frecuente contacto de proximidad con la población.**

La gestión del cuidado por parte de los gobiernos requiere establecer: (a) ante quién se asume la obligación de proporcionar cuidados; (b) hasta qué límite o grado; (c) cómo y cuánto se financia; (d) qué instituciones e instrumentos pueden llevar las propuestas a la práctica; (e) cuál es el plazo de ejecución de las

23 ONU DAES, «Population Division», 2022, https://bit.ly/3JIFSfT.

medidas propuestas; (f) qué criterios de garantía de sostenibilidad, estabilidad, transparencia y rendición de cuentas incluyen los programas, y (g) qué tratamiento se da a los excluidos del derecho al cuidado[24].

La estructura de edades de una población es el principal condicionante del tipo de cuidados que necesita. Como muestran puntualmente los informes *World Population Prospects* de Naciones Unidas, la estructura por edades es heterogénea si se analiza por continentes, países, regiones, ciudades y barrios. En las sociedades de demografía joven, son los niños y adolescentes quienes absorben la mayor parte de los recursos de tiempo y dinero destinados al cuidado. Al respecto destacan los servicios educativos, por su importancia como gestores del cuidado no familiar.

En sociedades envejecidas alcanza mayor importancia el cuidado a las personas mayores, el cual se convierte en una ocupación cotidiana para los hogares y afecta también de modo importante a las políticas públicas. Por ejemplo, el aumento de la esperanza de vida cambia la organización de la familia, el tráfico y el transporte. El diseño urbano ha de adaptarse a la abundancia de personas con facultades disminuidas y modificadas para ver, oír y moverse.

En algunas ciudades, el avance de la longevidad y las medidas de protección social, especialmente las relacionadas con las pensiones por jubilación, produce un cambio drástico en el tipo de posibles proveedores de cuidados. Crece la proporción de personas mayores que disponen de más tiempo para proveer cuidado y, simultáneamente, que necesitan más cuidados. Así, la población de edad intermedia soporta una carga de trabajo alta, pues tiene que atender simultáneamente a la población infantil y a la de edad avanzada.

3.1.2 El «cuidatoriado» y los gobiernos locales y regionales

Los fenómenos nuevos no pueden identificarse claramente mientras no existan palabras que los definan. Así, se ha acuñado el término «cuidatoriado» para designar al conjunto de personas que tienen el cuidado como actividad principal[25]. El cuidatoriado es un colectivo, a veces definido como una «clase social», que está creciendo en volumen y conciencia de su situación en todo el mundo. Lo componen mayoritariamente personas que cuidan sin recibir remuneración por ello, pero también incluye a quienes cuidan a cambio de un salario. La mayoría de este colectivo son mujeres, muchas veces de edad madura o avanzada. Sus jornadas de trabajo son frecuentemente superiores a las de los trabajadores remunerados. El cuidatoriado desempeña un papel crucial en la estructura social y económica: sin su aportación de grandes cantidades de trabajo no sería posible el mantenimiento de la población dependiente, cuya calidad de vida caería bajo límites inadmisibles. Hasta ahora hay pocos estudios sobre el cuidatoriado, conocido sobre todo a partir de datos indirectos proporcionados por encuestas de uso del tiempo.

Las personas proveedoras de cuidados deben contar con representación en los espacios de decisión que las atañen, tanto en las políticas públicas como en el sector privado. Los actores de la sociedad civil deben abogar por la inclusión de los diversos tipos de cuidadores en el diálogo público y en la toma de decisiones relacionadas con la planificación y los presupuestos[26].

3.1.3 Programas y medidas de cuidado: de urgencia y a corto, mediano y largo plazo

La pandemia de la COVID-19 ha mostrado que existen demandas de cuidados que surgen sin previa posibilidad de planificación. Para ellas han de ofrecerse respuestas urgentes, inmediatas, tanto al nivel de los hogares como al de las instituciones públicas. En la pospandemia, la fórmula central parece ser volver a un Estado fortalecido con más inversión en inclusión social en clave interseccional. Transformar la organización social de los cuidados, así como visibilizar y poner en valor este trabajo es clave para reducir la brecha de género[27].

Uno de los problemas que afrontan los gobiernos locales es el desfase entre los horizontes temporales de los programas de cuidado y la duración de sus mandatos electorales. Los programas de innovación en el cuidado conllevan inversiones en infraestructura que tardan varios años en desarrollarse, y lo mismo sucede con las reorganizaciones administrativas y la formación de personal cualificado y especializado. Por ello, los programas de oferta de cuidados han de concitar suficiente apoyo ciudadano y político para garantizar su sostenibilidad en caso de alternancia de grupos políticos a cargo.

24 María Ángeles Durán, «Ciudades que cuidan», en *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, ed. María Nieves Rico y Olga Segovia (Santiago de Chile: CEPAL, 2017), 91-116, https://bit.ly/37CbgPA.

25 Durán, *La riqueza invisible del cuidado*.

26 Mara Bolis et al., «Los cuidados en tiempos del Coronavirus: Por qué el trabajo de cuidados debe ser un elemento central para un futuro feminista post COVID-19» (Oxford, 2020), https://bit.ly/3EABFdi.

27 Ana Falú, «Argentina – CISCSA: La pandemia: incertidumbres, violencias, cuidados, y género», HIC-AL, 2020, https://bit.ly/3joWrTa.

Fuente: verbaska_studio, www.istockphoto.com.
Una mujer mayor decide superar su depresión a causa del aislamiento social sufrido durante la pandemia de la COVID-19.

La construcción de sistemas locales de cuidados requiere de múltiples voluntades y la articulación de diversos actores y niveles de gestión. A modo de síntesis, algunas recomendaciones generales que pueden orientar el proceso son[28]:

(a) realizar acciones de sensibilización sobre el derecho al cuidado y la corresponsabilidad social y de género, dirigidas a los actores locales de los sectores directamente involucrados en las políticas de cuidados;

(b) elaborar diagnósticos de necesidades y posibles soluciones a los déficits de cuidados (tanto de quienes cuidan como de quienes reciben cuidados), teniendo en cuenta sus características y puntos de partida;

(c) generar espacios de articulación institucional entre actores locales que permitan implementar acuerdos sobre políticas (la estructura institucional será consecuencia de los niveles de descentralización y escala de cada territorio);

(d) generar instrumentos para potenciar y empoderar a las OSC mediante la transferencia de recursos y de capacidad de iniciativa para resolver déficits de cuidados a nivel comunitario;

(e) promover acuerdos con el sector académico a nivel territorial para generar conocimiento sobre los cuidados y situarlo en la agenda pública, y

(f) establecer un diálogo con el nivel nacional del Estado, que aporte sostenibilidad a las acciones o políticas locales de cuidados.

28 Julio Bango y Patricia Cossani, «Hacia la construcción de Sistemas Integrales de Cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación», 2021, https://bit.ly/3OHGuGH.

3.1.4 Indicadores de cuidado

Generalmente, los indicadores disponibles sobre cuidado no garantizan suficiente información, son dispersos y se crean con otras finalidades. Si se prevé mejorar el sistema de cuidados, los indicadores en la fase de planificación deben recoger información sobre necesidades y potenciales productores de cuidado, tanto institucionales como individuales, e introducir proyecciones demográficas y sociales para prever la evolución de la demanda a corto y medio plazo.

Para la fase de ejecución se utilizan indicadores sobre producción institucional y doméstica de cuidado: se cuantifican los cuidadores familiares potenciales y efectivos, así como las instituciones que participan en la implementación de las políticas de cuidado (organismos públicos, fundaciones, asociaciones, voluntarios individuales, empresas para la subcontratación de servicios).

Los indicadores de cumplimiento, evaluación y apoyo social a las políticas de cuidado son propios de la tercera fase. Miden el grado de ejecución de las políticas iniciadas, así como la conversión del cuidado en norma (por ejemplo, innovaciones legales en permisos parentales o por enfermedad de parientes próximos, distribución de los permisos según género, acortamiento o flexibilización de la jornada laboral, instalación u organización de servicios de cuidado en el centro de trabajo, etc.). Los indicadores económicos, muy variados, cuantifican las dotaciones asignadas en los presupuestos públicos: infraestructuras urbanas, construcción o acondicionamiento de edificios, equipamientos, formación, salarios, ayudas a hogares y entidades sin ánimo de lucro, salarios de las personas cuidadoras, capacidad económica propia o familiar de los receptores de cuidado, etc.

3.1.5 Planificación urbana y territorial: integración de los ámbitos productivo y reproductivo

La zonificación de funciones (comercio, residencia, oficinas e industrias) surge, en gran parte, por pensar la sociedad dividida en ámbitos separados: el productivo y el reproductivo. Desde el pensamiento feminista, es vital superar la dicotomía y jerarquía entre producción y reproducción. **Uno de los desafíos para construir ciudades y territorios inclusivos es valorizar el ámbito de la reproducción y conectar el espacio privado con el espacio público** de manera que se supere el esquema de «ciudad, espacio público, producción» versus «hogar, espacio privado, reproducción». Ello requiere de un tejido urbano que integre diferentes sectores con servicios, equipamientos, infraestructura y medios de transporte[29].

Las grandes distancias afectan el uso del tiempo. La disponibilidad de cobertura y compatibilidad de los horarios de los servicios urbanos incide en la organización del ciclo de tareas del cuidado. Proveer servicios para el cuidado desde una visión inclusiva requiere identificar prioridades de localización en el territorio y programas orientados a compatibilizar los tiempos domésticos familiares y los tiempos laborales[30]. La ciudad compacta, de distancias cortas y proximidad, es la que mejor respondería a las necesidades de cuidado[31].

Desde el del urbanismo feminista y el derecho de las mujeres a la ciudad, es necesario pensar cómo los territorios condicionan los modos de habitar de las mujeres y las personas con identidades diversas. Así, **el urbanismo feminista busca dar significado a la vida cotidiana de las personas en la planificación urbana**[32].

Una experiencia interesante es el *Sistema Distrital del Cuidado* de **Bogotá** (Colombia),[33] vinculado al Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, que articula programas y servicios, existentes y nuevos, para atender las demandas de cuidado de manera corresponsable entre el distrito, el Estado, el sector privado, las comunidades y los hogares. Está dirigido a personas que cuidan y a personas que requieren cuidado, como menores de cinco años, personas con discapacidad o personas mayores. Su objetivo es ampliar la oferta de servicios de cuidado ajustándose a las particularidades geográficas de la ciudad, y también generar dinámicas en la comunidad orientadas al reconocimiento, la redistribución y la reducción del trabajo de cuidado no remunerado. Promueve reconocer el trabajo de cuidado y a quienes lo realizan; redistribuir el trabajo de cuidado entre hombres y mujeres, y reducir los tiempos de trabajo de cuidado no remunerado de las personas cuidadoras. Son novedosas las *Manzanas del Cuidado*, áreas que concentran servicios —existentes y nuevos— con un criterio de proximidad a los domicilios, y las *Unidades Móviles*, que prestan servicios de cuidado itinerante en zonas rurales y urbanas de difícil acceso.

En cuanto a los sistemas sanitarios y la estructura espacial, la interacción entre la geografía económica

29 Josep Maria Montaner Martorell y Zaida Muxí Martínez, «Usos del tiempo y la ciudad» (Barcelona, 2011), https://bit.ly/44Er3Ga.

30 María Nieves Rico y Olga Segovia, *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad* (Santiago de Chile: CEPAL, 2017).

31 Inés Sánchez de Madariaga, «Vivienda, movilidad y urbanismo para la igualdad en la diversidad: ciudades, género y dependencia», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales* 41, n.º 161-162 (2009): 581-97.

32 Julieta Pollo, Ana Falú, y Virginia Franganillo, «Transformar los cuidados, ampliar la autonomía feminista», CISCSA Ciudades Feministas, 2021, https://bit.ly/3Kv5Rsf.

33 Bogotá Mi Ciudad, «Bogotá mi ciudad», 2021, https://bit.ly/3v4oHjo.

Fuente: Julian Walker.
Un usuario de tecnologías de asistencia recibe una prótesis en el servicio de salud Jamkesus de parte de la ONG Yakkum, que ofrece soluciones protésicas, ortésicas y otras, en Yogyakarta, Indonesia.

3.2 Políticas y servicios sociales vinculados a los cuidados

Avanzar hacia la igualdad en ciudades y territorios requiere enfoques y políticas dirigidos a sectores y grupos específicos. La educación, la salud, los servicios sociales, la vivienda, el trabajo por la convivencia y la seguridad constituyen ámbitos clave para cuidar a la ciudadanía. En particular, es importante que se enfoquen en las personas con discapacidad; los niños y niñas; las personas mayores; las personas LGBTQIA+; las personas marginadas, y la población migrante.

3.2.1 Educación y contribución a la equidad

La segregación socioespacial de las ciudades genera segregación educativa y distancia a grupos de diferentes estratos socioeconómicos. Estas diferencias se proyectan e incorporan en las experiencias de la infancia y la vida adulta, lo que produce distintas oportunidades educativas y la exclusión del conocimiento y de las competencias necesarias para la inclusión social y laboral. Todo ello se proyecta sobre experiencias dentro y fuera de la escuela. La educación es cada vez más necesaria para la equidad, pero cada vez más insuficiente. Para avanzar en este sentido, hay que diseñar reformas que permitan ampliar el derecho a la educación desde la perspectiva de los cuidados a lo largo de la vida[35].

Ante los desafíos de la desigualdad estructural de la educación, es en el ámbito local donde mejor pueden articularse respuestas colectivas, capaces de contribuir a mitigar brechas sociales en los cuidados. En esta línea, gobiernos locales agrupados en movimientos como la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) identifican cinco ámbitos sobre los que la política educativa local ha generado (y puede generar aún) caminos o retos que favorecen los cuidados y fomentan valores y prioridades que contribuyen a la equidad:

y las disposiciones institucionales y tecnológicas varía[34]. Los países que están más urbanizados y más densamente poblados tienden a tener sistemas de salud más concentrados espacialmente, mientras que los países con densidades de población más bajas y menos urbanizados tienden a presentar sistemas de salud espacialmente más difusos. En muchos países, los ciudadanos que viven en áreas rurales corren cada vez más el peligro de quedarse atrás en su capacidad para acceder a servicios de salud modernos.

34 Philip McCann, «Access to Technology and Services across the EU Regional Divide», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

35 Xavier Bonal et al., «Desigualdad socioespacial y acción educativa local en la construcción de ciudades que cuidan», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

(a) la política de reducción de la segregación educativa;

(b) la educación desde y para los cuidados;

(c) la integración de la política educativa en la acción social comunitaria;

(d) la educación para el desarrollo de una ciudadanía crítica, y

(e) la extensión de las oportunidades educativas más allá de la educación formal[36].

Los retos señalados se manifiestan en diversos desafíos de gobernanza. En primer lugar, la educación requiere de la participación de diversos actores de la comunidad que trabajen de forma coordinada. En segundo lugar, las condiciones de privación material, de violencia o estigmatización social necesitan una intervención que vaya más allá de las posibilidades del ámbito estrictamente educativo. Así, es el barrio el mejor espacio para «territorializar» la acción social.

El papel de la escuela en la comunidad obliga a una gobernanza de la institución escolar más participativa y receptiva a las necesidades locales. Es crítico identificar y fomentar actividades que contribuyan al aprendizaje de la infancia y de otros grupos fuera de las aulas. En 2013, en la región de **Flandes** (Bélgica), la política de acceso a escuelas infantiles, de primaria y de primer ciclo de enseñanza secundaria pasó de basarse en un sistema de libre elección a un modelo de reserva de plazas. El nuevo sistema de lucha contra la segregación se fundamenta en una representación proporcional a la composición social del territorio, según la cual cada centro escolar tiene que reservar plazas para personas de origen socioeconómico desfavorecido. Básicamente, este sistema busca un reparto más equitativo entre escuelas, sin alterar la expresión de preferencias de las familias.

También es necesario que el acceso a las oportunidades educativas se extienda a lo largo de la vida y supere el marco de la institución escolar mediante la educación no formal y las experiencias sociales de aprendizaje. En **Cataluña** (España) existen múltiples ejemplos de coordinación multinivel y multiactor. El *Pacto contra la Segregación Escolar y Red de Innovación Educativa* de 2019 permite la coordinación entre Administraciones y actores de la sociedad civil. Su punto de partida es que las estrategias educativas comunitarias más allá de la escuela son eficaces para eliminar los prejuicios sociales, aumentar el contacto intercultural y articular mecanismos de consenso entre las comunidades.[37] Otros ejemplos son la *Red de Innovación Educativa* de **Viladecans** (España), que incluye a Administraciones públicas, escuelas, empresas y familias, y la Alianza Educación 360, que agrupa a municipios, centros educativos, redes sociales, profesionales, centros deportivos, de investigación y entidades sin ánimo de lucro para poner la educación en el centro de sus políticas[38].

Diversas experiencias entregan aprendizajes, entre otras: el programa *Buen comienzo* de la Alcaldía de **Medellín** (Colombia). Desde 2006, atiende de forma integral a la población infantil vulnerable de la ciudad, hasta los cinco años de edad. Niños y niñas reciben atención por parte de un equipo interdisciplinario de personas expertas en nutrición, psicología, trabajo social, pedagogía y educación física, además de tener acceso a servicios alimentarios, deportivos y recreativos. Por otro lado, el *Programa de educación antirracista para la inclusión y valorización de la diversidad étnica y cultural* de **Santos** (Brasil), impulsado por la Secretaría de Educación desde 2004, tiene como objetivo dar voz y protagonismo a los colectivos históricamente marginados y valorizar su patrimonio material e inmaterial. Además, realiza formación antirracista y hace visibles las aportaciones de las diferentes comunidades a la historia y la cultura brasileñas.

Las necesidades de formación de las personas adultas se han multiplicado. Un ejemplo interesante es el *Programa de apoyo a la salud alimentaria urbana* de **Praia** (Cabo Verde), que realiza capacitaciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. El municipio cuenta con un centro de capacitación y acompañamiento donde la población puede aprender a crear y mantener microhuertos en sus hogares de forma sostenible.

Un reto necesario de considerar es la brecha generacional de acceso al conocimiento. Las capas de población de edad avanzada quedan excluidas de las competencias digitales imprescindibles para desenvolverse productivamente en la sociedad actual, tal y como muestra y discute el capítulo 6, «**Conectar**».

36 Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, «Carta de Ciudades Educadoras», 2020, https://bit.ly/3iffrWU.

37 Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, «Prácticas cívicas», Banco Internacional de Documentos de Ciudades Educadoras, 2018, https://bit.ly/3AL26vJ.

38 Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, «Red de Innovación Educativa», Banco Internacional de Documentos de Ciudades Educadoras, 2019, https://bit.ly/3ihrSS9.

Fuente: Secretaría de Inclusión Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Manzanas del Cuidado de Bogotá, Colombia.

3.2.2 Salud urbana y cuidados

El acceso a servicios de salud de proximidad y de calidad es una demanda central de los cuidados a nivel local. **La urbanización acelerada e insostenible repercute de manera importante en la salud.** Ya en 2010, un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) reiteraba que la urbanización en asentamientos sin planificación y servicios adecuados conlleva un riesgo mayor de exposición a contaminantes atmosféricos[39]. Añadía que la carencia de servicios básicos, modos de vida sedentarios, alimentación malsana y baja actividad física afectan en mayor medida a los pobres y ancianos. Las inequidades en salud se conocen en la literatura de salud pública como «diferencias sistemáticas en las oportunidades que tienen las personas para lograr una salud óptima, lo que conduce a diferencias injustas y evitables en los resultados de salud»[40]. Igual como sucede en otros sectores, las desigualdades en la salud afectan de modo diferente a la población según su raza, nacionalidad, recursos socioeconómicos, género, orientación sexual, edad, discapacidad, situación migratoria o ubicación geográfica, entre otros factores (véase el recuadro 5.2 para una perspectiva sobre salud rural). Estos factores representan retos para la consolidación de una ciudad saludable y condicionan la formulación de políticas y provisión de servicios sanitarios[41].

Los GLR pueden proporcionar bienestar a la población y contribuir a una vida saludable. **Entre las estrategias sobre salud urbana destacan una atención primaria y una prevención innovadoras**, con miras a mejorar el acceso de los diferentes grupos de la población urbana a dichos sistemas locales.

Progresar hacia una ciudad saludable implica también promover el cuidado y la responsabilidad de la ciudadanía respecto de la naturaleza, en que se «crea y mejora constantemente su entorno físico y social, además de ampliar los recursos comunitarios para que las personas puedan apoyarse unas a otras al realizar todas las funciones de la vida y desarrollar su potencial máximo» (véase el capítulo 7, «**Renaturalizar**»)[42]. Entre otros cuidados, se encuentran:

> (a) el garantizar salud a través del agua, el saneamiento y la higiene —que constituyen servicios y medidas de salud pública fundamentales para prevenir enfermedades y mortalidad—, para los que el cambio climático y la degradación ambiental son una amenaza;
>
> (b) la planificación y el diseño urbano, que tienen que garantizar la proximidad y un acceso equitativo a servicios de salud (de prevención, de atención primaria y otros) y pueden contribuir a la salud física y mental promoviendo la actividad física, la recreación y la interacción social en los espacios públicos, y
>
> (c) la potenciación del transporte no motorizado, con condiciones de movilidad segura y no contaminante[43].

Algunas tendencias recientes de urbanismo añaden nuevos objetivos al cuidado en las ciudades, tales como caminar con seguridad, aire limpio, silencio, iluminación y descanso nocturno garantizado.

39 OMS, «Hidden cities: unmasking and overcoming health inequities in urban settings» (Ginebra, 2010), https://bit.ly/3O2MGYT.

40 Engineering and Medicine National Academies of Sciences, *Communities in Action: Pathways to Health Equity* (Washington, DC: The National Academies Press, 2017), https://bit.ly/3E1EFid.

41 Pan American Health Organization, «Roundtable on Urbanism and Healthy Living», en *50th Directing Council. CD50/19, Add. II (Eng.)* (Washington, DC, 2010).

42 Leonard Duhl y K. Sánchez, «Ciudades saludables y proceso de planificación ciudadana», 1998.

43 Francisco Obando y Michael Keith, «Urban Health: Cities can care for people and enable them to care for others, making urban health possible», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

Recuadro 5.2
Territorios rurales que cuidan: una visión integrada e inclusiva de la salud

Los territorios y las zonas rurales han sido concebidos tradicionalmente como meros proveedores de recursos y servicios a los principales centros urbanos. Ello ha conllevado a menudo la omisión de las necesidades específicas de cuidados de la población periurbana y rural, que no siempre coinciden con las de la población urbana. Uno de los ámbitos que presentan mayores retos es el de la salud y la asistencia sanitaria, que ha experimentado una redirección de buena parte de sus recursos, activos y personal hacia los centros urbanos a fin de generar economías de escala[44]. Ello en buena medida ha dejado **desprovistos de servicios de salud a pueblos y zonas remotas, que se enfrentan a desigualdades importantes en la provisión de servicios de salud**[45]. Entre otros, las poblaciones rurales tienen una mayor incidencia de enfermedades crónicas, hábitos poco saludables (sedentarismo, obesidad, tabaco, alcohol) y un alto índice de envejecimiento. Ello se ve agravado por determinantes estructurales: altas tasas de pobreza, escasez de empleo, falta de agua y saneamiento, limitada oferta de transporte público o déficit en carreteras que obstaculiza y encarece el acceso a los servicios médicos.

Acceder a servicios de atención sanitaria en línea o telemedicina desde el hogar es una de las propuestas que más se han impulsado recientemente. Más allá de las infraestructuras y la conectividad necesarias (véase el capítulo 6, «**Conectar**»), ello requiere hacer frente a la brecha digital que puede afectar especialmente a los hogares más pobres y a las personas mayores. Asimismo, para reducir las desigualdades, generar y conseguir territorios saludables, es importante invertir en atención primaria con una presencia mayor de facultativos especializados. **Los proveedores de salud deben desarrollar enfoques centrados en el paciente y tratarlos no solo desde una perspectiva clínica, sino también desde una perspectiva integral que abarque las dimensiones emocional, mental, social y financiera**[46]. Estrechamente relacionado con ello, es importante fomentar la participación de la población en la política de salud y en la gestión de los cuidados tanto en las zonas rurales como en las ciudades[47], para empoderar a la población, mejorar la prestación de los servicios de salud y su aceptación[48], y sensibilizar en la prevención de enfermedades. En ello ha trabajado la prefectura de **Pichincha** (Ecuador), cuyas *Unidades Móviles de la Mujer* recorren el territorio a petición de sus ciudadanas para sensibilizar y prevenir el cáncer de mama, una de las enfermedades más frecuentes en las mujeres ecuatorianas, y el cervicouterino, que suele tener una prevalencia mayor en las áreas rurales que en las urbanas[49]. Otras unidades móviles puestas en marcha han permitido acercar al territorio por primera vez servicios como la prevención de embarazos en adolescentes, la salud dental y ocular y la atención especializada en áreas legal, psicológica y social a víctimas de violencia de género[50]. Todo ello se ha realizado por medio de un **enfoque territorial que involucra a los municipios y parroquias, que es capaz de reconocer las necesidades distintas de sus poblaciones** y pone por delante el desarrollo humano y social de la población provincial.

44 McCann, «Access to Technology and Services across the EU Regional Divide».

45 OCDE, *Rural Well-being. Geography of Opportunities* (París: OECD Publishing, 2020).

46 OCDE, *Delivering Quality Education and Health Care to All. Preparing Regions for Demographic Change* (París: OECD Publishing, 2021).

47 Zoë Heritage y Mark Dooris, «Community participation and empowerment in Healthy Cities», *Health Promotion International* 24, n.º 1 (2009): 45-55, https://bit.ly/3LWLV1A.

48 Obando y Keith, «Urban Health: Cities can care for people and enable them to care for others, making urban health possible».

49 Radio Pichincha, «Prefectura de Pichincha cuida la salud de la comunidad», Pichincha Comunicaciones EP, 2021, https://bit.ly/3KvorjL.

50 Pichincha Humana, «Programas y Proyectos Especiales», 2022, https://bit.ly/3riinUq.

Una expresión importante de las grandes desigualdades en las ciudades es el promedio de edad de fallecimiento de los residentes. En **Sao Paulo** (Brasil) se llega a registrar una diferencia de 25,8 años entre los distritos de mayor y menor promedio de edad (Alto de Pinheiros: 79,67 años y Cidade Tiradentes: 53,85 años, respectivamente). En 17 de los 96 distritos de la ciudad, los residentes fallecen de media antes de los 60 años. Aun descontando el efecto de la diferente estructura de edades, estas cifras muestran las condiciones desiguales de vida entre los diversos distritos[51].

Ante los desafíos a la salud que plantean los ámbitos urbanos, **son necesarios enfoques y políticas locales que garanticen el acceso al agua y saneamiento**[52]. Es posible prevenir la mortalidad y la morbilidad a través del suministro adecuado de estos servicios. La realidad, sin embargo, es que en 2020 solo el 76 % de la población mundial utilizó un servicio de agua potable, y solo el 54 % utilizó servicios de saneamiento seguro, mientras que el 29 % todavía carece de medios de higiene adecuados[53]. La carencia de estos servicios en países y territorios pobres genera enfermedades endémicas y desnutrición, entre otros. Las áreas con acceso inadecuado al agua coinciden con aquellas que enfrentarán estrés hídrico relacionado con el cambio climático y la degradación ambiental en los próximos años.

Las ciudades pueden contribuir a una vida sana mediante la planificación y el diseño urbano. Pueden proporcionar espacios verdes de calidad, que fomenten la interacción social y la seguridad pública y reduzcan los efectos de la contaminación. Asimismo, pueden implementar sistemas alimentarios para la ciudad y la región que fortalezcan la agricultura urbana y los vínculos con productores rurales (tal y como se enfatiza en el capítulo 7, «**Renaturalizar**»).

Para las ciudades es un reto conseguir una movilidad urbana sostenible que implique seguridad y no contaminación. Un informe de la OMS publicado en 2016 sobre la exposición a la contaminación del aire y la carga de enfermedad mostró que el 80 % de las personas que viven en áreas urbanas están expuestas a niveles de contaminación del aire que exceden los límites recomendados[54]. Frente a tal realidad, **es urgente fomentar mejoras en la calidad del transporte y otras fuentes contaminantes del aire urbano**. Otros estudios realizados en países de ingresos altos sobre el impacto en la salud del transporte activo, como caminar o andar en bicicleta, concluyen que los beneficios netos son sustanciales (véase el capítulo 6, «**Conectar**»).

A pesar del aumento de la esperanza de vida en numerosos países, y debido a ello, algunos avances en la calidad de vida se han estancado. Estudios realizados en España muestran que, junto a una mayor esperanza de vida, desde el año 2006 ha aumentado el tiempo que las personas viven con diferentes dolencias, especialmente hipertensión, dolor de espalda crónico, diabetes y enfermedades del corazón[55]. Un objetivo prioritario de los sistemas sanitarios es, pues, la compresión de la morbilidad. Ello se traduciría en una reducción de la demanda de cuidados, tanto en las instituciones como en los hogares.

Una experiencia destacable de un GLR que contribuye al cuidado es el programa *Barrios Saludables* de **Quito** (Ecuador). Para lograr mejores entornos en la salud, se empoderó a equipos a nivel de barrio y se integró los departamentos de salud, educación, planificación urbana, recolección de residuos y otros. También el proyecto *Healthy Streets* (*Calles Saludables*) de **Londres** (Reino Unido) aunó los departamentos de transporte, salud pública, planificación espacial, medioambiente y desarrollo económico con miras a lo que llamó «una ciudad saludable»[56].

Como demuestra la pandemia de la COVID-19, los problemas de salud pública pueden afectar a la población en su conjunto, pero sus efectos se incrementan en los sectores socioeconómicamente vulnerables. En un contexto de riesgo, **los GLR que facilitan el cuidado mutuo y colectivo, así como la articulación de distintas instancias, cobran la mayor importancia**.

3.2.3 Otras políticas sociales y de protección de derechos

La educación y la salud han sido históricamente dos ámbitos clave de provisión de cuidados. No obstante, **hay una serie de políticas sociales y de protección de los derechos de grupos particulares que son fundamentales para avanzar en la inclusión y en el rol cuidador de los GLR**. Ello incluye ámbitos tan diversos como vivienda, alimentación, protección social y no discriminación, apoyo a trabajadores de la economía informal y atención a población migrante, entre otros. Entendiendo que no es el espacio de este

51 Antonio Prado y Vera Kiss, «Urbanización e igualdad: Dos dimensiones clave para el desarrollo sostenible de América Latina», en *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, ed. María Nieves Rico y Olga Segovia (Santiago de Chile: CEPAL, 2017), 45-95.

52 Obando y Keith, «Urban Health: Cities can care for people and enable them to care for others, making urban health possible».

53 ONU-Agua, «Summary Progress Update 2021: SDG 6 - Water and sanitation for all» (Ginebra, 2021), https://bit.ly/36bqbQy.

54 OMS, «Ambient air pollution: a global assessment of exposure and burden of disease» (Ginebra, 2016), https://bit.ly/3uC6KJT.

55 Pilar Zueras, Elisenda, y Rentería, «La esperanza de vida libre de enfermedad no aumenta en España», *Perspectives Demogràfiques* Enero 21, n.º 22 (2021): 1-4, https://bit.ly/3roM3PD.

56 Obando y Keith, «Urban Health: Cities can care for people and enable them to care for others, making urban health possible».

capítulo abordar en particular cada uno de estos temas (véanse para ello los capítulos 4, «**Comunalizar**», y 8, «**Prosperar**»), esta sección se enfoca en cuatro grupos específicos: personas con discapacidad, personas mayores, grupos expuestos de manera especial a la violencia urbana, y personas migrantes.

Participación, autonomía y derechos ciudadanos de las personas con discapacidad

Se puede comprender la discapacidad como resultante de «la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás»[57].

Los enfoques teóricos de la discapacidad son cada vez más matizados a la hora de abordar su complejidad. Sin embargo, el tratamiento de la discapacidad en las intervenciones prácticas suele presentarse más en blanco y negro. La política social utiliza con frecuencia criterios de corte para los derechos a la protección social; a menudo se basan en la evaluación médica y, por lo tanto, se presentan como un binario: con discapacidad *versus* sin discapacidad. Este enfoque de la discapacidad es problemático, al no reconocer que **las personas experimentan la discapacidad de formas complejas, específicas y relacionales**. Es importante recalcar que dicha amplitud en la definición de la discapacidad, sin embargo, puede estar en tensión con la importancia política de reconocer a las PCD como un grupo distintivo con voz propia, lo que es crucial como base para su movilización en la lucha activa por su autodeterminación y derechos. El reconocimiento de esta identidad propia puede ocurrir, por ejemplo, con base en la adopción de la discapacidad como una identidad positiva y politizada[58] y la movilización de las PCD como grupos de interés reconocible en su heterogeneidad y complejidad[59].

La atención a la discapacidad es un objetivo fundamental desde la perspectiva del cuidado. Sin embargo, puede tensionar otros objetivos de las PCD en relación con su autonomía e independencia, tensión que se expresa en los reclamos del movimiento de la discapacidad[60]. El *Pacto Mundial sobre Ciudades Inclusivas y Sostenibles* señala la importancia de facilitar que todas las personas vivan de manera independiente. También apunta a que se tomen las medidas adecuadas en las ciudades y asentamientos humanos que faciliten la eliminación de barreras y la participación plena de las PCD y las personas mayores.

La Convención sobre los Derechos de las PCD especifica los derechos de estas personas al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidas las tecnologías y otras instalaciones y servicios públicos. **Gotemburgo** (Suecia) ha trabajado en este sentido a través de su proyecto *Una Ciudad para Todos*. La ciudad está desarrollando un inventario de edificios y espacios públicos para medir la accesibilidad, que incluye colegios, residencias de ancianos, bibliotecas, museos, instalaciones deportivas, parques, etc. Este instrumento se lleva a través de una base de datos electrónica abierta a todos los ciudadanos, para verificar si cierto edificio o espacio público está adaptado a sus necesidades. La autoridad de transporte de la ciudad ha desarrollado el *Planificador de Viaje*, que permite encontrar la forma más adecuada de viajar según las necesidades de accesibilidad de cada persona[61].

De igual forma, la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* hace un llamado a ir más allá de las políticas que aseguran la accesibilidad de las infraestructuras asistenciales. **Se insta, pues, a desarrollar políticas que promuevan el liderazgo de las PCD en la toma de decisiones que las involucran, el ejercicio de sus derechos en contextos de informalidad, y el apoyo al trabajo de cuidados (remunerado y no remunerado).** En **Freetown** (Sierra Leona), el municipio promueve la accesibilidad de la atención médica para PCD en asentamientos informales. El proyecto realizó investigaciones con varias PCD y algunos miembros de la comunidad sin discapacidades a fin de identificar sus aspiraciones y demandas. Uno de los desafíos clave que destacaron fue la muy limitada infraestructura de agua y saneamiento en el asentamiento. Ello causaba problemas tanto para el autocuidado de las PCD como para que sus cuidadores participaran en las prácticas de higiene diaria.

La falta de atención para las PCD es un problema urgente. Fuera de los países de ingresos altos existen pocos proyectos de protección social específicos, aunque sí hay algunas excepciones (como Sudáfrica y Fiji)[62]. Es importante abordar la atención y la indepen-

57 Véase el punto e] del preámbulo. ONU, «Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad», 2006, https://bit.ly/2MEvgpp.

58 Susan Peters, Susan Gabel, y Simoni Symeonidou, «Resistance, transformation and the politics of hope: imagining a way forward for the disabled people's movement», *Disability & Society* 24, n.º 5 (2009): 543-56.

59 Julian Walker, «Disability, Care, and the City», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

60 Walker.

61 Banco Interamericano de Desarrollo, «Ciudades accesibles: ¿cómo diseñar ciudades aptas para personas con discapacidad?», Ciudades sostenibles, 2015, https://bit.ly/3LVs3vK.

62 Walker, «Disability, Care, and the City».

dencia y autonomía de las PCD, desde la perspectiva de su desarrollo, como *apoyo mutuo*. Se trata de un enfoque basado en una ética feminista del cuidado, que exige que cumpla con criterios de atención, responsabilidad, competencia y receptividad[63].

Considerando estas discusiones, las ciudades que cuidan a las PCD deberían:

> (a) promover un modelo emancipatorio de atención que apoye su autonomía y autodeterminación, enfatizando la interdependencia, en lugar de centrarse únicamente en la independencia;
>
> (b) reconocer la importancia de los aspectos emocionales y relacionales del cuidado, y
>
> (c) atribuir valor a las funciones sociales y económicas de los cuidadores y los trabajadores del cuidado[64].

La prevalencia de la discapacidad tiende a ser menor en las zonas urbanas que en las rurales. El *Informe Global sobre Discapacidad* de la OMS encontró una prevalencia de «dificultades significativas» en el 14,6 % de las PCD residentes en zonas urbanas frente al 16,4 % en las zonas rurales (cifra que en los países de bajos ingresos aumenta al 16,5 % en las zonas urbanas frente al 18,6 % en áreas rurales)[65].

Instrumentos como la *Herramienta de evaluación de la UNESCO para ciudades inclusivas* destaca la importancia de su participación política y que estén presentes en la toma de decisiones sobre sus necesidades en los planes municipales[66]. El desafío es impulsar la capacidad de acción colectiva en la toma de decisiones en políticas urbanas y territoriales[67].

Fuente: Angus Steward.
Participante del proyecto de investigación AT2030, con su silla de ruedas de segunda mano y sin acceso a servicios de cuidado por medio de tecnologías de asistencia tales como colocación de prótesis y entrenamiento para su uso, en Freetown, Sierra Leona.

Personas mayores y cuidados

El envejecimiento de la población es una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI, con consecuencias para casi todos los sectores de la sociedad. En las próximas décadas, muchos países estarán sometidos a presiones sociales y políticas debido a las necesidades de asistencia sanitaria, pensiones y protección social de las personas mayores. Según el informe *Perspectivas de la población mundial* de 2019[68], en 2050 una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 65 años (16 %), más que la proporción de una de cada 11 en 2019 (9 %). En 2018, por primera vez en la historia, las personas de 65 años o más superaron en número a los niños menores de cinco años en todo el mundo.

Los mapas de las figuras 5.1 y 5.2 muestran las tasas de crecimiento de la población mundial previstas hasta el año 2050 y la evolución de las perspectivas en la tasa de dependencia de la población mayor de 65 años respecto a la población de edades centrales (25 a 64 años).

63 Joan C. Tronto, «An Ethic of Care», *Generations: Journal of the American Society on Aging* 22, n.º 3 (1998): 15-20.

64 Walker, «Disability, Care, and the City».

65 OMS, «World report on disability» (Ginebra, 2011).

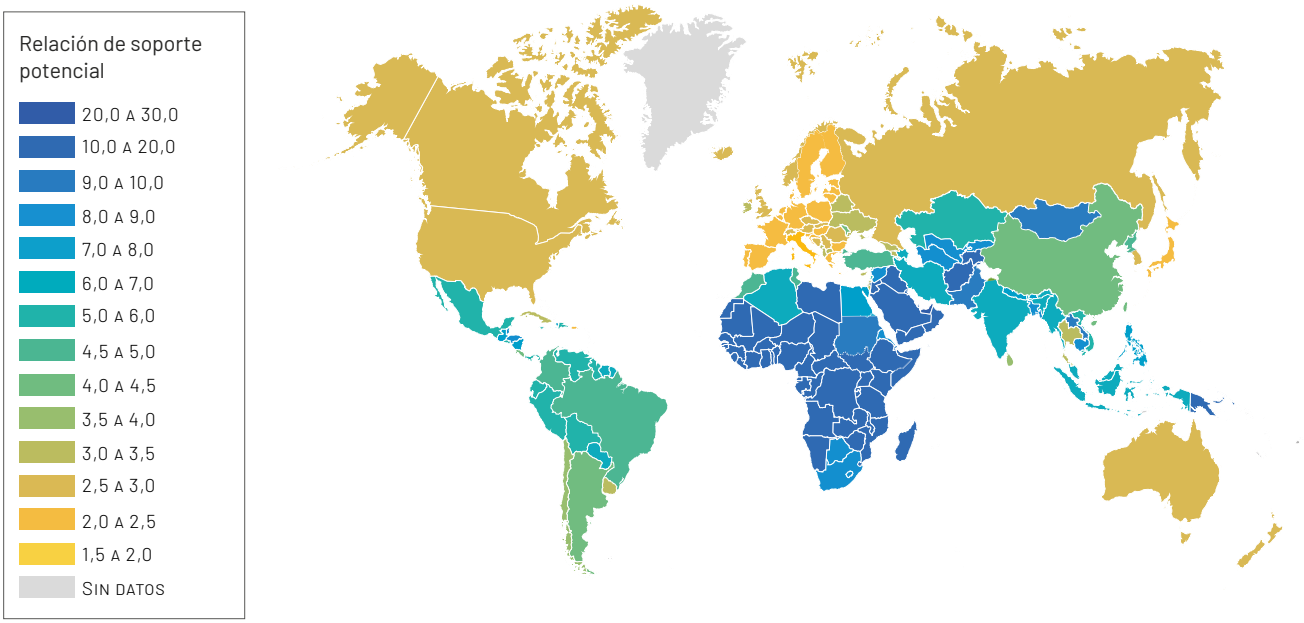
66 UNESCO, «Assessment tool for inclusive cities» (Jakarta, 2017), https://bit.ly/37EjhUq.

67 Alexandre Apsan Frediani et al., «Institutional Capabilities towards urban equality: Reflections from the KNOW Programme in Bangalore, Kampala and Havana», KNOW Working Paper Series (Londres, 2020), https://bit.ly/3K6ESC4.

68 ONU DAES, «World Population Prospects 2019», Population Division, 2019, https://bit.ly/3wvYEIK.

Figura 5.1

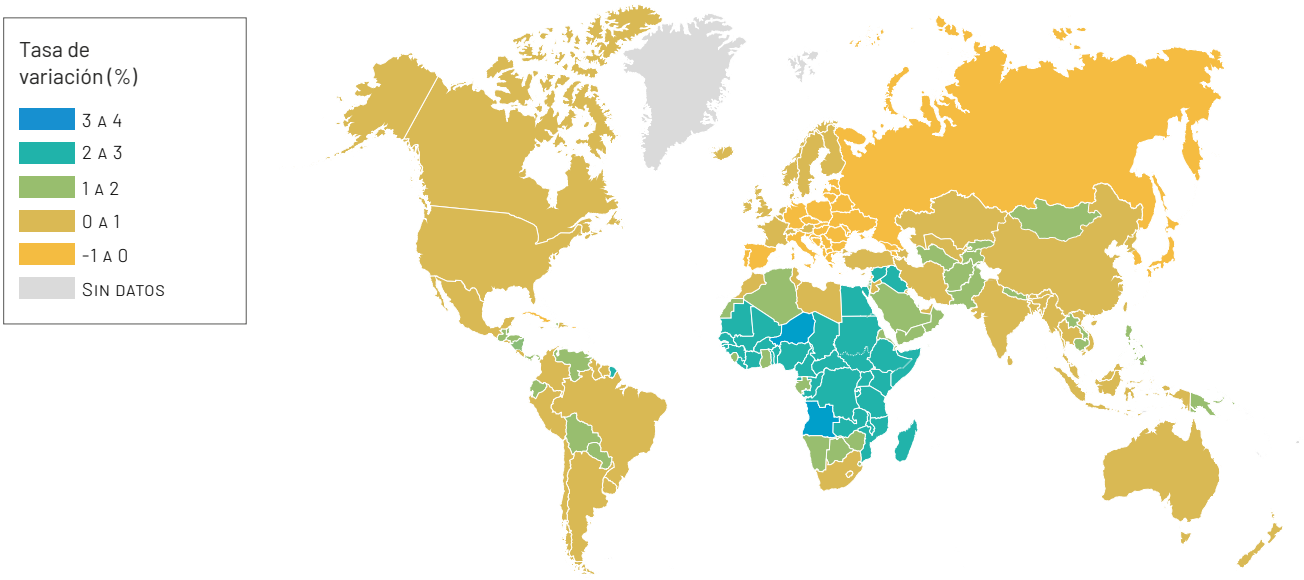
Previsión de población activa / población inactiva (número de personas entre 25 y 64 años / número de personas mayores de 65) para 2025; proyección según la variante media



Fuente: ONU DAES, «World Population Prospects 2019», Population Division, 2019, https://bit.ly/3wvYEIK

Figura 5.2

Índice anual medio de cambio demográfico (en %) para 2025-2030; proyección según la variante media



Fuente: ONU DAES, «World Population Prospects 2019», Population Division, 2019, https://bit.ly/3wvYEIK

A medida que los umbrales de juventud y vejez se desplacen, la organización social basada en la edad tendrá que cambiar. **La tecnología está introduciendo ayudas en el campo del cuidado a través de la teleasistencia. Sin embargo, este medio no sustituye plenamente al cuidado presencial y personalizado, que es altamente costoso en tiempos de atención.** La última etapa de la vida de las personas en condiciones de discapacidad y dependencia es extraordinariamente exigente en cualquier lugar, tanto en recursos individuales como colectivos, y tanto monetarios como no monetarios[69].

En la actualidad, los GLR se han articulado para avanzar en este desafío. La *Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores*[70], creada por la OMS, ha sumado más de mil ciudades y comunidades alrededor del mundo. Pone a disposición de sus miembros una plataforma que permite el intercambio de buenas prácticas, información y apoyo mutuo. También ofrece orientación y conocimientos sobre cómo evaluar el grado de adaptación de una ciudad o comunidad a las personas mayores, integrar una perspectiva que las tenga en cuenta en la planificación y acción urbana, y crear entornos adaptados a ellas. La iniciativa pone el foco en ocho áreas temáticas: transporte; vivienda; participación social; respeto e inclusión social; participación cívica y empleo; comunicación e información; servicios comunitarios y de salud, y espacios al aire libre y edificios. En esta línea, la *Primera Asamblea Mundial de Envejecimiento* (que tuvo lugar en Viena en 1982) ya sostuvo la necesidad de construcción pública de soluciones habitacionales e instalación de servicios comunitarios para las personas mayores.

Ciudades sin violencia hacia las mujeres, personas LGBTQIA+, niños, niñas y adolescentes

La violencia e inseguridad urbanas presentan diferentes riesgos y connotaciones para hombres y mujeres. Se manifiesta de puertas adentro y de puertas afuera. Existen pocos datos fiables sobre la violencia doméstica, una forma extrema de «anticuidado», que afecta principalmente a mujeres, niños y personas mayores. Escasean los datos procedentes tanto de encuestas como de registros (denuncias policiales, asesinatos, etc.) por la resistencia a hacerlos públicos. En el caso de las mujeres y grupos LGBTQIA+, existe la amenaza adicional que recae sobre sus cuerpos y traspasa a otro plano sus temores. Este tipo de violencia aún no está suficientemente presente en las políticas que inciden sobre las ciudades para prevenir y disminuir la inseguridad.

Una ciudad fragmentada, desconectada y con periferias y barrios marginados desprovistos de servicios urbanos afecta el sentido de pertenencia e identidad territorial e incrementa la inseguridad urbana, con alto impacto en la autonomía integral de ciertas personas y grupos (mujeres, personas LGBTIA+, niños, niñas, adolescentes, personas mayores, etc.). Cuando sienten temor, abandonan el espacio público, utilizan las ofertas urbanas con menor frecuencia y cambian sus recorridos. Es decir, redefinen y restringen el tiempo y el espacio de intercambio y de circulación en la ciudad[71]. Del mismo modo, los niños y niñas ven directamente afectada su capacidad de desplazamiento en entornos percibidos como inseguros. Por ejemplo, el año 2017, en **Londres** (Reino Unido), se estimaba que los niños solo se desplazaban como media en un radio de 300 metros alrededor de su casa —debido, entre otros factores, a condiciones de inseguridad vial y violencia—, mientras en 1919 lo hacían en un radio de diez kilómetros[72].

La *Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad* de 2004 marca un hito en el debate de las demandas de las mujeres para incluir sus intereses en las agendas políticas[73]. La Carta destaca propuestas sobre la gestión del territorio, orientadas a garantizar la participación de las mujeres en el ámbito local. Asimismo, reivindica el derecho a ciudades sostenibles y seguras —que incluye el acceso equitativo a la vivienda y a los equipamientos urbanos— y la generación de servicios destinados a los cuidados de la población en situación dependiente. En la misma línea, la *Carta para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local*, adoptada por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa en 2006, representa un instrumento tanto político como práctico y propone métodos concretos para conseguir la igualdad de mujeres y hombres en diferentes ámbitos de competencias: participación política, empleo, servicios públicos, planificación urbana y otros[74].

69 María Ángeles Durán Heras, «El futuro del cuidado: El envejecimiento de la población y sus consecuencias», *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo* 50 (2016): 114-27, https://bit.ly/3EyR51j.

70 OMS, «Age-friendly World», OMS Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores, 2022, https://bit.ly/3lucro1.

71 Olga Segovia Marín, «Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público», en *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, ed. Ana Falú (Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2009), 145-62, https://bit.ly/3Mmcs8K.

72 Sandra Vicente, «Tim Gill: "Garantir un estiu de joc és un reconeixement als sacrificis que els infants han fet durant la pandèmia"», *El Diari de l'Educació - Educa.Barcelona*, 2021, https://bit.ly/3MD1UTy.

73 Este documento se elaboró en el Foro Mundial de las Mujeres, celebrado en Barcelona en 2004 y vinculado al Foro Urbano Mundial. Foro Mundial de las Mujeres, «Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad», *Revista paz y conflictos* 5 (2012): 197-208, https://bit.ly/3rJ1NND.

74 CEMR-CCRE, «European Charter for Equality of Women and Men in Local Life», 2006, https://bit.ly/3NG4yHW.

El acoso sexual y otras formas de violencia en los espacios públicos existen en todos los países, tanto en zonas rurales como en ciudades, e incluso en los espacios virtuales. La comprensión de la naturaleza de la violencia de género muestra la urgencia de proporcionar soluciones eficaces e integrales. La iniciativa mundial *Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros*[75], de ONU Mujeres, se centra en el desarrollo de acciones locales para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas y apoya la participación política y el empoderamiento económico de las mujeres. Iniciativas como esta están ayudando a las ciudades a desafiar la normalización del acoso sexual y otras formas de violencia de género, con especial atención a las mujeres y niñas que viven en los barrios más pobres o que son discriminadas por razones de raza, etnia, edad, discapacidad u orientación sexual.

Complejidades y oportunidades de la migración

La movilidad humana —que va desde movimientos voluntarios hasta desplazamientos forzados— es uno de los desafíos prioritarios de la agenda internacional. Constituye un fenómeno global y complejo, con origen y efectos en múltiples ámbitos, de índole económica, social, cultural y de seguridad, que se proyecta hacia el futuro. Puede reportar beneficios para las personas migrantes y sus familias, y también puede generarlos en los países de tránsito y acogida, e incluso en el lugar de origen[76]. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible proporciona un marco general para abordar la relación entre las migraciones y el desarrollo, incluyendo a las personas migrantes en su principio básico de «no dejar a nadie atrás».

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones u OIM, solo en 2020 más de 281 millones de personas se desplazaron en el mundo, situación que para 2022 se ha complejizado más con el surgimiento de nuevos conflictos bélicos[77]. Las causas y motivos de los desplazamientos son diversos: la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo; la huida de situaciones de violencia, guerras y conflictos; los factores climáticos extremos o la reunificación familiar son algunos de ellos. La migración no afecta de la misma manera a todas las personas y poblaciones, y en muchos casos se produce en circunstancias desfavorables, en particular si se encuentran en condición irregular.

Fuente: Ferran Thornycroft, presidente y director general de STUCCO.
Un grupo de residentes retiran una palmera muerta del jardín comunal durante los trabajos de limpieza trimestrales, Australia.

Aunque la política migratoria recae en las autoridades nacionales, los filtros y barreras se establecen en los lugares de primer contacto. Históricamente, las ciudades han sido y son espacios de refugio. Alrededor del 60 % de las personas refugiadas y el 80 % de la población desplazada al interior de los países se movilizan hacia áreas urbanas[78]. Sin embargo, la formulación de políticas migratorias a nivel local y regional para atender a la población migrante aún está en su infancia y enfrenta resistencias.

La experiencia migratoria tiende a reforzar las desigualdades y vulnerabilidades en relación con la raza, el género, la clase, la orientación sexual, la edad y la discapacidad. Muchas personas migrantes participan directamente en los desafíos de cuidados de las ciudades, tanto como receptoras de cuidado como ocupando trabajos en que proveen cuidado.

Las ciudades no solo luchan contra mandatos, recursos y conocimientos restringidos que reducen su capacidad para atender a las personas recién llegadas, sino que también deben lidiar con las repercusiones locales de

75 ONU-Mujeres, «Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: Informe de resultados globales» (Nueva York, 2017), https://bit.ly/3P8JCLT.

76 OIM, «Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018» (Ginebra, 2018), https://bit.ly/3HIAce1.

77 OIM, «Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020» (Ginebra, 2020), https://bit.ly/3Fz36pN.

78 Hans Park, «The power of cities», ACNUR Innovación, 2016, https://bit.ly/30stJ1X.

las decisiones tomadas por las autoridades centrales, como las asignaciones presupuestarias o la creación de campamentos para albergar a las poblaciones desplazadas[79]. En Europa, a raíz de la crisis de refugiados de 2015, se hicieron visibles numerosas iniciativas de ciudades y de coaliciones de ciudades: mientras que los gobiernos nacionales frenaban el ingreso en sus fronteras, estas iniciativas propusieron acciones concretas y simbólicas para acoger a los solicitantes de asilo, provenientes principalmente de Siria e Irak. La crisis en la región se ha profundizado más aún tras el inicio de la guerra en Ucrania en 2022.

Los GLR, al ser el principal espacio de contacto en la llegada de población migrante, suelen implementar acciones de apoyo y proveer los servicios básicos para los nuevos residentes. No obstante, a menudo los procedimientos se complican por la falta de recursos e información, la barrera del idioma y la discriminación.

Algunas experiencias abordan estos desafíos. En **Ámsterdam** (Países Bajos), los migrantes reciben asesoría para el empleo, la educación, el emprendimiento, la participación y el idioma. En **Berlín** (Alemania), representantes de organizaciones de migrantes participan en la Junta Asesora Estatal sobre Migración e Integración[80]. El Centro Local de Apoyo a la Integración de Migrantes del Ayuntamiento de **Lisboa** (Portugal), que funciona como una ventanilla única, entrega información y apoyo. La *Política de Integración de Migrantes* de **Johannesburgo** (Sudáfrica) reconoce el papel crucial que desempeñan en esta materia la sociedad civil y las organizaciones lideradas por migrantes. En **Bogotá** (Colombia), el Defensor del Pueblo ejerce el control social sobre el trabajo de la Administración local y lleva las preocupaciones de los residentes ante sus representantes. El activismo de las ciudades sobre la migración en el escenario mundial ha llevado al establecimiento de redes internacionales tales como el *Mecanismo de los Alcaldes* del Foro Global sobre Migración y Desarrollo en 2018[81].

El *Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular* de 2018[82], promovido por las Naciones Unidas con vistas a dar cumplimiento a la Agenda 2030, sirve como herramienta para impulsar una gobernanza que promueva el mayor bienestar e inclusión de las personas migrantes en sus países de tránsito y de destino. En esta línea, como parte de la Coalición Latinoamericana y Caribeña contra la Discriminación, Racismo y Xenofobia, las autoridades locales de **Quito** (Ecuador), **Ciudad de México** (México), **Medellín** (Colombia) y **Montevideo** (Uruguay) han desarrollado una reflexión acerca de las dinámicas estructurales del racismo y la discriminación contra las personas vulnerables, con especial énfasis en las personas migrantes[83].

Una de las características de los movimientos migratorios actuales en todo el mundo es su creciente feminización, no tanto por el incremento de los desplazamientos de mujeres, sino porque cada vez más mujeres migran de forma independiente. Al desarraigo que esta situación conlleva se agrega que, en el tránsito migratorio y en los lugares de destino, las mujeres y las niñas se enfrentan a diversas desigualdades que limitan su protección y el ejercicio de sus derechos[84]. De manera similar, las personas migrantes y refugiadas LGBTQIA+ enfrentan amenazas y violencia específicas en su experiencia migratoria. Para abordar algunos de estos desafíos, **Sao Paulo** (Brasil) desarrolló el *Plan Municipal de Políticas Públicas para Refugiados y Migrantes (2021-2024)*, que tiene entre sus objetivos fomentar la inclusión y participación de mujeres y miembros LGBTQIA+ de comunidades migrantes[85].

Es interesante destacar que la noción de «reciprocidad» apunta a la necesidad de promover el reconocimiento de la diversidad de las personas y sus condiciones de vida. Y, a la vez, implica que es crucial promover que las propias personas reconozcan sus identidades sociales y las injusticias en sus condiciones de vida y hagan reclamos relacionados con ellas. El reconocimiento no se convierte en algo unilateral o impuesto, sino en un acto recíproco[86].

79 Alia Fakhry, «"Sanctuary Cities": How Do Cities Care for Newcomers? An Overview of Inclusive Local Responses to Migration», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

80 ONU-Habitat, «Local Inclusion of Migrants and Refugees. A Gateway to Existing Ideas, Resources and Capacities for Cities Across the World» (Nairobi, 2021), https://bit.ly/3xKV2i4.

81 Fakhry, «"Sanctuary Cities": How Do Cities Care for Newcomers? An Overview of Inclusive Local Responses to Migration».

82 ONU, «Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular», 2022, https://bit.ly/3hb8Xbn.

83 OIM, «Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015» (Ginebra, 2015), https://bit.ly/3FEjK7C.

84 PNUD, OIT, y OIM, «Guía de Planificación: Mujeres migrantes y medios de vida», 2021, https://bit.ly/3vAPJiL.

85 Fakhry, «"Sanctuary Cities": How Do Cities Care for Newcomers? An Overview of Inclusive Local Responses to Migration».

86 Christopher Yap, Camila Cociña, y Caren Levy, «The Urban Dimensions of Inequality and Equality», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

4 «Hacia ciudades y territorios que cuidan»: reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de los cuidados

La crisis de los cuidados demanda medidas y políticas sostenibles basadas en un nuevo modelo de organización social que responda a las necesidades presentes y futuras. **Las consecuencias de la persistente división sexual, socioeconómica y racial del trabajo de cuidado son múltiples**: (a) retroceso en la participación laboral de las mujeres y concentración en empleos mal remunerados; (b) aumento de la pobreza de las personas que cuidan y de quienes requieren cuidados; (c) pérdida del talento humano; (d) desgaste físico, mental y emocional de quienes cuidan, etc.

La llamada «nueva normalidad» que implica la actual crisis sanitaria y social requiere dar curso a cambios importantes en las modalidades y estructuras del trabajo tanto productivo como reproductivo, con nuevos desafíos de reorganización que deben asumir los hogares, la sociedad y el Estado. **Es necesario avanzar en el reconocimiento de la centralidad de los cuidados para la sostenibilidad de la vida, para el funcionamiento de las economías y los procesos de recuperación económica con igualdad de género, y para el logro de una mayor corresponsabilidad de los cuidados entre el Estado, el mercado y las comunidades, y entre hombres y mujeres[87].**

Lograr la igualdad sustantiva y el empoderamiento de las mujeres requiere reconocer las desigualdades que existen en el trabajo destinado a la provisión de cuidados no remunerados, y construir condiciones para reducirlo y redistribuirlo. Por tanto, es central:

87 CEPAL-ECLAC y ONU-Mujeres, «CEPAL y ONU Mujeres: Sistemas integrales de cuidados son clave para la recuperación socioeconómica en América Latina y el Caribe» (Santiago de Chile, 2020), https://bit.ly/3FBIVY6.

(a) **reconocer**, hacer visible y revalorizar el trabajo de cuidados (así como a quien lo presta y quien lo necesita) como clave para el bienestar de las sociedades y para el funcionamiento de la economía, tanto como servicio prestado en el seno de los hogares como desde su consideración de sector económico de empleo decente;

(b) **redistribuir**, de manera más justa y equilibrada, el trabajo de cuidados no remunerado y las responsabilidades domésticas entre mujeres y hombres, y entre distintos grupos sociales, y

(c) **reducir** la carga de trabajo no remunerado, aminorando la carga que soportan las mujeres en los hogares vía la provisión de servicios públicos locales de cuidado, apoyar y dar mejor cobertura a las necesidades básicas del cuidado desde un enfoque de derechos y basándose en los principios de igualdad, universalidad y solidaridad[88].

Lo anterior supone, entre otros, los siguientes desafíos:

(a) **democratizar**, es decir, fomentar la corresponsabilidad y participación en la toma de decisiones; redistribuir la oferta de los cuidados entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias, y asegurar la participación de las personas que cuidan y quienes necesitan o reciben cuidados en los espacios de toma de decisiones;

(b) **desmercantilizar** la experiencia del cuidado, cambiando el concepto de «quien puede pagar, puede acceder», ya que acceder a servicios de cuidado de calidad es una forma de reducir las desigualdades sociales, al garantizar los derechos de quienes requieren cuidados y de quienes cuidan, y

(c) **desfeminizar**, o sea, deconstruir los roles de género haciendo del cuidado una opción, e incluir en la protección social a quienes presten cuidados no remunerados[89].

Tanto el Estado como los órganos de gobierno territoriales tienen un importante papel que desempeñar en los cuidados. Pueden, por ejemplo, dotar directamente de bienes, infraestructura y servicios. Al mismo tiempo, pueden adoptar normativas para permitir, promover, incentivar u obligar a otros actores a cubrir las necesidades de cuidado. La provisión de infraestructura pública y social de cuidado tiene el potencial —en el mediano y largo plazo— de reducir las desigualdades, especialmente si se regula y se controla la calidad de los servicios comunitarios, públicos y privados, que brindan cuidados.

Fuente: ACHR.
El centro Suwit Watnoo Homeless Center, en el distrito Taling Chan de Bangkok, fue el primer refugio para personas sin hogar del país que fue diseñado y construido y es gestionado íntegramente por las propias personas sin hogar, Tailandia.

Avanzar en el derecho a cuidar y a recibir cuidados implica la construcción de sistemas de cuidados de amplia cobertura. Conlleva reconocer aquellos ámbitos de la acción pública que requieren de acciones focalizadas para grupos específicos —en situación de dependencia o vulnerabilidad— y aquellos sectores que pueden sostenerse sobre principios de universalidad, como la salud y la educación. Un aspecto importante que se debe considerar es la escala más eficiente para el abordaje del cuidado en los territorios. Se propone que sea el barrio, pues es ahí donde se tejen las solidaridades y las mujeres construyen y reconstruyen la huella empática del cuidado[90]. Es importante medir y poner en valor la amplia contribución de las mujeres al desarrollo del cuidado.

En los caminos del cuidado se pueden identificar contextos y condiciones que generan un entorno propicio para avanzar en prácticas que ponen en el centro desafíos y respuestas en relación con la igualdad urbana y territorial. Las iniciativas que siguen tocan diferentes temas y demandas que proponen dichos caminos, y se muestran agrupadas en torno a los tres grupos de estrategias mencionados anteriormente

88 Sallé y Molpeceres, «Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados. Prácticas inspiradoras en américa latina y el caribe».

89 CEPAL-ECLAC, «Panorama Social de América Latina», 2017.

90 Pollo, Falú, y Franganillo, «Transformar los cuidados, ampliar la autonomía feminista».

como una manera de reflexionar acerca de desafíos clave vinculados a los cuidados en un sentido amplio. Se destacan experiencias solidarias de distinto carácter y escala que afrontan los cuidados desde un enfoque de derechos, inclusión y sostenibilidad.

4.1 Reconocer y democratizar los cuidados: inclusión y participación ciudadana para la equidad urbana y territorial

Desde la sociedad civil y los GLR han surgido numerosas experiencias tras un proceso de aprendizaje y de búsqueda (y, a veces, de lucha) por parte de las comunidades afectadas. Abordan temas como las personas sin vivienda o la inclusión de grupos históricamente marginados en espacios de toma de decisiones y seguridad.

Organizaciones y redes sociales demuestran que, **cuando las personas tienen la oportunidad de organizarse y participar activamente en el abordaje de sus problemas, el proceso las fortalece y sus soluciones suelen ser más acordes a las necesidades reales que las propuestas externas implementadas de arriba abajo**. A continuación, se expone una selección de experiencias notables en este aspecto.

- Red Tailandesa de Personas sin Techo (*Thailand Homeless Network*), en **Bangkok** (Tailandia)[91]. La red es un ejemplo de cómo las personas sin techo (que se encuentran entre las más pobres y marginadas de la ciudad), a través de su activismo y con apoyo de organizaciones no gubernamentales y GLR, lograron soluciones innovadoras y apropiadas a sus necesidades de atención y cuidados. Frente a la respuesta tradicional de los albergues públicos que separan a los miembros de las familias, la red propone centros autogestionados, que ofrecen diferentes opciones a las necesidades de vivienda y cuidados. Entre ellos, se han creado espacios para la formación y para el desarrollo de actividades productivas. Así ha ocurrido durante la pandemia de la COVID-19. El centro autogestionado de Bangkok ha logrado incidir en la política de la autoridad municipal. Con apoyo del Gobierno central y de varios GLR, la experiencia ha sido replicada en tres ciudades más de Tailandia.

- Redes de vendedores en las calles de **Delhi** (India) y **Durban** (Sudáfrica)[92]. Como respuesta a la necesidad de cuidados y acceso a la alimentación durante la pandemia, los vendedores ambulantes afectados por el cierre de las actividades económicas se organizaron para mantener sus fuentes de trabajo a la par que su seguridad sanitaria y la de sus compradores. En Delhi contaron con el apoyo de la Alianza Nacional de Vendedores Ambulantes en India, y de la red Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por sus siglas en inglés). En Durban, les apoyó la organización no gubernamental Asiye eTafuleni. Si bien ambas ciudades son muy diferentes, estas organizaciones introdujeron innovaciones tales como provisión de infraestructura básica, especialmente estaciones de lavado y el rediseño espacial de áreas comerciales; implementaron medidas de distanciamiento social, y establecieron compromisos con las autoridades locales en tales materias. Esto sugiere un camino posible para minimizar los riesgos a la salud, maximizar las oportunidades de subsistencia y contribuir así a los cuidados de la comunidad.

Algunos GLR han reconocido la prioridad de reconocer y democratizar los cuidados. A partir de una perspectiva de derechos humanos, en diversas ciudades se observa una evolución respecto del concepto «seguridad» (un desafío a los GLR), en el cual se integran nociones de inclusión, no discriminación, cultura de paz e igualdad de género. Desde esta perspectiva, **cuidar a la ciudadanía implica una transformación en la percepción pública de las instancias institucionales y de su**

91 Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, «Thailand Homeless Network», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

92 WIEGO y Asiye Etafuleni, «Public Space Trading Innovations in Delhi, India and Durban, South Africa», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

personal, un cambio a partir del cual ciudadanía e institucionalidad se identifican como aliadas.

En las últimas décadas, las redes de ciudades han visto surgir nuevas iniciativas llevadas a cabo por Alcaldes por la Paz, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana o el Foro Mundial de Ciudades y Territorios de Paz, que están contribuyendo a recuperar las ciudades como *lugares* y los gobiernos locales como *actores* que cuidan a la ciudadanía[93].

Experiencias que se destacan:

- Defensoría del pueblo de **Seúl** (República de Corea). La ciudad cuenta con un sistema de defensores del pueblo que permite a la población denunciar las violaciones de derechos humanos, que muchas veces afectan a las personas que necesitan y proveen cuidados por tratarse de colectivos tradicionalmente excluidos y discriminados estructuralmente. La población, pues, puede denunciar ante un tribunal compuesto por autoridades locales y defensores de los derechos humanos. En su política local de derechos humanos, Seúl llevó a cabo un amplio programa de formación que alcanzó a más de 40.000 funcionarios públicos[94].
- Capacitación policial. En diversas ciudades, instituciones policiales impulsan programas para adoptar nuevos enfoques y protocolos. Entre otros ejemplos, **Ciudad de México** (México) implementó una academia en línea para capacitar a policías sobre el tema específico de la violencia contra mujeres y niñas. Varias ciudades de Estados Unidos, en respuesta a recientes casos de brutalidad policial, están incorporando cambios en los procedimientos policiales: **Atlanta** adoptó nuevos protocolos para prevenirla, **Oakland** incorporó el enfoque de prevención de la violencia impulsado por organizaciones de las comunidades, y **Nueva York** transfirió mil millones de dólares, anteriormente asignados a la fuerza policial, a agencias civiles que trabajan en seguridad pública y en el fortalecimiento de los centros juveniles.
- Políticas de seguridad con estrategias de no discriminación. En estas políticas, destacan estrategias de no discriminación que celebran la diversidad en la ciudad[95]. La Oficina de Derechos Humanos de **Nueva York** (Estados Unidos) ha promovido la campaña *Aún creo en nuestra ciudad*. En **Vancouver** (Canadá), para contrarrestar el odio antiasiático provocado por la pandemia de la COVID-19, se lanzó la campaña *Es un problema de salud, no un problema racial*. En Europa, el departamento de **Seine-Saint Denis** (Francia) y **Barcelona** (España) se centraron en producir información sobre la discriminación a nivel local. **Ámsterdam** (Holanda), a través de su membresía en la red Rainbow Cities, avanzó en una política para prevenir la violencia contra la comunidad LGBTQIA+ que incluye intervenciones en el espacio público y el sistema escolar.
- Promoción de una cultura de paz. **Grigny** (Francia) implementa un plan en el marco de la red Alcaldes por la Paz que implica la integración de la cultura de la paz en eventos públicos, planes académicos de las escuelas y clubes juveniles, entre otras acciones. **Ciudad de México** (México) ha propuesto la iniciativa *Cartografías de paz* vinculada al Foro Mundial sobre Ciudades y Territorios de Paz con el objetivo de destacar la ciudad como un lugar de convivencia[96]. Así, la narrativa de la convivencia en los barrios y la lucha contra la normalización de la violencia permiten cambiar las percepciones sobre la paz y la seguridad urbanas dando voz a los residentes.

La tarea de reconocer y democratizar los cuidados se ha materializado también en dar respuesta a las necesidades de las personas migrantes.

- Inclusión de personas migrantes. En **Ámsterdam** (Países Bajos), se estableció en 2017 el *Enfoque de Ámsterdam*, mediante el cual los migrantes son asesorados durante un período de tres años en ámbitos como empleo, educación, emprendimiento, participación e idioma. En **Quilicura** (Chile), en respuesta a casos de discriminación de estudiantes migrantes en escuelas municipales, se impartió al personal funcionario formación sobre la movilidad humana como un derecho. En **Viena** (Austria), se

93 Jaume Puigpinós y Amanda Fléty (CGLU-CISDP), «Local governments' shifting approaches to urban security: The role of care in advancing peace culture and social justice», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

94 Jaume Puigpinós y Amanda Fléty (CGLU-CISDP), «Reinventing and expanding social assistance to vulnerable groups in the wake of the COVID-19 crisis», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

95 Puigpinós y Fléty (CGLU-CISDP), «Local governments' shifting approaches to urban security: The role of care in advancing peace culture and social justice».

96 Puigpinós y Fléty (CGLU-CISDP).

Fuente: Fred Romero, Flickr.
Les Grands Voisins – Hospital Saint-Vincent-de-Paul, París, Francia.

4.2 Redistribuir y desmercantilizar los cuidados: gestión y capacidades públicas para la protección social y cuidados

ofrece a las personas migrantes formación en diferentes ámbitos de conocimiento. En **París** (Francia), Les Grand Voisins («los grandes vecinos») es un centro de recepción de refugiados situado en las instalaciones de un antiguo hospital que la ciudad prestó para este propósito. En **Mogadiscio** (Somalia), se seleccionaron sitios para proyectos habitacionales y se desarrollaron prototipos complementados con un plan de viviendas de alquiler[97].

- Colaboraciones para el apoyo de personas migrantes desde la sociedad civil en Asia[98]. Estudios con migrantes en **Gwangju** (República de Corea) han demostrado la importancia de las OSC para brindar información y asistencia a los migrantes que les permita navegar los sistemas públicos y servicios ofrecidos por GLR del país receptor.

Las mujeres migrantes y sus hijas e hijos son más vulnerables al abuso, la violencia, la explotación y la discriminación. Proteger y hacer cumplir los derechos de estos grupos es esencial para abordar las desigualdades urbanas basadas en el género y la edad en los procesos de migración.

Desde la sociedad civil y en colaboración con GLR, diversas experiencias han avanzado en modelos de gestión del hábitat liderados por comunidades que buscan desmercantilizar el espacio urbano y la vivienda y abordarla como un espacio para responder a los cuidados de grupos de población específicos[99].

El acceso a la vivienda para grupos discriminados es uno de los modos en que la acción pública puede patrocinar proyectos colaborativos que fomenten el apoyo mutuo. Los casos que se presentan a continuación ejemplifican cómo algunos grupos solucionan sus necesidades habitacionales y de cuidado.

- Comunidades de personas mayores LGBTQIA+ en **Londres** (Reino Unido)[100]. La Tonic Housing Association es una organización sin fines de lucro que crea comunidades urbanas para personas mayores jubiladas LGBTQIA+. La primera comunidad se estableció en Bankhouse One Housing, un conjunto de viviendas destinadas a personas mayores de 55 años. En dicho conjunto, Tonic adquirió 19 propiedades en 2021 y está evaluando otros sitios en Londres para desarrollar más comunidades de jubilación afirmativa LGBTQIA+. Tonic colabora con la Autoridad del Gran Londres

97 El informe de ONU-Habitat incluye varios ejemplos más de interés: ONU-Habitat, «Local Inclusion of Migrants and Refugees. A Gateway to Existing Ideas, Resources and Capacities for Cities Across the World».

98 Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, «Migration Experiences in China and other Asian countries», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

99 La vivienda liderada por la comunidad es un modelo de producción de viviendas asequibles y no especulativas. Además, contribuyen al derecho a la vivienda y juegan un papel importante en la integración de prácticas de cuidado y de comunidades marginadas o con necesidades específicas.

100 Red CoHabitat, «Community-led Housing: a driver of social inclusion for vulnerable urban populations», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

y con los ayuntamientos del área metropolitana, inversores, desarrolladores y proveedores de vivienda registrados para comprar propiedades y terrenos destinados a proyectos. La Autoridad del Gran Londres ha ofrecido apoyo político a la comunidad LGBTQIA+: ha actuado como un facilitador y ha financiado iniciativas habitacionales a través de préstamos de capital y de ingresos del Fondo de Vivienda Comunitaria de la Alcaldía de Londres. Además, Tonic trabaja en asociación con la LGBT Foundation en **Mánchester** (Reino Unido) para crear una comunidad de jubilación afirmativa LGBTQIA+, que se desarrollará en un sitio comprado por el ayuntamiento. Ello ilustra, una vez más, cómo el apoyo de las autoridades locales puede permitir la creación de proyectos con alto valor social que reduzcan la desigualdad social y faciliten los cuidados de grupos específicos.

- Cooperativas de estudiantes universitarios[101]. Durante sus años de estudios, los jóvenes son un grupo social con necesidades particulares de cuidados. A menudo sus estudios no les permiten participar activamente del mercado laboral que, junto con la falta de soluciones habitacionales asequibles, genera precariedad e impide el desarrollo de sus estudios. Para responder a esos desafíos, han surgido cooperativas de vivienda de estudiantes universitarios. Estas no solo responden a las necesidades de vivienda, sino que son una importante comunidad de apoyo y cuidados colectivos, como la cooperativa de estudiantes de Estados Unidos NASCO, la cooperativa STUCCO de **Sídney** (Australia), y la cooperativa CIGUË, en **Ginebra** (Suiza). Para el desarrollo de estas iniciativas, el apoyo de las Administraciones públicas es indispensable. CIGUË, por ejemplo, ha contado con préstamos, cesión de terrenos y ayudas del gobierno de la ciudad de Ginebra.

Ante situaciones de crisis, los GLR se han visto en la necesidad de innovar en la gestión de políticas y servicios sociales. Una de las vías utilizadas han sido las transferencias y ayudas directas a la población, en dinero o en especie, y la promoción del consumo de productos locales para paliar la pérdida de ingresos de los trabajadores locales. En particular, **se han implementado instrumentos para minimizar la dependencia del mercado por parte de quienes proveen y reciben cuidado**. Entre otras prácticas destacan:

- Transferencias y otras medidas de apoyo en la pandemia[102]. Ante la urgencia de la COVID-19, **Montevideo** (Uruguay) realizó transferencias de dinero para evitar desalojos de inquilinos que habían perdido sus ingresos; **Sfax** (Túnez) las dirigió a residentes migrantes; **Bogotá** (Colombia), a comerciantes para reactivar los negocios locales; **Recoleta** (Chile), **Renca** (Chile) y **Lima** (Perú) entregaron alimentos a cantinas, comedores comunitarios y ollas solidarias o comunes, y **Pichincha** (Ecuador) prestó apoyo a patrones de consumo y redistribución basados en la proximidad.

- Para las familias y personas empobrecidas por la pandemia, ha tenido gran importancia el desarrollo de programas de asistencia social, entre ellos, la entrega de alimentos y ropa o la suspensión del pago de servicios públicos. **Ciudad de México** (México) ofrece un ejemplo de esta tendencia. Desde antes de la pandemia, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la *Red de Servicios*, ofrece una red de restaurantes o cantinas comunitarias donde los residentes pueden acceder a alimentos como un derecho garantizado. Para apoyar a las mujeres trabajadoras o a cargo de las tareas de cuidado, la ciudad de **Iztapalapa** (México) creó un programa municipal de cuidado de apoyo y contención emocional que, además, entrega transferencias directas de efectivo y capacitación a las personas cuidadoras.

Más allá de las transferencias, los GLR avanzan en la redistribución y desmercantilización de los cuidados a través del apoyo directo a las personas cuidadoras y a quienes necesitan cuidados. Algunos ejemplos de cuidado intergeneracional y de las personas mayores son:

- Programas de cuidados intergeneracionales. En **Ciudad de México** (México), se ha desarrollado un programa de atención a personas mayores que entrega asistencia médica domiciliaria y alimentos y brinda acceso a una red de voluntariado (jóvenes locales) que apoya a los beneficiarios, fomentando una relación de cuidado intergeneracional. Asimismo, en la **provincia de Barcelona** (España), la Diputación ha implementado un servicio de teleasistencia local que garantiza seguridad a las

101 Red CoHabitat.

102 Jaume Puigpinós y Amanda Fléty (CGLU-CISDP), «Local governments' caring for the youth: Protecting the rights of the child in the context of the COVID-19 pandemic», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

personas que puedan encontrarse en situación de riesgo por factores de edad, les brinda tranquilidad y apoyo, y da respuesta inmediata a situaciones de emergencia.

En **Mersin** (Turquía), los hogares municipales para personas mayores incluyen instalaciones complementarias, como talleres artísticos, servicios de asesoramiento psicosocial u oportunidades de socialización con jóvenes voluntarios[103]. En **Seongdon** (República de Corea), un programa de asistencia médica en el hogar para personas mayores aisladas y de bajos ingresos les ofrece oportunidades para participar en actividades de socialización. En **Seúl** (República de Corea), el gobierno metropolitano estableció un grupo de trabajo que ofrece apoyo a los hogares que enfrentan diversos obstáculos. Esta medida busca articular mejor los diferentes servicios centrándose en cinco grandes preocupaciones: seguridad, enfermedad, pobreza, soledad y vivienda.

° Inclusión de las personas mayores en el espacio urbano en **La Habana** (Cuba)[104]. El municipio Plaza de la Revolución, adscrito a la red Ciudades y Comunidades Amigables, ha establecido una alianza de múltiples actores cuyo objetivo es ofrecer cuidados a las personas mayores a través de la creación de espacios urbano-arquitectónicos más inclusivos. La iniciativa definió tres ámbitos: la vivienda, el barrio y las instalaciones que prestan servicios de cuidado. Así, las propuestas extienden la noción del cuidado al ámbito que soporta la vida cotidiana activa dentro de la comunidad.

El sector público tiene el deber de ser activo en proteger a la población de todo tipo de violencia. Esto implica avanzar en prácticas que garanticen la eliminación de toda forma de discriminación y violencia hacia mujeres y niñas en los espacios privados y públicos. Aunque la voluntad política es indispensable, no es suficiente: ha de traducirse en acciones efectivas e inversiones adecuadas de las instancias responsables de áreas estratégicas de los gobiernos locales[105]. Experiencias como el proyecto *Voces de mujeres diversas por ciudades seguras, inclusivas y sostenibles*, desarrollado entre otros en **Ciudad de Guatemala** (Guatemala), **San Salvador** (El Salvador), **Bogotá** (Colombia) y **Santiago** (Chile), y el proyecto *Somos Territorios: mujeres y actores locales articuladas por espacios libres de violencias*, en **Córdoba** (Argentina)[106], promueven la participación de las mujeres en la toma de decisiones relativas a la ciudad y en la definición de las agendas urbanas. Ello enriquece los debates acerca del derecho a la ciudad y los cuidados en las ciudades. Estas experiencias, además, han demostrado la importancia de generar articulaciones entre diversos actores locales para promover políticas, infraestructuras y servicios públicos como instrumentos de redistribución social en ciudades desiguales.

Fuente: Andrey Sulitskiy, Flickr.
Plaza de la Revolución, La Habana, Cuba.

103 John Paul P. Cruz y Federico Batista Poitier, «Missing Pieces: Three Metropolis Break Down Barriers for Everyone», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

104 CUJAE-KNOW Habana, «Los retos del envejecimiento y la configuración de ciudades inclusivas: El caso habanero», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

105 Olga Segovia Marín, «Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en América Latina: Informe de Resultados» (Panamá, 2020), https://bit.ly/3xJBry0.

106 CISCSA Ciudades Feministas, «Construyendo ciudades feministas: experiencias y acciones por el Derecho de las mujeres a la Ciudad y a territorios libres de violencias», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

4.3 Reducir la carga y desfeminizar los cuidados: redes y protección de quienes cuidan y son cuidados

Como se ha discutido ampliamente, los trabajos de cuidado, mal o no remunerados, han sido históricamente feminizados. En muchos casos son llevados a cabo por grupos racializados y marginados. Abrir caminos hacia ciudades y territorios igualitarios y que cuidan implica reducir la carga de tareas de cuidado para estos grupos a través de iniciativas enfocadas en la corresponsabilidad social y de género de los cuidados.

En los últimos años han aumentado las experiencias de GLR que avanzan en esta dirección, más aún en el contexto de la pandemia de la COVID-19. A partir de experiencias y propuestas locales de cuatro ciudades de América Latina, y ante los desafíos del impacto de dicha pandemia, el proyecto en curso *Ciudades y territorios que cuidan: sistemas locales de cuidado con enfoque de género* tiene como objetivo contribuir al diseño de políticas y estrategias de cuidados, con enfoque de género y territorial, que garanticen el derecho de las personas a cuidar y ser cuidadas[107].

Los GLR también pueden impulsar iniciativas innovadoras que contribuyan a la igualdad a través de los sistemas de educación. Estas acciones se proponen ir más allá de las escuelas, reducir la segregación y fortalecer la inclusión y la diversidad, reduciendo a su vez la carga altamente feminizada de cuidado diario. Se pueden mencionar los siguientes ejemplos innovadores:

- *Ciudades educadoras*[108]. Esta noción se ha materializado en **Grigny** (Francia) a través del apoyo a las familias en su rol educativo. La ciudad ofrece espacios que facilitan el acceso a entornos seguros y atractivos para aprender más allá de la escuela. Otro caso es el de **Granollers** (España), cuyas iniciativas en materia de inclusión social y urbana se basan en la coordinación de los grupos de interés de la ciudad a partir de dos ejes: la creación de instituciones educativas dirigidas a todos los residentes y la promoción del acceso a las oportunidades extraescolares por parte de la ciudadanía.

- Respuestas para la educación de jóvenes con mayor riesgo de vulnerabilidad durante la COVID-19[109]. **Viena** (Austria) distribuyó más de 5.000 computadoras portátiles entre familias sin medios suficientes para pagar la educación del alumnado mientras se desarrollaba en el hogar. **Rivas Vaciamadrid** (España) proporcionó tabletas y tarjetas SIM para apoyar a los niños en las mismas circunstancias. **Gwangju** (República de Corea) suministró 2.600 dispositivos inteligentes a las escuelas para apoyar la educación remota entre niños y niñas de familias de bajos ingresos y cubrió sus tarifas de internet. También proporcionó conferencias en línea adaptadas para estudiantes sin visión y produjo materiales para estudiantes sin capacidad auditiva o con discapacidades del desarrollo.

  En América Latina, la plataforma *Aprende en Casa* de **Bogotá** (Colombia) incluyó un canal de radio y televisión con materiales educativos que buscaban motivar a niñas y niños a seguir sus lecciones. Junto con ello, creó materiales que permitieran a maestros y padres ayudar a los estudiantes a mantener sus planes de estudio. En **Lima** (Perú), la iniciativa *Escuela de Lima* proporcionó materiales adicionales tanto para niños educados en el hogar como para adolescentes y personas adultas.

En el ámbito de la alimentación, la demanda por abordar los cuidados ha sido históricamente promovida por redes locales de la sociedad civil, en colaboración con

107 Proyecto apoyado por GRRIPP (Gender Responsive Resilience & Intersectionality in Policy & Practice), e implementado por la Red Mujer y Hábitat LAC. Es coordinado por SUR Corporación (Chile) y ejecutado en José Clemente Paz (Gran Buenos Aires) y Córdoba (Argentina) por CISCSA; en Bogotá (Colombia), por Fundación AVP, y en Santiago de Chile, por SUR Corporación. En las cuatro ciudades, se realiza junto con redes de mujeres y organizaciones territoriales y en articulación con gobiernos locales y universidades. Contribuyen la Universidad Nacional de José C Paz (UNPAZ); la Municipalidad de Córdoba y la Maestría Vivienda y Ciudad de la UNC; la Secretaría de la Mujer Alcaldía de Bogotá y la Universidad del Rosario, y la Municipalidad de Santiago y la Facultad de Arquitectura Universidad de Santiago, respectivamente.

108 Puigpinós y Fléty (CGLU-CISDP), «Local governments' caring for the youth: Protecting the rights of the child in the context of the COVID-19 pandemic».

109 Puigpinós y Fléty (CGLU-CISDP).

Fuente: Alcaldía de Granollers.
Promoción del acceso a las oportunidades extracurriculares de manera inclusiva, Granollers, España.

instituciones públicas. Entre las iniciativas concretas se destaca:

- Red de ollas comunes en **Lima** (Perú)[110]. Al igual que en muchas ciudades de América Latina y en otros continentes, las ollas comunes han sido y son una respuesta ante el hambre en Lima. En las zonas periféricas de la ciudad, las familias de menores recursos vieron cómo sus ingresos económicos disminuían o desaparecían del todo durante el periodo de confinamiento por la pandemia de la COVID-19. Ante tal situación, las asociaciones vecinales conformaron ollas comunes para aprovechar las economías de escala y reducir los costos en la obtención de alimentos. La mayoría de las ollas comunes, desde muy temprano, formaron alianzas con instituciones públicas, privadas y académicas en búsqueda de apoyo.

El Gobierno central del Perú destinó parte del presupuesto público a apoyar las ollas comunes, y la Municipalidad Metropolitana de Lima conformó la Mesa de Seguridad Alimentaria, donde confluyen las líderes de las ollas comunes, diversas organizaciones no gubernamentales, universidades y distintos niveles de gobierno. En esta plataforma multiactor se han conformado comités de trabajo para el registro y conteo de las ollas comunes, la provisión de alimentos, y la mejora de la infraestructura y la agricultura urbana. Complementariamente, han propuesto el codiseño de la infraestructura y los espacios comunes, y han implementado espacios para el cuidado de niños y adultos mayores y el desarrollo de capacidades de las comunidades. Todo ello ha contribuido a revalorizar el trabajo de las mujeres e impulsar iniciativas con una perspectiva de corresponsabilidad social y de género en la ciudad.

110 PUCP y CENCA, «Ollas comunes en Lima, Perú: Combatiendo el hambre», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

5 Conclusiones y recomendaciones

Considerar los cuidados como un asunto de interés público significa reconocerlos como una función central para la reproducción de la vida, que ha sido históricamente invisibilizada. La crisis de alcance global generada por la pandemia de la COVID-19 ha reafirmado su importancia. Ha destacado la necesidad de respuestas, especialmente dirigidas a aquellos grupos que sufren discriminación o se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La centralidad de los cuidados en el debate público actual hace necesario revisitar definiciones para dar cuenta de las diversas funciones asociadas, y de cómo pueden ser abordadas en corresponsabilidad social y de género con actores públicos a diferentes escalas. **Acorde con las demandas de sociedades inclusivas, equitativas y sostenibles, los gobiernos locales, por su proximidad, desempeñan un rol clave. Deben avanzar en un contrato social que incorpore las políticas de cuidados como un pilar del bienestar, creando las condiciones materiales, institucionales y simbólicas que rompan con la división sexual tradicional del trabajo.**

En un contexto de desafíos, se ha puesto de manifiesto la relevancia y el liderazgo de los GLR para promover la inclusión y la igualdad urbana y territorial como principios orientadores de políticas sostenibles basadas en un nuevo modelo de organización social de los cuidados, con enfoque de género y que reconozca los derechos tanto de quienes reciben como de quienes proveen cuidados.

El mercado solo puede resolver parte de las demandas de cuidado. Por tanto, en las políticas de cuidado hay que incluir la economía no monetarizada y reconocer la producción de la inmensa mayoría del cuidado directo e indirecto que se realiza principalmente en los hogares y entidades sin ánimo de lucro. Pensar y adoptar políticas públicas requiere tener clara esta distinción, aunque en la práctica se producen numerosas interacciones entre la economía monetarizada y la no monetarizada.

Avanzar hacia la igualdad en ciudades y territorios requiere de políticas dirigidas a sectores y grupos específicos. La educación, la salud, los servicios sociales, la vivienda y las acciones por la convivencia y la seguridad, entre otros, constituyen ámbitos clave para cuidar a la ciudadanía. En particular, es fundamental progresar en los derechos al cuidado de las personas que, por razones estructurales o circunstanciales, tienen necesidades (y derechos) de cuidado agudizadas, específicas y urgentes: niños y niñas, personas mayores y en situación de discapacidad, personas LGBTQIA+, población estructuralmente discriminada, población migrante, entre otras.

El ejercicio del derecho a cuidar y a recibir cuidados implica la construcción de sistemas de cuidados de amplia cobertura. Deben reconocer aquellos ámbitos de la acción pública que requieren de acciones focalizadas y aquellos sectores que pueden sostenerse sobre principios de universalidad, como la salud y la educación.

De igual forma, es necesario dar curso a cambios importantes en las modalidades y estructuras del trabajo tanto productivo como reproductivo, con nuevos desafíos de reorganización que deben asumir los hogares, la sociedad y el Estado. **Las ciudades y los territorios «cuidadores» deben valorizar el ámbito de la reproducción social, el espacio de la vida cotidiana, en el cual las labores de cuidado son esenciales. Sobre dicha base, deben formular políticas y modelos de gestión que respondan a los desafíos de sociedades en creciente transformación demográfica, medioambiental, socioeconómica y tecnológica.** Avanzar hacia

un modelo de ciudad compacta, de distancias cortas y proximidad, facilitará las necesidades de cuidado. Proveer servicios para el cuidado desde una visión inclusiva requiere identificar prioridades de localización en el territorio y programas orientados a compatibilizar los tiempos domésticos familiares y los tiempos laborales.

Desde una perspectiva de igualdad de género y territorial es central: (a) *reconocer*, hacer visible y revalorizar el trabajo de cuidados como labor clave para el bienestar de las sociedades; (b) *redistribuir*, de manera más justa y equilibrada, el trabajo de cuidados no remunerado y las responsabilidades domésticas entre mujeres y hombres, y (c) *reducir* la carga de trabajo no remunerado, apoyando y dando mejor cobertura a las necesidades básicas del cuidado, desde un enfoque de derechos y basándose en los principios de igualdad, universalidad y solidaridad.

Lo anterior supone: (a) *democratizar*, es decir, redistribuir la oferta de los cuidados entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias; (b) *desmercantilizar* la experiencia del cuidado (cambiar el concepto de «quien puede pagar, puede acceder»), y (c) *desfeminizar*, deconstruir los roles de género haciendo del cuidado una opción, e incluir en la protección social a quienes presten cuidados no remunerados.

Recogiendo estas orientaciones, este capítulo destaca que, en los caminos hacia ciudades y territorios que cuidan, se pueden identificar contextos y condiciones que generan un entorno propicio para avanzar en prácticas innovadoras frente a la desigualdad urbana y territorial. Distinguiendo experiencias concretas impulsadas y articuladas por parte de los GLR y organizaciones de la sociedad civil y académicas, entre otras, se propone: *reconocer y democratizar; redistribuir y desmercantilizar*, y *reducir la carga y desfeminizar* los cuidados. En diversos casos, **se señala la importancia del cruce entre cuidado y territorio, perspectiva que demanda el liderazgo de los gobiernos locales y regionales para promover la inclusión y la igualdad de género como principios orientadores en el debate social, académico y político sobre el cuidado**.

Para responder efectivamente a la creciente demanda de cuidado, es imprescindible avanzar en procesos de descentralización que: (a) refuercen la institucionalidad de los GLR; (b) establezcan mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno en estas materias, y (c) garanticen su sostenibilidad financiera.

La construcción de sistemas y de respuestas a las diversas demandas de cuidados con un enfoque territorial es un proceso que requiere de múltiples voluntades, así como la articulación de diversos actores y niveles de gestión. Entre otras estrategias, es importante generar espacios de articulación institucional entre actores locales, que permitan: (a) realizar acuerdos programáticos e implementarlos; (b) generar instrumentos para potenciar y empoderar a las OSC mediante la transferencia de recursos y de capacidad de iniciativa para resolver distintos déficit de cuidados a nivel comunitario, y (c) establecer un diálogo con el nivel nacional que aporte sostenibilidad a las acciones o políticas locales de cuidados que se desarrollen.

Fuente: Kelly Jaime.
Olla común en la periferia de la ciudad metropolitana de Lima, Perú.

06 ↓ Conectar

Fuente: Kamil Kalkan. Unsplash.
Osmanağa, Bahariye Caddesi, Kadıköy/Estambul, Turquía.

Coordinadores del capítulo

Julio D. Dávila

(profesor de Políticas Urbanas y Desarrollo Internacional, The Bartlett Development Planning Unit, University College London, Reino Unido)

Regina Obilie Amoako-Sakyi

(profesora titular, Departamento de Geografía y Planificación Urbana, University of Cape Coast, Ghana)

Con el apoyo de Sandra Rodríguez y Orlando Sabogal

Contribuidores

Este capítulo se ha elaborado sobre la base de las siguientes contribuciones, publicadas en el marco de la Serie de documentos de trabajo GOLD VI y del Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad:

Inequalities in Everyday Urban Mobility	Tim Schwanen (University of Oxford, Reino Unido)
Redefining connectivity - implications for LRGs	Esteve Almirall (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, España)
Social and territorial connectivity. Towards a paradigm shift in mobility and accessibility for gender equality	Zaida Muxí Daniela Arias
"Smart Cities" for Whom? Addressing Digital Connectivity in India	Heather Elaydi (Housing and Land Rights Network y Coalición Internacional para el Hábitat – Habitat International Coalition, HIC)
Transport as a means of inclusion	Claudia García Zaragoza (Observatorio Global sobre Democracia Local y Descentralización de CGLU)
Active Mobility and Public Spaces	Kelly Agopyan Rodrigo Iacovini (Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad – Global Platform for the Right to the City, GPR2C)

Transport and equality in Freetown, Sierra Leone	Joseph Mustapha Macarthy Braima Koroma (Sierra Leone Urban Research Centre, Sierra Leona)
Digital Villages: Guaranteeing digital connectivity in peripheral areas	CGLU Ciudades Digitales
Civic urban media: Creating and sharing bottom-up knowledge on cities to shape urban policies	James Tayler Ariana Karamallis (Internacional de Asentamientos Informales – Slum/ Shack Dwellers International, SDI) Pierre Arnold Bea Varnai (urbaMonde) Mariangela Veronesi (World Habitat)
Digital connectivity and the COVID-19 "forced experiment"	Michele Acuto (Connected Cities Lab, University of Melbourne, Australia)
Challenges and opportunities of regional connectivity and local accessibility in intermediary cities in the Global North and South	Borja M. Iglesias (Cátedra UNESCO de Ciudades Intermedias, Universitat de Lleida, España)

Fuente: M.T. El Gassier. Unsplash.
Conectar.

Resumen

Estar conectado implica tener acceso a una amplia variedad de instalaciones, servicios, infraestructuras y oportunidades que contribuyen a una vida digna y aumentan las posibilidades de desarrollo social, laboral y económico. A su vez, no ofrecer acceso a la conectividad física o a la digital es un mecanismo de exclusión socioespacial y económica. La pandemia de la COVID-19 lo ha puesto de manifiesto, pues ha representado una gran amenaza a nuestra capacidad de interactuar directamente con los demás. La pandemia ha demostrado que, comparativamente, son pocas las personas que pueden permitirse no desplazarse en su vida cotidiana para acceder a la educación, la sanidad, el empleo, la familia, los amigos y el ocio. También ha puesto de relieve las desigualdades existentes en el acceso por medios digitales a todos los aspectos de la vida cotidiana mencionados anteriormente. Tener acceso a un transporte fiable, seguro y asequible y, cada vez más, a dispositivos con acceso a internet se ha convertido en algo fundamental para reducir las desigualdades. El camino *Conectar* puede contribuir a superar estos retos y facilitar el proceso de creación de capital social y humano.

Este capítulo analiza la contribución de la conectividad física y digital, dentro de un entorno urbano y regional, para generar caminos hacia una mayor igualdad urbana y territorial. Ello puede lograrse mediante el reconocimiento de las relaciones sociales y la creación de nuevas oportunidades de desarrollo personal y colectivo. La mejora de la conectividad física, a través de sistemas de transporte y espacios públicos de fácil acceso, seguros para todos y sostenibles, es esencial para promover una mayor igualdad urbana y territorial. Gracias a la aparición y la amplia disponibilidad de las tecnologías digitales, las interacciones digitales pueden complementar las interacciones físicas y, bajo ciertas condiciones, sustituirlas. De hecho, en algunos contextos, también pueden abrir nuevas oportunidades para todos y ayudar a ahorrar energía, tiempo, dinero y emisiones de carbono. Cuando las conexiones digitales están disponibles y son accesibles, pueden contribuir significativamente a que la información, los servicios educativos y sanitarios, la representación política y las transacciones comerciales sean más rápidos y eficientes y estén al alcance de una proporción mucho mayor de la población comparado con las tecnologías más antiguas.

Este capítulo destaca el papel que los GLR pueden desempeñar en el avance de la igualdad urbana y territorial mediante intervenciones que mejoran la conectividad física y digital a diferentes escalas. Ofrece una perspectiva general de los instrumentos de planificación espacial que los GLR pueden aprovechar para mejorar la conectividad física y promover la igualdad urbana y territorial de forma activa. Algunos ejemplos, entre muchos, son la integración de los sistemas de transporte formal e informal y el fomento del desarrollo orientado al transporte público y el transporte multimodal integrado. Además, ofrece un análisis de cómo los GLR pueden adoptar un enfoque de la conectividad digital basado en los derechos humanos con el fin de garantizar que nadie y ningún lugar se queden atrás a medida que se digitaliza el acceso a las oportunidades y los servicios básicos.

¿Por qué conectar?

Modelos de transporte insostenibles y no equitativos

El aumento de los ingresos medios y de las distancias de los desplazamientos han provocado un crecimiento masivo del transporte privado motorizado.[a]

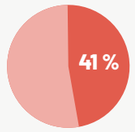
En las cinco ciudades más grandes de América Latina, entre un 38 % y un 44 % de sus habitantes tienen una media diaria de 1,5 horas de viaje.[a]

Análisis de 29 ciudades latinoamericanas entre 2007 y 2014:[b]

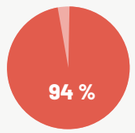
- La población creció un **10 %**
- Los coches aumentaron un **40 %**
- Las motocicletas aumentaron un **200 %**

Si las tendencias actuales continúan, la movilidad motorizada privada en las ciudades aumentará:[b]

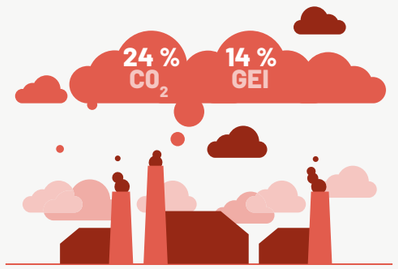
en 2030 hasta el



en 2050 hasta el



3 M de muertes al año por contaminación atmosférica[c]



A escala mundial, el sector del transporte representa más del 24 % de las emisiones de CO_2 y del 14 % de las emisiones de GEI;el transporte por carretera representa el 72 % del total de las emisiones de CO_2 del transporte.[c]

Más de 1,3 M de muertes al año por accidentes de tráfico[d]

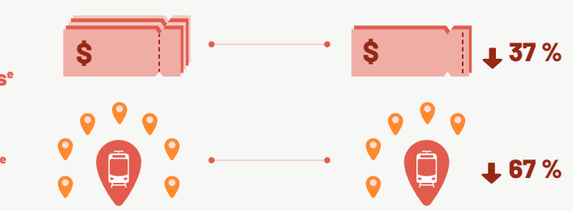
Las personas que se desplazan a pie, en bicicleta o en transporte informal están desproporcionadamente expuestas a los accidentes de tráfico y a la contaminación atmosférica.[d]

Entre 20 y 50 M de personas sufren lesiones no mortales.[d]

93 % de las muertes en carretera en el mundo se producen en países de renta media y baja.[d]

60 % de los vehículos del mundo pertenecen a habitantes de los países de renta media y baja.[d]

Durante la COVID-19, el descenso de la demanda de transporte público fue muy importante.[e]



De media, el nivel de frecuentación del sistema informal descendió un 90 % en todo el mundo durante el confinamiento. Los niveles de servicio también se redujeron entre un 30 % y un 40 %, con un mínimo que siguió funcionando como la única alternativa para los usuarios y los proveedores de servicios.[e]

La COVID-19 y los futuros retos de los sistemas de transporte

Acceso desigual a los servicios básicos y al espacio público

En 2020, solo el 52%

de la población urbana del mundo tenía un acceso satisfactorio* al transporte público:[f]

- África del Norte, occidental y subsahariana **33 %**
- Asia Central y del sur **34 %**
- Este y Sudeste de Asia **38 %**
- Países de renta alta **75-82 %**

*Acceso satisfactorio = residir a menos de 500 m a pie de una parada de autobús o a 1 km de una estación de ferrocarril o ferry.

El 20 % de los hogares más pobres no puede pagar el transporte público.[g]

Su coste suele estar fuera del alcance de los pobres en ciudades como Ciudad del Cabo (Sudáfrica), Buenos Aires (Argentina), Mumbai (India), Ciudad de México (México), Manila (Filipinas) y Sao Paulo y Río de Janeiro (Brasil).[g]

Transporte público formal[h]

Reparto modal medio del transporte público formal en 29 ciudades latinoamericanas.[h]

Porcentaje de viajes informales:[h]

- Ciudad de Panamá (Panamá) y Bogotá (Colombia)[h] **30-40 %**
- Lima (Perú), Quito (Ecuador) y Caracas (Venezuela)[h] **50 %**
- Muchas ciudades africanas[h] **90 %**

7,3 M de personas empleadas en el transporte público formal[i]

- **2,8m** en Asia-Pacífico[i]
- **1,2m** en Eurasia, América Latina y Oriente Medio[i]
- **200.000** en el norte de Africa[i]
- **70.000** en el África subsahariana[i]

Acceso desigual a la conectividad digital

El 95 % de la población mundial

tenía acceso a una red de banda ancha móvil en 2021. Sin embargo, «cobertura» no significa «uso».[j]

4.900 M de personas utilizaron internet.[j]

2.900 M de personas no lo utilizaron.[j]

El **96 %** de las personas que carecen de acceso a internet viven en países de renta baja; entre ellas, 4 de cada 5 mujeres.[j]

Costes de conexión[k] + **Insuficientes habilidades[k]**

Obstáculos para el uso de las TIC[k]

Hogares urbanos en 2019:[l]

- **72 %** tenía acceso a internet.
- **63 %** tenía acceso a un ordenador.

Hogares rurales en 2019:[l]

- **38 %** tenía acceso a internet.
- **25 %** tenía acceso a un ordenador.

Solo en el 10 % de los países: el 70 % de las personas son capaces de realizar actividades que requieren conocimientos básicos de TIC (datos de 2017-2020).[k]

Camino Conectar

Movilidad y conectividad digital

Facilitar la conectividad física y digital que permita a las personas comunicarse y reunirse entre sí, así como aprovechar la proximidad para permitir el acceso a las oportunidades, a los cuidados y a la creatividad, así como reforzar la confianza y la tolerancia de manera que aumenten la inclusión y la igualdad.

Crear un sistema de transporte urbano y regional multimodal eficiente, equitativo, seguro y sostenible que reconozca tanto los servicios formales como los informales, que esté adaptado a las diferentes necesidades de movilidad de la población, y que permita el acceso a las oportunidades de subsistencia.

Trabajar en alianza con todos los niveles de gobierno y actores locales a través de la planificación y otros medios, para reducir las barreras a la conectividad y eliminar progresivamente la discriminación y la segregación en los espacios y el transporte públicos.

Promover un desarrollo sostenible y seguro orientado al transporte público para gestionar la expansión urbana y regenerar las zonas urbanas, especialmente las que presentan altos niveles de motorización y las zonas centrales en decadencia. Al mismo tiempo, es necesario evitar su gentrificación y la exclusión de las poblaciones con menos ingresos.

Aprovechar el potencial de la planificación urbana para mejorar conjuntamente el acceso a las infraestructuras urbanas y de transporte e impulsar la regeneración urbana. El objetivo debe ser ofrecer a las poblaciones el acceso a las oportunidades y realizar mejoras significativas en su entorno y en su vida cotidiana (por ejemplo, ampliando los espacios públicos y reduciendo la contaminación y los accidentes urbanos).

Promover la movilidad limpia y activa en las ciudades, e impulsar el transporte público masivo no contaminante, así como el transporte no motorizado como la bicicleta, los desplazamientos a pie y la micromovilidad. Ello requiere infraestructuras adecuadas e incentivos que reconozcan las diversas prácticas y necesidades de movilidad.

Usar tecnologías democráticas e inclusivas para promover ciudades inteligentes, contando con procesos participativos y adaptados al contexto específico, con el fin de mejorar y ampliar la prestación de servicios públicos y de información a toda la ciudadanía.

Garantizar un marco de derechos digitales que permita el acceso a la prestación de servicios básicos en línea para todos, y evitar la exclusión de las poblaciones que tienen dificultades para acceder a las tecnologías digitales o para utilizarlas.

¿Cómo podemos activar la conectividad física y digital para promover la igualdad y abordar la fragmentación urbana, reconociendo las relaciones sociales y creando oportunidades de desarrollo personal y colectivo para personas de identidades diversas e interconectadas?

En un contexto de crecientes retos medioambientales y sociales, ¿cómo pueden las infraestructuras de movilidad, el espacio público y el desarrollo orientado al transporte público promover modelos sostenibles de conectividad capaces de hacer frente a la fragmentación social, así como a la emergencia climática?

Hacia la igualdad urbana y territorial

- Infraestructuras físicas y digitales fiables, asequibles y accesibles para todos
- Sistemas de transporte formales e informales integrados, multimodales y sostenibles
- Infraestructuras sostenibles y seguras a nivel de barrio que fomenten la proximidad
- Mayor uso de la movilidad suave y del transporte público no contaminante
- Tecnologías digitales accesibles, diseñadas y aplicadas siguiendo un enfoque basado en los derechos

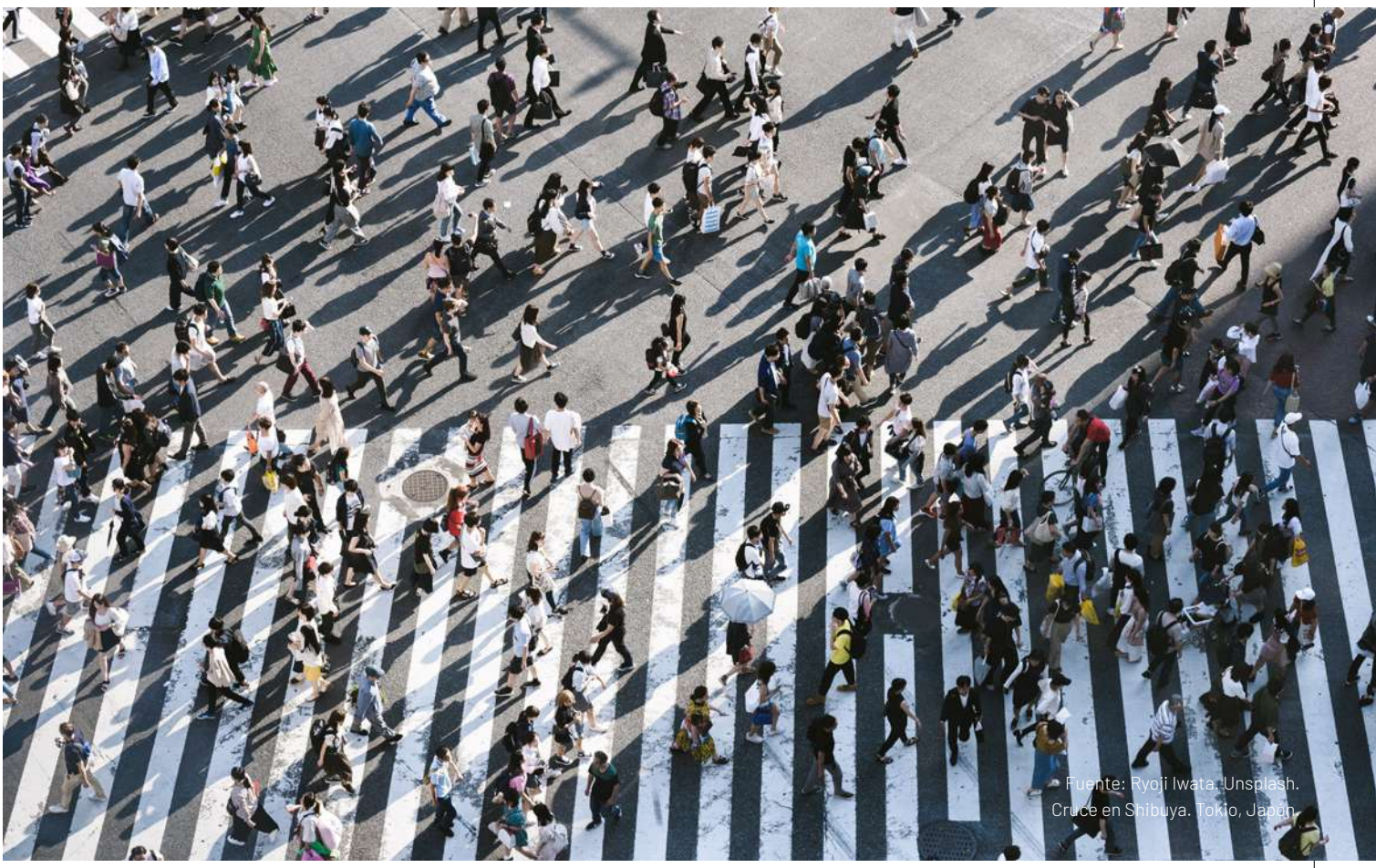
1 Introducción

Las ciudades facilitan el intercambio de ideas, así como de bienes y servicios. Para esta función, la conectividad es fundamental. Puede entenderse como la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas de mantener un contacto regular con otras personas o grupos. **La conectividad dentro de un territorio ayuda a las personas a acceder a las oportunidades, facilita la interacción social y el intercambio cultural, y permite el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, al desarrollo personal, al ocio y a la participación en la vida política. La conectividad también ayuda a las empresas a intercambiar bienes y servicios, y a las personas a mantener y ampliar sus vínculos sociales, de manera que se fomenta el potencial de la solidaridad.**

La conectividad no puede entenderse únicamente como un proceso físico que implica el movimiento de personas en el espacio. **La conectividad digital puede contribuir significativamente a facilitar el acceso a la información, a los servicios educativos y sanitarios, a la representación y participación política y a las transacciones comerciales.** El camino Conectar puede contribuir significativamente a reducir las desigualdades, ya que puede acercar la conectividad física y digital a las personas, empresas y organizaciones a las que los desplazamientos físicos les resultarían difíciles, incómodos, caros o largos.

Pocos habitantes de las ciudades, sobre todo en el sur global, son totalmente libres de elegir dónde residir o trabajar. Algunos grupos incluso están anclados a un lugar concreto debido a su falta de recursos o de elección. Durante los confinamientos por la pandemia de la COVID-19 de 2020-22 quedó claro que fueron muy pocos las personas y los hogares que pudieron seguir trabajando o estudiando, normalmente a distancia. Muchas personas, y en particular los trabajadores manuales y sanitarios y los niños de las familias sin conexión a internet, quedaron aisladas de las interacciones sociales (y por tanto del aprendizaje) o no tuvieron más remedio que exponerse a la COVID-19. En ambos casos, la pandemia puso de manifiesto el potencial de intercambio de la conectividad digital y física, pero también sus deficiencias. Si está al alcance de todos, la conectividad puede ser una gran herramienta igualadora. Sin embargo, para que la tecnología facilite la conectividad, todas las personas deben poder acceder a ella, independientemente de su posición social, así como todas las empresas e instituciones. Sin embargo, tal y como se demostrará en este capítulo, la tecnología también puede excluir a las personas por su coste, por su complejidad y por el control que determinadas personas e instituciones ejercen sobre ella.

En un momento de urbanización sin precedentes, así como de crecimiento y penetración de los servicios digitales en todo el mundo, es importante plantear las siguientes preguntas: ¿Cómo puede la conectividad ser un camino hacia la igualdad urbana y territorial? ¿Qué papel pueden desempeñar los gobiernos locales y regionales (GLR) para promoverla? ¿La conectividad digital puede compensar, al menos en parte, las consecuencias negativas del aumento de las distancias físicas que recaen sobre las personas que se desplazan en las zonas urbanas, así como las emisiones de carbono adicionales, los tiempos de viaje y las cargas de salud mental que se les asocian? La expansión espacial descontrolada de las ciudades, la fragmentación social y espacial derivada de los desarrollos especulativos y del crecimiento no planificado, así como la brecha digital, ¿producen más desigualdades de oportunidades entre las personas? Es fundamental buscar respuestas a estas preguntas para favorecer un mayor bienestar futuro de la población urbana. Los GLR pueden contribuir a lograr una transición energética con bajas



Fuente: Ryoji Iwata, Unsplash.
Cruce en Shibuya. Tokio, Japón.

emisiones de carbono y mejorar la habitabilidad y la sostenibilidad del mundo, en el cual predominan las ciudades.

Este capítulo valora cómo los GLR pueden comprometerse con la conectividad física y digital y mejorar su impacto en la gestión del espacio y en la promoción de un camino Conectar que cree oportunidades para el desarrollo personal y colectivo y fomente la igualdad en los entornos urbanos y regionales. Parte del principio de que, **si los GLR se comprometen con un camino Conectar más equitativo, podrán contribuir a avanzar hacia la igualdad y promover los cuidados, la creatividad, la innovación, la confianza y la tolerancia, tanto dentro de sus respectivos límites urbanos y regionales como entre ellas**. Los GLR se encuentran en una posición privilegiada para fomentar dichas cualidades. La conectividad puede actuar como palanca a diferentes escalas espaciales y puede utilizarse para promover una mayor igualdad. Sin embargo, también puede actuar como una barrera que hay que superar con una serie de instrumentos que ya están a disposición de los GLR, como la zonificación y los planes de ordenación del territorio, así como otros más nuevos, como la inteligencia artificial. Las escalas de actuación van desde la unidad más pequeña, el hogar, hasta el conjunto del país. Aunque los GLR tienen competencias para actuar principalmente, o únicamente, dentro de su propia jurisdicción, en este capítulo se afirma que también pueden hacer mucho para garantizar que la conectividad genere una mayor igualdad. Por ejemplo, la conectividad puede influir en las relaciones entre personas, grupos de personas o incluso unidades territoriales. Y, a la inversa, la falta de conectividad, ya sea física o digital, puede actuar como mecanismo de exclusión y provocar desigualdad.

La movilidad física y la conectividad digital están separadas por diferentes políticas sectoriales e institucionales y, en menor medida, por las tecnologías, por lo que se examinan en dos secciones independientes. Cada sección ofrece una visión general de la situación existente y de las tendencias emergentes en relación con la igualdad y con el papel que los GLR pueden desempeñar para promoverla. A continuación, se describen las diferentes escalas en las que los GLR pueden intervenir a través de sus políticas o su planificación para contribuir a configurar un camino Conectar que permita avanzar hacia una mayor igualdad urbana y territorial. Para ello, se propone un marco analítico que identifica los factores que permiten a los GLR promover el camino Conectar y las barreras que deben superar.

2 Tendencias urbanas y regionales: causas espaciales y digitales de las desigualdades de conectividad

Con el avance de la urbanización en todo el mundo y la generalización de las tecnologías digitales y del transporte, el centro histórico, de alta densidad, tan característico de la mayoría de ciudades del mundo hasta el siglo XIX, ha cambiado radicalmente. La suburbanización es una característica de muchas zonas urbanas de Estados Unidos y también de gran parte de Europa occidental. En América Latina, gran parte de Asia y algunas partes de África, la expansión urbana también es una característica definitoria de la urbanización. Para hacer frente a los problemas de la suburbanización de las zonas urbanas y territoriales, muchos gobiernos siguen ampliando y actualizando sus infraestructuras de transporte y los servicios relacionados en el marco de la revisión de sus políticas de uso del suelo. Las mejoras en el acceso a estos servicios suelen tener como objetivo conectar a las personas con las oportunidades de obtener una mejor calidad de vida, como, por ejemplo, el empleo, los servicios públicos y otras comodidades. De este modo, si las opciones de transporte se limitan, se favorece la exclusión, ya que entonces la capacidad de las personas para acceder

Fuente: Tom Rumble Unsplash.
Barrios periféricos de Melbourne, Australia.

a oportunidades, redes sociales y bienes y servicios se limita[1]. El acceso a un transporte fiable, seguro y asequible es fundamental para reducir las desigualdades en materia de movilidad y para crear el camino Conectar de modo que fomente la igualdad urbana.

2.1 Relación entre las infraestructuras de transporte, la ordenación del territorio y las desigualdades territoriales

En las últimas tres décadas, las instituciones académicas y los urbanistas han identificado una serie de desarrollos espaciales en los que se combinan elementos urbanos, suburbanos y rurales en diferentes formas y grados de intensidad[2]. Términos como periurbanización, desarrollo urbano y ciudades intermedias intentan describir estos procesos. En algunos casos, ello ha dado lugar a regiones policéntricas, o corredores urbanos, con ciudades satélite más pequeñas que crecen más rápido que el núcleo urbano[3]. Se han documentado en varios países y se han denominado «*desakota*», en Indonesia, o «*chengshongcun*», en China[4], entre otros. En China, han adoptado la forma de regiones urbanas ampliadas, las cuales ofrecen cada vez más empleo en los sectores industriales y de servicios, en zonas que antes se clasificaban como rurales y agrícolas, y que podrían albergar a más de 200 millones de habitantes en los próximos años[5]. Aunque se argumenta que los *desakota* podrían alejar a las personas del tradicional sentido de comunidad y generar una mayor competitividad individual, lo que agrava las desigualdades entre ricos y pobres, se ha optado por unirlas a los grandes centros urbanos mediante servicios de transporte baratos. Se han convertido en lugares donde se desarrollan actividades económicas comerciales agrícolas y no agrícolas más intensas, en contraste con las zonas puramente rurales. Además, permiten que las redes penetren en zonas que hasta ahora eran relativamente remotas, de modo que se promueve una mayor proximidad a las actividades económicas. Ello ha sido posible gracias a la ampliación de los sistemas de transporte y comunicación, a la mejora del acceso a la energía y a un transporte privado y público más asequible[6].

El transporte y el crecimiento urbano están muy relacionados. La urbanización está influida por el potencial y la eficacia de los sistemas de transporte y su capacidad de contribuir a los procesos productivos. Aun así, la forma en que se conciben estos sistemas de transporte también puede conducir a intensificar las desigualdades sociales y espaciales existentes. A su vez, el crecimiento urbano y las formas urbanas resultantes también contribuyen a configurar las infraestructuras de transporte en lo que podría describirse como una «relación recíproca»[7]. Tal y como se ha señalado anteriormente, el transporte ha dado lugar a la expansión urbana en torno a ciudades europeas con una densidad de población relativamente alta, como **Londres** (Reino Unido), **Madrid** (España) y **París** (Francia); metrópolis en proceso de industrialización, como **Shanghái** (China), **Ciudad de México**

1 Eric Yobo, «State Intervention in Public Transportation In Ghana», *Journal of Transportation and Logistics* 3, n.º 1 (2018): 36-51; Dominic Edem Hotor, «The Use of Public Transport Services by Residents in the Accra Metropolitan Area» (University of Ghana, 2017); Karen Lucas, «Transport and social exclusion: Where are we now?», *Transport Policy* 20 (2012): 105-13; Tan Yigitcanlar et al., «Understanding Transport-Related Social Exclusion: A Multidimensional Approach», *Urban Policy and Research* 37, n.º 1 (2019): 97-110.

2 Borja M. Iglesias, «Challenges and opportunities of regional connectivity and local accessibility in intermediary cities in the Global North and South», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022); Wellington Didibhuku Thwala, «The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century», *Development in Practice* 19, n.º 7 (2009): 943-45; Cecilia Tacoli, *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages* (Londres: Routledge, 2006).

3 Brian H. Roberts, *Managing Systems of Secondary Cities* (Bruselas: Cities Alliance, 2014); Iglesias, «Challenges and opportunities of regional connectivity and local accessibility in intermediary cities in the Global North and South».

4 Terry McGee, *Urbanisasi Or Kotadesasi? The Emergence of New Regions of Economic Interaction in Asia* (Environment and Policy Institute, 1987); Fiona Marshall et al., «On the edge of sustainability: New approaches to peri-urban dynamics», STEPS Centre Working Paper, 2009; Edward Soja, «Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era», en *The New Blackwell Companion to The City*, ed. Gary Bridge y Sophie Watson (Oxford: Wiley-Blackwell, 2011), 679-89.

5 Soja, «Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era».

6 Michael Mitchell et al., «Improving Water Management in Pakistan Using Social-Ecological Systems Research», en *Water Resources of Pakistan*, ed. Muhammad Arif Watto, Michael Mitchell, y Safdar Bashir (Nueva York: Springer, 2021), 249–271; Desakota Study Team, «Re-Imagining the Rural-Urban Continuum: Understanding the Role Ecosystem Services Play in the Livelihoods of the Poor in Desakota Regions Undergoing Rapid Change» (Katmandú, 2008).

7 Jean-Paul Rodrigue, *The Geography of Transport Systems* (Nueva York: Routledge, 2020); M. Aljoufie et al., «Urban Growth and Transport: Understanding the Spatial Temporal Relationship», *WIT Transactions on The Built Environment* 116 (2011): 315-28, https://bit.ly/3LSXHKh.

Fuente: Louis Paulin. Unsplash.
Metro de París, Francia.

(México) y **Seúl** (República de Corea), y ciudades que han experimentado más recientemente un crecimiento urbano rápido y en gran medida informal, como **Yakarta** (Indonesia), **Lagos** (Nigeria) y **Bombay** (India)[8]. Este crecimiento espacial depende en gran medida del transporte por carretera como principal soporte de movilidad. Los avances en la tecnología del transporte han abaratado los desplazamientos dentro de las zonas urbanas y la expansión de las infraestructuras de transporte se ha convertido en un catalizador, tanto del crecimiento urbano como de los cambios en el uso del suelo. A medida que ello ha sucedido, y sigue sucediendo, coordinar la política y la planificación de la movilidad con la planificación del desarrollo y la organización de los espacios urbanizados se ha convertido en un asunto importante.

Desde mediados del siglo XX, la urbanización se ha basado en los principios modernos de planificación urbana, y en muchos países este hecho ha implicado la separación de las actividades en función del uso del suelo. A su vez, también ha provocado la concentración de las actividades clave dentro de un centro urbano y la ubicación de las principales zonas industriales en la periferia de las ciudades. Cuando los coches privados se volvieron más asequibles, la congestión del tráfico aumentó en las zonas más céntricas de las ciudades. Estas tendencias acabaron provocando la dispersión de las funciones predominantemente residenciales hacia lugares suburbanos de menor densidad y más asequibles o a ciudades y pueblos cercanos. Una respuesta frecuente de los planificadores fue invertir en infraestructuras de transporte, como carreteras y autovías de alta velocidad, en un intento de reducir el tiempo de los desplazamientos. **Cuando no había trenes de cercanías, y a medida que las ciudades crecían y la congestión empeoraba, la construcción de carreteras se asoció a distancias de viaje más largas en lugar de a tiempos de viaje más cortos.** El resultado fue un «bloqueo» tecnológico caracterizado por los vehículos motorizados individuales y una «dependencia de la senda» conformada por un medio de transporte dominante. Posteriormente, se ha demostrado que es muy costoso sustituirlo, por ejemplo, por medios de transporte menos intensivos en carbono (como el tren, que es una opción difícil de readaptar en zonas densamente construidas) y por ciudades compactas en las que se puede acceder fácilmente a una serie de actividades a pie o en bicicleta.

2.2 La fragmentación espacial del territorio: un factor que impulsa las desigualdades de conectividad

8 Rodrigue, *The Geography of Transport Systems*.

En los últimos años, la naturaleza jerárquica de la innovación metropolitana, que las ciudades más grandes tienden a monopolizar, a menudo en detrimento de las más pequeñas, y la forma en que la conectividad refuerza las diferencias preexistentes en el atractivo territorial, han contribuido a intensificar las desigualdades y los déficits territoriales a escala local. **La fragmentación espacial se caracteriza por las diferencias socioeconómicas dentro de las regiones urbanas; este hecho pone de manifiesto las desconexiones que están profundamente asociadas a las barreras que limitan las opciones y oportunidades de más conexiones e interacciones espaciales y sociales.** Además, la asignación política de los recursos públicos y la planificación de las infraestructuras de transporte pueden agravar la fragmentación espacial existente. Puede ocurrir que solo las familias acomodadas puedan acceder a las viviendas deseadas y a los barrios con buenos servicios. En consecuencia, los grupos de ingresos más bajos y las personas que pertenecen a minorías culturales se ven obligados, en la mayoría de los casos, a trasladarse a barrios con menos infraestructuras y de peor calidad, con menos carreteras asfaltadas, escuelas de calidad, calles seguras, servicios de transporte público y agua potable[9].

Estos procesos pueden tener lugar tanto dentro como fuera de las zonas urbanas. Además, las tendencias impulsadas por el mercado dentro del desarrollo urbano los han intensificado. Han provocado el aumento de los precios del suelo y de la propiedad y, frecuentemente, han hecho que las zonas con buenos servicios sean prácticamente inasequibles para los grupos de bajos ingresos. Este desplazamiento forzado e impulsado por el mercado ha tenido lugar en muchos contextos diferentes y ha empujado a los grupos marginados hacia las zonas más periféricas y vulnerables, lo que ha dado lugar a una fragmentación espacial que se solapa con la segregación social. Los factores sociales y espaciales de las desigualdades en los territorios urbanos afectan a los grupos de bajos ingreso y, sobre todo, a los grupos históricamente marginados. De este modo, las desigualdades de género, raciales y étnicas existentes se intensifican.

Las formas urbanas de autosegregación, que se caracterizan por el privatismo social y una autoexclusión de los hogares ricos y acomodados de los flujos institucionales y de las redes sociales de las ciudades están en auge. Ello se ha convertido en un tema preocupante para los urbanistas, las instituciones académicas y los GLR. Las urbanizaciones cerradas fomentan la fragmentación de la sociedad urbana y aumentan las desigualdades espaciales y sociales, especialmente en las zonas residenciales[10]. Las personas que pueden permitírselo suelen verlo como una forma de escapar de los problemas de la ciudad, como la congestión del tráfico, la delincuencia, el ruido y otras formas de contaminación. Normalmente, sus habitantes dependen del transporte privado para acceder a los bienes y servicios del centro de la ciudad. Los nuevos desarrollos, incluidas las instalaciones comerciales, recreativas y educativas, tienden a concentrarse a poca distancia en coche de las urbanizaciones cerradas, lo que a menudo provoca deficiencias en el abastecimiento de infraestructuras y servicios para otros habitantes de la ciudad[11]. Con el tiempo, la aparición de la conectividad digital y la descentralización de ciertas actividades (ya sea debido a las deseconomías de escala en las zonas más densamente pobladas, o como resultado de las políticas gubernamentales) pueden limitar la importancia de la proximidad a los centros de las ciudades para realizar algunas actividades.

Los GLR pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de fomentar modelos de urbanización diferentes a los del urbanismo fragmentado. Por ejemplo, los GLR pueden comprometerse con los ciudadanos y ciudadanas y promover campañas de concienciación sobre los costes sociales y medioambientales de ciertos tipos de urbanización que requieren el uso diario del transporte privado. Una mejor cohesión entre el tejido urbano socioeconómico y la infraestructura urbana es beneficiosa para todo el mundo. Los GLR pueden comprometerse activamente con todos los habitantes locales, independientemente de sus grupos de ingresos, y fomentar que participen en la toma de decisiones relacionadas con la política y la planificación de los transportes y el uso del suelo y, al mismo tiempo, crear consenso a través de procesos participativos. Por ejemplo, en algunas regiones como Europa las ciudades intermedias han peatonalizado las calles y han hecho más acogedores los espacios públicos de las zonas céntricas. Así contribuyen de manera clave a reducir la segregación socioespacial entre los distintos barrios y distritos de la ciudad, mejorar la conectividad y reforzar la cohesión del tejido urbano[12].

9 Iglesias, «Challenges and opportunities of regional connectivity and local accessibility in intermediary cities in the Global North and South»; Eunice Nthambi Jimmy, «Spatial Fragmentation in Nairobi City: the Elephant in the Room», *Urbanet*, 2021, https://bit.ly/3PF1vBV; Igor Tempels Moreno Pessoa, «Spatial fragmentation and self-organisation: a negative relationship in Brazilian metropolises», *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 11 (2019), https://bit.ly/39LRlJw; Shadi O. Tehrani, Shuling J. Wu, y Jennifer D. Roberts, «The Color of Health: Residential Segregation, Light Rail Transit Developments, and Gentrification in the United States», *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16, n.º 19 (2019): 3683.

10 Rowland Atkinson y Bruce Tranter, «Outside Society? The social implications of gated and secured neighbourhoods in Australia», Centre for Urban Research (CURB) Working Paper (York, 2011), https://bit.ly/3MFVW4h; Sonia Roitman, «Splintering (sub) urbanism and social differences: Gated communities as the driver for suburban change in Chacras de Coria (Mendoza, Argentina)», *Revista INVI* 32, n.º 90 (2017): 159-82.

11 Roitman, «Splintering (sub) urbanism and social differences: Gated communities as the driver for suburban change in Chacras de Coria (Mendoza, Argentina)».

12 Iglesias, «Challenges and opportunities of regional connectivity and local

La planificación de la prestación de servicios y equipamientos en los territorios puede potenciar las conexiones entre los distintos ámbitos de la vida, como el productivo, el reproductivo, el personal y el comunitario. En **Santa Fe** (Argentina) se han puesto en marcha iniciativas orientadas a promover una mayor sostenibilidad productiva y ambiental. Han recuperado un espacio natural y han concedido zonas ajardinadas a personas realojadas. En la ciudad de **Shiraz** (Irán), la reforestación y la creación de espacios verdes en la periferia de la ciudad han conseguido limitar su desarrollo desenfrenado y, además, mejorar la calidad de vida local y crear más trabajo productivo. También ha animado a los ciudadanos a plantar jardines en las azoteas y ha logrado que el sector privado se adhiera al plan de desarrollo de la ciudad[13].

Los instrumentos de ordenación del territorio pueden ser mecanismos importantes con que los GLR promuevan el camino Conectar y combatir la fragmentación socioespacial. En el recuadro 6.1 se describen algunos de estos instrumentos, que se dividen en planes y políticas de desarrollo espacial e instrumentos de gestión del desarrollo. Todos estos mecanismos están a disposición de los GLR. Además, los planes de desarrollo espacial, en particular, tienen el potencial de poder bloquear el desarrollo. Por lo tanto, es fundamental que estos instrumentos se apliquen de forma activa para promover la igualdad urbana y territorial desde su misma concepción y en todas las fases de su implementación.

accessibility in intermediary cities in the Global North and South».

13 Zaida Muxí y Daniela Arias, «Social and territorial connectivity. Towards a paradigm shift in mobility and accessibility for gender equality», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

Recuadro 6.1

Instrumentos de ordenación del territorio, configuración del camino Conectar y promover la igualdad

Los planes y políticas de desarrollo espacial son instrumentos que ayudan a establecer el marco y las directrices de la ordenación del territorio a diferentes niveles. Los GLR tienen competencias para utilizar determinados marcos espaciales (como los planes directores) e instrumentos normativos (como los planes locales y de barrios) para definir el camino Conectar de modo que permita alcanzar resultados más equitativos.

Marcos espaciales	Los planes directores son instrumentos clave para la gestión del territorio. Permiten a los GLR determinar la zonificación del uso del suelo y la gestión socioeconómica, apoyándose en instrumentos de ámbito nacional y regional. Preparan el camino para impulsar instrumentos más detallados de gestión del uso del suelo y del desarrollo. Si se aplican de forma correcta y democrática, los planes directores pueden crear oportunidades importantes, reconocer las voces de grupos marginados dentro de la ciudad y utilizarse para debatir mecanismos a través de los cuales redistribuir las inversiones y las oportunidades espaciales. A través de los planes directores se puede promover el camino Conectar, ya que establecen el marco y las directrices con los que abordar la expansión urbana, promover procesos de densificación deseados y combatir la fragmentación socioespacial.
Instrumentos normativos	Los instrumentos normativos, como los planes locales y de barrios, utilizan para regular el desarrollo y para la protección de las parcelas individuales. Pueden ser diversos e incluir normas de zonificación del uso del suelo, normas y códigos de construcción, normas relativas a las densidades permitidas y otros reglamentos. Estos instrumentos pueden ser de vital importancia para los GLR, ya que son capaces de impulsar una mayor igualdad. Por ejemplo, a la hora de mejorar y regularizar los asentamientos informales, pueden utilizarse para establecer densidades máximas y reglamentos de uso del suelo que cubran las necesidades de las diferentes tipologías de asentamientos humanos. También pueden utilizarse para reducir la amenaza de los desplazamientos impulsados por el mercado, ya que pueden establecer normas de uso del suelo que eviten los desarrollos a gran escala y protejan las viviendas de bajos ingresos, el pequeño comercio y las microempresas.

Los GLR pueden utilizar los instrumentos de gestión del desarrollo para influir en las decisiones de los actores de proyectos de desarrollo del suelo y la propiedad. Los GLR pueden utilizarlos para gestionar y controlar el crecimiento, así como para recaudar ingresos.

Instrumentos normativos	Los instrumentos normativos pueden establecer restricciones para limitar la acción de los actores que operan en los mercados del suelo y la propiedad. Algunos ejemplos de estos instrumentos son las políticas de zonificación, las moratorias de desarrollo, los controles de las tasas de crecimiento y los límites de crecimiento urbano. Estos instrumentos pueden ser clave para los GLR, sobre todo si intentan controlar la expansión urbana y tratan de proteger las actividades agrícolas en las zonas periurbanas.
Instrumentos fiscales: impuestos, exacciones y tasas	Los instrumentos fiscales son tributos que se cobran a los promotores de proyectos de urbanización. Su objetivo es permitir que los GLR mitiguen las externalidades negativas que generan estos proyectos, y que se beneficien de las externalidades positivas que genera la inversión pública. Los impuestos sobre la propiedad pueden ser fuentes de ingresos fundamentales para los GLR. Estos ingresos aumentan su capacidad para financiar intervenciones y les permiten invertir en infraestructuras para promover la conectividad física y digital. La captación del valor del suelo es otro instrumento fiscal que los GLR pueden utilizar, especialmente si quieren aprovechar los beneficios financieros que genera la inversión en infraestructuras públicas, como las infraestructuras de transporte. Si se definen criterios adecuados para un uso más equitativo de tales ingresos, los GLR pueden generar una distribución más equitativa de los recursos públicos, aumentar su capacidad de mejorar las condiciones de las zonas urbanas más marginadas y abordar el problema de la creciente fragmentación socioespacial.
Instrumentos basados en incentivos	Los GLR pueden aplicar una serie de instrumentos para favorecer que los promotores inviertan en determinadas zonas. Estos instrumentos adoptan la forma de subvenciones, créditos fiscales, derechos de desarrollo y la provisión de suelo e infraestructuras para atraer la inversión. Sin embargo, en el pasado, muchas veces estos instrumentos han acabado intensificando las desigualdades socioespaciales en las ciudades en lugar de reducirlas. En condiciones políticas favorables, los GLR tienen la capacidad de aplicar este tipo de instrumentos para promover un desarrollo urbano más equitativo y sostenible.

Fuente: elaboración propia a partir de Elisabete A. Silva y Ransford A. Acheampong, «Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries», OECD Environment Working Papers (París, 2015), https://bit.ly/3LD3flv.

Fuente: Alireza Vahed. Unsplash. Shiraz, Irán.

2.3 Conectar, un camino hacia la igualdad urbana y territorial: la accesibilidad como valor fundamental

Fuente: Egor Myznik. Unsplash.
Estación de metro Petrovsko-Razumovskaya en Moscú, Rusia.

Garantizar la igualdad de oportunidades mejorando la conectividad es fundamental para avanzar hacia la igualdad urbana y territorial allanando el camino Conectar. Si uno de los objetivos de la política de los GLR es aumentar el acceso a las oportunidades, el concepto de accesibilidad es un punto de partida útil para examinar la conectividad en términos físicos y digitales. El éxito de cualquier proyecto de desarrollo cuyo objetivo sea aumentar la conectividad puede valorarse a través de varios criterios y parámetros diferentes. La accesibilidad y la velocidad de desplazamiento son los parámetros que se aceptan convencionalmente en la planificación del transporte. En el caso del transporte de pasajeros, la accesibilidad se define como «el grado en que los sistemas de uso del suelo y de transporte permiten a [grupos de] personas llegar a sus actividades o destinos mediante un [o una combinación de] medio[s] de transporte»[14]. Se basa en el concepto de «demanda derivada», según el cual un servicio de transporte (un «bien intermedio») se utiliza para que los usuarios puedan aprovechar una actividad u oportunidad concreta, como la educación, las compras y el ocio, o para desarrollar su propio trabajo. El «éxito» de un servicio de transporte se mide en función de la eficacia con la que ofrece la accesibilidad a sus usuarios. Sin embargo, la relación entre la mejora de la accesibilidad y la mejora de la movilidad no es necesariamente automática.

La distribución de la accesibilidad es un indicador fiable de las desigualdades sociales, funcionales y estructurales y refleja la relación entre el transporte y las (des)ventajas sociales[15]. Por ejemplo, las ciudades de América Latina que crecen muy rápidamente muestran patrones repetidos de segregación socioespacial y distribución desigual del uso del suelo que provocan la concentración de oportunidades en centros bien definidos, a la vez que empujan a las personas pobres hacia la periferia urbana[16]. Esta tendencia es común en todo el sur global. Este desequilibrio en la distribución de oportunidades se agrava por las diferencias en el acceso a la oferta de transporte. Puesto que los enfoques dominantes de planificación del transporte y de inversión en infraestructuras suelen dar prioridad a las zonas más atractivas y de mayor demanda, las prácticas tradicionales de desarrollo del transporte han conducido a un círculo vicioso de desconexión de las personas pobres y las personas desfavorecidas[17]. **Las brechas de accesibilidad que se han establecido a lo largo de las generaciones solo se pueden abordar si se abandona el paradigma orientado a la movilidad y la eficiencia y se pasa a considerar el transporte como parte de la política social.** La investigación sobre la mejora selectiva tanto de la oferta física como de la asequibilidad del transporte público en las zonas marginadas ha demostrado el importante valor social de la planificación orientada a la accesibilidad para reducir las desigualdades[18]. Tales intervenciones

14 Karst T. Geurs y Bert van Wee, «Accessibility Evaluation of Land-Use and Transport Strategies: Review and Research Directions», *Journal of Transport Geography* 12, n.º 2 (2004): 127-40.

15 V. Dimitra Pyrialakou, Konstantina Gkritza, y Jon D. Fricker, «Accessibility, Mobility, and Realized Travel Behavior: Assessing Transport Disadvantage from a Policy Perspective», *Journal of Transport Geography* 51 (2016): 252-69; Giovanni Vecchio, Ignacio Tiznado-Aitken, y Ricardo Hurtubia, «Transport and equity in Latin America: a critical review of socially oriented accessibility assessments», *Transport Reviews* 40, n.º 3 (2020): 354-81.

16 Daniel Oviedo, «Making the links between accessibility, social and spatial inequality, and social exclusion: A framework for cities in Latin America», ed. Rafael H.M. Pereira y Geneviève Boisjoly, *Advances in Transport Policy and Planning* 8 (2021): 135-72.

17 Daniel Oviedo y Mariajose Nieto-Combariza, «Transport Planning in the Global South», en *International Encyclopedia of Transportation*, ed. Roger Vickerman (Elsevier, 2021), 118-24.

18 Daniel Oviedo y Luis Ángel Guzmán, «Should Urban Transport Become a Social Policy? Interrogating the Role of Accessibility in Social Equity and Urban Development in Bogotá, Colombia», en *Urban Mobility and Social*

Fuente: Galien Crout, Unsplash.
Distrito de Jing'an, al noreste de Shanghái, China.

pueden incluir la concesión de subsidios específicos para sectores concretos de la población basados en mecanismos de selección en función de los ingresos o rentas[19], la priorización de la conectividad basada en los desplazamientos a pie y en bicicleta en las zonas de bajos ingresos[20], y el desarrollo de infraestructuras que integren a las comunidades segregadas en el tejido urbano más amplio (como los teleféricos o metrocables).

Es importante señalar que las decisiones de la política de transportes tienen consecuencias a largo plazo para la igualdad. Por tanto, la accesibilidad debe ser un criterio fundamental y utilizarse para que las nuevas decisiones políticas contribuyan a avanzar hacia la igualdad. Por ejemplo, a menos que se dé prioridad al transporte público, las elevadas inversiones en autopistas de alta velocidad tenderán a beneficiar más a quienes puedan permitirse un coche privado. Del mismo modo, un tren subterráneo de alta velocidad con pocas paradas puede ser beneficioso para los trabajadores que recorren largas distancias. Y desaconsejar o prohibir los *rickshaws* (vehículos ligeros de dos ruedas a tracción humana en Asia) en las zonas residenciales puede afectar negativamente a las mujeres de renta media, que son las que más los utilizan para recorrer distancias cortas con paradas frecuentes. La seguridad también es una consideración crucial. Los peatones y los motociclistas, que en gran parte del sur global suelen tener ingresos inferiores a la media, tienen muchas más probabilidades de sufrir accidentes de tráfico mortales que los conductores de automóviles.

Para hacer el transporte más accesible para todos, y especialmente para los grupos que sufren distintas formas de exclusión, los GLR están introduciendo una serie de nuevas iniciativas, por ejemplo, para adaptar el transporte público a las personas con necesidades especiales. El gobierno de **Shanghái** (China) cuenta con la participación de personas mayores y con discapacidad para auditar la accesibilidad del transporte. En **Moscú** (Rusia), el gobierno de la ciudad ha puesto en marcha el proyecto social *Dobry Avtobus* (*Autobús de la bondad*) para ayudar a las personas mayores y contribuir a aumentar su movilidad y actividad social[21].

A pesar de la inquietud por la brecha digital (véase la sección 4), la capacidad de acceso y el uso de las tecnologías digitales parece haberse convertido en un parámetro aceptado para medir el éxito de la conectividad digital. A partir de la definición anterior, el concepto de accesibilidad puede adaptarse y entenderse como el grado en que las tecnologías digitales permiten a las personas acceder a distancia a una serie de oportunidades. El éxito de un servicio digital puede medirse en función de su eficacia para garantizar dichas oportunidades. Sin embargo, igual que en el caso del transporte, existen diferencias en la forma en que las distintas personas acceden y utilizan las tecnologías digitales, y no todas las decisiones políticas benefician a todo el mundo por igual. Tal y como se comenta más adelante, los confinamientos de la pandemia de la COVID-19 pusieron de manifiesto que existe una gran brecha entre las personas que tienen acceso a la conectividad digital y a sus beneficios y las que no, y ello tiene importantes repercusiones para la igualdad. La tecnología digital permitió que una parte relativamente pequeña de la población activa siguiera trabajando casi ininterrumpidamente. En cambio, un gran número de trabajadores y trabajadoras manuales y del sector informal, así como los hijos e hijas de las familias sin acceso a internet quedaron aislados, sin ingresos y sin acceso a la educación, o tuvieron que arriesgar su salud y la de sus familias.

Equity in Latin America: Evidence, Concepts, Methods, ed. Daniel Oviedo, Natalia Villamizar Duarte, y Ana Marcela Ardila Pinto (Bingley: Emerald Publishing, 2020), 11-32.

19 Daniel Oviedo y Luis Ángel Guzmán, «Accessibility, Affordability and Equity: Assessing 'pro-Poor' Public Transport Subsidies in Bogotá», *Transport Policy* 68 (2018): 37-51.

20 Lisa Bostock, «Pathways of disadvantage? Walking as a mode of transport among low-income mothers», *Health & Social Care in the Community* 9, n.º 1 (2001): 11-18.

21 Claudia Zaragoza, «Transport as a means of inclusion», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

2.4 El desarrollo orientado al transporte público y las desigualdades intergeneracionales

El desarrollo orientado al transporte (DOT) se ha descrito como «una solución de desarrollo urbano sostenible que crea comunidades de uso mixto» (es decir, residencial y laboral), «densas y transitables para los peatones, con acceso a un transporte de alta calidad», que se ha convertido en «una de las principales estrategias para transformar las ciudades en espacios más dinámicos, sostenibles e integrados para todos los ciudadanos y ciudadanas»[22]. Ello es especialmente relevante en los núcleos urbanos afectados por la pérdida de población y actividades comerciales, como sucede en muchas ciudades estadounidenses. Los productos de la política y la planificación del DOT suelen ofrecer alternativas para acceder de manera rápida a las principales paradas de transporte. También se asocian a soluciones que ofrecen una mezcla de oportunidades residenciales, de empleo y comerciales y que están diseñadas para los peatones, pero sin excluir necesariamente el transporte motorizado[23]. El DOT puede ayudar a crear comunidades transitables y más sostenibles, ya que ofrece más opciones de transporte y vivienda con soluciones asequibles para una gama más amplia de grupos de ingresos. También puede proporcionar un entorno social en el que los niños puedan jugar y espacios cómodos para las personas mayores. Todo ello se puede conseguir si se apoyan los medios de transporte no motorizados, como la bicicleta y los desplazamientos a pie, así como el uso del transporte rápido de masas y se aumenta la densificación y los usos mixtos del suelo y el espacio urbano[24]. Se considera que de este modo se puede dar respuesta a los numerosos retos en relación con el uso del suelo urbano y el transporte, como la creciente congestión del tráfico y la contaminación ambiental[25]. El DOT se ha aplicado con éxito en varias ciudades estadounidenses, como **Denver** (EE. UU.) y de otros países, como **Copenhague** (Dinamarca), **Curitiba** (Brasil) y **Hong Kong** (China), donde se ha argumentado que un elemento clave de su éxito es tener la igualdad como objetivo político explícito[26].

Por ejemplo, en **Curitiba** (Brasil), el gobierno ha subvencionado la construcción de viviendas para 17.000 familias de bajos ingresos como parte de un proyecto de DOT. Ahora una red de autobuses de tránsito rápido (BRT, *bus rapid transit*, por sus siglas en inglés) cubre el 90 % del núcleo de esta conurbación de dos millones de personas, y sus habitantes no tienen que caminar más de 500 metros para acceder a los servicios de transporte rápido. Se calcula que el proyecto da servicio directo a un 28 % de los hogares de la ciudad, que están situados a lo largo del corredor de tráfico[27]. En Pearl District, en **Portland** (EE. UU.), la implementación del DOT contribuyó a cambiar la perspectiva de la zona, que pasó de ser poco más que un almacén a convertirse en una comunidad habitable, de uso mixto y transitable, con viviendas asequibles y opciones de transporte masivo[28]. El proyecto fue posible gracias a una alianza público-privada en materia de transporte y planificación del uso del suelo. El propietario privado de una zona de 16 hectáreas de terreno firmó un acuerdo con las autoridades de la ciudad para aumentar la densidad de unidades de vivienda: de 37 unidades de vivienda por hectárea a 308 a lo largo de una línea de tráfico de tranvía. La zona atrajo a muchos residentes nuevos, así como puestos de trabajo, lo que condujo al desarrollo de una segunda zona de terrenos vacíos[29].

Aunque se trata de una estrategia de planificación bienintencionada, **el DOT también ha sido criticado por su potencial de desplazar a los hogares de bajos ingresos, así como por su impacto sobre los barrios de ingresos mixtos debido al aumento del valor de**

22 Brittany Giroux Lane, «Governance of Inclusive Transit-Oriented Development in Brazil», World Resources Institute Working Paper (Washington, DC, 2017), https://bit.ly/3yTspzT; Jason Hobbs, Carolina Baima, y Renata Seabra, «Transit Oriented Development: How to Make Cities More Compact, Connected and Coordinated: Recommendations for Brazilian Municipalities», 2021, https://bit.ly/3MIo46C.

23 Terry Parker et al., «Statewide Transit-Oriented Development Study: Factors for Success in California», 2002, https://bit.ly/3sUbdXb.

24 Erin Machell, Troy Reinhalter, y Karen Chapple, «Building Support for Transit-Oriented Development: Do Community-Engagement Toolkits Work?» (Berkeley, 2009), https://bit.ly/39Q52wN; Reconnecting America y Center for Transit-Oriented Development, «Why Transit-Oriented Development and Why Now?» (Oakland, 2007), https://bit.ly/3NskDB2.

25 Dick Nelson, John Niles, y Aharon Hibshoosh, «A Planning Template for Nonwork Travel and Transit Oriented Development» (San Jose, 2001).

26 Salvador Medina Ramírez y Jimena Veloz Rosas, «Transit Oriented Development: Regenerate Mexican Cities to Improve Mobility» (México, 2014), https://bit.ly/3sUcf5v.

27 Ramírez y Rosas.

28 Ian Carlton y William Fleissig, «Advancing Equitable Transit-Oriented Development: Steps to Avoid Stalled Equitable TOD Projects» (Nueva York, 2014), https://bit.ly/3LF1QkE.

29 Reconnecting America y Center for Transit-Oriented Development, «Why Transit-Oriented Development and Why Now?»

las propiedades[30]**.** Por ejemplo, en **Londres** (Reino Unido), el plan de reurbanización de la ciudad para los Juegos Olímpicos de verano de 2012 se centró en la amplia renovación y ampliación de la estación de tren de Stratford. Los críticos consideraron que esto favorecía «una mayor actividad económica y una construcción más rápida», lo que se tradujo en «menores porcentajes de viviendas asequibles y un requisito de umbral de ingresos mínimos bastante más alto para poder optar a las viviendas disponibles»[31]. El DOT debe planificarse de forma integrada para que los hogares de bajos ingresos y de clase trabajadora, que son los que más se benefician de su proximidad, tengan un acceso real y sostenido a las oportunidades y la mejora de la calidad de vida resultantes[32].

Esto exige que las comunidades existentes se impliquen activamente en todas las etapas del proceso de desarrollo: desde la planificación hasta la implementación, el seguimiento y la evaluación. También requiere que todas las partes implicadas comprendan perfectamente los efectos del proyecto, y que es posible que se genere gentrificación. Como responsables políticos, los GLR deben tomar medidas para reforzar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en este tipo de proyectos y hacer que el éxito del proyecto DOT dure mediante la creación de un marco institucional para implementar el proyecto a escala local o metropolitana. Para ello, los GLR deben dar prioridad a las políticas de desarrollo y a la mejora de los servicios[33] y garantizar que «las estrategias y los principios del DOT se incorporen deliberadamente a la política urbana/metropolitana, y den prioridad a los intereses públicos»[34]. De hecho, el compromiso de hacer que el DOT funcione es más fuerte cuando los GLR trabajan en consonancia con los actores del transporte para coordinar las políticas de apoyo al proyecto[35]. Por lo tanto, el compromiso de los GLR de alcanzar una agenda de planificación urbana que «combine una vivienda adecuada con barrios de calidad, inclusivos y sostenibles» es un camino importante para conectar y lograr el objetivo de eliminar la brecha de la desigualdad[36].

2.5 Principales tendencias de la movilidad motorizada en el mundo y su relación con las desigualdades en materia de salud, seguridad y medioambiente

Las desigualdades generan una exclusión multidimensional que tiende a alejar las prestaciones sociales de las personas y grupos que más necesitan los servicios. Ello puede dar lugar a brechas importantes entre los distintos grupos sociales, aunque vivan relativamente cerca. En última instancia, esta situación da lugar a sistemas fragmentados de prestación social en los que las personas y grupos que pueden permitirse renunciar a los servicios de transporte público lo hacen voluntariamente o se ven obligados a recurrir a otras alternativas[37].

30 Kwabena Koforobour Agyemang et al., «Transit oriented development: theory and implementation challenges in Ghana», *Journal of Land Use, Mobility and Environment* 13, n.º 3 (2020): 409-25.

31 Lane, «Governance of Inclusive Transit-Oriented Development in Brazil»; Penny Bernstock, *Olympic Housing: A Critical Review of London 2012's Legacy* (Surrey: Ashgate, 2014).

32 Annelise Grube-Cavers y Zachary Patterson, «In order to keep mass transit accessible, we must understand the relationship between gentrification and public transportation», *LSE Politics and Policy*, 2014, https://bit.ly/3LzhH4g.

33 Daniel Baldwin Hess y Peter A. Lombardi, «Policy Support for and Barriers to Transit-Oriented Development in the Inner City: Literature Review», *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 1887, n.º 1 (2004): 26-33; Jieh-Haur Chen et al., «Transit-Oriented Development: Exploring Citizen Perceptions in a Booming City, Can Tho City, Vietnam», *Sustainability* 13, n.º 3 (2021): 1-14.

34 Hobbs, Baima, y Seabra, «Transit Oriented Development: How to Make Cities More Compact, Connected and Coordinated: Recommendations for Brazilian Municipalities».

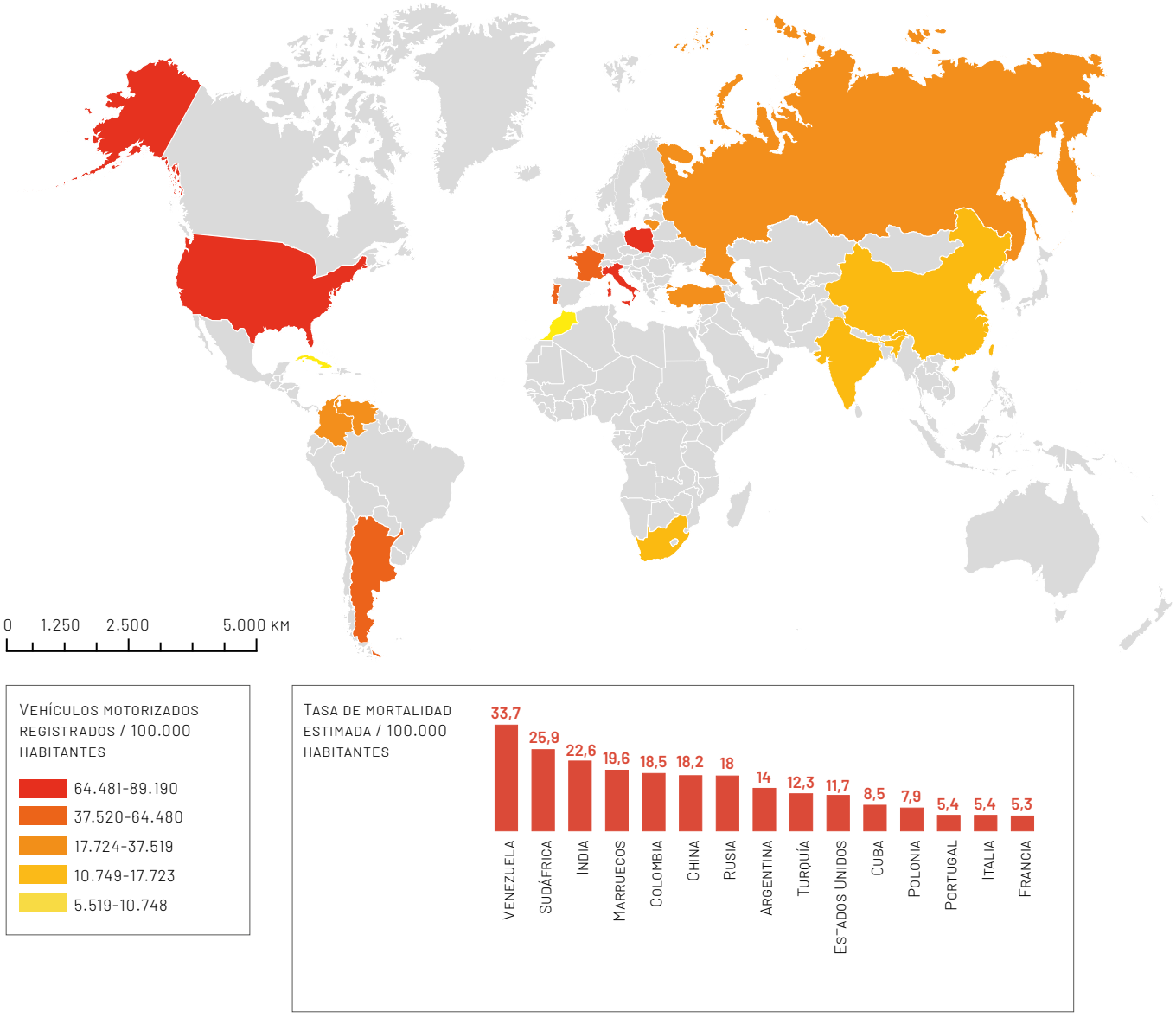
35 Hess y Lombardi, «Policy Support for and Barriers to Transit-Oriented Development in the Inner City: Literature Review».

36 Christopher Yap, Camila Cociña, y Caren Levy, «The Urban Dimensions of Inequality and Equality», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

37 Alina Rocha Menocal, «Why inequality is democracy's catch-22», en *Research Handbook on Democracy and Development*, ed. Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 392-407; Richard Bourn, «Transport and Poverty: A Literature Review» (Londres, 2012), https://bit.ly/3Nv6T8L.

Figura 6.1

Motorización y tasas de mortalidad por accidentes de tráfico por país, 2019



Fuente: autores, a partir de datos de HERE, Garmin, USGS y Esri

En las cinco ciudades más grandes de América Latina, entre el 38 % y el 44 % de sus habitantes dedican 1,5 horas de media para desplazarse[38], y los hogares destinan entre el 6 % y el 19 % de su gasto mensual al transporte[39]. El aumento de los ingresos medios y de las distancias de desplazamiento ha provocado un crecimiento masivo del transporte privado motorizado: la población de 29 ciudades de la región creció un 10 % en el período 2007-2014, pero el número de automóviles aumentó un 40 %, y el de motocicletas, un 200 %[40].

Si las tendencias actuales se mantienen en todo el mundo, la movilidad motorizada en las ciudades se duplicará entre 2015 y 2050, y aumentará un 41 % para 2030 y un 94 % para 2050. Se prevé que el porcentaje de propiedad de vehículos privados en los países en

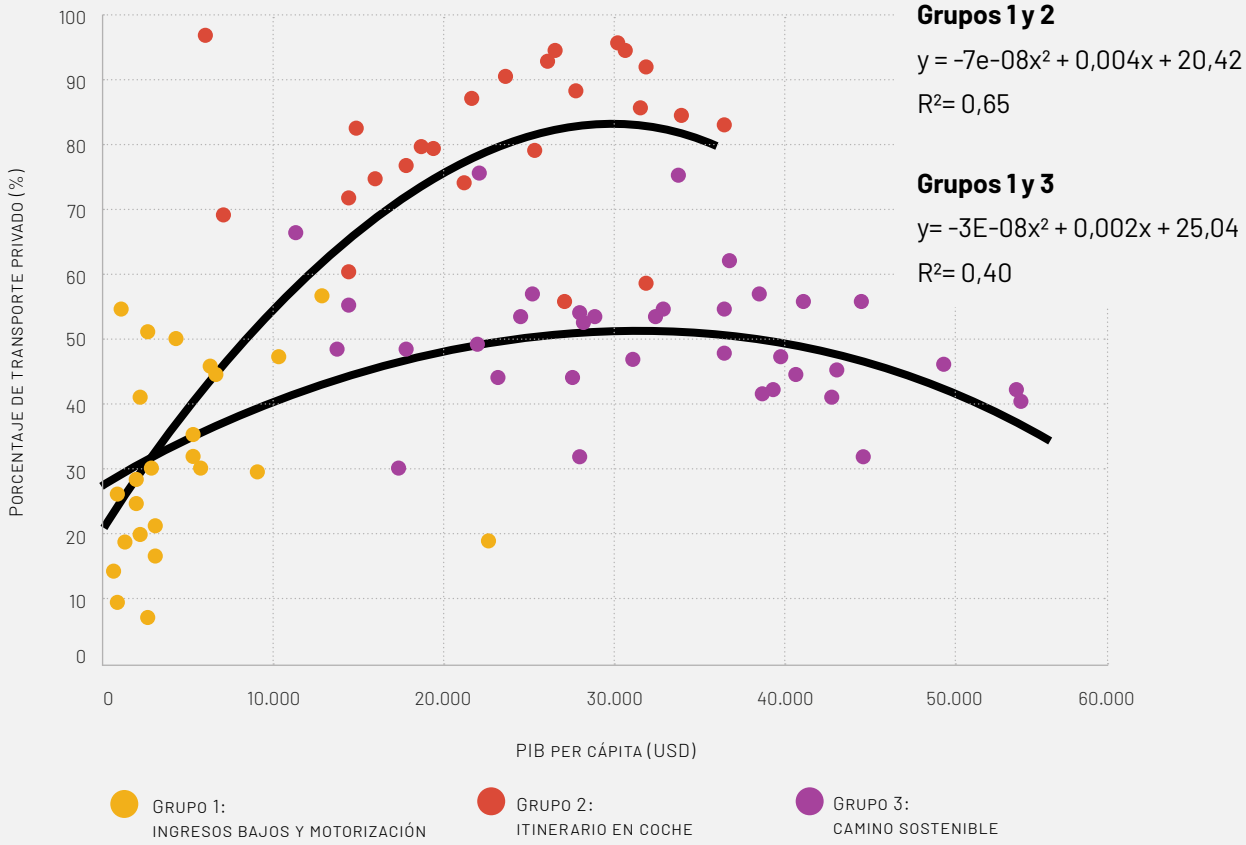
38 Luis A. Guzmán, Daniel Oviedo, y Ana Marcela Ardila, «La Política de Transporte Urbano Como Herramienta Para Disminuir Desigualdades Sociales y Mejorar La Calidad de Vida Urbana En Latinoamérica», 2019, https://bit.ly/3ML4XJi.

39 Juan Vargas et al., «Urban growth and access to opportunities: a challenge for Latin America» (Bogotá, 2017), https://bit.ly/3IJZpmc.

40 Vargas et al.

Figura 6.2

Relaciones a escala de ciudad entre el PIB per cápita y la propiedad privada de vehículos motorizados



Fuente: Roger Teoh, Paulo Anciaes, y Peter Jones, «Urban mobility transitions through GDP growth: Policy choices facing cities in developing countries», Journal of Transport Geography 88 (2020): 9.

desarrollo aumente fuertemente, y que en los países desarrollados disminuya ligeramente[41]. Estos cambios irán acompañados de varios retos asociados al transporte urbano, con aumentos de la congestión del tráfico, la contaminación y los accidentes. A pesar de tener tasas de motorización más bajas, los países más pobres tienden a tener niveles de mortalidad por accidentes de tráfico más altos que los más ricos (véase la figura 6.1). Esto puede explicarse, por un lado, por la dependencia tecnológica y, por el otro, por las altas tasas de urbanización de estos países. El alto nivel de accidentes de tráfico en los países más pobres también está asociado al poco tiempo y los escasos recursos que han dedicado a la construcción de sistemas de transporte masivo. Además, sus instituciones de planificación urbana y sus infraestructuras antiguas no son capaces de hacer frente a la elevada demanda que impone el aumento del transporte motorizado debido al rápido crecimiento de la clase media.

La correlación actual que se observa en muchas ciudades entre el producto interior bruto (PIB) per cápita y el porcentaje de transporte motorizado de propiedad privada sugiere dos patrones diferentes que se asocian a las ciudades cuya riqueza aumenta. La figura 6.2 muestra las relaciones a escala de ciudad, en un momento concreto (1995), entre el PIB per cápita y el porcentaje de viajes realizados por los habitantes utilizando medios de transporte motorizados privados (como conductores y pasajeros de coches y motocicletas) en una serie de grandes ciudades de diferentes continentes. Aunque se basa en datos transversales, la investigación ha demostrado que

41 OCDE y International Transport Forum, «ITF Transport Outlook 2017» (París, 2017), https://bit.ly/38MQ22F.

Fuente: The OPEC Fund. Flickr.
Mejora de la red de transporte por carretera en Sierra Leone.

se replica ampliamente a lo largo del tiempo en las trayectorias de cada ciudad[42]. Ciudades africanas como **Freetown** (Sierra Leona) ocupan actualmente las posiciones que se muestran en el extremo izquierdo de este gráfico: un PIB relativamente bajo y pocos viajes privados motorizados, pero la ciudad empieza a notar un rápido aumento de los automóviles. Ello significa que los responsables de la formulación de políticas, los urbanistas, los políticos y la población de estas ciudades africanas actualmente se enfrentan a decisiones a largo plazo que deben tomarse (implícita o explícitamente) lo antes posible. La figura 6.2 ilustra las diferentes trayectorias potenciales de desarrollo del transporte que pueden tomar las ciudades, lo que puede ayudar a establecer los procesos de planificación, que pueden basarse en las experiencias concretas, así como en las lecciones aprendidas por otras ciudades[43]. En el caso de Freetown, la concienciación sobre las posibles trayectorias de desarrollo ha permitido un proceso en el que han participado los gobiernos locales y el nacional, así como las principales organizaciones privadas, de la sociedad civil, académicas y de desarrollo. Han trabajado juntos para elaborar una propuesta de movilidad sostenible en la ciudad y han identificado los principales instrumentos políticos y cuestiones prácticas que podrían influir en el desarrollo de la ciudad. También han establecido una serie de criterios prioritarios para reducir la dependencia del coche privado por parte de la población[44].

Los GLR pueden mitigar estos resultados utilizando políticas locales eficaces y una planificación del transporte que siga los principios de igualdad, así como adoptando un enfoque multimodal e integrado del transporte público. En lugar de adoptar soluciones iguales para todos los casos, los medios de transporte deben planificarse cuidadosamente para adaptarse a una serie de parámetros urbanos, como la composición socioeconómica, la densidad, la ubicación y la topografía. Los gobiernos locales deben invertir en medios de transporte no motorizados y más respetuosos con el medioambiente, como la bicicleta o el transporte a pie, y proporcionar la infraestructura necesaria. Además, la aplicación de medidas como los impuestos, las tarifas de congestión, las tarifas de aparcamiento y los peajes también pueden servir para desincentivar el uso del vehículo privado[45]. Para que los sistemas de transporte contribuyan a reducir las desigualdades, deben estar bien adaptados a las condiciones locales, como ha demostrado ampliamente el metrocable de **Medellín** (Colombia, véase el recuadro 6.2).

42 Roger Teoh, Paulo Anciaes, y Peter Jones, «Urban mobility transitions through GDP growth: Policy choices facing cities in developing countries», *Journal of Transport Geography* 88 (2020): 1-12.

43 Véase el proyecto: T-SUM, «Transitions to Sustainable Urban Mobility», 2022, https://bit.ly/3sUssaS.

44 Clemence Cavoli et al., «Transitions to Sustainable Urban Mobility. Participatory policy planning» (Freetown, 2021), https://bit.ly/3a8bi2T.

45 Tim Schwanen, «Inequalities in Everyday Urban Mobility», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

Recuadro 6.2

Sacar a los barrios informales de la pobreza

Normalmente las intervenciones en materia de transporte no van destinadas explícitamente a ampliar las oportunidades de la población urbana más pobre y marginal. Sin embargo, los teleféricos son una notable excepción a la regla general. Con la experiencia de la instalación de la tecnología de los remontes mecánicos en las estaciones turísticas, ahora los teleféricos están presentes en ocho países latinoamericanos en los que el terreno accidentado y los asentamientos informales de alta densidad hacen que la implementación de sistemas de transporte público convencionales, como el BRT, sea costosa y socialmente inviable.

En **Medellín**, la segunda ciudad más grande de Colombia, el uso del teleférico, o metrocable, para los desplazamientos urbanos se remonta a principios de la década de 2000. La primera línea, inaugurada en 2004, se construyó para conectar las empinadas colinas y sus zonas de asentamiento informal, caracterizadas por la pobreza y la violencia, con el centro de la ciudad. Medellín ahora cuenta con cinco líneas de teleférico situadas en barrios periféricos de bajos ingresos que empezaron como asentamientos informales. A excepción de la más reciente, todas ellas se han financiado en su totalidad con fondos públicos locales (ya que la demanda inicial estaba por debajo del umbral requerido para optar a la financiación nacional). Estas líneas forman parte de un sistema integrado de transporte masivo que combina varios medios de transporte público, incluyendo el tren subterráneo, el BRT y sus rutas, así como un tranvía. En todos los casos, los tiempos de desplazamiento de las personas se han reducido drásticamente. Antes solían ser de casi una hora, con viajes por carreteras estrechas y empinadas, pero ahora se han reducido a pocos minutos.

La mayoría de las ciudades con topografía difícil han utilizado teleféricos para unir los barrios informales que antes eran inaccesibles. Por otro lado, **La Paz** (Bolivia) ha colocado sus diez líneas de teleféricos en el centro de un sistema de transporte urbano ya existente. Ahora dispone de cápsulas voladoras que cubren distancias más largas que sus autobuses urbanos con rapidez, eficacia y de forma silenciosa. Muchas otras ciudades se han inspirado en Medellín, con mayor o menor éxito. Han priorizado las líneas de teleférico y las han utilizado para inyectar fondos y esperanza de un futuro mejor en los barrios de bajos ingresos. Para los GLR, otro atractivo de las líneas de teleférico es que para construirlo se necesitan relativamente pocas expropiaciones y pocos trabajos de demolición en comparación con las obras para trazar nuevos carriles para autobuses o líneas ferroviarias. Ello ahorra tiempo y dinero, y, además, implica una huella de carbono mucho menor en relación con la demolición de edificios y su reubicación en otro lugar[46].

Fuente: Snowscat, Unsplash.
Teleférico en La Paz, Bolivia.

46 Julio Dávila, «Medellín's low-carbon Metrocables. Lifting informal barrios out of poverty», *ReVista. Harvard Review of Latin America* 20 (2021): 1-8.

Fuente: Mikael Colville-Andresen. Flickr.
Una bicicleta de carga.

Una perspectiva intergeneracional de la desigualdad también tiene que llevar a los GLR a optar cada vez más por medios de transporte menos intensivos en carbono y menos contaminantes. **A escala mundial, el sector del transporte es responsable de más del 24 % de las emisiones de CO_2 y del 14 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. El transporte por carretera es el responsable de cerca del 72 % de las emisiones totales de CO_2 del transporte global. Las ciudades de todo el mundo deben actuar rápidamente para cumplir sus objetivos globales en materia de cambio climático[47].** Los medios de transporte alternativos, que utilizan formas de energía más limpias, se están adoptando con mayor rapidez en las ciudades del norte global que en las del sur global, donde, a pesar de las menores tasas de motorización, las personas pobres urbanas normalmente sufren peores efectos sobre la salud debido a las emisiones.

En la actualidad, solo el 16 % del parque automovilístico mundial funciona con energía eléctrica. Además, existen algunos factores que pueden impedir que se apliquen con éxito las políticas destinadas a reducir la propiedad y el uso del automóvil y, en consecuencia, a reducir la huella de carbono inducida por el transporte. Entre ellos se encuentran las diferencias en el trazado de las ciudades, las diferencias prácticas entre los medios de transporte que se utilizan en zonas geográficas específicas y el nivel de uso del transporte motorizado en los distintos países[48]. Probablemente, el mayor reto es el cambio a formas más limpias de energía alternativa. En la actualidad, varios países del sur global, especialmente en África y Asia, se enfrentan ello, ya que existe una gran dependencia de los minibuses (*trotros, danfos, matatus*), las motocicletas (*boda bodas, okada*) y los triciclos, y todos ellos dependen en gran medida de los combustibles fósiles y son importantes fuentes de contaminación. Para hacer frente a los problemas de transporte relacionados con el clima, algunos gobiernos nacionales, como el de Ghana[49], han aplicado impuestos elevados a la importación de vehículos de motor viejos para disuadir a la gente de comprarlos y utilizarlos. Aun así, la importación de estos vehículos sigue aumentando, año tras año, porque la mayoría de la gente no puede permitirse comprar vehículos nuevos. Por lo tanto, la pregunta es: ¿hasta qué punto los países de renta baja y media están preparados para migrar a alternativas energéticas más limpias sin aumentar las desigualdades existentes en materia de movilidad?

Los GLR pueden apoyar la transición hacia medios de transporte más sostenibles desde el punto de vista medioambiental si se comprometen a promover entornos más favorables para los peatones y los ciclistas y otros medios de transporte no motorizados, y si les conceden un acceso seguro a los espacios compartidos[50]. Es necesario que las autoridades municipales realicen un esfuerzo consciente para que sus electores reconozcan que la bicicleta y los desplazamientos a pie son opciones de transporte viables y eficaces que ofrecen beneficios tanto para la salud como para el medioambiente. Este hecho no debe verse simplemente como la promoción de un medio de transporte favorable para las personas pobres, ya que esa es una narrativa que a menudo lleva a las personas a abandonar los medios de transporte no motorizados tan pronto como las mejoras en sus ingresos familiares se lo permiten.

Conseguir un transporte público asequible, seguro y limpio ya es posible, pero: ¿cómo se puede conseguir que la transición hacia un transporte con bajas emisiones de carbono en los países de renta baja y media baja sea a la vez inclusiva y equitativa?

47 Luciano Pana Tronca, Manos Chaniotakis, y Maria Kamargianni, «Transport in cities», The Bartlett, 2021, https://bit.ly/3a9a9YS.

48 David P. Ashmore et al., «Gauging differences in public transport symbolism across national cultures: implications for policy development and transfer», *Journal of Transport Geography* 77 (2019): 26-38.

49 Baba Imoro Musah, Lai Peng, y Yifeng Xu, «Urban Congestion and Pollution: A Quest for Cogent Solutions for Accra City», *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 435 (2020): 12026.

50 Schwanen, «Inequalities in Everyday Urban Mobility».

3 Servicios de transporte de pasajeros a escala urbana y regional

Un acceso a servicios de transporte de pasajeros de buena calidad tiene el potencial de modificar la distribución desigual de las posibilidades para vivir una vida próspera en las ciudades y sus territorios vecinos. Sin embargo, los enfoques basados en el mercado para la prestación de servicios de transporte de pasajeros se centran en el análisis de la oferta y la demanda, y dan prioridad a la rentabilidad en lugar de pensar en soluciones de transporte para promover resultados más equitativos[51]. Las desigualdades en la prestación de servicios de transporte de pasajeros se basan en factores socioeconómicos, en la infraestructura de transporte urbano y en la calidad y disponibilidad del transporte público, y a menudo están arraigadas en las normas culturales[52]. El transporte público es fundamental para crear oportunidades económicas, educativas y relacionales. El elevado coste de los billetes desalienta el uso del transporte público y obliga a los ciudadanos más pobres a caminar, o incluso a no desplazarse. Sin embargo, un transporte público accesible y asequible puede aumentar las posibilidades de acceder a las oportunidades de empleo[53]. Las medidas que los GLR adoptan para garantizar la asequibilidad suelen incluir subvenciones específicas. En **Bogotá** (Colombia), se han utilizado los sistemas de identificación de la pobreza y las bases de datos que contienen datos socioeconómicos detallados sobre los hogares locales para emitir tarjetas de transporte inteligentes para beneficiarios concretos. En **Perth** (Australia), las tarifas de transporte se mantienen bajas para que el transporte sea asequible para determinados grupos específicos, como las personas jubiladas, estudiantes y desempleadas. En Francia, algunas ciudades están avanzando hacia la gratuidad del transporte público para fomentar su uso y contribuir a reducir el uso del coche privado[54].

La percepción de inseguridad también puede afectar al uso del transporte público y de los espacios públicos. Los espacios para la movilidad que carecen de visibilidad y alumbrado público suelen percibirse como inseguros, especialmente por parte de las mujeres, las personas LGBTQIA+, los niños y las personas mayores. La violencia y la falta de seguridad en los sistemas

51 La demanda de servicios de transporte de pasajeros suele ir asociada a las necesidades de los consumidores, a su poder adquisitivo y a la densidad de población. En cambio, el volumen de la oferta de estos servicios suele ir asociado a cuestiones de inversión y a la longitud y distribución de la red de carreteras, entre otros factores. Véase: Maria Cieśla et al., «Scenarios for the Development of Polish Passenger Transport Services in Pandemic Conditions», *Sustainability (Switzerland)* 13, n.º 18 (2021); Thomas W. Sanchez, «The Impact of Public Transport on US Metropolitan Wage Inequality», *Urban Studies* 39, n.º 3 (2002): 423-36.

52 Tom Voege, «The Future of Transport Services», IDB Transport Division, 2019, https://bit.ly/3wEFnP6.

53 Shivonne Gates et al., «Transport and inequality: An evidence review for the Department for Transport» (Londres, 2019); Paul Starkey y John Hine, «Poverty and sustainable transport: how transport affects poor people with policy implications for poverty reduction» (Londres, 2014).

54 Zaragoza, «Transport as a means of inclusion».

Fuente: Gabriella Clare Marino. Unsplash.
Una mujer en un transporte público de Roma, Italia.

de transporte son factores que limitan la igualdad de acceso a la conectividad. En el marco global de la iniciativa *Ciudades seguras y espacios públicos seguros para mujeres y niñas* de ONU Mujeres, el Distrito Metropolitano de **Quito** (Ecuador) ha implementado desde 2017 políticas públicas como *Bájale al acoso*, cuyo objetivo es eliminar la violencia sexual en el sistema de transporte.

Las desigualdades en el acceso y el uso del transporte público están relacionadas con el género, ya que existen diferencias significativas en los patrones de viaje entre mujeres y hombres. Las mujeres tienden a tener menos acceso y control sobre los coches privados, y es más probable que utilicen el transporte público, que hagan viajes más cortos y con varias paradas y que realicen más viajes no relacionados con el trabajo fuera de las horas punta. Teniendo en cuenta sus numerosas funciones productivas, reproductivas y de cuidado del hogar, un transporte fiable debería ofrecer a las mujeres la posibilidad de llegar a múltiples destinos de forma puntual y asequible. La brecha de género en la movilidad tiende a ampliarse a medida que el estatus socioeconómico disminuye, por lo que las mujeres más pobres normalmente se desplazan menos que sus homólogos masculinos[55]. Estas diferencias afectan a la participación de las mujeres en los mercados laborales y en la vida política.

A la hora de abordar las brechas de movilidad basadas en el género, es importante tener en cuenta la calidad, la seguridad y la accesibilidad de las estaciones y paradas, así como el espacio público que conecta el sistema de transporte (véase el recuadro 6.3). Para garantizar una movilidad más segura, las mujeres suelen invertir más dinero en gastos de transporte (entre unos 26 y 50 dólares más al mes en el Reino Unido) que los hombres[56]. En la ciudad de **Nueva York** (EE. UU.), las mujeres que tienen que viajar a altas horas de la noche se sienten más seguras si utilizan vehículos de alquiler y taxis en lugar del transporte público[57]. La movilidad de las mujeres aumentaría si se mejorara la accesibilidad, la seguridad y la comodidad de los medios de transporte que utilizan[58]. En **Malmo** (Suecia) se ha intentado integrar el proceso de desarrollo del sistema de transporte público de la ciudad haciendo especial hincapié en el género. Para ello, se han realizado actividades sencillas como la eliminación de arbustos y matorrales adyacentes a las paradas de autobús y se han iluminado los accesos oscuros a las paradas para mejorar la percepción de seguridad. En **Kalmar** (Suecia) los autobuses nocturnos pueden dejar a los pasajeros entre las paradas habituales y ello ha mejorado la seguridad nocturna[59]. En los trenes gestionados por SYTRAL, el sistema de transporte público de **Lyon** (Francia), el personal es consciente de los problemas de seguridad a los que se enfrentan las mujeres e intenta proporcionar a los usuarios información precisa sobre los horarios de llegada de los autobuses para que puedan planificar mejor sus viajes. Estas medidas se aplicaron después de que el organismo realizara una serie de «paseos exploratorios» para mujeres, a los que también se sumaron varios empleados. A lo largo del camino, las mujeres participantes identificaron las zonas en las que se sentían inseguras y formularon recomendaciones para modificar el sistema[60]. Para contrarrestar la violencia y el acoso que suelen sufrir las mujeres que utilizan el transporte público, en ciudades como **Delhi** (India) y **Ciudad de México** (México) ahora se ofrecen vagones solo para mujeres. Todas estas medidas son necesarias. También deben considerarse enfoques similares con perspectiva de género cuando se aborda la calidad, la seguridad y la accesibilidad de las estaciones y paradas y también de los espacios públicos que conectan la infraestructura de transporte. Estas medidas deben complementarse con otras políticas estructurales para abordar lo que se ha convertido en un problema importante en muchas ciudades.

55 Laetitia Gauvin et al., «Gender gaps in urban mobility», *Humanities and Social Sciences Communications* 7, n.º 1 (2020): 1-13.

56 Gates et al., «Transport and inequality: An evidence review for the Department for Transport».

57 Sarah M. Kaufman, Christopher F. Polack, y Gloria A. Campbell, «The Pink Tax on Transportation: Women's Challenges in Mobility» (Nueva York, 2018), https://bit.ly/3lHeF0S.

58 Silvia Maffii, Patrizia Malgieri, y Caterina Di Bartolo, «Gender equality and mobility: mind the gap!», 2019, https://bit.ly/3sXY3bF.

59 Maffii, Malgieri, y Di Bartolo.

60 Muxi y Arias, «Social and territorial connectivity. Towards a paradigm shift in mobility and accessibility for gender equality».

Recuadro 6.3

Integrar la interseccionalidad en el camino Conectar

Considerar la conectividad desde una perspectiva interseccional[61] implica promover la proximidad para cubrir las distintas necesidades de la vida cotidiana de las personas considerando sus identidades sociales. Ello implica: (a) tener en cuenta las numerosas desigualdades estructurales a las que se enfrentan, (b) examinar sus necesidades y aspiraciones específicas, y especialmente las de las personas que viven en zonas periféricas socialmente segregadas y territorialmente desconectadas, y (c) resolver los problemas de interacción con otras zonas de las mismas ciudades mediante un transporte público de calidad.

En EE. UU. se ha demostrado que los sistemas de transporte existentes refuerzan las desigualdades y la discriminación racial que algunas personas experimentan a diario. En las últimas décadas, la discriminación racial explica en gran medida por qué algunas comunidades se han beneficiado de los sistemas de transporte o se han visto perjudicadas por ellos. Entre las personas discriminadas suelen figurar las minorías urbanas como la población negra e hispana.

Para eliminar los binomios centro-periferia, público-privado, productivo-reproductivo, es necesario generar una red de conectividad que mejore el uso del tiempo de los desplazamientos, sobre todo el de las mujeres que, por las tareas de cuidados que tienen asignadas, tienen dificultades para participar activamente en los espacios productivos formales. La sostenibilidad debe comenzar por valorar y mejorar el uso del tiempo de las personas.

La adopción de una perspectiva de género hace más visible la movilidad y la accesibilidad que no se tiene en cuenta en los estudios tradicionales sobre el transporte. Dichos estudios solo se ocupan de la movilidad a la que, de forma inapropiada, hacen referencia como «obligatoria»; esta se relaciona con el trabajo productivo y los estudios universitarios y no con la movilidad de la vida cotidiana y el trabajo de cuidados. Además, un enfoque basado en el género también tiene en cuenta que caminar por los espacios públicos forma parte de la movilidad, no únicamente el uso de los medios de transporte mecánicos[62].

Fuente: Sébastien Meier. Unsplash.
Estación de trenes de Berna, Suiza.

61 La interseccionalidad, tal y como la describió Kimberlé Crenshaw en 1989, hace referencia al enfoque que analiza cómo los sistemas de opresión se superponen, operan juntos y se exacerban mutuamente para crear experiencias distintas y multidimensionales para las personas que pertenecen a varias categorías de identidad, según su género, raza, clase, etnia, discapacidad, sexualidad, etc. Kimberle Crenshaw, «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics», *University of Chicago Legal Forum* 1989, n.º 1 (1989).

62 Muxí y Arias, «Social and territorial connectivity. Towards a paradigm shift in mobility and accessibility for gender equality».

3.1 Análisis de la cobertura del transporte público urbano formal en todo el mundo: los sistemas de BRT y metro

Tabla 6.1
Sistemas de BRT en ciudades de todo el mundo

Regiones	Pasajeros por día	Número de ciudades	Longitud (km)
África	491.578	5	131
Asia	9.238.060	45	1.691
Europa	1.613.580	44	875
América Latina	20.916.474	57	1.886
América del Norte	988.683	21	683
Oceanía	436.200	5	109

Fuente: Centre of Excellence for BRT, «Global BRT Data», 2022, https://bit.ly/3lB4jCh.

El Observatorio de Movilidad Urbana estima que la cuota modal media del transporte público formal en 29 ciudades latinoamericanas es del 38,8 %[63], y llega a superar el 50 % en ciudades como **Lima** (Perú), **Quito** (Ecuador), **Caracas** (Venezuela) y **Ciudad de México** (México). El BRT ofrece una alternativa más barata a los sistemas de transporte masivo basados en el ferrocarril y se ha expandido hasta convertirse en un importante medio de transporte formal. Tal y como se muestra en el recuadro 6.1, el BRT se utiliza mucho en América Latina y representa el 59 % de los viajes de transporte público realizados en **Bogotá** (Colombia), que es una ciudad con uno de los sistemas de BRT más amplios del mundo. En **Ciudad del Cabo** (Sudáfrica), la proporción es del 44 % y, en **Santiago de Chile** (Chile), del 29 %.

A escala mundial, los sistemas de metro son cada vez más importantes. Actualmente, transportan una media de 168 millones de pasajeros al día. Están presentes en 182 ciudades de 56 países, y en 2017 transportaron un total de 53.768 millones de pasajeros en 642 líneas, con una longitud combinada de 13.903 km y 11.084 estaciones[64]. En 2018, alrededor de una cuarta parte de los sistemas de metro del mundo tenían al menos una línea totalmente automatizada en funcionamiento. En total, había 64 líneas de metro totalmente automatizadas en servicio, que prestaban servicios de transporte de pasajeros en una distancia de 1.026 km, y que operaban en 42 ciudades diferentes en el mundo[65]. A escala regional, entre 2012 y 2017, la región de Oriente Medio y Norte de África fue la que experimentó un mayor crecimiento en su uso (58 %), seguida de Asia (28 %) y América Latina (20 %), mientras que Eurasia perdió un 3 % de sus pasajeros (véase la figura 6.3). En América del Norte se registró un aumento del 10 % en el uso de las líneas de metro. Los datos muestran que las cifras de los metros de Canadá y **Nueva York** (EE. UU.) crecieron significativamente (entre un 5 % y un 46 %), pero que otros 13 sistemas de metro registraron descensos en el uso de pasajeros. Todavía no hay sistemas de metro en el África subsahariana.

Un sistema de transporte de pasajeros bien integrado maximiza la facilidad y la eficiencia de uso en términos de tiempo, coste, comodidad, seguridad, accesibilidad y conveniencia. Las encuestas de usuarios muestran que ofrecer información sobre el servicio en tiempo real fomenta un mayor uso del transporte público[66]. Los precios de usuario y las tarifas diferenciales podrían contribuir a reducir los costes, al igual que ofrecer subvenciones a una serie de usuarios y cubrir diferentes zonas de la ciudad. **Río de Janeiro**

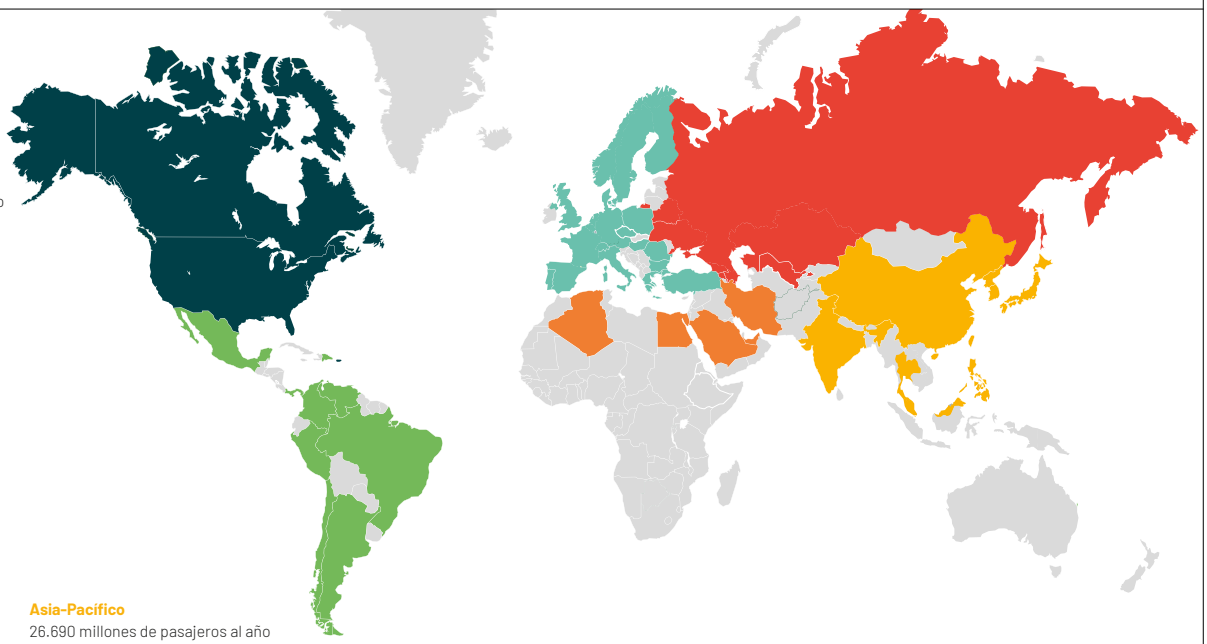
63 Verena Flues et al., «Sustainable Urban Mobility in Latin America: assessment and recommendations for mobility policies» (Bogotá, 2020), https://bit.ly/3LHNoZh.

64 UITP, «World metro figures 2018» (Bruselas, 2018), https://bit.ly/3yWHEln.

65 UITP, «World report on metro automation» (Bruselas, 2018), https://bit.ly/3LJJnUj.

66 Moovit, «2020 Global Public Transport Report» (San Francisco, 2021), https://bit.ly/3wENk6U.

Figura 6.3
Redes mundiales de metro 2017



América del Norte
3.730 millones de pasajeros al año
17 ciudades
1.544 km de vías
1.270 estaciones
14.200 vagones

Europa
10.750 millones de pasajeros al año
46 ciudades
2.950 km de vías
2.950 estaciones
25.800 vagones

Eurasia
4.700 millones de pasajeros al año
16 ciudades
813 km de vías
540 estaciones
8.100 vagones

América Latina
5.915 millones de pasajeros al año
19 ciudades
943 km de vías
780 estaciones
9.000 vagones

Oriente Medio y África del Norte
1.990 millones de pasajeros al año
11 ciudades
464 km de vías
350 estaciones
3.300 vagones

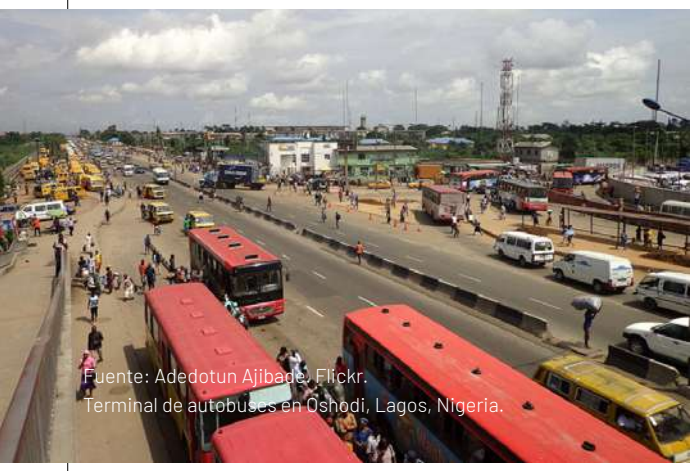
Asia-Pacífico
26.690 millones de pasajeros al año
73 ciudades
7.218 km de vías
5.200 estaciones
53.700 vagones

Fuente: UITP, «World metro figures 2018» (Bruselas, 2018), https://bit.ly/3yWHEln.

(Brasil) ha conectado el tráfico de bicicletas con los servicios de BRT y, como resultado, ha aumentado la movilidad y el acceso de una mayor parte de la población de la ciudad. Lo más importante es que la ciudad se ha centrado en ofrecer un transporte público de calidad a los habitantes de bajos ingresos, ya que cerca del 64 % de los pasajeros que utilizan los servicios de BRT *Transoeste* y *Transcarioca* de la ciudad ganan menos del doble del salario mínimo legal[67]. Estos servicios también han contribuido a mejorar la movilidad y a reducir los tiempos de desplazamiento, lo que ha sido especialmente beneficioso para las personas de bajos ingresos que viven en las zonas norte y oeste de la ciudad. Esto también demuestra los beneficios de conectar las zonas de alta densidad de la ciudad con el transporte público.

Fuente: Marianne Gil. Flickr.
El sistema de autobuses de tránsito rápido Transoeste, impulsado por EMBARQ Brasil, en Río de Janeiro, Brasil.

67 Institute for Transportation and Development Policy, «Rio de Janeiro», 2016, https://bit.ly/3GeVirM.



Fuente: Adedotun Ajibade, Flickr.
Terminal de autobuses en Oshodi, Lagos, Nigeria.

Aunque conectan a muchas personas, los medios de transporte formales no siempre son accesibles para el conjunto de la población. Incluso en las ciudades que recientemente han invertido en sistemas de transporte masivo financiados por el gobierno, como **Adís Abeba** (Etiopía), estos suelen perpetuar los problemas existentes de accesibilidad y asequibilidad. Este problema afecta especialmente a las personas más pobres, que no tienen más remedio que utilizar tipos de transporte informales. Las personas que viven en asentamientos informales normalmente dependen en gran medida de los servicios de transporte informales o, en su ausencia, se desplazan largas distancias a pie.

Recuadro 6.4

El BRT de Lagos

En respuesta a lo que hasta entonces habían sido retos casi insuperables para su sistema de transporte (incluidos graves atascos e impactos ambientales negativos), el gobierno del estado de **Lagos** (Nigeria) elaboró en 2006 un *Plan Director Estratégico de Transporte*[68]. Se diseñó para hacer frente a los múltiples problemas y dotar a esta megaciudad de un sistema de transporte público eficiente en el plazo de dos décadas. En el marco de este plan, se realizó un estudio de viabilidad para un primer corredor y un sistema de BRT, que se encargó en agosto de 2006. El objetivo principal del BRT de Lagos era ofrecer más opciones de transporte a los usuarios prestando especial atención a las necesidades de movilidad de las personas pobres de la ciudad. El BRT de Lagos se desarrolló específicamente para reducir la congestión del tráfico y las emisiones procedentes del transporte urbano y, al mismo tiempo, optimizar el uso de la red de carreteras existente. También pretendía ayudar a las personas pobres reduciendo su gasto en transporte público y el tiempo que pasaban en la carretera. La Autoridad de Transporte Metropolitano de Lagos implementó el sistema BRT y lo denominó «BRT-Lite».

3.2 El transporte urbano informal y su prevalencia en las ciudades del sur global

En las ciudades de los países de renta media y baja, los sistemas de transporte informales suelen ser la única forma viable de conectar las zonas periféricas y más remotas con los distritos comerciales céntricos y las zonas que ofrecen acceso a los servicios básicos y a oportunidades profesionales. A pesar de que responden a las necesidades de los habitantes de las ciudades con bajos ingresos, los sistemas de transporte informales se asocian con externalidades negativas, como la congestión, la contaminación y niveles más bajos de seguridad vial y personal. Ello no significa que los servicios informales deban prohibirse. Pero para que sigan atendiendo a sus usuarios hay que reconocerlos, mejorarlos e incorporarlos como parte integrante del sistema de transporte de su ciudad.

En varias ciudades de África y Asia, el transporte informal es el más accesible y, en algunos casos, la única opción de transporte que conecta a personas de todos los niveles de ingresos, aparte de caminar[69]. En

68 Dayo Mobereola, «Lagos Bus Rapid Transit: Africa's First BRT Scheme», SSATP Discussion Paper - Urban Transport Series, 2009, https://bit.ly/3aeg7Yx.

69 Md. Musleh Uddin Hasan y Julio D. Dávila, «The politics of (im)mobility: Rickshaw bans in Dhaka, Bangladesh», *Journal of Transport Geography* 70, n.º C (2018): 246-55; Jacqueline M. Klopp y Clemence M. Cavoli, «The paratransit puzzle Mapping and master planning for transportation in Maputo and Nairobi», en *Urban Mobilities in the Global South*, ed. Tanu Priya Uteng y Karen Lucas (Londres: Routledge, 2017).

ciudades como **Freetown** (Sierra Leona), los servicios de transporte informal representan alrededor del 80 % de todos los servicios de transporte público. Hay una gran variedad de medios, que incluyen algunos autobuses de tamaño completo, minibuses (*trotro, matatu, danfo*), taxis compartidos, vehículos de tres ruedas (*kekeh*) y motocicletas (*okada, bodaboda*). Este servicio ha ido evolucionando orgánicamente con el tiempo para llenar los vacíos que deja el viejo operador nacional. El transporte informal es el principal medio de conexión de la ciudad, sobre todo para los hogares de ingresos bajos y medios que no poseen vehículos privados[70].

La pandemia afectó notablemente los servicios de transporte de pasajeros debido a los exigentes límites en el número de pasajeros que impusieron los gobiernos para frenar la propagación del virus. **Ciudad de México** (México) cerró el 20 % de sus servicios de metro y BRT, y la metrópoli de Nairobi y los condados de **Kilifi**, **Kwale** y **Mombasa** (Kenia) prohibieron temporalmente todos los servicios de transporte público entre los distintos condados[71]. El sector del transporte informal tuvo que llenar el vacío que dejaron los servicios de transporte formales y sirvió de «salvavidas para las personas de bajos ingresos que no podían trabajar desde casa, no tenían acceso a los coches y para quienes era inviable caminar o ir en bicicleta»[72].

En algunos países se han puesto en marcha estrategias del sector público para transformar el sector informal y ofrecer servicios de mayor calidad a los usuarios. Para ello, se han introducido innovaciones tecnológicas, como las producidas a través de reformas institucionales en de **Ciudad de México** (México), la reestructuración del sistema de transporte en **Freetown** (Sierra Leona) y otras mejoras que se realizaron en varias ciudades de Turquía. Así, los GLR deben reconocer que el transporte urbano informal presta servicios de transporte fundamentales y complementarios a los formales[73].

El compromiso de los GLR con los sistemas de transporte informales y formales también puede tener una gran repercusión a la hora de abordar las desigualdades, ya que ambos sistemas son importantes fuentes de subsistencia en todo el mundo. Se calcula que el transporte público urbano formal da empleo a unos 7,3 millones de personas en todo el mundo, y que más de un tercio de ellas (2,8 millones) se encuentran en la región de Asia-Pacífico; alrededor de 1,2 millones, en Eurasia; 1,2 millones, en América Latina, y 200.000, en Oriente Medio y Norte de África, respectivamente. La cifra es menor (70.000) en el África subsahariana, donde los servicios informales son comparativamente mucho más amplios. El transporte público informal representa hasta el 90 % del transporte en algunas ciudades africanas. Además, la introducción de triciclos y motocicletas en los servicios de transporte informales ha aumentado considerablemente el empleo en el sector. Por ejemplo, se calcula que en **Nairobi** (Kenia), que tiene una población de 3,4 millones de habitantes, hay entre 5.000 y 6.500 minibuses *matatu*, que dan empleo a entre 15.000 y 20.000 personas mientras que, a escala nacional, el sector del transporte informal en Kenia emplea a casi 500.000 personas[74]. Se calcula que **Mumbai** (India) tiene unos 150.000 *autorickshaws* y que el número de operadores de *boda boda*[75] en **Kampala** (Uganda) es de unos 120.000[76]. Por desgracia, probablemente muchas de estas personas son de las más pobres del mundo, carecen de representación y de voz en la sociedad y sufren malas condiciones de trabajo e inseguridad laboral[77].

3.3 Financiación pública de los servicios de transporte de pasajeros

Aun cuando es necesario favorecer políticas de transporte más equitativas, la financiación pública de los servicios de pasajeros es cada vez más difícil para los GLR. **El**

70 Joseph Mustapha Macarthy y Braima Koroma, «Transport and equality in Freetown», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

71 Talia Calnek-Sugin y Catarina Heeckt, «Mobility for the Masses: The essential role of informal transport in the COVID-19 recovery», *LSE Cities Blog*, 2020, https://bit.ly/3sW8ufP; Rael Ombuor, «Kenya's President Halts All Passenger Transport in Four Counties to Stop Coronavirus», *Voa News*, 2020, https://bit.ly/3Nwyjed.

72 Calnek-Sugin y Heeckt, «Mobility for the Masses: The essential role of informal transport in the COVID-19 recovery».

73 Roger Behrens, Saksith Chalermpong, y Daniel Oviedo, «Informal paratransit in the Global South», en *The Routledge Handbook of Public Transport*, ed. Corinne Mulley, John D. Nelson, y Stephen Ison (Londres: Routledge, 2021).

74 Calnek-Sugin y Heeckt, «Mobility for the Masses: The essential role of informal transport in the COVID-19 recovery».

75 Starkey y Hine, «Poverty and sustainable transport: how transport affects poor people with policy implications for poverty reduction».

76 International Transport Workers' Federation, «The Power of Informal Transport», 2017, https://bit.ly/3wSKjAm.

77 WIEGO, «Occupations of Informal Transport Workers», Transport Workers, 2011, https://bit.ly/3zbmndU; International Transport Workers' Federation, «The Power of Informal Transport».

desarrollo y la explotación de sistemas de transporte robustos y equitativos requieren grandes cantidades de financiación de diversas fuentes. Aunque las políticas fiscales descentralizadas animan a los gobiernos subnacionales a generar ingresos propios para ayudar a financiar los servicios de transporte localizados, los elevados costes de implementación, funcionamiento y mantenimiento de los sistemas ferroviarios y de transporte rápido exigen instrumentos de financiación diversificados, incluidas las transferencias del gobierno central. Teniendo en cuenta las numerosas externalidades positivas del uso del transporte, los ingresos pueden obtenerse de una amplia base de usuarios y no usuarios por igual, a escala local, regional y nacional. A partir de las prácticas de diferentes países, el recuadro 6.5 describe las posibles fuentes de ingresos de los gobiernos locales relacionados con el transporte urbano. Hace referencia tanto a los instrumentos de política local que se utilizan para financiar el transporte como a otras fuentes de ingresos procedentes de las inversiones en transporte. Puesto que el transporte público contribuye significativamente a promover una mayor igualdad en las ciudades, garantizar una base sólida para financiar el transporte público es una cuestión política importante para los GLR.

Recuadro 6.5

Instrumentos financieros locales asociados al transporte urbano

Los GLR suelen recaudar sus propios ingresos para cubrir los costes del transporte público a través de varios impuestos. Sin embargo, algunos impuestos subnacionales compartidos, como el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre las ventas, son regresivos y, por lo tanto, las personas con menores ingresos pagan proporcionalmente más que las personas más ricas. En cambio, los ingresos procedentes de las tasas relacionadas con los vehículos de motor se consideran una mejor fuente de financiación para el transporte público, ya que este impuesto es progresivo. Los impuestos como los gravámenes sobre el combustible, las tasas de matriculación de vehículos, los impuestos sobre la venta de vehículos y las tasas de matriculación no solo atenúan las externalidades negativas del uso de vehículos personales, sino que también pueden dirigirse a los hogares más ricos, siempre y cuando el transporte público y el transporte de mercancías reciban el tratamiento adecuado. Los impuestos sobre el combustible se consideran una fuente de ingresos sólida, eficiente y progresiva, y no requieren una gran capacidad administrativa. En **Bogotá** (Colombia), por ejemplo, aproximadamente el 25 % de la fase I del sistema de BRT *TransMilenio* se financió a través de un recargo local por combustible, y el 67 % de los impuestos sobre el combustible en Sudáfrica se gastan en el transporte municipal (aunque inicialmente no se destinaban específicamente a este objetivo).

Tarifas de los usuarios

Para cubrir los costes del transporte público, entre otros, se pueden cobrar tarifas. Aunque los expertos en finanzas públicas prefieren las tarifas de los usuarios para financiar los presupuestos operativos, los GLR de todo el mundo suelen necesitar subvenciones para sufragar los costes del transporte público. Se ha demostrado que las subvenciones a las tarifas aumentan el número de usuarios, mejoran el beneficio público de la ampliación del uso del transporte y reducen las externalidades negativas. Para promover la igualdad, las tarifas pueden reducirse para ciertos grupos de usuarios, y pueden cobrarse tarifas más altas en algunas rutas y a ciertos usuarios para ayudar a subvencionar las tarifas de los servicios que utilizan los pasajeros con menos ingresos.

Captación del valor del suelo

Los GLR también pueden utilizar la captación del valor del suelo basada en el desarrollo para crear fuentes de financiación sostenibles para los sistemas de transporte nuevos y ampliados. Los GLR pueden arrendar o vender derechos de urbanización en las zonas de las estaciones de transporte recientemente construidas, no solo para recaudar ingresos por la venta o el arrendamiento, sino también para aumentar la densidad de población y, a su vez, maximizar el uso de los pasajeros y los ingresos por tarifas. Del mismo modo, a medida que aumenta el valor de las propiedades cercanas a los nuevos corredores de transporte, las ciudades pueden intentar aumentar los ingresos que se obtienen de las zonas afectadas y aplicar los fondos resultantes a proyectos relacionados con el transporte. Aunque los impuestos sobre la propiedad pueden ser lucrativos y pueden estructurarse de forma progresiva, su administración puede ser costosa en comparación con las tasas relacionadas con los usuarios y los vehículos de motor.

Fuente: recuadro desarrollado por Paul Smoke y Jamie Boex para GOLD VI

Fuente: Walimai.photo. Flickr. Bayswater, Londres, Reino Unido.

Entre las fuentes de financiación del transporte público más utilizadas están los billetes, los impuestos sobre las ventas, los impuestos sobre la propiedad, los impuestos sobre el combustible, las tasas por el alquiler de estaciones y la publicidad. En 2016, **Seattle** (EE. UU.) consiguió recaudar 13,2 millones de dólares en multas de tráfico impuestas gracias a las cámaras de control de velocidad situadas en las zonas escolares; este dinero se utilizó para financiar proyectos de seguridad para el transporte escolar[78]. Sin embargo, el uso de este tipo de multas también puede reforzar las desigualdades, ya que los grupos de menores ingresos pueden llevarse la peor parte de estas sanciones, mientras que los grupos de mayores ingresos pueden no ver las multas como un elemento disuasorio eficaz.

Durante la pandemia de la COVID-19, las finanzas de la mayoría de los sistemas de transporte masivo del sector público sufrieron la pérdida de pasajeros y otras fuentes de ingresos. Por ejemplo, la Autoridad de Tránsito del **Área Metropolitana de Washington** (EE. UU.), cuya jurisdicción abarca Maryland, Virginia y el Distrito de Columbia, informó de una caída de los ingresos de alrededor del 80 % asociada al uso combinado de pasajeros de sus servicios de *Metrorail* y *Metrobus* en septiembre de 2020, en comparación con los niveles anteriores a la pandemia. Esto provocó un déficit de 200 millones de dólares en sus previsiones presupuestarias para 2020 y una reducción de ingresos prevista de 560 millones de dólares para 2021[79]. La agencia pública Transport for London (**Londres**, Reino Unido) perdió unos 100 millones de GBP en ingresos publicitarios en 2020-21[80]. Sin embargo, cabe destacar que, en su intento de generar ingresos en la era pospandémica, muchos GLR han considerado la posibilidad de redistribuir los beneficios de los grupos de altos ingresos o alta movilidad a los grupos de bajos ingresos o baja movilidad. Las fuentes de financiación para la movilidad deberían obtenerse de los grupos menos afectados por la pandemia, como los grandes propietarios y los grupos de altos ingresos con activos considerables y cuyos ingresos se vieron menos influidos por los confinamientos. En el caso de las ciudades del sur global, los gobiernos nacionales deberían considerar la posibilidad de movilizar fondos para rescatar los servicios de transporte público locales, tanto formales como informales, y proporcionar apoyo para atenuar el impacto del aumento de los costes derivados de la aplicación de las directrices de salud y seguridad[81].

Ante la necesidad de encontrar fuentes alternativas de financiación para los sistemas de transporte público al tiempo que se mantiene un acceso equitativo para todos los grupos de ingresos, la respuesta de algunos GLR ha sido implicar al sector privado en la explotación de estos servicios, así como en la construcción o el mantenimiento de las instalaciones existentes[82]. En los últimos tiempos, la posibilidad de desarrollar servicios de transporte masivo rápido en algunas ciudades ha dependido de asociaciones público-privadas. El BRT *TransMilenio* de **Bogotá** (Colombia) y su teleférico (*TransmiCable*) son un buen ejemplo de ello. Sin embargo, en algunas ciudades, la participación del sector público a veces se ha limitado a realizar controles reglamentarios y a establecer normas institucionales para garantizar la seguridad en el sector del transporte.

78 Safe Routes to School National Partnership, «Finding the Money: How Local Governments Generate Active Transportation Funding», 2019, https://bit.ly/38Fw9dP.

79 Liu Luyu, Jonathan Scheff, y Harvey J. Miller, «The impacts of COVID-19 pandemic on public transit demand in the United States», *PLoS ONE* 15, n.º 11 (2020); Mark Sweney, «TfL hit by £100m fall in ad revenue across tube, rail and bus network», *The Guardian*, 2021, https://bit.ly/3wKmk7z; National Governors Association, «Key Takeaways COVID-19 Impacts», 2020, https://bit.ly/3lGfvNW.

80 Sweney, «TfL hit by £100m fall in ad revenue across tube, rail and bus network».

81 Wol-san Liem, «The Pandemic, Local Public and Union Funding Transport Responses. Part II: The Global South», 2021, https://bit.ly/3GdlG5A; Wol-san Liem, «The Pandemic, Local Public and Union Funding Transport Responses. Part I: The Global North», 2020, https://bit.ly/3a9oeWg; Todd Litman, «Evaluating Public Transportation Local Funding Options», *Journal of Public Transportation* 17, n.º 1 (2014): 43-74; Safe Routes to School National Partnership, «Finding the Money: How Local Governments Generate Active Transportation Funding».

82 Tony Merna y Faisal F. Al-Thani, «Financing Infrastructure Projects», 2018, https://bit.ly/3MLrWE4.

4 Conectividad digital

El acceso desigual a las infraestructuras y tecnologías digitales ha sido un factor clave de las desigualdades urbanas y territoriales y ha puesto en peligro la distribución equitativa de las oportunidades de las personas para acceder a los servicios y a los medios de subsistencia. En este capítulo se argumenta que los GLR pueden, y deben, hacer avanzar la igualdad urbana y territorial promoviendo el camino Conectar de manera que aborde las disparidades digitales dentro de los territorios y entre ellos. Según el Banco Mundial, «al superar los obstáculos de información, complementar los factores de producción y transformar productos, las tecnologías digitales pueden hacer que el desarrollo sea más inclusivo, eficiente e innovador»[83]. Las investigaciones sobre los efectos de la penetración de internet sugieren que, por encima de un determinado umbral crítico, la penetración tiene una correlación positiva con el crecimiento económico nacional, aunque este sea más modesto en los países en desarrollo de lo que se había estimado anteriormente. Teniendo en cuenta que es poco probable que el crecimiento económico por sí solo reduzca la pobreza, los datos sobre si la adopción de internet puede mejorar la distribución de la riqueza son más contradictorios. Esta idea plantea que la difusión de internet afecta positivamente a los salarios, pero los trabajadores más cualificados son quienes más se benefician de la adopción de internet[84]. Se ha demostrado que las tecnologías móviles mejoran las ventas entre los agricultores y las poblaciones aisladas y pobres, como los pescadores de **Kerala** (India), ya que se mejora el acceso a la información sobre precios y sobre los compradores potenciales[85]. También se ha demostrado que el uso del teléfono móvil y de internet ayuda a la migración laboral, ya que permite a las personas migrantes mantener vínculos a distancia con su familia y amigos. Además, gracias a la adquisición de competencias en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), también han aumentado sus posibilidades de encontrar empleo.

Fuente: Emily Boyd. Flickr.
Conectividad en Vietnam.

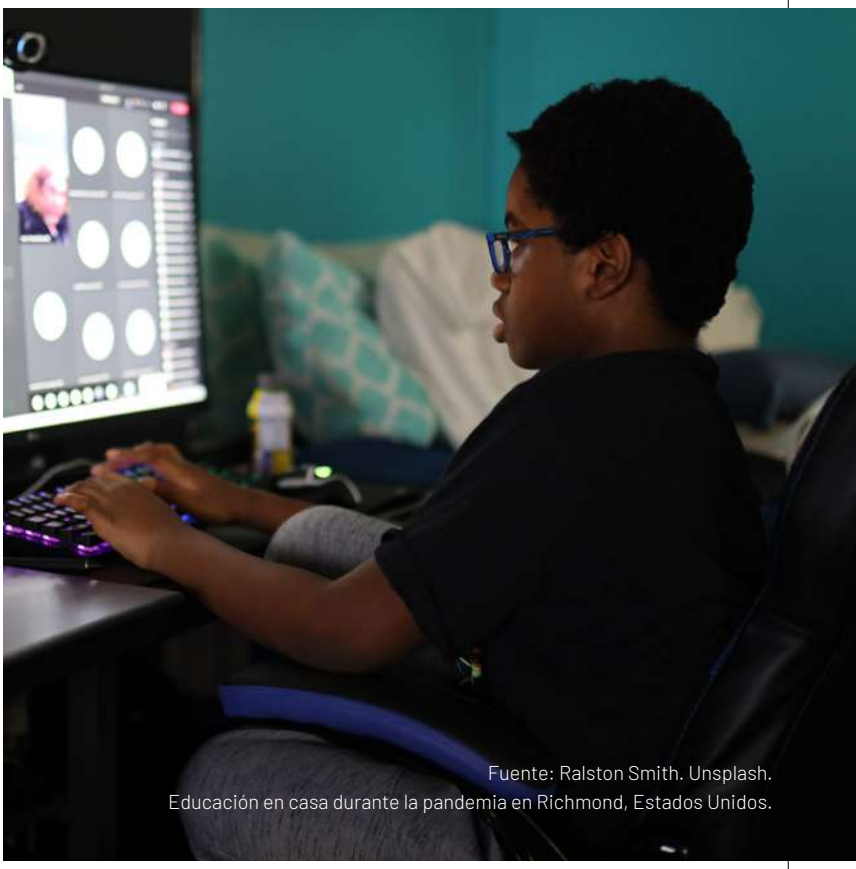
En cuanto a la conectividad digital a escala de las regiones urbanas, los confinamientos que impusieron los gobiernos en marzo de 2020 para evitar la propagación de la COVID-19 pusieron de manifiesto la importancia de que millones de personas tengan acceso a una comunicación regular y fiable en su día a día. Tras la conmoción inicial, una parte relativamente pequeña de

83 Banco Mundial, «World Development Report 2016: Digital Dividends» (Washington, DC, 2016), https://bit.ly/3lHzD20.

84 Hernan Galperin y M. Fernanda Viecens, «Connected for Development? Theory and evidence about the impact of Internet technologies on poverty alleviation», *Development Policy Review* 35, n.º 3 (2017): 315-36.

85 Robert Jensen, «The Digital Provide: Information -Technology, Market Performance, and Welfare in the South Indian Fisheries Sector», *Quarterly Journal of Economics* 122, n.º 3 (2007): 879-924.

los trabajadores, sobre todo del sector de los servicios, pudo trabajar desde casa con la ayuda de la tecnología digital (menos del 43 % en Londres, Reino Unido, una de las ciudades con más trabajadores y trabajadoras del sector de servicios del mundo), mientras que solo un número limitado de estudiantes pudo conectarse con sus profesores y compañeros de clase a través de internet[86].



Fuente: Ralston Smith. Unsplash.
Educación en casa durante la pandemia en Richmond, Estados Unidos.

4.1 Distribución del acceso a la conectividad digital y su evolución

Incluso antes de la pandemia, no cabe duda de que los cambios provocados por la creciente disponibilidad de teléfonos móviles inteligentes, los ordenadores con acceso a internet y las aplicaciones informáticas que facilitan su uso transformaron la manera en que la mayoría de las personas del planeta accedían a la información y se comunicaban entre sí. En las dos últimas décadas, la cobertura de las redes móviles ha crecido a un ritmo asombroso, aunque se ha ralentizado un poco en los últimos años. **En 2020, casi el 85 % de la población mundial tenía acceso a una red 4G, lo que representa el doble del acceso que había en 2015. En 2020, el 93 % de la población mundial tenía acceso potencial a internet por 4G, o al menos por 2G o 3G[87]. De hecho, ninguna región del mundo contaba con menos del 88 % de penetración de la red móvil.** Aun así, según los datos de la ONU, la disponibilidad del sistema 4G más rápido era considerablemente menor en los países menos desarrollados económicamente que en Europa o en la región de Asia-Pacífico: 44 % frente a 97,2 % y 94,2 %, respectivamente. Según el Banco Mundial, en los países en desarrollo, en 2015 había más hogares con teléfono móvil que con acceso a la electricidad o a un saneamiento adecuado[88].

Por muy impresionantes que sean estas cifras, **el simple hecho de disponer de las nuevas tecnologías no garantiza que vayan a transformar la vida de todas las personas de forma similar, ni que vayan a ayudar a las ciudades a ser más prósperas, más sostenibles o más igualitarias**: «las nuevas tecnologías generan nuevas oportunidades para crear nuevas industrias y transformar las antiguas, para presentar nuevas formas de organizar las empresas o las sociedades, para transformar el potencial de vida; pero estos cambios no son obligatorios, y en ciertas sociedades y en algunos lugares es muy posible que las oportunidades nunca se lleguen a aprovechar»[89].

Si se analizan con más detalle, las cifras que se han mencionado revelan importantes disparidades, no solo entre países sino también dentro de ellos. Por ejemplo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones estima que, en 2019, el 72 % de los hogares urbanos tenía acceso a internet, frente a solo el 38 % de los hogares rurales. Los porcentajes eran todavía más bajos en el caso del acceso a los ordenadores: 63 % en las zonas urbanas y 25 % en las rurales[90]. Sin embargo,

86 Michele Acuto, «Digital connectivity and the COVID-19 "forced experiment"», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022); Esteve Almirall, «Redefining connectivity - implications for LRGs», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

87 ITU, «Measuring digital development: Facts and figures 2021», 2021, https://bit.ly/3PDV0PI.

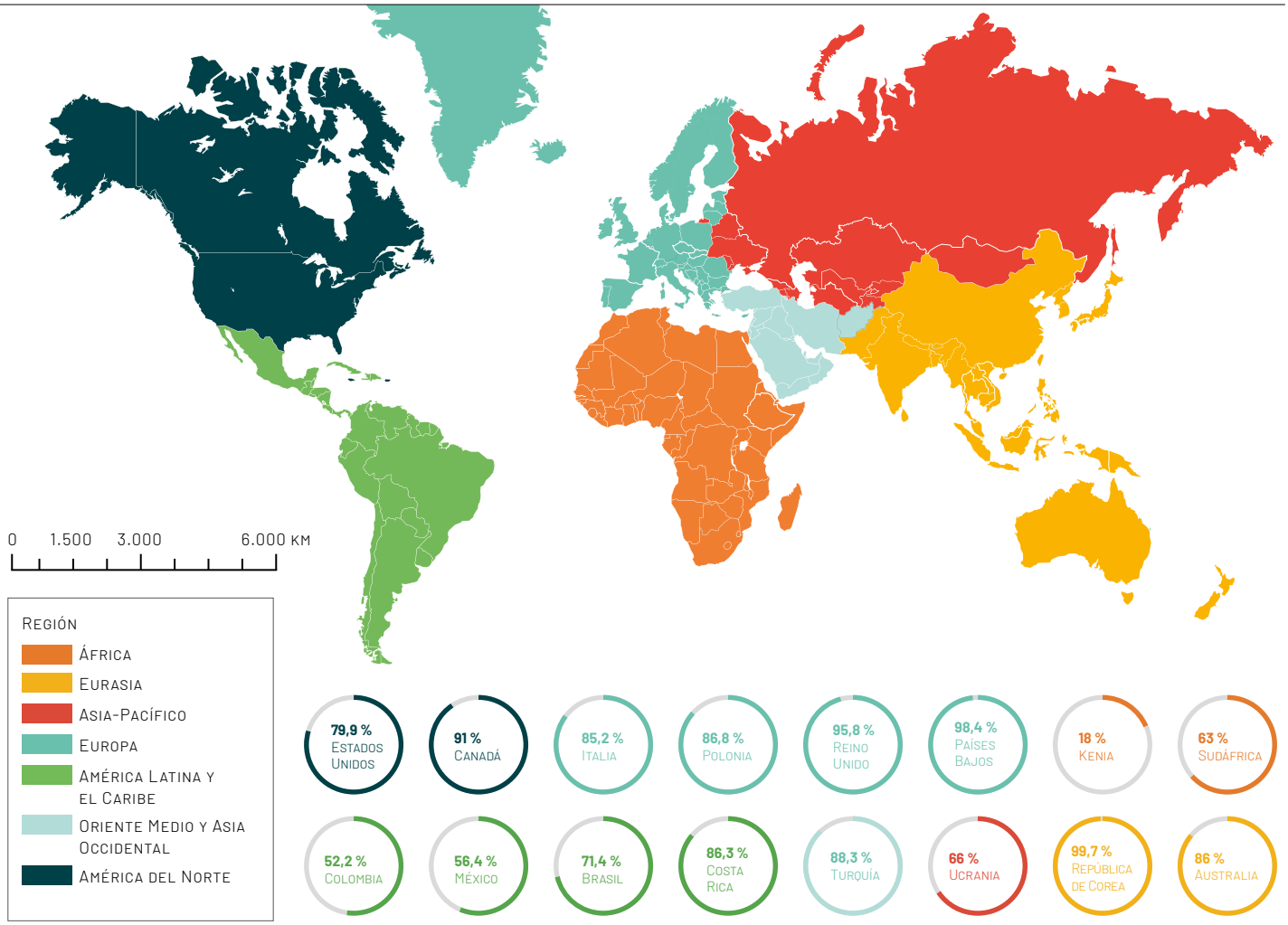
88 Banco Mundial, «World Development Report 2016: Digital Dividends».

89 Peter Hall, *Cities in Civilization* (Londres: Widenfeld & Nicholson, 1998), 943.

90 ITU, «Measuring digital development: Facts and figures 2021».

Figura 6.4

Proporción de hogares con acceso a internet en casa, 2019



Fuente: autores, basado en OCDE, «OECD Statistics», 2022, https://bit.ly/3lHCjg4, y ITU, «Digital Development Dashboard», 2022, https://bit.ly/3sTNmaf.
Nota: los datos de Australia son de 2017.

estas cifras son menos significativas de lo que en un principio puede parecer, dado que los ordenadores han ido perdiendo terreno en favor de los teléfonos móviles como principal puerta de acceso a internet.

No es de extrañar que el acceso a internet sea notablemente menor en los territorios nacionales que se caracterizan por las grandes distancias entre los núcleos de población, la escasez de conocimientos especializados y la falta de infraestructuras básicas y de capital de inversión. También hay diferencias relevantes entre las zonas urbanas y las rurales y entre las que tienen tasas de urbanización muy distintas. En África, por ejemplo, el 28 % de los hogares urbanos tienen acceso a internet, frente a un simple 6 % de los hogares rurales. En América, que es el continente más urbanizado del mundo, las diferencias son menos marcadas, pero sigue habiendo disparidades significativas en el acceso a internet: 74 % y 50 %, respectivamente. En dos tercios de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), menos del 70 % de los hogares rurales tienen acceso a la banda ancha rápida. Además, en más del 80 % de los países de la OCDE, los niveles de conectividad de banda ancha de los hogares difieren en más de un 10 % entre las zonas urbanas y las rurales, y la diferencia es superior al 20 % en dos tercios de los países de la OCDE[91].

Sin embargo, incluso cuando las cifras se desglosan según el entorno sea urbano o rural, siguen ocultando diferencias significativas en el acceso y el uso. Las

91 OCDE, «Transport Bridging Divides» (París, 2020), https://bit.ly/3MJxZZD; OCDE, *Regions and Cities at a Glance 2020* (París: OECD Publishing, 2020), https://bit.ly/3MA8NEq.

personas de entre 15 y 24 años son más propensas a utilizar internet que las de más edad o las más jóvenes[92]. Por ejemplo, en 2019, en la región de Asia-Pacífico, el 70 % de las personas jóvenes utilizaba internet con regularidad, en comparación con el 45 % de los demás grupos de edad. Sin embargo, la diferencia era menor en otras regiones, como en los Estados árabes (67 % frente al 55 %), Europa (96 % frente al 83 %) y América (90 % frente al 77 %). Además, los estudios realizados en España revelaron que el 83 % de las personas de entre 65 y 75 años que habían asistido a la universidad utilizaban actualmente las TIC, mientras que el porcentaje era solo del 45 % para las personas de la misma franja de edad que únicamente habían completado la educación secundaria, y del 14 % para las personas que solo habían completado la educación primaria[93]. En cambio, la brecha de género parece ser menos marcada: en todo el mundo, el 48 % de las mujeres y el 55 % de los hombres utilizaron regularmente internet en 2019. Las mayores diferencias se observaron en África, donde el 20 % de las mujeres y el 37 % de los hombres lo utilizaron, y en los Estados árabes, con un 47 % y un 61 %, respectivamente[94].

4.2 La brecha digital: el potencial de un enfoque basado en el respeto de los derechos apoyado por los GLR

Las estadísticas que se han presentado anteriormente señalan varias características importantes de la conectividad digital, así como el potencial de los GLR para utilizar iniciativas políticas con el fin de reducir las desigualdades dentro de sus ámbitos de influencia. Un concepto que ha surgido en las dos últimas décadas a partir de la observación de tales diferencias es el de «brecha digital», que pone de manifiesto las desigualdades en el acceso y uso de las TIC, como los teléfonos móviles e internet. Según la OCDE, la brecha digital hace referencia a «la diferencia entre personas, hogares, empresas y zonas geográficas de diferentes niveles socioeconómicos en lo que respecta tanto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación como a su uso de internet para distintos tipos de actividades»[95]. Aun así, **el hecho de entender y de abordar la brecha digital implica considerarla «no solo como un fenómeno tecnológico, sino también como un factor social, político y espacial»**[96].

En este sentido, la cuestión de la conectividad digital está más relacionada con la manera en que los grupos urbanos marginados acceden a las diferentes formas de tecnología, y las investigaciones destacan el potencial que ofrece el uso de dichas tecnologías, pero también los riesgos que conlleva[97]. Así, **la reducción de la brecha digital se ha convertido en un tema político importante para los gobiernos nacionales y también para los GLR**. Sin embargo, medir la brecha digital es muy difícil, tanto metodológica como empíricamente, ya que «es compleja, cambia rápidamente, es difícil de medir con exactitud y supone un serio reto a superar»; se trata de un problema multidimensional que es necesario observar «como un continuo que se mide utilizando múltiples variables como los ingresos, la edad, el nivel educativo y el grado de conocimientos técnicos»[98]. El concepto de brecha digital no se limita al acceso a las TIC por parte de los usuarios, sino que también implica todos los demás ámbitos de la vida urbana que se ven afectados por ella, o en los que la aplicación de la tecnología digital puede tener un impacto, como la gestión de las redes de infraestructuras, el acceso a los servicios de transporte y la gobernanza electrónica, entre otros. Por lo tanto, es fundamental que los GLR reflexionen sobre cómo concebir el camino Conectar de modo que ayude a reducir la brecha digital.

También es muy importante entender que **no basta lograr que los hogares tengan conexión a internet para garantizar que todas las personas se beneficien de ello por igual**. La pandemia ha puesto de manifiesto que una conexión a internet en casa es insuficiente en situaciones

92 ITU, «Measuring digital development: Facts and figures 2021».

93 Pensium, «La digitalización en las personas mayores», 2020, https://bit.ly/3sV65Ce.

94 ITU, «Measuring digital development: Facts and figures 2021».

95 Gloria Goncalves, Tiago Oliveira, y Frederico Cruz-Jesus, «Understanding individual-level digital divide: Evidence of an African country», *Computers in Human Behavior* 87 (2018): 276-91.

96 Barney Warf, «Urban informatics and e-governance», en *Handbook of Urban Geography*, ed. Tim Schwanen y Ronald van Kempen (Cheltenham: Edward Elgar, 2019), 311-26.

97 Gina Porter et al., «Youth Livelihoods in the Cellphone Era: Perspectives from Urban Africa», *Journal of International Development* 30, n.o 4 (2018): 539-58.

98 Warf, «Urban informatics and e-governance», 314.

extremas en las que varios miembros de un mismo hogar necesitan acceso diario, simultáneo y fiable a la red, así como disponer de dispositivos personales. El problema es tanto económico como práctico, ya que es necesario que todos tengan acceso ilimitado a un dispositivo cuando lo necesiten, y que dispongan del ancho de banda necesario para que varios usuarios puedan conectarse a internet de forma fiable al mismo tiempo. Otro problema relacionado es que algunas normas culturales dictan que algunos miembros del hogar tienen prioridad de acceso sobre otros (por ejemplo, los niños sobre las niñas), como se ha observado en el caso de otros recursos domésticos escasos, como el transporte[99].

Un tema distinto al acceso es el uso de internet. En este caso, la competencia técnica es la cuestión clave. El uso de internet no solo requiere un acceso físico, sino también ciertas habilidades técnicas y la confianza para resolver problemas inesperados, así como cierto sentido crítico, y tal vez también cierta valoración ética, para aprovechar al máximo lo que nos ofrece. En la Unión Europea, los usuarios con altos ingresos de los países más conectados tienen muchas más probabilidades de utilizar los servicios de internet que los usuarios más pobres de los países menos conectados[100]. Entre los países de la OCDE, las regiones más prósperas suelen ofrecer mejores condiciones para explotar las posibilidades de trabajo a distancia y cuentan con un mayor porcentaje de población que las aprovecha, mientras que en las regiones menos prósperas suele haber muchas menos oportunidades de este tipo[101]. Aunque el volumen de información disponible en internet crece exponencialmente año tras año, la mayor parte sigue estando en inglés, sobre todo para los ámbitos técnicos y culturales; ello denota los sesgos culturales de los usuarios que generan contenidos.

Con el aumento de la penetración de las tecnologías y los servicios digitales, las desigualdades en su acceso y su uso implican que el acceso a los derechos básicos de algunas personas y comunidades puede estar en peligro. Esto incluye el derecho al trabajo, a la salud y a la educación de calidad, así como la igualdad de oportunidades. La Unión Europea ha sido pionera en el concepto de «derechos digitales», y en particular en relación con la privacidad, el acceso a los datos, la transparencia y la responsabilidad tecnológica. El *Reglamento general de protección de datos de 2016* supuso un gran paso en este sentido. Ciudades como **Barcelona** (España) han expresado inquietudes similares. Su ayuntamiento ha promovido activamente un «modelo de ciudad digital basado en los derechos» que «garantiza los derechos y libertades fundamentales (privacidad, participación y control ciudadano); regula democráticamente las tecnologías emergentes (inteligencia artificial, 5G) en función de su uso social, y ha incorporado la dimensión digital al conjunto de derechos sociales (educación, atención social, accesibilidad y vivienda)»[102]. La preocupación por la privacidad, la protección de datos y la transparencia de los algoritmos ha llevado incluso a la Unión Europea a proponer la prohibición del uso de sistemas que utilicen el reconocimiento de imágenes faciales en los espacios públicos[103].

La pandemia ha acelerado las transformaciones en curso en relación con la prestación de servicios públicos a distancia y en línea. Los cambios más profundos se han observado en los servicios sanitarios y de salud. Antes de la pandemia, en Europa ya se habían dado pasos importantes en esta dirección en el ámbito de la prestación electrónica de servicios de salud[104], Administración a distancia[105] y servicios públicos inteligentes[106]. Sin embargo, existe el peligro de que esto agrave la brecha existente entre las zonas urbanas y las rurales en lo que respecta a la escala y la calidad de la prestación de asistencia sanitaria local, aunque las nuevas tecnologías también ofrecen posibilidades para ayudar a resolver esta brecha[107]. En los Países Bajos, las personas mayores de 75 años han vuelto a instalarse en las zonas urbanas para poder acceder más fácilmente a los servicios públicos y sociales[108]. Sin embargo, las nuevas tecnologías también ofrecen la posibilidad de contrarrestar estos desplazamientos y garantizar que los y las habitantes de las zonas rurales dispongan de niveles de cobertura sanitaria similares a los de las zonas urbanas. En particular, el seguimiento a distancia es un elemento fundamental de la salud electrónica, o telesalud, y esto es especialmente importante en el contexto de las enfermedades crónicas asociadas a una sociedad que envejece.

99 Caroline Moser, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training* (Londres: Routledge, 1993); Caren Levy, «Travel choice reframed: "deep distribution" and gender in urban transport», *Environment and Urbanization* 25, n.º 1 (2013): 47-63; Sylvia Chant y Kerwin Datu, «Women in Cities: Prosperity or Poverty? A Need for Multi-dimensional and Multi-spatial Analysis», en *The City in Urban Poverty*, ed. Charlotte Lemanski y Colin Marx (Londres: Palgrave Macmillan, 2015), 39-63.

100 Banco Mundial, «Informe sobre el desarrollo mundial: Dividendos Digitales.» (Washington, DC, 2016), https://bit.ly/3wKMBSi.

101 OCDE, «Transport Bridging Divides»; OCDE, *Regions and Cities at a Glance 2020*.

102 Guillem Ramírez Chico, «Connect the City: Rights, Justice and the Digital Divide», *Green European Journal*, 2020, https://bit.ly/3wTMg0k. Véase también Cities for Digital Rights Network: https://bit.ly/201DSap.

103 Almirall, «Redefining connectivity - implications for LRGs».

104 Comisión europea, «Salud electrónica», Configurar el futuro digital de Europa, 2022, https://bit.ly/3XTRnZz.

105 Comisión europea, «Administración electrónica y servicios públicos digitales», Configurar el futuro digital de Europa, 2022, https://bit.ly/3DqDutS.

106 Comisión europea, «Servicios y entornos públicos digitales», Configurar el futuro digital de Europa, 2022, https://bit.ly/3kTBtzQ.

107 Rory Clarke y Claire MacDonald, «Can healthcare policy and technology heal rural-urban divides?», *OECD Observer*, 2018, https://bit.ly/3z0K5JV.

108 Petra A. De Jong, Philip McCann, y Aleid E. Brouwer, «Moving up and down the urban hierarchy: age-articulated interregional migration flows in the Netherlands», *The Annals of Regional Science* 57 (2016): 145-64.

Fuente: Bru Aguiló. Flickr.
Una reunión de Decidim en Barcelona, España.

Los encargados de suministrar los servicios TIC suelen ser empresas privadas, a menudo multinacionales, que disponen del capital necesario para invertir en infraestructuras y conectividad locales. Ello plantea la cuestión de cómo deben regularse los servicios que prestan. Las limitaciones del monopolio que ejercen las grandes empresas de telecomunicaciones han provocado que 800 municipios de Estados Unidos creen sus propias empresas (véase el recuadro 6.6). En general, estos servicios están regulados por los gobiernos nacionales a través de organismos especializados que dependen de sus respectivos ministerios de comunicaciones. Los GLR no suelen tener voz en la regulación de estos organismos, aunque sí tienen cierto control sobre el uso de algunas TIC dentro de sus respectivas jurisdicciones, tal y como se destaca en el debate sobre las escalas de conectividad en la sección 5. Un ejemplo de ello es el uso de aplicaciones de transporte como Uber, que están oficialmente prohibidas en algunas ciudades europeas y están estrictamente reguladas por Transport for London (**Londres**, Reino Unido), así como por los gobiernos nacionales de países como Colombia y Alemania.

Las tecnologías digitales ofrecen la promesa de una participación democrática más abierta y amplia en las ciudades. Un buen ejemplo de ello es *Decidim* (véase más información en el capítulo 9, Democratización), una plataforma de código abierto que se utiliza en más de 100 ciudades de 20 países para una serie de procesos que implican la participación cívica, como la planificación estratégica, los presupuestos participativos y las consultas ciudadanas[109]. Una plataforma similar es *Consul*, que se describe a sí misma como «la herramienta de participación ciudadana más completa para un gobierno abierto, transparente y democrático»[110]. A pesar de su flexibilidad, estas plataformas comparten los mismos problemas que han afectado a la participación ciudadana durante muchos años. Entre ellos, la autoselección de los participantes, que muchas veces quieren defender un interés particular, y los insuficientes incentivos para que otras opiniones estén representadas. En consecuencia, es

Recuadro 6.6
Iniciativas de servicios de telecomunicaciones de la comunidad

En Estados Unidos, los gobiernos estatal y federales no adoptaron medidas para abordar la cuestión de la desigualdad de acceso provocada por la concentración de poder en manos de cuatro grandes empresas. Por ello, 800 municipios estadounidenses decidieron crear redes de banda ancha de alta velocidad mediante cables de fibra óptica. Para ello, utilizaron empresas locales de propiedad pública y, en algunos casos, operaron en cooperación con consorcios intermunicipales. De este modo, pudieron aprovechar sinergias y economías de escala que fueron muy significativas para los centros más pequeños y pobres. **Thomasville** (Georgia); **Tullahoma** y **Chattanooga** (Tennessee); **Wilson** (Carolina del Norte), y **Mount Washington** (Massachusetts) son solo algunos de los municipios en los que las autoridades locales, las comunidades locales organizadas en redes cooperativas y las empresas de servicios públicos unieron sus fuerzas para establecer su propia infraestructura de telecomunicaciones de interés común. No fue fácil, ya que tuvieron que superar obstáculos legales, como las leyes de «preferencia» que impulsaron los grupos de presión de las empresas y que se aprobaron en 19 estados de EE. UU. en 2020 con el objetivo de impedir que las autoridades municipales pudieran establecer y explotar sus propios servicios públicos locales de banda ancha. De los 800 sistemas locales, ahora 500 son de titularidad pública. Este enfoque ha dado sus frutos rápidamente: en Tullahoma, el crecimiento del empleo ha duplicado la media del estado de Tennessee, y en Chattanooga se ha atribuido a la red la creación de 2.800 nuevos puestos de trabajo y la aportación de 1.000 millones de dólares a la economía local.

Fuente: Thomas M. Hanna y Christopher Mitchell, «United States: Communities providing affordable, fast broadband Internet», Transnational Institute Working Paper, 2019, https://bit.ly/3LPjv9q.

109 Alejandra González, Sivan Pätsch, y Katja Henttonen, «Decidim. Free Open-Source participatory democracy for cities and organizations», 2022, https://bit.ly/3z4lSSS.

110 IDB et al., «Consul Project», 2022, https://bit.ly/3MMrDbU.

posible que las personas que se sienten menos seguras de sí mismas no se atrevan a utilizar las tecnologías en línea, por muy buenas que sean sus interfaces de usuario. Por otro lado, algunos observadores creen que la aplicación de la inteligencia artificial puede contribuir a aumentar la participación y a moderar la preponderancia de los participantes más ruidosos[111].

4.3 Ciudades inteligentes para alcanzar la igualdad urbana y territorial

En los últimos años, el concepto de «ciudad inteligente» se ha hecho muy popular en la terminología urbana. A pesar de que no existe una definición ampliamente consensuada sobre este concepto, las empresas internacionales del sector de las TIC lo han promovido sin cesar. Los GLR de todo el mundo, alentados por el creciente volumen de datos que recopilan regularmente los organismos públicos y privados, y con la promesa de proporcionar una mayor eficiencia en la gestión de sus operaciones diarias, se han comprometido a realizar inversiones a gran escala en proyectos de infraestructura digital con el pretexto de crear una ciudad inteligente. Sin embargo, existe la inquietud de que estos proyectos no puedan cumplir con los resultados prometidos y esperados, lo que también ha suscitado cierta aprensión respecto a la falta de transparencia y privacidad en el uso de los datos recopilados cuando las personas, las empresas privadas y los gobiernos utilizan las tecnologías digitales[112].

La ciudad inteligente se ha definido como «la aplicación de diversas TIC con el objetivo de crear una mejor experiencia de vida para la población de una ciudad»[113]. Esta y otras definiciones similares sitúan el uso de tecnologías digitales «inteligentes» en el centro del concepto de ciudad inteligente, y algunos expertos consideran que esto responde a un impulso agresivo por parte de las corporaciones comerciales para ganar mayores cuotas de mercado y mejorar su imagen de marca a través de acciones asociadas a nuevas ciudades o a ampliaciones de ciudades existentes. Hay quien argumenta que un enfoque excesivo en la tecnología pasa por alto las necesidades más apremiantes de los ciudadanos y ciudadanas y de las pequeñas empresas de las ciudades, y sobre todo de las personas que no pueden acceder a dichas tecnologías. El hecho de que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 hable de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, pero no mencione las ciudades inteligentes, ha llevado a algunos académicos a proponer que las ciudades adopten primero este objetivo como general y luego busquen formas de utilizar tecnologías innovadoras para cumplirlo[114]. **No hay nada intrínsecamente malo en tratar de sacar el máximo partido a la tecnología digital y a los macrodatos que se derivan de su uso, pero los GLR deben tener cuidado y evaluar los grandes proyectos TIC de forma crítica para que no acaben intensificando las desigualdades existentes.** Hay varios temas problemáticos: las desigualdades en el acceso a la tecnología, el posible mal uso de los datos, la ciberseguridad y la política algorítmica. En cuanto a la ciberseguridad, cabe señalar que cuanto más depende de internet una institución para la prestación de servicios, como un gobierno municipal, mayores son los riesgos de ciberseguridad[115].

El concepto de «política algorítmica»[116] surge de la observación de que las tecnologías no son herramientas neutrales, sino el resultado de la aplicación de valores y decisiones sociales a la recopilación y el procesamiento de datos. En las ciudades se recogen a diario enormes cantidades de información sobre el tráfico de peatones y vehículos motorizados. Se hace con sensores interactivos, el seguimiento digital de los teléfonos móviles, los carteles de las carreteras y otros medios. Cuantos más sensores tenga una calle, más eficaz será el sistema de información. Esta información puede utilizarse para supervisar los flujos de tráfico y responder a los cuellos de botella y a las situaciones de emergencia. Sin embargo, las respuestas derivadas del uso de las nuevas tecnologías dependen tanto de la disponibilidad de la información como de quién recoja los datos y de qué forma. Los GLR pueden utilizar estos datos para reprogramar los semáforos, de manera que el tráfico pueda fluir más libremente, o para modificar las rutas de transporte. Aun así, es importante que los GLR sean conscientes de la necesidad de contar con sistemas de transporte público que den servicio a todos los sectores

111 Almirall, «Redefining connectivity - implications for LRGs».

112 Igor Calzada, Marc Pérez-Batlle, y Joan Batlle-Montserrat, «People-Centered Smart Cities: An exploratory action research on the Cities' Coalition for Digital Rights», *Journal of Urban Affairs*, 2021, https://bit.ly/3wImagP.

113 Abbas Shah Syed et al., «IoT in Smart Cities: A Survey of Technologies, Practices and Challenges», *Smart Cities* 4, n.º 2 (2021): 429-75.

114 Zaheer Allam y Peter Newman, «Redefining the Smart City: Culture, Metabolism and Governance», *Smart Cities* 1, n.º 1 (2018): 4-25.

115 Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad, «ENISA Threat Landscape 2021», 2021, https://bit.ly/3yV80KG.

116 Monica M. Brannon, «Data-driven divides: Smart cities and techno-racial segregation», en *Handbook of Emerging 21st-Century Cities*, ed. Kris Bezdecny y Kevin Archer (Cheltenham: Edward Elgar, 2018), 342-63.

de la población y no basen sus decisiones únicamente en la eficiencia económica. A veces, es posible que los macrodatos indiquen que dar servicio a determinadas paradas no es rentable, ya que pocas personas las utilizan para acceder al transporte público. Sin embargo, eliminar esas paradas de las rutas de transporte podría acentuar las desigualdades.

También puede haber sesgos inherentes al método como se recogen los datos, así como a la forma en que se procesan. En **Kansas City** (EE. UU.), por ejemplo, se ha demostrado que las autoridades de la ciudad, incluida la policía, respondieron de forma distinta a datos similares que se recopilaron sobre el uso de los espacios públicos en dos zonas diferenciadas de la ciudad. La primera era una zona del centro que se estaba regenerando comercialmente, y la segunda, los barrios del este de la ciudad, habitados mayoritariamente por personas de raza negra. **Los algoritmos que se utilizan para procesar una masa de datos similares recogidos mediante sensores en distintas partes de una misma ciudad pueden elaborar perfiles de las personas y etiquetarlas como «consumidores respetuosos con la ley» o como «delincuentes»**[117]. Los sesgos que existen en los procedimientos administrativos (por ejemplo, contra las personas semialfabetizadas que no son capaces de rellenar correctamente un formulario oficial, o contra las mujeres que son cabeza de familia en sociedades que asumen que solo los hombres pueden desempeñar este papel) se replican cuando dichos procedimientos se traducen en código digital. Eso significa que, cada vez que se permita que una máquina tome una decisión concreta (por ejemplo, emitir una multa) o tenga que seguir alguna instrucción, estos sesgos tenderán a aplicarse de forma universal.

Si se toma conciencia de estos riesgos se podrían aplicar mejoras en el diseño de la recopilación y el tratamiento de los datos que podrían ayudar a alcanzar un objetivo concreto, como el de promover ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. El «experimento forzado» que supuso la pandemia de la COVID-19 aceleró el uso de los datos en las herramientas de seguimiento de las ciudades, como por ejemplo los cuadros de mando y los sistemas de información pública. Una encuesta realizada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en 2021 entre 35 gobiernos municipales de 20 países demostró que, cuando estalló la pandemia, las herramientas digitales preexistentes les permitieron responder de forma más eficaz y eficiente. Más de un tercio de estas ciudades declararon que sus sectores de movilidad y transporte ya estaban muy digitalizados. Ello contrasta con los niveles medios de digitalización de sus servicios públicos y operaciones internas, así como con los niveles bajos, o muy bajos, de coordinación y gestión digital dentro de la organización de las economías de las mismas ciudades[118]. Para ayudar a controlar la propagación del virus y asegurar que se mantuviera el distanciamiento social, varios GLR instalaron sensores que les permitían controlar la ocupación de los espacios públicos, incluyendo plazas y playas. El 86 % de los encuestados dijo que había autorizado que los trámites oficiales, como los pagos de servicios básicos y las transacciones oficiales, se realizaran a través de internet, y dos tercios afirmaron que habían introducido nuevas aplicaciones para teléfonos inteligentes para hacer más accesibles los servicios sanitarios. Varios GLR crearon plataformas en línea para ayudar tanto a la ciudadanía como al propio personal a acceder a una serie de servicios de apoyo, incluidos los relacionados con la salud mental y la ayuda financiera.

El GLR de Singapur fue elogiado por impulsar la digitalización para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información sobre salud pública, la movilización comunitaria e incluso la telemedicina. **Seúl** (República de Corea) generó actualizaciones casi en tiempo real para sus rastreadores y cuadros de mandos; ello forma parte de su filosofía de «ciudadanos y ciudadanas como alcaldes». El seguimiento del bienestar de la población también se ha convertido en un concepto importante para ciudades como **Turín** (Italia), que abrió una plataforma de colaboración masiva llamada *Torino, come stai?* (*Turín, ¿cómo estás?*), en la que las personas podían publicar actualizaciones. **Detroit** (EE. UU.) apoyó un programa digital de entrega de alimentos y dirigido a las personas que se aislaban como consecuencia de una infección por COVID-19, así como un mapa interactivo para ayudar a localizar fuentes de provisiones cercanas. La modelización, predicción y orientación de los movimientos espaciales también se convirtió en un foco de actividad para algunos gobiernos municipales, como el de **Melbourne** (Australia), cuya cooperación con la Universidad de Melbourne proporcionó un análisis en tiempo real de los patrones de conectividad para ayudar a controlar la propagación del virus entre la población local. Esto también condujo al desarrollo de un sistema de modelización basado en agentes que puede ayudar a combatir una amplia variedad de futuras crisis sanitarias. El Observatorio de la Ciudad-región de **Gauteng** (Sudáfrica), un organismo público que supervisa esta conurbación de 12 millones de habitantes desde hace varios años, desarrolló un conjunto de herramientas similares para recopilar y aplicar información basada en pruebas para controlar la salud pública durante la pandemia[119].

En 2015, el gobierno de la India puso en marcha una ambiciosa *Misión de Ciudades Inteligentes* destinada a promover «ciudades que proporcionen infraestructuras básicas y den una calidad de vida digna a sus ciudadanos y ciudadanas, un entorno limpio y sostenible y soluciones

117 Brannon.

118 CGLU, «Smart cities study 2021» (Barcelona, 2021).

119 Acuto, «Digital connectivity and the COVID-19 "forced experiment"».

Fuente: Ben Brophy. Flickr.
Un cibercafé en Valladolid, Yucatán, México.

inteligentes»[120]. Además del objetivo de invertir en infraestructuras básicas, servicios, vivienda para las personas pobres, seguridad y protección, el programa también tiene un enfoque tecnológico y destaca la importancia de proporcionar infraestructuras que faciliten la digitalización en la gobernanza y las transacciones de mercado. Para ponerlo en práctica se creó un «vehículo de propósito especial», según el modelo de alianza público-privada. Sin embargo, al final de la primera fase del programa, en 2021, solo se había gastado una cuarta parte del presupuesto y alrededor del 49 % de las tareas programadas estaban incompletas, con un notable retraso en varias ciudades. Este programa se criticó por su gran dependencia de la inversión extranjera y la financiarización, y la correspondiente deuda externa. También se criticó por no haber aprovechado la capacidad nacional de innovación tecnológica del país y por haber pasado por encima del proceso democrático. Además, una investigación que se llevó a cabo en 2018 concluyó que solo el 22 % de la población de la India podría beneficiarse de la misión, y hay quien teme un aumento de los desalojos forzosos y la consiguiente gentrificación de las zonas que reciben la inversión, además de los problemas relacionados con la privacidad de los datos y la marginación digital[121].

A pesar de que en las grandes ciudades y las naciones ricas la tecnología digital está ampliamente disponible, ponerla al alcance de la población periférica o marginal sigue siendo un gran reto. Esto ocurre en algunas de las mayores ciudades del mundo, como **Ciudad de México** (México), donde muchas de las personas que residen en Iztapalapa, el distrito más grande de la ciudad (1,8 millones de habitantes), carecen de acceso regular a internet y de las habilidades necesarias para utilizarlo. Para hacer frente a este problema, en 2017 se puso en marcha el proyecto *Aldea Digital Iztapalapa*: una colaboración entre el gobierno local, una organización filantrópica local y dos empresas privadas de telecomunicaciones. El objetivo principal del proyecto, que era promover una mayor inclusión digital, impulsó la creación de una zona de 865 m^2 que ofrecía wifi gratuito, actividades educativas, asesoramiento sobre emprendimiento y promoción de pequeñas y medianas empresas. Está abierto los siete días de la semana para personas de todas las edades y ofrece más de 120 cursos y talleres al año[122].

Un reto aún mayor es, sin duda, ofrecer acceso a la tecnología digital en zonas rurales remotas y relativamente inaccesibles. El caso de **Tusheti** (Georgia), una zona montañosa remota que atrae sobre todo a turistas en verano, es otro ejemplo de asociación entre múltiples actores que permitió la conexión digital incluso en invierno, cuando las carreteras locales se vuelven prácticamente intransitables y las personas que viven allí se quedan aisladas del resto del país. Este proyecto fue el resultado de la colaboración entre una organización internacional sin ánimo de lucro y varias empresas locales de internet. Se instaló un sistema de internet fijo e inalámbrico de alta velocidad (que utiliza ondas de radio en lugar de cables) gestionado conjuntamente, sin ánimo de lucro, por el Fondo de Desarrollo de Tusheti y los habitantes locales. El sistema funciona con energía solar, una fuente que no se puede garantizar en invierno debido a las largas noches y las bajas temperaturas, que pueden dañar las baterías. El acceso fiable a internet ha contribuido a atraer más turistas a la zona y ha conseguido ampliar el acceso a los mercados para los productores locales. Las personas que viven allí ahora disponen de acceso a servicios de salud y educación en línea. La mejora de las infraestructuras de transporte en lugares remotos puede ser cara, pero este caso demuestra que, incluso a corto plazo, el hecho de proporcionar conectividad digital puede servir como sustituto viable de muchas actividades. También puede servir para salvar vidas que, de otro modo, requerirían infraestructuras costosas y estacionalmente vulnerables, como caminos rurales de mejor calidad[123].

120 Habitat International Coalition, «"Smart Cities" for Whom? Addressing Digital Connectivity in India», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

121 Habitat International Coalition.

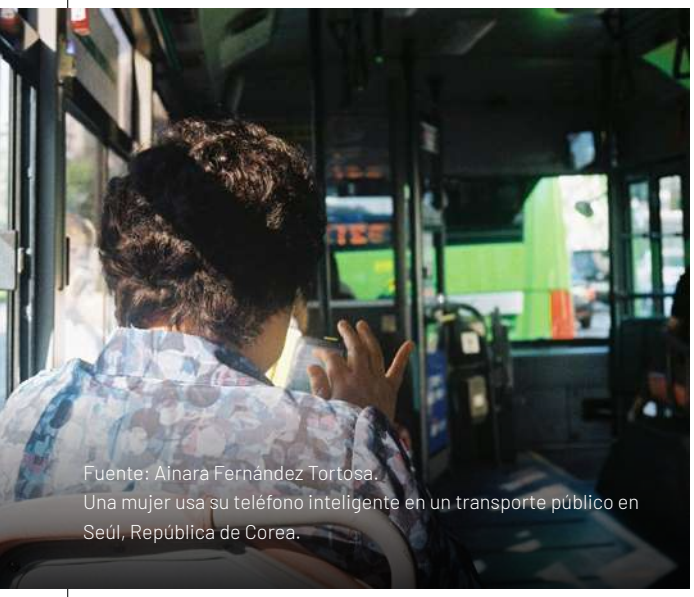
122 CGLU Ciudades digitales, «Digital Villages: Guaranteeing digital connectivity in peripheral areas», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

123 CGLU Ciudades digitales.

5 Escalas y operadores de la conectividad: el alcance de la acción de los GLR

Tal y como se ha visto en el capítulo 3 de este informe, normalmente los GLR son responsables de más de un tercio de todas las inversiones del sector público que se realizan en el mundo. En las ciudades que crecen rápidamente, una parte importante de estas inversiones se destina al transporte, como carreteras, puentes y transporte público, así como al espacio público. Aunque las carreteras nacionales que atraviesan las ciudades suelen ser responsabilidad de las autoridades nacionales, los GLR normalmente son los responsables de la planificación y el mantenimiento de este tipo de infraestructuras a escala de la ciudad. También son responsables del diseño de los planes de desarrollo urbano, incluidos los planes de uso del suelo, que ayudan a orientar el desarrollo de las ciudades. Estos planes, que pueden tener una escala metropolitana, establecen una visión física del desarrollo futuro de una ciudad, normalmente durante un período de cinco, diez o más años, basándose en proyecciones de crecimiento y previsiones de cambio económico que a menudo se guían por objetivos sociales y medioambientales.

Además de la gestión de los servicios de transporte público, los GLR normalmente también son responsables de asignar las rutas de transporte público y de regular y, si es necesario, sancionar a los proveedores de transporte que no cumplan la normativa oficial. En los GLR más grandes, para la gestión de los sistemas de transporte masivo puede contratarse parcialmente a empresas privadas, pero las autoridades locales siguen siendo las responsables de supervisar su rendimiento. Esta responsabilidad, tanto en lo que se refiere a las decisiones sobre las partes de la ciudad que deben cubrirse, como en el control de los tipos de servicios que deben ofrecerse, es clave para poder alcanzar una mayor igualdad dentro de los territorios locales. También toman decisiones similares sobre la planificación, el diseño y el mantenimiento de los espacios públicos, como los parques y las plazas. Dichas decisiones también tienen implicaciones relacionadas con los habitantes de la ciudad que tendrán acceso a ellos, y cómo se utilizarán. La seguridad de los usuarios también suele ser, al menos parcialmente, responsabilidad de la policía local, que también tiene la facultad de restringir su uso. Esta potestad puede aplicarse, por ejemplo, a los vendedores ambulantes informales, a quienes es posible que se acose o desaloje, con consecuencias no solo para su medio de subsistencia, sino



Fuente: Ainara Fernández Tortosa.
Una mujer usa su teléfono inteligente en un transporte público en Seúl, República de Corea.

también para sus clientes, que puede que no tengan otra forma viable de hacer sus compras diarias.

En muchos países, los GLR también son responsables del desarrollo económico local y tienen potestad legal para ofrecer incentivos (como exenciones fiscales o alquileres subvencionados en polígonos industriales locales) a los inversores. En algunos casos, como en Vietnam y, más recientemente, en Cuba, también pueden ser responsables de recaudar impuestos sobre los beneficios obtenidos por las empresas bajo su jurisdicción. Muchos GLR tienen autoridad discrecional para apoyar a las pequeñas empresas, incluidos los negocios en domicilios. Se trata de una función especialmente relevante en cuanto al potencial de promoción de la conectividad digital para aumentar la igualdad. Si se dan las condiciones adecuadas, los GLR también pueden ofrecer apoyo no dinerario a las pequeñas y medianas empresas que, en otras circunstancias, carecerían de medios para pagar servicios como el diseño de sitios web y la comercialización de productos, e incluso pueden alojar a empresas locales en portales web de los GLR.

Esta sección examina cómo los GLR pueden intervenir, a diferentes escalas, a través de políticas y de la planificación, de acuerdo con sus competencias, para promover el camino Conectar de modo que contribuya a una mayor igualdad urbana y territorial. Las escalas en las que actúan los GLR son el hogar, el barrio, la ciudad y la región metropolitana. Para cada escala, **se pueden identificar factores que pueden facilitar la conectividad** que no son intrínsecos a las personas u organizaciones, sino externos a ellas, y pueden ser movilizados por el mercado, el Estado u otras organizaciones y personas.

Este enfoque trata de ofrecer «igualdad de oportunidades» y permitir que cada actor decida lo que es mejor para él o ella en determinadas circunstancias específicas. Se opone al enfoque de la «igualdad de resultados», que asume que ciertas actividades (como el trabajo remunerado y las compras) son intrínsecamente más valiosas que otras (por ejemplo, la visita a un familiar mayor o el trabajo voluntario). Este último enfoque se utiliza normalmente para justificar grandes inversiones en infraestructuras de transporte que pueden beneficiar principalmente, o incluso exclusivamente, a determinados sectores de la población, como los conductores de vehículos privados o los trabajadores asalariados masculinos[124].

En términos de conectividad, es posible **identificar factores de desigualdad** específicos de cada actor en cada escala. Se trata de rasgos intrínsecos a los diferentes actores o grupos de actores y que están relacionados con características como la edad, el género, la discapacidad, la etnia y las competencias, en el caso de los miembros de un hogar. De manera similar afectan a las pequeñas empresas, incluidas las que se impulsan desde casa, ya que los propietarios de pequeñas empresas generalmente carecen de los recursos necesarios para adquirir capacidades adicionales que complementen las suyas. Aunque quienes dirigen las empresas y las organizaciones (aunque con la ayuda de máquinas, incluidos los dispositivos digitales) son las personas, estas características también se encuentran en otras escalas. Sin embargo, por encima de la escala de los hogares se encuentran otros factores que impulsan la desigualdad. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones que operan a escala de la ciudad, incluidos los GLR, se puede considerar fundamental para que las empresas funcionen o crezcan el acceso al capital financiero, a la información y a las habilidades en tiempo real, entre otros.

El tercer elemento del marco conceptual consiste en **identificar el potencial individual de cada actor para aprovechar los beneficios de una mayor igualdad** relacionada con la conectividad. Se trata de áreas que los responsables de los GLR y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han identificado en la documentación académica y que se consideran esenciales para ampliar el acceso a las oportunidades. También son áreas en las que los gobiernos nacionales y locales tienen cierto potencial de acción. No todas pueden aplicarse a todos los tamaños y tipologías de ciudades dentro de una región urbana determinada, pero la idea es que si se identifican en su contexto ya puede servir de ayuda para que los GLR valoren su margen de maniobra para fomentar una mayor igualdad. De

124 Schwanen, «Inequalities in Everyday Urban Mobility»; ONU-Habitat, «Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements 2013» (Abingdon: Routledge, 2013).

este modo podrían llevar a cabo sus propios análisis de alcance y explorar cómo la conectividad dentro de sus propias jurisdicciones y regiones puede contribuir a promover la igualdad.

5.1 El hogar

La escala del hogar es un punto clave para las intervenciones que promueven la igualdad a través del camino Conectar. Los hogares pueden ser desde grupos de personas de varias generaciones que viven bajo un mismo techo hasta personas que viven solas (lo que constituye una tendencia demográfica creciente, especialmente en los países más ricos). En la escala de los hogares, existen dos factores principales que facilitan la conectividad y que conforman el camino Conectar hacia la igualdad urbana y territorial: el acceso a la infraestructura y los servicios TIC, y las características legales y espaciales del lugar donde se encuentra el hogar. También es fundamental reconocer que los distintos miembros de un mismo hogar pueden experimentar estos factores de diferentes maneras. En consecuencia, para construir el camino Conectar es necesario aprovechar los factores facilitadores de tal manera que puedan ayudar a corregir las desigualdades tanto entre los hogares como dentro de ellos.

El acceso del hogar a unas infraestructuras y servicios TIC de buena calidad permite a sus miembros interactuar entre sí y con el mundo exterior. Les permite establecer vínculos sociales, realizar transacciones, acceder a oportunidades educativas, adquirir habilidades sociales y técnicas y contribuir a la comunidad. Durante la pandemia, una pequeña parte de los trabajadores y trabajadoras convirtió su casa en su lugar de trabajo remoto, pero mucha gente la convirtió en el lugar principal de las actividades productivas de diferentes generaciones, algunas de las cuales eran informales, escapaban a los registros oficiales y pocas veces se beneficiaban de las políticas gubernamentales específicas[125]. Cuantificar y reconocer esta función del hogar puede tener implicaciones sociales, fiscales y de planificación para las políticas urbanas y también para la conectividad digital y física.

En el caso de los factores que facilitan la conectividad y que están asociados a la ubicación de los hogares, el hecho de tener una dirección reconocida y fija, así como su proximidad a los servicios esenciales, a las opciones de subsistencia y a la infraestructura de transporte, tienen un impacto directo en la capacidad de los miembros de los distintos hogares para vivir una vida próspera. Sin una dirección reconocida, las personas y los hogares suelen quedar excluidos del mercado laboral, las prestaciones sociales, la educación y la participación política. Este es el caso de millones de personas que viven en asentamientos informales de todo el mundo y también de las personas migrantes y refugiadas recién llegadas que aún no han sido reconocidas formalmente por los gobiernos. En los países que han experimentado una rápida urbanización, el Banco Mundial calcula que aproximadamente la mitad de las calles de las ciudades no tienen nombre o dirección formal[126]. La proximidad de un hogar a los servicios esenciales y el acceso a ellos, así como a otras opciones de subsistencia y a la infraestructura de transporte, puede influir en la distribución de oportunidades dentro de una ciudad. Las mujeres suelen realizar desplazamientos más cortos y diversos que los hombres. También suelen participar más en la movilidad relacionada con los cuidados que otros miembros del hogar. Esto es especialmente cierto en el caso de las mujeres de los grupos con menores ingresos, que suelen dedicar más tiempo al cuidado de miembros vulnerables del hogar, como criaturas o personas mayores. Para muchas personas que viven en asentamientos informales en ciudades de rápida urbanización, la vida en la periferia implica que los adultos en edad de trabajar viven lejos de la mayoría de las fuentes de empleo[127]. La ubicación de un hogar y la necesidad de recorrer largas distancias para acceder a los servicios y ganarse la vida tienen un impacto desproporcionado en las personas con discapacidades mentales y físicas, que tienden a ser excluidas sistemáticamente del acceso a los sistemas de transporte inclusivo[128]. Tal y como se ha puesto de manifiesto en investigaciones realizadas en todo el mundo, este hecho tiene implicaciones en cuanto a la forma en que se debe planificar y gestionar la infraestructura de transporte público, que es un ámbito en el que los GLR tienen margen de actuación[129].

125 Nkeiru Hope Ezeadichie et al., «Integrating Home-Based Enterprises in Urban Planning: A Case for Providing Economic Succour for Women of Global South», *Berkeley Planning Journal* 30, n.º 1 (2018): 82-101.

126 Catherine Farvacque-Vitkovic et al., *Street Addressing and the Management of Cities* (Washington, DC: Banco Mundial, 2005), https://bit.ly/3z1AEtK.

127 Oviedo y Guzmán, «Should Urban Transport Become a Social Policy? Interrogating the Role of Accessibility in Social Equity and Urban Development in Bogotá, Colombia»; Lucas, «Transport and social exclusion: Where are we now?»; Daniel Oviedo Hernandez y Julio D. Dávila, «Transport, urban development and the peripheral poor in Colombia — Placing splintering urbanism in the context of transport networks», *Journal of Transport Geography* 51 (2016): 180-92.

128 Eurostat, «Disability statistics - poverty and income inequalities», Statistics Explained, 2020, https://bit.ly/3MU5Uiv; US Department of Labor, «Disability Employment Statistics», Office of Disability Employment Policy, 2022, https://bit.ly/3atk4ZB.

129 Banco Mundial, «Closing the Gap: Gender, Transport, and Employment in Mumbai. Mobility and Transport Connectivity», Policy Note (Washington, DC, 2021), https://bit.ly/3GusgVw; CGLU, «Decálogo para la era posterior a COVID-19» (Barcelona, 2020), https://bit.ly/3F7eEAs.

5.2 El barrio

Un barrio debe ofrecer a todos sus habitantes y trabajadores locales acceso a los servicios básicos (salud, educación, vivienda, servicios sociales, espacios públicos seguros) y a las compras (sobre todo, acceso a alimentos frescos, de buena calidad y asequibles), así como un sentimiento de pertenencia, confianza, seguridad y tolerancia. Es la escala espacial desde la que se puede acceder a las oportunidades fuera del hogar, lo que permite a las personas participar en la vida de la ciudad y enriquecer sus vidas. Aunque la conectividad es fundamental, un barrio caracterizado por la delincuencia, la inseguridad, la desconfianza, la contaminación y el estigma también puede ser un lugar de miedo, intimidación y oportunidades individuales frustradas. A escala de barrio, los GLR pueden avanzar en la construcción del camino Conectar hacia una mayor igualdad urbana y territorial mediante la promoción de usos mixtos del suelo, el fomento de la regeneración urbana inclusiva, la mejora y el desarrollo de los barrios, y la promoción del uso de la tecnología digital para mejorar la participación democrática en las deliberaciones y decisiones.

A escala de barrio, hoy en día se acepta ampliamente que el fomento de los usos mixtos del suelo que combinan los usos residenciales con el comercio minorista y las actividades de ocio, en lugar de contar con zonas muy segregadas, fomenta una economía local más diversa y reduce la necesidad de recorrer largas distancias. Además, existen consecuencias positivas adicionales, como un menor uso de la energía y menos tiempo de desplazamiento. El desarrollo de usos mixtos del suelo combinado con una infraestructura de movilidad adecuada, que fomente los desplazamientos a pie y en bicicleta, puede contribuir a convertir los barrios en zonas más vibrantes, dinámicas e inclusivas. Ello también afecta a sus características espaciales, como una buena iluminación de las calles, árboles (para proteger a los peatones del sol, pero también para ayudar a reducir la velocidad de los coches), aceras lisas, bajos niveles de contaminación atmosférica y acústica, y la proximidad a parques locales, que son todos los componentes clave de los barrios con buena calidad de vida. Otras acciones de los GLR que pueden repercutir positivamente en la calidad de vida de un barrio son: una política de uso del suelo y una normativa que apoye a los pequeños comercios independientes, la adaptación de las ordenanzas de zonificación para permitir que los pequeños comercios abran más horas en determinadas zonas, y la concesión de subvenciones a los comercios independientes locales para que creen negocios que den empleo a los habitantes locales. Todas estas acciones de los GLR pueden contribuir a garantizar que los habitantes y los trabajadores locales dispongan de una gama más amplia de servicios a poca distancia.

En segundo lugar, si se quiere construir el camino Conectar hacia una mayor igualdad urbana y territorial, las iniciativas de desarrollo de barrios deben ir acompañadas de una estrategia inclusiva de conectividad digital y física. Los GLR pueden conseguirlo mediante la regeneración urbana o la mejora de los planes urbanísticos de los asentamientos informales, así como asegurándose de que las intervenciones de transporte inclusivo y las mejoras de la infraestructura de comunicaciones y las nuevas tecnologías formen parte integral de dichos planes. Ello también requiere evitar la posible distribución desigual de tales intervenciones de transporte e inclusión digital dentro de los procesos de desarrollo de los barrios; por ejemplo, que los nuevos medios de transporte se concentren sobre todo en las partes más ricas y más densamente pobladas de las grandes ciudades y en los países de ingresos altos y medios. Entre estos medios se encuentran las motocicletas electrónicas y los sistemas de alquiler de bicicletas que utilizan la tecnología de posicionamiento por satélite y funcionan a través de teléfonos inteligentes. Como no contaminan y tienen un consumo de energía relativamente bajo, estas soluciones ofrecen una alternativa aceptable al transporte motorizado en distancias relativamente cortas (aunque el riesgo de accidentes aún debe cuantificarse adecuadamente). Salvo algunas excepciones, como el programa gratuito *EnCicla* de **Medellín** (Colombia), estas alternativas suelen ser operaciones comerciales, con ánimo de lucro, autorizadas por las autoridades locales. Los GLR las aceptan de buen grado pero, en realidad, las políticas relacionadas con estos nuevos medios de transporte, más flexibles y potencialmente más sostenibles, deberían tener en cuenta la igualdad de oportunidades como criterio a la hora de negociar las concesiones. En el caso de **Santiago de Chile** (Chile), por ejemplo, el diseño y el funcionamiento de su sistema de alquiler de bicicletas con ánimo de lucro ha provocado que los servicios se concentren principalmente en las zonas más acomodadas de la ciudad, y que tengan escasa o nula presencia en barrios igualmente poblados pero menos prósperos[130].

En tercer lugar, el camino Conectar puede promover la igualdad si desempeña un papel fundamental a la hora de intensificar las prácticas democráticas en la escala del barrio. Las deliberaciones públicas sobre los planes de movilidad en la escala del barrio pueden ayudar a promover el reconocimiento de las voces marginadas y abrir el camino a experiencias innovadoras en los procesos de toma de decisiones urbanas

130 Veronica Saud y Nikolas Thomopoulos, «Towards inclusive transport landscapes: Re-visualising a Bicycle Sharing Scheme in Santiago Metropolitan Region», *Journal of Transport Geography* 92 (2021): 103004.

y territoriales. Al mismo tiempo, los grupos de base han utilizado el acceso a la tecnología digital para oponerse a los desalojos, promover el intercambio de información dentro de los barrios y reclamar formas más inclusivas de transformación urbana (véase el recuadro 6.7). Los GLR pueden desempeñar un papel importante si participan y apoyan las oportunidades de desarrollo de capacidades que crean estas iniciativas a escala de barrio.

5.3 La ciudad

A escala de la ciudad es importante reflexionar sobre la influencia que tiene la conectividad en la igualdad, y no solo para las personas que trabajan, o simplemente viajan, fuera de sus barrios o distritos a diferentes partes de la ciudad, sino también para las empresas y otras organizaciones. En la ciudad, la conectividad física y digital tiene el potencial de bloquear determinadas trayectorias de desarrollo urbano. Puede intensificar la expansión urbana y fomentar la dependencia del automóvil, lo que aumenta la huella de carbono de una ciudad y refuerza la segregación social y espacial. Las intervenciones para mejorar la conectividad física y digital pueden promover una mayor densidad e integración espacial. A su vez, ello redistribuye las oportunidades y los recursos en la ciudad y, al mismo tiempo, contribuye a su descarbonización. Los GLR tienen la capacidad de influir sobre el desarrollo de estas estrategias, sobre todo a través de los instrumentos asociados a la política de movilidad, la ordenación del territorio y las políticas y programas de inclusión digital.

Tal y como se ha comentado en este capítulo, **las políticas y los programas de movilidad a nivel del conjunto de la ciudad tienen el potencial de construir el camino Conectar con capacidad para distribuir las oportunidades y los recursos dentro de la ciudad**. La tabla 6.2 presenta una serie de instrumentos que los GLR pueden utilizar para construir el camino Conectar en aras de la igualdad. Es importante destacar que el impacto de estos instrumentos también depende de si se utilizan de forma aislada o combinada. En la tabla siguiente se recomienda utilizar los instrumentos como parte de paquetes de políticas[131].

Además de estos instrumentos de movilidad, **los GLR también pueden impulsar el camino Conectar a través de mecanismos de ordenación del territorio que se centren en superar la fragmentación socioespacial**

131 Para obtener más información sobre los paquetes de políticas y los tipos de instrumentos que están a disposición de los GLR y que pueden combinarse, véase: Schwanen, «Inequalities in Everyday Urban Mobility».

Recuadro 6.7

Comunicación cívica urbana: crear y compartir conocimientos sobre las ciudades desde abajo para definir las políticas urbanas

Los ciudadanos y ciudadanas se conectan, se comunican y se cuentan historias utilizando diferentes tipos de medios de comunicación como la radio, la fotografía y el vídeo. Dichos medios pueden utilizarse para aumentar el reconocimiento de sus barrios y promover la justicia social, una mayor participación cívica y el derecho a la ciudad. Con el tiempo han surgido iniciativas de los medios de comunicación urbanos en distintos lugares y contextos, y han aprovechado su potencial para promover la representación de las personas pobres y otros habitantes de la ciudad, así como para mejorar la colaboración entre la ciudadanía y ayudarle a expresar sus reivindicaciones. Estas iniciativas también tienen un fuerte componente de desarrollo de capacidades, ya que ofrece una plataforma a la población y le proporciona las habilidades necesarias para utilizar las tecnologías de los medios de comunicación. De este modo, los grupos marginados pueden participar en las decisiones de la política y la planificación urbanas y generar narrativas, y contranarrativas, relacionadas tanto con los barrios como con el conjunto de la ciudad. Entre estas iniciativas se encuentra el programa de medios de comunicación para jóvenes *Know Your City TV* (*Canal Conoce tu ciudad*) de Slum Dwellers International en Uganda, Ghana y Sudáfrica, al que han seguido Kenia, Zimbabue, Nigeria, Zambia, Sierra Leona, Senegal, Namibia, Botsuana y Malaui. Otros ejemplos similares son *Bristol Cable*, que es una cooperativa de medios locales de propiedad comunitaria en **Bristol** (Reino Unido), y la iniciativa de medios de comunicación ciudadanos *RioOnWatch*, en **Río de Janeiro** (Brasil). Estas iniciativas contribuyen a crear un conocimiento de las ciudades desde la base, con el objetivo de definir las políticas urbanas. También pueden servir para mostrar formas alternativas de hacer y gestionar los medios de comunicación con el fin de fomentar una mayor cooperación y control comunitario.

Fuente: Slum Dwellers International y Red CoHabitat, «Civic urban media: Creating and sharing bottom-up knowledge on cities to shape urban policies», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

Tabla 6.2

Instrumentos de movilidad y motivaciones

Categoría	Instrumento	Motivación
Regulación y control	Zona de bajas emisiones en el centro de la ciudad	Popular, sobre todo en Europa Una intervención factible que muchos GLR tienen autoridad para aplicar, sobre todo en Europa y Asia
	Prohibición de los *rickshaws* y los mototaxis en toda la ciudad	Popular en Asia y África
	Programas de ciclovía en el centro de la ciudad/ calle abierta	Popular en América del Norte y del Sur
	Normas estrictas que regulan la disponibilidad de aparcamientos públicos en la ciudad (que deben aplicarse solo como parte de un paquete de políticas)	Una de las intervenciones más eficaces para reducir el uso del coche, pero que suele tener poca aceptación si se aplica por sí sola
Instrumentos económicos	Tarifas de congestión en toda la ciudad (precio/ km invariable en el tiempo)	Popular entre urbanistas e instituciones académicas, pero con poca aceptación pública y política Capaz de generar un cambio sustancial en la calidad de vida de las personas
	Impuesto sobre la compra de vehículos SUV en toda la ciudad (25 % del precio de compra)	Idea experimental que se incluyó por la marginación de los no usuarios y el daño al medioambiente y a la vida social de las ciudades que provocan los vehículos SUV
	Transporte público gratuito en toda la ciudad	Popular en ciudades intermedias de Europa, Estados Unidos y Brasil
	Transporte público temporal gratuito (paquete de medidas)	Unido en general a la planificación personalizada de los viajes, como incentivo para que la idea de «probar» el transporte público sea más atractiva
Planificación y diseño	Red de carriles bici	Popular en todo el norte global
	Construcción del BRT (una línea)	Popular en todo el planeta; especialmente adecuado si las capacidades institucionales son limitadas
	Densificación en los nodos de transporte público	Popular en todo el planeta, ya que aprovecha las ventajas para la accesibilidad que generan las paradas en las redes de transporte público, y ofrece oportunidades para la captación de valor del suelo
	Formalización de los servicios de *rickshaw* y mototaxi (solo como parte de un paquete de políticas)	Popular en todo el sur global; a menudo justificado por la función que estos servicios pueden desempeñar para facilitar el acceso o la salida del BRT o de los sistemas ferroviarios urbanos
	Sistema de bicicletas públicas compartidas (solo como parte de un paquete de políticas)	Popular en todo el planeta
Información y educación	Planificación personalizada del viaje	Ampliamente utilizada en Europa y eficaz para provocar cambios de comportamiento

Fuente: Tim Schwanen, «Inequalities in Everyday Urban Mobility», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

y fomentar una mayor permeabilidad e integración entre las distintas partes de la ciudad. Tal y como ya se ha señalado en este capítulo (en el recuadro 6.1), los GLR pueden desplegar una serie de instrumentos y mecanismos para intervenir en los mercados del suelo y la propiedad e influir en su dinámica. De este modo, pueden controlar la expansión urbana, crear incentivos a través de la fiscalidad y las subvenciones que redistribuyan las oportunidades dentro de la ciudad en lugar de concentrar la riqueza, y profundizar en las prácticas democráticas en los procesos de toma de decisiones en toda la ciudad.

Los instrumentos de ordenación del territorio también pueden utilizarse para construir el camino Conectar. Pueden combatir la creciente privatización de los espacios públicos y proteger su potencial para redistribuir las oportunidades, interrumpir la fragmentación socioespacial, fomentar los vínculos de solidaridad entre los distintos grupos y democratizar el uso, la apropiación y la gestión de los espacios de la ciudad. Las ONG y los grupos de presión han actuado en todo el mundo para hacer que las calles y los espacios públicos de las ciudades sean más seguros, agradables y accesibles para todos los ciudadanos y ciudadanas. El principio fundamental en el que se basan estas iniciativas es que la ciudad es un bien común y que la población debe poder crear y transformar sus propias ciudades. Ejemplos de ello son la *Public Space Network* (*Red de espacio público*) de **Nairobi** (Kenia), la iniciativa *Ruas Abertas* (*Calles abiertas*) de **Sao Paulo** (Brasil) y las *Rutas Bakanes* de Chile, que fomentan la movilidad activa de los niños. A través de la campaña *Ciudades seguras para las mujeres*, la ONG internacional Ayuda en Acción quiere resolver los problemas de seguridad de las mujeres mediante servicios públicos, como el transporte y el alumbrado público. Por ejemplo, la ONG ha conseguido que el gobierno local de la ciudad de **Ho Chi Minh** (Vietnam) instale cámaras de videovigilancia en los autobuses públicos. Asimismo, en la India, la iniciativa *Safetipin* utiliza aplicaciones gratuitas de teléfonos inteligentes a fin de recoger datos sobre la seguridad de las calles y los espacios públicos para las usuarias. Y en Indonesia, la ONG Kota Kita ha puesto en marcha un proyecto piloto de movilidad en bicicleta para las mujeres. Estas acciones se han complementado con otras propuestas, como el programa *Pedestrians First* del Institute for Transportation and Development Policy, que tiene el objetivo de mejorar el diseño de las calles y su transitabilidad. En otras ciudades y regiones se están desarrollando iniciativas similares para garantizar que no se discrimine a determinados grupos de personas. En **Ontario** (Canadá), se ha desarrollado una guía técnica para que los diseñadores ayuden a crear espacios públicos más accesibles. Y en la ciudad de **Nueva York** (EE. UU.) el *Audre Lorde Project* y *FIERCE* promueven enfoques comunitarios para combatir la violencia policial y la discriminación contra las comunidades LGBTQIA+ racializadas con el fin de garantizar su acceso seguro a los espacios públicos[132].

Por último, **los avances en tecnologías e infraestructuras digitales han creado oportunidades para que los GLR promuevan una distribución más equitativa de los servicios y la protección social en la ciudad**. Por ejemplo, durante la pandemia, los GLR prestaron asistencia social mediante métodos nuevos y tecnologías innovadoras, y lo hicieron de maneras que nunca antes se habían probado o que se habían aplicado únicamente a pequeña escala. Durante las peores etapas de la pandemia, los gobiernos nacionales y locales de varios países de ingresos medios y altos distribuyeron paquetes de alimentos y proporcionaron ayuda financiera a las personas y empresas más afectadas por los confinamientos forzosos para contrarrestar la pérdida de ingresos (lo que supuso un alto coste para las finanzas públicas, que como consecuencia ha aumentado la deuda pública). En países con una presencia relativamente baja de la banca formal, los gobiernos tuvieron que recurrir a la tecnología móvil para realizar pagos de emergencia en efectivo a un gran número de trabajadores, sobre todo informales, muchos de los cuales no se habían registrado previamente en la ciudad[133].

5.4 Las escalas metropolitana y urbana

La región metropolitana y la región urbana son escalas clave de intervención a través de las cuales el camino Conectar puede abordar las dinámicas territoriales regionales que replican las desigualdades. Los procesos de urbanización suelen conducir a la concentración territorial de la mayoría de las oportunidades de empleo, los servicios clave y los bienes culturales, así como del mayor número de funciones de gobierno. Ello hace que los desplazamientos largos sean una necesidad

132 Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, «Active Mobility and Public Spaces», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

133 Glen Robbins y Tasmi Quazi, «Informal Economy Budget Analysis: eThekwini Metropolitan Municipality (Durban, South Africa)», WIEGO Working Paper (Cambridge, 2015), https://bit.ly/3z3Uuo4; Nicholas Adamtey, «Informal Economy Budget Analysis: Accra Metropolis», WIEGO Working Paper (Cambridge, 2015), https://bit.ly/3asYXGO.

Fuente: Alnara Fernández Tortosa.
Espacio público y personas mayores en la República de Corea.

habitual para quienes viven en las zonas más alejadas y periféricas. Las intervenciones de conectividad pueden reforzar e impulsar estos procesos de centralización de las inversiones y la productividad. Dichas intervenciones también pueden empujar hacia los municipios vecinos a las personas que no pueden permitirse vivir en las zonas céntricas y que necesitan asistencia social. A su vez, muchos de estos municipios vecinos, que a menudo cuentan con recursos limitados, tendrán que proporcionar la asistencia que la población desplazada necesita para vivir en condiciones urbanas dignas. Además, por razones tanto legales como financieras, los sistemas de transporte público masivo también pueden detenerse en los límites de los municipios más grandes y ricos, de modo que los habitantes y trabajadores que viven en los municipios circundantes tienen que utilizar varios medios de transporte para llegar a sus destinos finales. Este hecho tiene consecuencias en términos de tiempo de viaje y gastos financieros. En otras palabras, la conectividad puede impulsar las desigualdades territoriales, ya que los municipios centrales y más ricos absorben los beneficios de la integración de la conectividad, mientras que los municipios periféricos, a menudo más pequeños, se quedan con la carga de una mayor demanda de recursos públicos. **Para que el camino Conectar avance en la promoción de la igualdad urbana y territorial es necesario que también fomente una distribución más equitativa de los beneficios y las responsabilidades entre las diferentes autoridades municipales dentro de las regiones metropolitanas.**

El aumento de la conectividad metropolitana debe ir acompañado de una estrategia equitativa de policentrismo para poder compartir las oportunidades entre los territorios, en lugar de concentrarlas en una zona limitada. Desde el punto de vista de la promoción de la igualdad, el policentrismo pone de manifiesto la importancia de potenciar las dotaciones en las zonas que normalmente están excluidas territorial y socialmente. Estar conectado debe ser sinónimo de tener acceso a una amplia gama de equipamientos, servicios, infraestructuras y oportunidades de desarrollo social, laboral y económico. Los GLR pueden conseguirlo si promueven la conectividad metropolitana en combinación con una estrategia equitativa de policentrismo que fomente la proximidad e intente que todos los ciudadanos, incluidos los que viven en las periferias y en los barrios pobres, tengan un acceso cercano a las infraestructuras fundamentales, a los servicios, a los comercios y a los bienes culturales. Ello implica crear instancias de gobernanza metropolitana que permitan la participación equitativa de las personas y los territorios en la toma de decisiones que afectan a todo el mundo. Una estrategia equitativa de policentrismo también debería servir para rectificar las dinámicas espaciales de las disparidades de género y promover redes de transporte basadas en itinerarios, paradas y horarios vinculados a las redes, los servicios, los centros y los equipamientos cotidianos[134].

A fin de que la conectividad metropolitana contribuya a obtener resultados más equitativos, es necesario abordarla desde una perspectiva basada en las necesidades y ocuparse de la pobreza digital y del transporte, al tiempo que se promueven sistemas de conectividad más asequibles y sostenibles. Un enfoque basado en las necesidades que analice la conectividad y los datos a escala inframunicipal es crucial para identificar las desigualdades y los territorios que más sufren el aislamiento y las injusticias

134 Muxí y Arias, «Social and territorial connectivity. Towards a paradigm shift in mobility and accessibility for gender equality».

relacionadas con la conectividad. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que los GLR son más eficaces a la hora de generar políticas estratégicas de conectividad, planificar y realizar intervenciones cuando actúan a través de instituciones metropolitanas que fomentan acuerdos comunes, y no bilaterales, entre municipios. Desde el punto de vista de la movilidad, «cuando hay que redistribuir recursos propios del sistema de transporte, la escala metropolitana también se revela la más oportuna»[135].

Paralelamente, con la vista puesta más allá del área metropolitana, adoptar una estrategia que tenga el objetivo de aumentar la igualdad urbana y territorial implica centrarse en garantizar un desarrollo territorial más equilibrado que se base en sistemas urbanos más equilibrados. En este sentido, un punto de partida importante es **reconocer e identificar las ciudades intermedias como nodos de conectividad regional. Esto es fundamental para facilitar las conexiones con los municipios, pueblos y aldeas circundantes, y para reforzar los vínculos entre el campo y la ciudad.** De hecho, debido a su tamaño, las ciudades intermedias desempeñan un papel fundamental como garantes de los servicios de proximidad y también como reconectoras sociales que refuerzan las alianzas con los jóvenes, las mujeres, las otras esferas de gobierno y la comunidad internacional. También pueden desempeñar un papel fundamental para ayudar a replantear los sistemas de vida y basarlos en los cuidados y la vida sana. En primer lugar, ello se puede lograr si se plantean y se planifican modelos de trabajo más sostenibles, pues, entre otros, aumentar las oportunidades de subsistencia en las ciudades intermedias reduce la necesidad de desplazarse a las metrópolis. En segundo lugar, y en combinación con lo anterior, también puede lograrse mediante la protección de la biodiversidad y los recursos naturales, y la incorporación de los principios de cuidados y justicia en las relaciones de las ciudades con su entorno rural[136].

Las ciudades intermedias son cada vez más heterogéneas y, en algunos casos, su especialización funcional ha acentuado la desigualdad, ya que han replicado las dinámicas de exclusión socioespacial, pero a menor escala que en la metrópoli. La accesibilidad de estas ciudades a la «conectividad física» (infraestructuras duras) tradicionalmente se ha considerado como uno de los indicadores clave para determinar su importancia dentro de sus respectivos territorios. Sin embargo, el despliegue progresivo de la tecnología y la «conectividad digital» ha hecho posible que muchas ciudades intermedias y zonas rurales[137] generen economías de escala capaces de competir tanto a escala regional como global. De este modo se han podido reducir algunas brechas de ingresos asociadas a las principales polaridades funcionales de sus sistemas urbanos.

No obstante, este proceso se encuentra todavía en una fase embrionaria. En muchas ciudades intermedias, tanto del norte como del sur global, la participación directa en los flujos comerciales nacionales y mundiales[138] todavía representa una oportunidad para mejorar sus economías locales, pues contribuye a que dichas ciudades generen ingresos continuos que les ayuden a mejorar su prestación de servicios urbanos básicos y a aumentar el bienestar de su población. Aun así, hay que tener en cuenta que la inclusión en los flujos comerciales nacionales y mundiales no implica intrínsecamente una mejora en materia de igualdad, sino que hay que esforzarse para conseguir este resultado (consulte el capítulo 8 para obtener un análisis más detallado). El papel de los GLR para alcanzar la igualdad a través del camino Conectar en las ciudades intermedias varía en función de una serie de condiciones. En cualquier caso, este proceso requiere empoderar a los GLR para que puedan participar activa y significativamente en los marcos de planificación territorial y así mejorar la conectividad física y digital. Para ello, deben plantearse soluciones imaginativas orientadas a obtener una mayor cohesión territorial a través de modelos de desarrollo sostenibles e inclusivos. Además, la planificación, la implementación y el seguimiento de la movilidad pueden convertirse en factores importantes para diseñar políticas de cohesión socioespacial que contribuyan a unir los diferentes tejidos urbanos y a reforzar los vínculos entre el campo y la ciudad[139].

135 Floridea Di Ciommo, «Rights and claims for metropolitan mobility», Metropolis Observatory (Barcelona, 2020), https://bit.ly/3l0OjEo.

136 CGLU Foro mundial de ciudades intermedias, «Kütahya Declaration of Intermediary Cities of the World», 2021, https://bit.ly/3zb84pl.

137 Véase el caso de las ciudades, pueblos y aldeas de Taobao, en China, en Xubei Luo y Chiyu Niu, «E-commerce participation and household income growth in Taobao Villages», Poverty & Equity Global Practice Working Paper (Washington, DC, 2019), https://bit.ly/3ND4WXR.

138 Sin embargo, cada vez son más las voces que advierten de las repercusiones negativas que pueden tener los corredores transnacionales en el aumento de la desigualdad: «La organización transfronteriza de la producción basada en redes empresariales ha contribuido tanto a la integración económica como al aislamiento: el aumento de la desigualdad espacial (e individual) debido a la concentración del poder y la creación de valor en determinadas ciudades y regiones de las economías avanzadas del norte global ha ido de la mano de la difusión generalizada de actividades de bajo nivel (así como de otras de creciente valor añadido) hacia determinadas regiones y ciudades de zonas emergentes y en desarrollo del sur global». En Simona Iammarino, Andrés Rodríguez-Pose, y Michael Storper, «Why Regional Development matters for Europe's Economic Future», European Commission Working Papers, 2017, 24, https://bit.ly/3wS9KD6.

139 Iglesias, «Challenges and opportunities of regional connectivity and local accessibility in intermediary cities in the Global North and South».

6 Comentarios finales

Fuente: Hugh Han. Unsplash.
Metro de Tokio, Japón.

Tal y como se ha señalado al principio de este capítulo, estar conectado implica tener acceso a una amplia gama de equipamientos, servicios, infraestructuras y oportunidades que contribuyen a una vida digna y a las posibilidades de desarrollo social, laboral y económico. En consecuencia, la falta de conectividad, ya sea física o digital, tiende a asociarse con mecanismos que provocan exclusión y desigualdad. Estas desigualdades son multidimensionales: la población más pobre y con menos acceso a una conectividad física segura y sostenible (y, en particular, al transporte público) sufre exclusión y un acceso limitado a los servicios públicos y a los medios para ganarse la vida. También sufre más la contaminación y congestión del tráfico, por su dependencia del transporte, y tiene un mayor índice de accidentes de tráfico y de muertes. Este capítulo demuestra que privar a las comunidades de la conectividad adecuada afecta especialmente a las personas a las que históricamente los procesos de desarrollo urbano han marginado y discriminado, en gran parte debido a la intersección de identidades sociales, que pueden estar basadas en su género, raza, edad u otros factores. De hecho, el nivel de acceso de la población a la conectividad física y digital es un poderoso indicador de las desigualdades sociales, funcionales y estructurales, que se interrelacionan y se agravan cuando el acceso es limitado o inexistente. Por lo tanto, las intervenciones relacionadas con la movilidad y la conectividad, tanto espacial como digital, no deben responder exclusivamente a los problemas de eficiencia. Por el contrario, deben entenderse como política social. También es importante destacar que, para que el camino Conectar facilite el progreso hacia una mayor igualdad urbana y territorial, las intervenciones deben plantearse con una perspectiva interseccional. En este sentido, es necesario reforzar la proximidad para garantizar que

se cubran las aspiraciones y necesidades cotidianas de las personas y, al mismo tiempo, tener en cuenta las desigualdades estructurales e interconectadas que pueden experimentar por razón de género, raza, clase, etnia, discapacidad o sexualidad, entre otros factores.

Este capítulo ha demostrado que los GLR pueden intervenir a diferentes escalas y utilizar la conectividad para reducir las desigualdades si identifican y rompen las barreras a la conectividad con la ayuda de otros actores de la ciudad, en particular la población, las ONG y las empresas locales. Se ha centrado en las funciones que pueden desempeñar los GLR para abordar las desigualdades relacionadas con la movilidad, la fragmentación socioespacial y la conectividad digital, ya que todos estos factores están relacionados con el camino Conectar. En los casos que se han analizado, se han tenido en cuenta las desigualdades existentes que afectan a la capacidad de las personas para acceder a una conectividad física y digital segura, justa y sostenible, y también las cuestiones relacionadas con la conectividad y los patrones de urbanización, que pueden producir y replicar las desigualdades.

En cuanto a la conectividad física, se ha demostrado que el transporte y el crecimiento urbano están fuertemente relacionados y que a menudo agravan las desigualdades sociales y espaciales existentes. Muchas ciudades han adoptado modelos de desarrollo que favorecen el transporte motorizado individual en lugar de dar prioridad a los sistemas de transporte público masivo y de fomentar la proximidad facilitando el acceso a los puestos de trabajo, a los servicios y a las actividades de ocio. A su vez, los modelos de desarrollo basados en el transporte motorizado individual han favorecido la expansión urbana, la suburbanización y la fragmentación socioespacial, así como la congestión y la contaminación. Esta tendencia se ha observado en ciudades de todo el mundo. **Para muchos habitantes, sobre todo en el sur global, los sistemas de transporte informales son la única forma viable de acceder a las zonas que concentran las oportunidades de subsistencia y los servicios.** En muchas ocasiones, los sistemas informales de transporte son los más accesibles y, a veces, incluso son las únicas opciones de transporte disponibles para la población con menos ingresos, aparte de ir a pie. Además, tal y como se ha demostrado en este capítulo, la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que los sistemas de transporte informales pueden ser clave en las situaciones de emergencia, y esto también es aplicable a las personas que trabajan en los sistemas de transporte informales y a las personas que dependen de ellos.

En muchos países, la urbanización ha supuesto la separación de las actividades según el uso del suelo, lo que con frecuencia ha provocado la concentración de las actividades económicas clave en los núcleos urbanos y en las principales zonas industriales de la periferia de las ciudades. Además, como las ciudades más grandes siguen concentrando la innovación, a menudo en detrimento de las más pequeñas, la conectividad ha reforzado las diferencias preexistentes en el atractivo territorial y ha exacerbado las desigualdades territoriales. En particular, este capítulo ha destacado que la asignación política de los recursos públicos y la planificación de las infraestructuras de transporte pueden replicar la fragmentación espacial. Por lo tanto, es posible que los grupos con menos ingresos y las poblaciones marginadas tengan que trasladarse a barrios con menos infraestructuras y oportunidades de subsistencia y que también dependan más del acceso a los sistemas de transporte para poder vivir.

Estos patrones de urbanización y desarrollo limitan las opciones y suelen dar lugar a exclusiones, ya que restringen la capacidad de las personas de acceder a oportunidades, redes sociales, bienes y servicios. Por esta razón, es fundamental coordinar la política y la planificación de la movilidad con las líneas de desarrollo y la organización de los espacios urbanizados. Las decisiones sobre las infraestructuras fijan los modelos de desarrollo durante generaciones y cuestan de cambiar, ya que es difícil adaptar a *posteriori* nuevas decisiones políticas que tengan el objetivo de avanzar en la igualdad. No obstante, **los GLR pueden promover el camino Conectar de modo que ayude significativamente a corregir los factores espaciales y digitales que tienden a impulsar las desigualdades urbanas**. Para ello, hay que promover un sistema de transporte urbano y regional multimodal bien integrado, eficiente, equitativo, seguro y sostenible. De este modo, se reconocería la importancia crítica de los servicios de transporte, tanto formales como informales, para el funcionamiento de las ciudades y regiones, y también como esenciales fuentes de empleo.

Los GLR pueden promover patrones de urbanización diferentes al urbanismo fragmentado. Pueden incluir planes, como el desarrollo orientado al transporte, para regenerar las zonas urbanas, sobre todo en las ciudades con altos índices de motorización y zonas céntricas en decadencia. Sin embargo, los GLR deben tener cuidado con el riesgo de gentrificación y la exclusión de algunos sectores de la población que pueden provocar estas intervenciones. Para evitar que estas intervenciones repliquen las desigualdades, los GLR pueden promover la participación, incluida la de las poblaciones hasta ahora marginadas, en la política de transporte y uso del suelo, y tratar de crear consenso con los modelos de desarrollo para satisfacer las necesidades de todos los sectores de la población. De hecho, los instrumentos de planificación y regulación del territorio son mecanismos importantes con los que los GLR

Fuente: Carl Campbell. Unsplash.
Espacio público en Ciudad de México, México.

pueden promover el camino Conectar y trabajar para resolver la fragmentación socioespacial. Entre estos instrumentos se encuentran los planes directores, que, si se elaboran de forma reflexiva y democrática, pueden tener en cuenta a las voces marginadas de la ciudad y redistribuir la inversión y las oportunidades espaciales. Los GLR también pueden recurrir a la zonificación del uso del suelo, las normas y códigos de construcción y las regulaciones de la densidad permitida. Si se utilizan con flexibilidad, estas estrategias pueden aplicarse a diferentes tipos de asentamientos humanos y, en particular, pueden utilizarse para regularizar y mejorar los asentamientos informales.

Los GLR también disponen de varios instrumentos de gestión del desarrollo que pueden utilizarse para gestionar el crecimiento y aumentar los ingresos locales. Por ejemplo, existen instrumentos normativos como las políticas de zonificación, las moratorias de desarrollo y los controles de la tasa de crecimiento. También hay instrumentos fiscales, como los impuestos sobre los promotores inmobiliarios, los impuestos sobre la propiedad y los instrumentos de captación del valor del suelo. Todos estos instrumentos pueden ayudar a los GLR a regular los mercados del suelo y la propiedad y a aprovechar los beneficios financieros generados por las inversiones en infraestructuras públicas. Por último, los GLR también pueden utilizar instrumentos basados en incentivos, que pueden servir para orientar

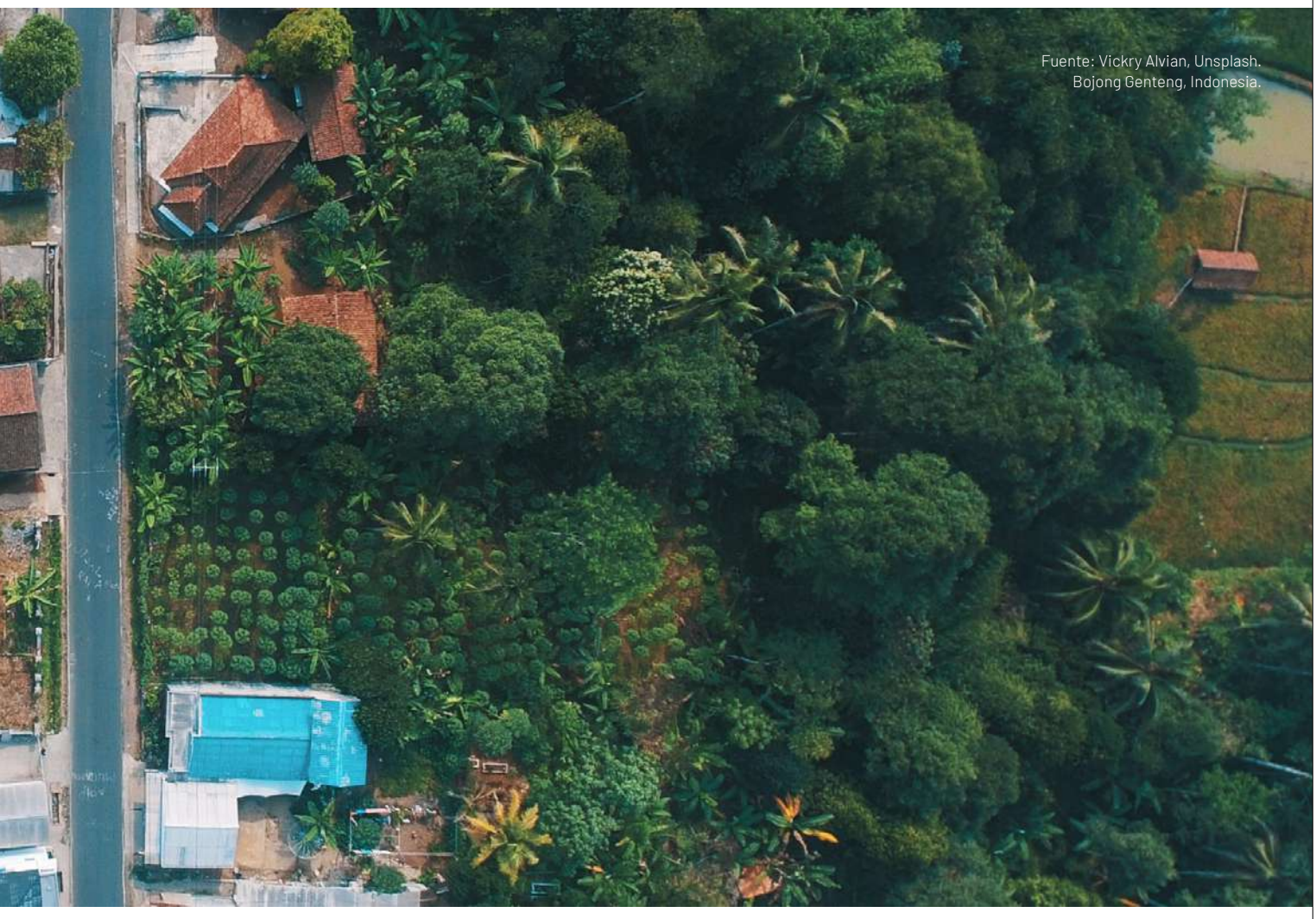
la inversión hacia la mejora del camino Conectar. Algunos ejemplos son las subvenciones, los créditos fiscales y los derechos de desarrollo para proyectos inmobiliarios. Estos instrumentos de ordenación y de gestión del desarrollo pueden aplicarse a diferentes escalas y permitir que los GLR distribuyan los recursos públicos de manera más equitativa. En particular, los instrumentos fiscales pueden utilizarse para aumentar la capacidad de los GLR de invertir en la mejora de la conectividad en las zonas urbanas marginadas y para abordar directamente el problema de la fragmentación socioespacial. En este capítulo también se ha explicado la importancia de centrarse en la proximidad a la hora de planificar la prestación de servicios e infraestructuras en los territorios, ya que puede mejorar las conexiones entre los distintos ámbitos de la vida, como el productivo y el reproductivo, a escala personal, y la cohesión comunitaria, a escala colectiva.

En cuanto a la conectividad digital, se ha detallado que es crucial que los GLR se comprometan con las tecnologías digitales si quieren fomentar una mayor igualdad urbana y territorial utilizando el camino Conectar. La tecnología digital puede contribuir a que el desarrollo sea más inclusivo, eficiente e innovador. Puede superar las barreras a la información y permitir que las personas se comuniquen entre sí a distancia. Ello puede crear oportunidades comerciales y, como ha demostrado la pandemia de la COVID-19, permitir el acceso remoto a la educación, la sanidad, los servicios administrativos y el trabajo desde casa (reduciendo así la necesidad de desplazarse). Todo ello se asocia también a resultados que pueden ser potencialmente beneficiosos para el medioambiente. Sin embargo, tal y como se ha analizado en este capítulo, la brecha digital es grande y se hace cada vez mayor, Se trata de un fenómeno que, lejos de ser puramente tecnológico, también es profundamente social, político y espacial.

En la sociedad contemporánea, la brecha digital es un determinante importante para las personas, los hogares y las empresas a la hora de acceder a la tecnología digital para multitud de usos, como la educación, el empleo, la socialización y las oportunidades comerciales, entre otros. En este capítulo se ha observado que el acceso a la tecnología digital que brinda oportunidades se distribuye de forma desigual entre las distintas zonas geográficas. Las zonas rurales cuentan por lo general con un acceso más limitado que las urbanas. Lo mismo pasa con algunos niveles socioeconómicos. También existe el problema de que las oportunidades chocan con las formas de discriminación a las que se enfrentan muchos sectores de la población (que pueden estar relacionadas con su género, raza, capacidad u orientación sexual, entre otros). Por este motivo, a pesar de su rápida disponibilidad, la tecnología digital también tiene el potencial de excluir a ciertos miembros de la sociedad. Ello puede deberse a la falta de infraestructura básica, a la falta de recursos financieros, a las limitadas habilidades tecnológicas o a las normas culturales. En muchos casos, cuando el acceso es limitado, se tiende a priorizar ciertos miembros del hogar: por lo general suelen ser hombres en edad de trabajar, en detrimento de las mujeres, las personas mayores y la infancia (sobre todo las niñas).

Este capítulo también ha servido para concienciar sobre la necesidad de que los GLR participen de forma crítica en el debate sobre las inversiones en ciudades inteligentes. Un enfoque puramente tecnocrático puede hacer que tomen decisiones basadas únicamente en cuestiones de eficiencia, lo que puede provocar situaciones comprometidas, por ejemplo, en relación con la movilidad inteligente: las zonas menos rentables se pueden quedar sin servicios, y ello puede dejar a las personas que viven allí sin acceso a los servicios de movilidad. **El primer paso para reconocer las prácticas excluyentes que limitan las oportunidades de muchas personas y amenazan la sostenibilidad del planeta es plantear un enfoque basado en los derechos a la hora de diseñar e implementar la movilidad y la conectividad digital.** Algunos GLR innovadores ya han demostrado que este enfoque requiere centrarse en los derechos y libertades fundamentales, como la privacidad, la participación y el control ciudadano, así como en las ventajas de incorporar la dimensión digital al ámbito de los derechos universalmente reconocidos, como la educación y los cuidados. Además, la pandemia ha acelerado las transformaciones que ya estaban en curso en relación con la prestación de servicios públicos a distancia y en línea, por lo que cada vez es más importante que los enfoques basados en los derechos del camino Conectar incluyan también normas democráticas en el acceso a las tecnologías emergentes. Tal y como se destaca en este capítulo, promover los enfoques basados en los derechos desde los GLR y fomentar su adopción generalizada es una cuestión de vital importancia, sobre todo porque la tecnología digital se ha convertido en un medio de acceso a las oportunidades. En consecuencia, no facilitar el acceso a la tecnología implica que la población no pueda acceder a derechos básicos como el trabajo, la salud, la educación de calidad y la igualdad de oportunidades.

07 ↓ Renaturalizar



Fuente: Vickry Alvian, Unsplash.
Bojong Genteng, Indonesia.

Coordinadores del capítulo

Adriana Allen

(profesora de Planificación del Desarrollo y Sostenibilidad Urbana, The Bartlett Development Planning Unit, University College London, Reino Unido)

Mark Swilling

(codirector y profesor distinguido, Centre for Sustainability Transitions, University of Stellenbosch, Sudáfrica)

Isabelle Anguelovski

(directora del Barcelona Laboratory for Urban Environmental Justice and Sustainability; profesora e investigadora de la Institución Catalana de Investigación y Estudios Avanzados, Universitat Autònoma de Barcelona, España)

Contribuidores

Este capítulo se ha elaborado sobre la base de las siguientes contribuciones, publicadas en el marco de la Serie de documentos de trabajo GOLD VI y del Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad:

Sustainable Energy Access in Urban Areas	Modesta Tochi Alozie (University of Warwick, Reino Unido) Vanesa Castán Broto (University of Sheffield, Reino Unido) Patty Romero-Lankao Matteo Muratori (National Renewable Energy Laboratory, Estados Unidos) Pedro Henrique Campello Torres (Universidade de São Paulo, Brasil)
Caiçaras, Artisanal Fishermen, and Guarani M'byá's territories between Protected Areas and Paranagua's Port	Karina da Silva Coelho (doctoranda en Antropología Social, Universidade de São Paulo, Brasil)
Fighting climate change in cities: urban agriculture, green and affordable homes and neighbourhoods	Pierre Arnold Nina Quintas (urbaMonde, red CoHabitat)

Building Resilience in Times of Crisis: The Waste & Citizenship Forum in Belo Horizonte, Brazil	Sonia Maria Dias Ana Carolina Ogando (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando – Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, WIEGO)
Reviving Urban Agriculture	Joseph Schechla (Housing and Land Rights Network y Coalición Internacional para el Hábitat – Habitat International Coalition, HIC)
Energy Transition of Chefchaouen city	Hajar Khamlichi Karim Elgendy (Carboun)
Community based Production of Waste-Based Energy, Kampala, Uganda	Teddy Kisembo Judith Mbabazi Paul I. Mukwaya (The Urban Action Lab, Makerere University, Uganda)
Partnership for Resilient Citywide Slum Upgrading, Cape Town, South Africa	Ariana Karamallis Charlton Ziervogel (Internacional de Asentamientos Informales – Slum/ Shack Dwellers International, SDI)
Cities and Regions Race to Zero – Local decarbonization pathways	Rodrigo Messias (CGLU Transición Ecológica)
Building Resilience with Nature: Restoring ecosystems and communities through public policies	Valeria Carrión (CGLU Aprendizaje)

Fuente: Secretaría de Transporte, Gobierno de la Ciudad de Aires, Argentina.
Las ciudades y las regiones se vuelcan con la campaña *Race to Zero* y la promoción de una movilidad sostenible.

Resumen

Este capítulo destaca la necesidad de considerar la urbanización y la naturaleza como un todo integrado. Históricamente, las ciudades comenzaron siendo asentamientos menores dentro de entornos ecológicos amplios y robustos. Hoy en día, las ciudades consumen la mayor parte de los recursos extraídos de la naturaleza y constituyen la fuente de casi todos los impactos ambientales negativos. Si la relación entre las ciudades y la naturaleza no cambia, los sistemas de apoyo a la vida que proporciona la naturaleza serán incapaces de sostener a una población mundial de más de nueve mil millones de personas en 2050. En este sentido, la renaturalización consiste en reimaginar cómo revertir esta situación de forma justa y práctica. La consecución de la igualdad urbana y territorial dependerá de la reinserción de los sistemas urbanos en los sistemas naturales de forma que se recupere la vitalidad de ambos, y siempre y cuando se tomen en cuenta las necesidades e identidades de los grupos históricamente marginados.

«Renaturalizar la urbanización» significa abordar la manifestación espacial de múltiples retos sociales globales a fin de generar beneficios para todos. Entre ellos se incluyen la mejora de la salud y el bienestar de toda la población, la protección de los ecosistemas, el uso sostenible (y más circular) de los recursos y una resiliencia justa al cambio climático. Ello requerirá un análisis crítico de los impactos no deseados, como la mercantilización y el debilitamiento de los sistemas y servicios ecológicos vitales; los procesos de gentrificación verde y la exclusión espacial, y la externalización del riesgo a determinados grupos sociales y geografías.

Un camino de transformación que renaturalice la urbanización requerirá superar la dependencia económica de la extracción de recursos naturales y el desarrollo intensivo en carbono que actualmente agrava las desigualdades socioeconómicas y provoca injusticias socioambientales. A medida que la escasez de recursos y los impactos climáticos se intensifican, los problemas asociados a las relaciones e identidades coloniales y patriarcales y su intersección con el género, la clase, la raza, la edad y la capacidad mental y física se han vuelto más difíciles de abordar. Asimismo, la creciente mercantilización de la vida urbana, la inadecuación de los sistemas de planificación y los enfoques predominantes que ignoran los procesos «informales» de construcción de la ciudad son cada vez más graves.

En respuesta a la intersección de la urbanización y los retos climáticos, cada vez más municipios del norte y del sur global están adoptando intervenciones ambiciosas para «renaturalizar la ciudad». Muchos están diseñando y ofreciendo mejores servicios medioambientales a la población urbana, al tiempo que abordan los objetivos climáticos. Su estrategia, junto con la de otros gobiernos locales y regionales, consiste en reforzar los sistemas vitales para la seguridad alimentaria y del agua, aumentar el atractivo de los barrios, crear oportunidades de ocio, revitalizar las economías locales y mejorar la salud de sus habitantes. No siempre es fácil encontrar ejemplos reales de transformaciones urbanas relevantes en el mundo, y las ciudades siguen enfrentándose a graves problemas socioecológicos. Por estos motivos, este capítulo examina la manera como se están poniendo en práctica caminos de transformación y por qué son importantes.

No se trata de dictar medidas prescriptivas sobre lo que debe hacerse, ni de glorificar las iniciativas emprendidas en contextos específicos, sino de inspirarse en las experiencias de éxito y aprender de los enfoques e iniciativas en curso, así como de observar con ojo crítico tanto sus puntos fuertes como sus deficiencias. Además, el objetivo es reconocer los diversos factores que pueden converger en el desencadenamiento de acciones, programas y políticas de renaturalización, así como las condiciones reales que pueden llevar a las ciudades a ser más transformadoras, en diferentes contextos, para hacer frente a tendencias profundamente arraigadas y destructivas.

¿Por qué renaturalizar?

Impactos globales del cambio climático

Entre 3.300 y 3.600 M de personas viven en contextos altamente vulnerables al cambio climático.[a]

Las personas y los sistemas estructuralmente discriminados son los más vulnerables.

896 M de personas

vivían en una zona costera de baja altitud en 2020.

En 2050, 1.000 M de personas,

su desarrollo y sus ecosistemas costeros se enfrentarán a riesgos climáticos cada vez mayores.[b]

Los territorios urbanos expuestos tanto a inundaciones como a sequías aumentarán **más de 2,5 veces.**[b]

El 90 % de los 300 M de personas

que estarán expuestas a olas de calor súper y ultraextremas en Oriente Medio y el Norte de África vivirán en centros urbanos.[c]

48 M de personas

están expuestas al riesgo de desprendimientos solo en Europa; la mayoría, en centros urbanos pequeños.

2,9 M de muertes al año

se atribuyen a la contaminación atmosférica doméstica asociada a la cocina y la calefacción, sobre todo en los hogares pobres.

En 2018, 2.300 M de personas vivían en países con estrés hídrico. En 2050, 350 M de personas más en zonas urbanas estarán expuestas a la escasez de agua por sequías graves con un calentamiento de 1,5 ºC, y 410,7 M con un calentamiento de 2 ºC.[e]

6,5 M de muertes al año,

lo que equivale a una cada cinco segundos, pueden atribuirse a la exposición a la contaminación atmosférica.[f]

El 95 % de la población mundial

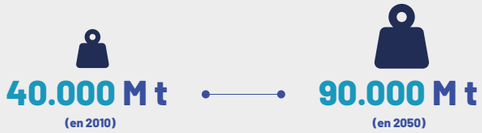
vive en zonas donde las PM2,5 ambientales superan la directriz de la OMS de exposición media anual de 10µg m-3.

Distribución desigual de los riesgos e impactos del cambio climático

El crecimiento urbano insostenible y su presión sobre los recursos naturales

Si la desdensificación de los asentamientos urbanos continúa, el uso del suelo urbano aumentará:[k]

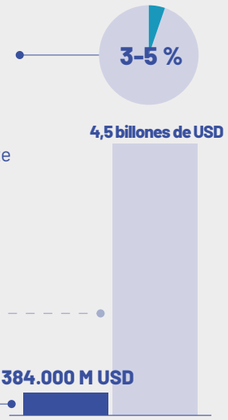
Si la población urbana mundial se duplica para 2050, las necesidades anuales de recursos de los asentamientos urbanos del mundo aumentarán:[k]



Necesidad de financiación para el clima

La inversión en adaptación urbana es limitada. De los 3.700 M USD invertidos en proyectos de adaptación en 2017-2018, solo el 3-5 % tuvo un componente urbano.[i]

La financiación climática urbana, estimada en 384.000 M USD anuales en 2017/18, es insuficiente para satisfacer la inversión anual de 4,5 a 5,4 billones de dólares necesaria para la mitigación urbana en los sectores clave.[j]

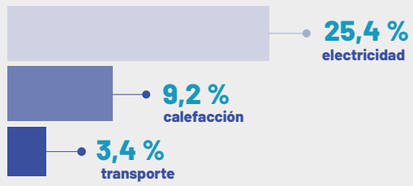


Infraestructura insostenible

En 2019, los **países en desarrollo** tuvieron **219 W per cápita** de capacidad de energía renovable.[g]

mientras que los **países desarrollados** tuvieron **880 W per cápita** (cuatro veces más).[g]

Es necesario acelerar la acción sobre las energías renovables modernas, especialmente en los sectores del transporte y la calefacción. En 2018, la cuota de renovables modernas en el consumo de energía final fue:[h]



La adaptación de las infraestructuras de transporte con bajas emisiones de carbono será crucial para garantizar la resiliencia a los impactos del cambio climático y cumplir los objetivos de mitigación.

Si se realizan actuaciones proactivas, los mayores beneficios de la adaptación de la red mundial de carreteras se producirán en los países de ingresos bajos y medios, en los que la reducción del riesgo de inundación suele ser de entre[h]

↓ 40-80 % ↓

Camino Renaturalizar

Una transición ecológica justa

Mejorar la gobernanza urbana para permitir transiciones justas y sostenibles. Ello implica la creación de coaliciones políticas progresistas que generen modalidades de gobernanza que aborden la complejidad («colibración») y que faciliten una toma de decisiones democrática y una planificación con visión de futuro que respondan a la diversidad social y medioambiental.

Abordar la mitigación y la adaptación mediante una planificación integrada y políticas multisectoriales que fomenten la proximidad, mejoren la salud y el bienestar de todos y promuevan actuaciones normativas que aumenten la asequibilidad y reduzcan la gentrificación verde y la expansión urbana.

Desvincular el desarrollo urbano de la degradación ambiental, promoviendo relaciones más simbióticas entre los territorios urbanos y rurales que reduzcan los flujos de recursos, y desvinculando las mejoras en el bienestar del aumento del uso de recursos naturales.

Pasar de la dependencia económica de la explotación insostenible de recursos naturales a un desarrollo menos intensivo en carbono para reducir el impacto humano en el medioambiente, al tiempo que se mitigan las desigualdades socioeconómicas y las injusticias socioambientales.

Hacia la igualdad urbana y territorial

- Formas de urbanismo justas y sostenibles
- Desarrollo económico territorial desvinculado de la explotación insostenible de los recursos naturales
- Sistemas urbanos y naturales integrados
- Salud, derechos y bienestar de las generaciones actuales y futuras más protegidos
- Ecosistemas protegidos
- Edificios e infraestructuras resilientes al cambio climático

Promover intervenciones conectadas a escala intraurbana, interurbana y regional, para gestionar mejor los recursos naturales, la energía y los sistemas alimentarios, así como conseguir una mejor adaptación y resiliencia. Las intervenciones incluyen, entre otros, mecanismos de redistribución de recursos entre territorios y la promoción de la solidaridad y la cohesión territorial.

Adoptar y promover un enfoque basado en los derechos con acciones dirigidas a fomentar los beneficios sociales y para la salud gracias a la renaturalización y la protección de los comunes urbanos.

Revisar los impuestos locales y adoptar herramientas de financiación innovadoras a fin de crear incentivos que apoyen las mejoras medioambientales, y protejan de los impactos negativos a los grupos desfavorecidos. Las alianzas locales, regionales y nacionales son fundamentales para financiar la mitigación y la adaptación al clima.

¿Cómo podemos reintegrar los sistemas urbanos en los sistemas naturales, acercando la naturaleza a las ciudades y las ciudades a la naturaleza?

¿Cómo podemos superar la dependencia económica de los territorios de la explotación insostenible de los recursos naturales y, al mismo tiempo, abordar la distribución desigual de los riesgos que afecta especialmente a los grupos marginados, así como el desplazamiento de población, la gentrificación y la mercantilización?

Promover explícitamente la producción social de viviendas e infraestructuras así como proteger los derechos de aquellos que, cada día, construyen la ciudad y sus prácticas de subsistencia que pueden contribuir a renaturalizar las ciudades. Ello requiere prestar apoyo administrativo, técnico y financiero a las prácticas ciudadanas.

Responder a las desigualdades a largo plazo mediante acciones interseccionales e inclusivas de renaturalización. Las transiciones justas requieren abordar la mala distribución y la ausencia de reconocimiento. La planificación participativa puede acelerar la adaptación transformadora y reducir la distribución desigual de los riesgos, especialmente de cara a los grupos marginados.

1 Introducción

El camino Renaturalizar demuestra que la urbanización y la naturaleza pueden considerarse como un todo integrado e interdependiente. Históricamente, las ciudades se crearon como inserciones menores dentro de entornos ecológicos amplios y robustos. Hoy en día, las regiones urbanas consumen la mayor parte de los recursos que se extraen de la naturaleza, y son la fuente de impactos ambientales negativos. Si la relación entre las ciudades y la naturaleza no cambia, los sistemas naturales de apoyo a la vida serán incapaces de sostener una población mundial de más de nueve mil millones de personas en 2050, de las cuales el 66 % vivirá en zonas urbanas. Renaturalizar consiste en reimaginar cómo relacionarse con la naturaleza de forma justa y práctica. **Para alcanzar la igualdad territorial y urbana será necesario reinsertar los sistemas urbanos en los sistemas naturales, de forma que ambos recuperen su vitalidad, y también apoyar el derecho de todos y todas a la ciudad. Y, en particular, será necesario que se garanticen las necesidades y los derechos de las personas a quienes históricamente se ha marginado.**

El procedimiento de «renaturalizar la urbanización» puede definirse como un conjunto de procesos y dinámicas de urbanización que se consideran integrados en sistemas ecológicos más amplios. Para abordar la renaturalización, este capítulo tiene en cuenta varias corrientes de estudios urbanos. En definitiva, se puede resumir como una forma de ver, restaurar y mejorar las relaciones entre la ciudad y la naturaleza; una representación de una realidad empírica compleja; una visión hacia un futuro mejor, y un medio para guiar e inspirar prácticas transformadoras[1]. Durante más de un siglo (a pesar de la influyente concepción, y potencialmente radical, de la «ciudad jardín» de Ebenezer Howard), el urbanismo, tanto en la teoría como en la práctica, ha consistido principalmente en considerar las ciudades como entidades desconectadas de los sistemas ecológicos y que, por consiguiente, los destruyen. Normalmente, los sistemas ecológicos se han tratado como fuentes de recursos materiales a los que las ciudades necesitaban acceder para poder extraer insumos, y como sumideros en los que se eliminaban los residuos. En las últimas décadas, se ha puesto plenamente de manifiesto el gran impacto negativo de los sistemas urbanos sobre los sistemas ecológicos. Aun así, el paradigma del «impacto ambiental» (que constituye la base de las evaluaciones de impacto ambiental, que ahora son obligatorias para el sector inmobiliario) sigue considerando que los sistemas urbanos son, en cierto modo, externos a los sistemas ecológicos. Según este punto de vista antropocéntrico, el medioambiente es, en el mejor de los casos, algo que debe «protegerse» para que pueda seguir satisfaciendo las demandas de recursos que los sistemas urbanos necesitan. Si se examina la inserción de los sistemas urbanos en sistemas ecológicos más amplios se descubrirán las interdependencias que estructuran nuestro sistema urbano-ecológico y el hecho de que no se puede separar de la red evolutiva de la vida. En palabras más sencillas: **no se trata de incluir la ecología en el ámbito urbano, sino en incluir de forma sostenible el entorno urbano en la ecología**.

En realidad, en el pasado, los pueblos y las ciudades no estaban completamente desconectados de los

1 Peter M. Allen, «Cities and Regions as Evolutionary Complex Systems», *Journal of Geographical Systems* 4, n.º 1 (1995): 103-30; Nik Heynen, Maria Kaika, y Erik Swyngedouw, *In the Nature of Cities. Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism* (Londres: Routledge, 2006); Timothy Beatley, *Biophilic Cities. Integrating Nature into Urban Design and Planning* (Washington, DC: Island Press, 2010); Joan Clos, «Introduction», en *The Quito Papers and the New Urban Agenda*, ed. ONU-Habitat (Londres: Routledge, 2018); Paul Klugman Currie, «A Resource Flow Typology of African Cities» (Stellenbosch University, 2015), https://bit.ly/3MlwLmX; Adriana Allen, Liza Griffin, y Cassidy Johnson, *Environmental Justice and Urban Resilience in the Global South* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017); Mike Hodson et al., «Reshaping Urban Infrastructure: Material Flow Analysis and Transitions Analysis in an Urban Context», Journal of Industrial Ecology 16, n.º 6 (2012): 789-800; George Martine et al., *The New Global Frontier. Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century* (Londres: Routledge, 2008); Mohsen Mostafavi, «Why Ecological Urbanism? Why Now?», en *Infrastructure Sustainability and Design*, ed. Spiro Pollalis et al. (Londres: Routledge, 2012); Joe Ravetz, *City-Region 2020: Integrated Planning for a Sustainable Environment* (Londres: Routledge, 2000); Mark Swilling y Maarten Hajer, «Governance of urban transitions: towards sustainable resource efficient urban infrastructures», *Environmental Research Letters* 12, n.º 12 (2017): 125007.

sistemas naturales; esa era simplemente nuestra percepción. Como consecuencia, construimos indiscriminadamente pueblos y ciudades muy desiguales que ahora albergan a la mayoría de los habitantes del planeta. Y lo hicimos sin tener en cuenta el impacto que tenían sobre los recursos naturales de los que dependemos los seres humanos, y que conforman nuestro sistema de soporte vital. De este modo, a través de la urbanización, una pequeña élite de una especie dominante consiguió apoderarse de los bienes naturales comunes a todas las demás especies para beneficiarse de la riqueza material y tener el poder de controlar la naturaleza mediante el conocimiento científico. Actualmente nos enfrentamos a sus consecuencias. Por ello, ahora surge el concepto de «*re*naturalizar la urbanización». Ello implica volver a lo que la evidencia empírica demuestra claramente: la vida urbana no puede desconectarse de la naturaleza. Sin embargo, existe una dimensión normativa: los sistemas urbano-ecológicos pueden ser más o menos equitativos (en particular, en términos de pobreza, desigualdades, exclusión), y también más o menos ecológicamente sostenibles (en términos de emisiones de carbono y el uso de los recursos naturales). Hoy en día, la mayoría de las ciudades son a la vez desiguales e insostenibles: el 75 % de las ciudades del mundo son hoy más desiguales que hace 20 años (tal y como se explica en el capítulo 2)[2]. **El gran peligro al que se enfrenta la sociedad humana es que, a medida que se avance con la descarbonización y la restauración de la «ecología», las ciudades sean más «verdes», pero sigan siendo desiguales. Del mismo modo, pueden volverse más igualitarias a costa de sus sistemas ecológicos.** Este informe aborda los dos problemas, que tienen implicaciones claras para los gobiernos locales y regionales (GLR), que se sienten presionados, y tienen la responsabilidad de seguir caminos más equitativos y ecológicamente más sostenibles. Una transición urbana justa hacia un mundo más equitativo y sostenible debe restablecer el equilibrio que se perdió cuando la urbanización se convirtió en un proceso socioeconómico que benefició a unos pocos y destruyó los bienes comunes globales.

«Renaturalizar la urbanización» significa abordar las causas fundamentales de los numerosos retos globales y locales que actualmente amenazan el bienestar de todas las especies, humanas y no humanas. Las soluciones son las que todos y todas conocemos: (a) mejorar la salud y el bienestar de las personas, (b) proteger los servicios y la salud de los ecosistemas, (c) promover un uso más sostenible (y más circular) de los recursos, y (d) construir infraestructuras resilientes al cambio climático. Por lo tanto, renaturalizar también requiere un examen crítico de los impactos no deseados, como, por ejemplo, la transformación de los sistemas y servicios ecológicos vitales en mercancías; los procesos de gentrificación verde, el desplazamiento y la exclusión espacial; el consumo excesivo de recursos por parte de pocas personas, y la externalización del riesgo a determinados grupos sociales y territorios.

Para lograr un camino transformador que tienda a renaturalizar las ciudades **es necesario superar la actual dependencia económica de la explotación insostenible de los recursos naturales y el desarrollo intensivo en carbono, que agravan las desigualdades socioeconómicas y las injusticias socioambientales**. A

Fuente: Diego Ibarra Sanchez, The New York Times.
Michel Zarazir, productor de cine, construyó un huerto en su tejado en Antelias para hacer frente a la compleja crisis en el Líbano.

2 Clos, «Introduction».

medida que la escasez de recursos y los impactos climáticos se intensifican, también lo hacen los problemas con trayectorias históricas relacionadas con el racismo y las relaciones patriarcales; la financiarización de la vivienda y el suelo; la mercantilización de la naturaleza y la vida urbana; la negligencia del Estado frente a lo que muchas veces se denomina como procesos «informales», que proporcionan viviendas y medios de subsistencia a la gran mayoría de la población urbana, y la insuficiencia de los sistemas de planificación actuales.

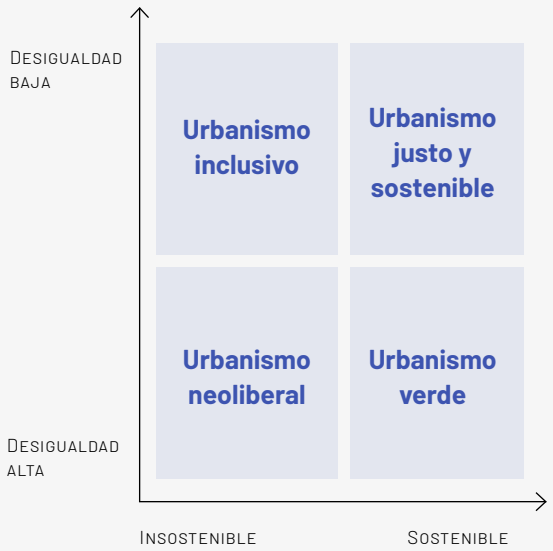
Actualmente, los GLR de todo el mundo están experimentando con intervenciones ambiciosas para renaturalizar la ciudad y los amplios sistemas territoriales que la sustentan. Algunas de estas intervenciones tienen el objetivo de ofrecer mejores servicios ambientales a los habitantes urbanos y, al mismo tiempo, responder a los desafíos climáticos. Para ello, refuerzan los sistemas vitales para garantizar la seguridad alimentaria y el acceso al agua, aumentan la habitabilidad de los barrios, crean oportunidades de ocio, revitalizan las economías locales y mejoran la salud de los habitantes. **Aunque no siempre es fácil identificar ejemplos de cambios sustanciales en el mundo real, este capítulo examina cómo se están elaborando los enfoques transformadores en la práctica y por qué son importantes.** No se trata de dictar medidas prescriptivas sobre lo que debe hacerse, ni de glorificar las iniciativas emprendidas en contextos específicos, sino de examinar brevemente 28 experiencias del norte y del sur globales que pueden servir de inspiración para aprender de los enfoques e iniciativas pasadas y en curso, al tiempo que se lanza una mirada crítica sobre sus potencialidades y deficiencias. El objetivo también es reconocer los diversos factores que pueden converger y ayudar a desencadenar acciones, programas y políticas de renaturalización, así como los que es posible que permitan a las ciudades ser motores de transformación dentro de sus múltiples y variados contextos.

La renaturalización de la urbanización es útil para los GLR porque les ayuda a comprender su camino actual, si no hay cambios del contexto: hacia dónde los lleva el *statu quo*, y qué tendría que cambiar para lograr un equilibrio óptimo entre la equidad social y la sostenibilidad ecológica. Las referencias a una «transición justa» se refieren básicamente al cuadrante superior derecho de la figura 7.1: un camino hacia ciudades más justas desde el punto de vista social y ecológicamente sostenibles. Sin embargo, una transición injusta también puede ser una posibilidad. Por ejemplo, se podría descarbonizar el sistema urbano y hacerlo más eficiente en cuanto al uso de recursos, pero sin reducir las desigualdades (urbanismo verde). En cambio, un enfoque inclusivo y redistributivo (urbanismo inclusivo) puede funcionar a corto plazo, pero a largo plazo las contradicciones del cambio climático y el agotamiento de los recursos pueden perjudicar lo que se ha conseguido antes. La renaturalización de la urbanización consiste en identificar los retos a los que se enfrentarán los GLR si se comprometen con un camino hacia una forma de urbanismo justa y sostenible. También ayuda a evidenciar las tensiones potencialmente asociadas a otras trayectorias.

A partir de las consideraciones anteriores, en este capítulo se analizan tres enfoques diferentes, pero complementarios, a través de los cuales puede ponerse en práctica una acción transformadora hacia un desarrollo urbano y territorial más justo y sostenible. Estos enfoques los pueden desencadenar estrategias urbanas con visión de futuro, reacciones a crisis locales o globales, medidas para adaptarse a tensiones crónicas o una combinación de todos estos factores[3]. La siguiente sección comienza analizando el grado de gobernanza necesario para apoyar la renaturalización como camino de transformación. A continuación, se exploran las oportunidades y los precedentes que han surgido de diferentes enfoques y experiencias específicas. La última sección demuestra por qué y cómo una perspectiva de justicia social es fundamental para consolidar tales enfoques y para garantizar que el conjunto sea mayor que la suma de sus partes.

Figura 7.1

Caminos de los gobiernos locales y regionales para renaturalizar



Fuente: autores

3 Caren Levy et al., «Unlocking urban trajectories: planning for environmentally just transitions in Asia», en *Sustainable Cities in Asia*, ed. Federico Caprotti y Li Yu (Londres: Routledge, 2017).

2 Hacia una «gobernanza de la gobernanza» de las ciudades y la naturaleza

La aceleración de la urbanización ha dado lugar a sistemas urbanos muy complejos y difíciles de gobernar. Al mismo tiempo, la crisis medioambiental y el aumento de las desigualdades han dado lugar a una necesidad urgente de desarrollar nuevas orientaciones, tal y como se indica en el ODS 11. Sin embargo, la complejidad y la direccionalidad no son fáciles de conciliar: mientras que la complejidad implica resultados emergentes que no son fáciles de controlar[4], la direccionalidad implica una gobernanza orientada a la meta para lograr objetivos concretos[5]. En consecuencia, las personas que se decantan por la complejidad tienen tendencia a restar importancia a la necesidad de direccionalidad, y las personas que prefieren la direccionalidad para abordar las crisis a las que se enfrentan las ciudades, a su vez, quitan importancia a la complejidad. No obstante, estas posturas pueden reconciliarse si se aplica una concepción relacional de la gobernanza[6]. **Para reconciliar la complejidad y la necesidad de direccionalidad se necesitan nuevas capacidades que faciliten el cambio orientado a objetivos sin reducir la complejidad.** Tal y como se ha analizado en el capítulo 3, este tema puede abordarse a través del concepto de «colibración»: la «gobernanza de la gobernanza», que se basa en desarrollar una forma de metagobernanza capaz de facilitar alianzas orientadas a metas compartidas con las que lograr cambios progresivos. Esto es especialmente importante cuando se trata de abordar las complejidades de la renaturalización de la urbanización y los retos inherentes a la búsqueda de transiciones urbanas «justas».

La gobernanza urbana es clave para gestionar transiciones urbanas justas y sostenibles y promover un cambio transformador. Sin embargo, tal y como se ha comentado en el capítulo 3, la gobernanza urbana no es en absoluto uniforme en todas las regiones del mundo. En algunas regiones, los GLR tienen capacidad jurídica, financiera e institucional para intervenir e influir en la orientación del desarrollo urbano, mientras que en otras tienen una capacidad de intervención muy limitada. En consecuencia, las políticas urbanas no siempre se traducen en programas y proyectos reales, lo que conduce a una divergencia entre los compromisos políticos que se proclaman y las experiencias reales de los habitantes de las ciudades, y, en particular, de los grupos urbanos más pobres. Por supuesto, hay suficientes pruebas (especialmente en América Latina) que demuestran que las coaliciones políticas urbanas progresistas pueden promover transiciones urbanas justas. Las causas subyacentes de este cambio

4 Rika Preiser et al., «Social-ecological systems as complex adaptive systems: organizing principles for advancing research methods and approaches», *Ecology and Society* 23, n.º 4 (2018).

5 Mariana Mazzucato, *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy by Mariana Mazzucato* (Londres: Allen Lane, 2018); Mariana Mazzucato, Mzukisi Qobo, y Rainer Kattel, «Building state capacities and dynamic capabilities to drive social change: The case of South Africa», UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper Series (Londres, 2021), https://bit.ly/3vF9vtp.

6 Mark Swilling, *The Age of Sustainability. Just Transitions in a Complex World* (Londres: Routledge, 2020).

en el equilibrio de poder varían; en algunos casos, nuevos movimientos y partidos surgen como resultado de crisis disruptivas (por ejemplo, escasez de agua, interrupciones de la movilidad, desalojos forzosos), mientras que, en otros, los nuevos actores urbanos surgen en respuesta a tendencias a más largo plazo (por ejemplo, escasez de vivienda, cambio tecnológico o aumento de los precios de los alimentos). La presencia de defensores de cambios progresistas (adscritos a organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, federaciones de trabajadores, nuevos partidos políticos, movimientos sociales o movimientos internacionales) suele desempeñar un papel de apoyo clave en la construcción y movilización de las narrativas de estas coaliciones. Si estas nuevas coaliciones logran la victoria electoral, suelen poner en marcha programas ambiciosos que pretenden reorientar las trayectorias urbanas insostenibles e injustas.

Las coaliciones políticas progresistas que gobiernan una ciudad, y que se comprometen con la sostenibilidad y la justicia social, suelen desarrollar una serie de herramientas y capacidades institucionales para facilitar las dinámicas de transición sin reducir la complejidad. Cuando estos arreglos facilitan las alianzas para lograr una propuesta compartida que beneficie a toda la sociedad, estas alianzas suelen ocupar un lugar central dentro de la gobernanza urbana y se traducen en resultados más justos y eficaces. Sin embargo, debido a su énfasis por «equilibrar» y «asociar» intereses diversos, estos actores de la colibración urbana también pueden fracasar en sus objetivos de abordar las disparidades profundamente arraigadas relacionadas con el poder. Es posible que ajusten ciertos componentes y modifiquen parcialmente los sistemas de gobernanza para que respondan mejor a los retos medioambientales, pero a menudo las transiciones e innovaciones ecológicas pueden no abordar plenamente las cuestiones clave relacionadas con la justicia social.

Fuente: Samuel Ikua.
Una mujer vende sus verduras en una *kibanda*, un puesto improvisado, en Kenia.

Los debates que ha habido hasta la fecha y los estudios de caso que siguen se centran en la dinámica interna y local de la gobernanza de las ciudades. Sin embargo, los flujos de bienes circulan a través de las ciudades gracias a los sistemas globales de extracción de recursos[7] que, a su vez, se basan en la apropiación de los bienes comunes. En gran medida, esto es debido a que el mundo occidental colonizó el resto del mundo durante un período de cinco siglos, a través de una lógica imperialista y fundamentada en la extracción de recursos y materias primas que aún persiste en la actualidad[8]. Actualmente, están surgiendo diversas formas de gobernanza mundial para hacer frente a las crisis planetarias (por ejemplo, los procesos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o CMNUCC, el Grupo de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible, las reservas del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura o UNESCO y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, entre otros). Sin embargo, en la práctica, estas plataformas siguen estando sometidas al control de poderosos intereses económicos o políticos que influyen en la dinámica de la gobernanza mundial. Los mismos principios y obstáculos relacionados con el concepto de colibración utilizados para abordar las crisis globales pueden aplicarse a la renaturalización de la gobernanza, ya que ambos procesos constituyen intentos de conciliar la complejidad y la direccionalidad con mayor o menor grado de éxito.

A medida que se intensifican las policrisis mundiales (incluidas las pandemias, que se originan en alteraciones de las relaciones con la naturaleza), se espera un fortalecimiento de la gobernanza mundial. Sin embargo, la historia nos demuestra que no se trata de un proceso lineal. En el centro de la respuesta a cada crisis se encuentra la capacidad (o la falta de ella) para facilitar la colibración, es decir, mejorar la gobernanza de la gobernanza. No obstante, es muy probable que persistan en paralelo formas de imperialismo poscolonial, y que aumenten los niveles de violencia con la emergencia de más Estados frágiles y fallidos. Ya hay dos mil millones de personas que viven actualmente en Estados fallidos. Para analizar la renaturalización de la urbanización se deben tener presentes las relaciones entre estas formas de gobernanza global y las respuestas nacionales y la degradación de los bienes comunes planetarios de los que todos dependemos. Esto es fundamental para replantear el modo en que se configuran las áreas urbanas que consumen los recursos globales. En este

7 Heinz Schandl et al., «Global Material Flows and Resource Productivity: Forty Years of Evidence», *Journal of Industrial Ecology* 22, n.º 4 (2017): 827-38.

8 Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, *Empire, Global Coloniality and African Subjectivity* (Nueva York: Berghahn Books, 2013).

sentido, vale la pena examinar la dinámica granular de la colibración urbana en casos como los de **Ciudad del Cabo** y **Melbourne**.

Ciudad del Cabo (Sudáfrica)

- A principios de 2018 debía tener lugar el «Día Cero» (como se denominaba popularmente), es decir, el día en el que se suponía que los grifos de Ciudad del Cabo se secarían. Sin embargo, tras una campaña colaborativa impulsada conjuntamente por el Ayuntamiento de Ciudad del Cabo, las empresas y la sociedad civil, el consumo de agua se redujo a la mitad en tres meses sin necesidad de utilizar una solución tecnológica. La sequía fue el resultado de tres inviernos secos consecutivos (2015-17). Las zonas de captación que abastecen a la ciudad sufrieron su período más seco desde la década de 1930. La sequía hizo vulnerable a la ciudad por su dependencia casi exclusiva de las aguas superficiales. Mediante una combinación de mecanismos, basados en tarifas y otros, la ciudad movilizó a los hogares, a las empresas y a la ciudadanía para responder a la sequía. La ciudadanía sustituyó el césped y las plantas sensibles al agua por otras alternativas que requerían menos agua; también redujo en gran medida su uso personal de agua y utilizó aguas grises para las cisternas de los inodoros. Los sectores comercial y empresarial también invirtieron en dispositivos de ahorro de agua, como grifos de bajo caudal, cabezales de ducha de bajo consumo y cisternas de inodoro más pequeñas. Sin embargo, la dura realidad era que muchos y muchas residentes de los asentamientos informales tenían que vivir con un déficit crónico de agua, sufrían desigualdades en el acceso a las infraestructuras de agua y en invierno tenían que hacer frente a las inundaciones. Gracias a la ayuda de una coalición eficaz de grupos comunitarios que no siempre obtuvieron el apoyo necesario de las autoridades locales, los hogares más pobres consiguieron adaptarse a la sequía sin tener que reducir la poca agua que utilizaban. Debido a sus repercusiones sistémicas e intersectoriales, durante el período previo al Día Cero, las respuestas a la crisis de la sequía basadas en la colaboración tuvieron que ser estratégicas e inclusivas y tener un gran impacto importante antes del Día Cero. Los actores intermedios desempeñaron un papel clave en este sentido, y el más importante fue la alianza Western Cape Economic Development Partnership. Financiada con fondos públicos, medió para lograr un acuerdo entre los tres niveles de gobierno, que hasta entonces habían realizado campañas separadas con mensajes distintos. Esta organización también facilitó la formación de una amplia coalición de grupos empresariales y de la sociedad civil que luego se transformó en una alianza eficaz, aunque inestable. Como era de esperar, esta conmoción sistémica hizo que los administradores del agua tomaran conciencia de que las sequías inducidas por el clima no eran algo puntual, sino que se repetirían, y que por ello era necesario cambiar la forma de gestionar el preciado recurso del agua. Además, aunque la sequía terminó, los consumidores y consumidoras no volvieron a sus niveles anteriores de consumo de agua. Si su respuesta se mantiene, esta combinación de cambio de comportamiento e innovación tecnológica podría dar lugar a un nuevo sistema de gobernanza del agua en Ciudad del Cabo en el futuro.

Melbourne (Australia)

- En 2003, la ciudad de Melbourne decidió que quería ser neutra en carbono para 2020. Para ello, adoptó el documento estratégico *Zero Net Emissions by 2020: A Roadmap to a Climate Neutral City*. A continuación, consiguió que toda la ciudad se asociara para impulsar esta estrategia. Los resultados fueron mejoras radicales en la eficiencia energética, reducciones en el consumo de energía y agua, y también una mejor gestión de los residuos de la ciudad. Debido a las prolongadas sequías que sufre Melbourne, en 2020 el consumo de agua se había reducido en un 40 %. Las acciones directas incluyeron la introducción gradual de céspedes resistentes a la sequía en los parques y campos deportivos de la ciudad, el uso de agua recuperada para el riego y el uso del acolchado o *mulching* para mejorar la retención de agua. Además, una iniciativa de cambio gratuito de cabezales de ducha redujo la cantidad de agua utilizada por persona al año en 13.500 litros y se animó a la ciudadanía a recoger agua de lluvia para el riego de jardines. Las restricciones fueron obligatorias. Sin la ayuda de las asociaciones organizadas con el sostén de la ciudad de Melbourne no habría sido posible lograr tal apoyo y compromiso de toda la ciudad, ni los cambios en los flujos de recursos.

En resumen, renaturalizar la urbanización consiste en conseguir transiciones urbanas que reconcilien la complejidad y la direccionalidad. Las dos experiencias anteriores demuestran que la gobernanza de alianzas es la más adecuada para responder a situaciones de alta complejidad. Los GLR y otros actores clave que pueden ayudar a impulsar el cambio urbano necesitan una «brújula» que les ayude a navegar y adaptarse al ritmo, a la dinámica y a los patrones cambiantes de los sistemas adaptativos complejos del mundo real. Dicha brújula debe crearse en función del contexto, por lo que dependerá de dónde se encuentren las capacidades y redes adecuadas dentro de cada ciudad concreta (ya sea en los GLR, las universidades o las ONG, etc.). Sin embargo, normalmente se requiere un grupo o una red que puedan comprender las complejidades y, al mismo tiempo, permitir interacciones que den lugar a compromisos con caminos de acción concretos.

3 Construir transiciones justas dentro y fuera de las ciudades

Para poder aplicar transiciones justas es necesario abordar los impactos negativos de las ciudades sobre los lugares que les proporcionan recursos, que a menudo se encuentran lejos. La apropiación de los bienes comunes globales por parte de las élites urbanas, incluso vía formas coloniales, permitió la acumulación de riquezas y contribuyó al aumento de las desigualdades en los pueblos y las ciudades, desigualdades que se profundizaron en todas las regiones en poco más de un siglo[9]. Una transición urbana justa implica abordar las desigualdades persistentes tanto dentro como fuera de los límites de la ciudad, ya que los sistemas urbanos y los mercados inmobiliarios reproducen sistemáticamente la exclusión social a medida que avanza la urbanización. **Para lograr la igualdad urbana y territorial, es necesario considerar los múltiples métodos a través de los cuales las infraestructuras y sus redes captan los recursos de los sistemas naturales y los distribuyen dentro de los sistemas urbanos de forma espacialmente desigual.** A partir de la década de 1980, el modelo neoliberal se opuso al modelo tradicional de gobernanza municipal, de infraestructuras en red gestionadas públicamente, lo que favoreció a un nuevo conjunto de élites urbanas, entre las que se encuentran poderosos promotores inmobiliarios, instituciones financieras (frecuentemente) globalizadas, propietarios y operadores de servicios de infraestructuras privatizados y una amplia gama de intereses translocales. Por ello, ahora se necesitan nuevas formas de gobernanza urbana que puedan gestionar infraestructuras alternativas, descentralizadas y distribuidas en red, que sean potencialmente más inclusivas y ecológicamente sostenibles. Ejemplos de ello se observan en las luchas populares contra los sistemas de agua privatizados en países como Tanzania y Bolivia, que dieron lugar a la reversión de la prestación de servicios de agua privatizados. Otro ejemplo sería la proliferación (y posterior reversión) de las energías renovables de propiedad cooperativa en Dinamarca y Alemania. En 2012, el 50 % de las energías renovables de Alemania pertenecían a cooperativas o municipios.

Los GLR son conscientes de la dinámica cambiante de la urbanización. En muchos lugares del sur global, el reto consiste en hacer frente a la rápida expansión de la población urbana. En cambio, en algunas partes del norte global (y especialmente en algunas partes de Europa), los retos se relacionan más con la disminución de la población y la reducción de los ingresos. En el sur global, como lo señalan los datos del informe *World Urbanization Prospects 2018*, todavía tiene que construirse casi el 50 % del tejido urbano que existirá en 2050[10]. Este deberá albergar la mayor parte de la población adicional, de casi cuatro mil

9 Neil Brenner, *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization* (Berlín: Jovis Verlag, 2014).

10 ONU-DAES, «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision» (Nueva York, 2019), https://bit.ly/3L7nEWT.

millones de personas, que habitarán en las ciudades de los países en desarrollo, y especialmente en las ciudades asiáticas y africanas. Si además se tiene en cuenta a los más de mil millones de personas que actualmente viven en asentamientos informales, es muy probable que las ciudades del sur global tengan que proveer infraestructuras para los 3.400 millones de nuevos habitantes urbanos que habrá en 2050. La estadística siguiente es un buen ejemplo de ello: las ciudades chinas utilizaron más cemento en el *boom* de urbanización que tuvo lugar entre 2011 y 2013 que Estados Unidos en todo el siglo XX. Este hecho plantea preguntas obvias: ¿Cuáles son los recursos que serán necesarios para la urbanización futura si se mantienen los métodos actuales y se aplican los sistemas sociotécnicos habituales? ¿Cuáles serían las implicaciones en materia de recursos para proporcionar sistemas sociotécnicos más justos y sostenibles? Para que los GLR aborden estas cuestiones, habrá que tener en cuenta los retos cuantitativos y cualitativos que hay que afrontar en el camino hacia una transición urbana más justa.

Existen varios informes útiles para entender el alcance de los flujos de recursos a través de los sistemas urbanos. Dichos flujos de recursos se alimentan de los bienes naturales comunes heredados de la evolución, los cuales son extraídos a través de los sistemas industriales e infraestructuras. Estos son propiedad de las élites urbanas, las cuales los financian y los gestionan. El informe *El peso de las ciudades* del Panel Internacional de Recursos[11], que se presentó en 2018, fue el primer análisis empírico de los flujos totales de recursos a través de los sistemas urbanos proyectados hasta 2050. Estos recursos engloban la biomasa (incluidos los alimentos, los materiales, los productos forestales y el combustible), los combustibles fósiles, los materiales de construcción (principalmente arena y cemento) y los metales y minerales. El informe reveló que, si la población urbana mundial casi se duplica de aquí a 2050, y si el desarrollo urbano sigue planificándose y gestionándose como hasta ahora, las necesidades anuales de recursos de los asentamientos urbanos del mundo aumentarán de 40.000 millones de toneladas en 2010 a 90.000 millones de toneladas en 2050. Además, si se mantiene a largo plazo la tendencia histórica de desdensificación de los asentamientos urbanos, que en la actualidad es de un 2 % anual, el uso del suelo urbano pasará de 1 millón de km^2 a más de 2,5 millones de km^2 en 2050. Cabe señalar que esta expansión afectaría a las tierras de cultivo más productivas del mundo (los impactos más negativos se producirían en Asia y África) y, por tanto, amenazaría los sistemas de suministro de alimentos y la soberanía alimentaria general de millones de pequeños agricultores[12].

El informe *El peso de las ciudades* también analizó alternativas. En general, para alcanzar un objetivo de consumo de materiales de seis toneladas per cápita (a fin de alinear el consumo de recursos con el objetivo *Net Zero 2050*) habría que reducir a la mitad el consumo total de recursos en los asentamientos urbanos de cara a 2050. Aun así, hay quien argumenta que eso no es suficiente: equivale a lo que se consumía en 2010, pero con 3.500 millones de consumidores urbanos más. Además, aunque se supone que no ya no habrá asentamientos informales, el uso desigual de los recursos seguiría existiendo. No obstante, incluso si de esta manera se reduce el consumo de recursos a la mitad, se requeriría una reducción masiva del consumo de recursos en el mundo desarrollado para hacer posible el aumento del consumo de recursos en los países en desarrollo, donde será más necesario. En las economías desarrolladas de baja densidad (Norteamérica, Australia), el consumo de recursos es de 25-35 toneladas per cápita, mientras que en las economías desarrolladas de alta densidad (Europa, Japón) es de 15-18 toneladas per cápita. Sin embargo, estos datos suponen que los recursos que se utilizan para producir los bienes que se importan a los países ricos (lo que se denomina «drenaje de recursos») se asignan a los países exportadores y no a los importadores. Si se corrige este error metodológico utilizando el enfoque de la huella material, el panorama cambia bastante[13]. Tal y como demuestra el mapa siguiente, la huella material de las naciones es totalmente desigual: la de Norteamérica, Europa y Australia es de 20 a 50 toneladas per cápita, mientras que la de la mayor parte de África e India es de 1 a 5 toneladas per cápita. La mayor parte de los recursos extraídos de la naturaleza son utilizados para la construcción y son absorbidos por los sistemas urbanos. Por lo tanto, el mapa de la figura 7.2, que muestra la huella material nacional per cápita (hm/cáp., en toneladas per cápita o t/cáp.), representa de forma eficaz los flujos de recursos de una economía global centrada en el ámbito urbano. Estos flujos son posibles gracias a la extracción y el despliegue global de recursos naturales en beneficio de los dos mil millones de habitantes urbanos que consumen el 86 % de los productos manufacturados del mundo[14].

En este sentido, a partir de las evaluaciones del ciclo de vida de los sistemas energéticos en los barrios, de los edificios ecológicos y del transporte público de 84 ciudades, el informe demuestra que en cada uno de estos sectores podría lograrse una economía de recursos de entre el 36 % y el 54 % del uso actual[15]. Si esto se cumple

11 Mark Swilling et al., «El peso de las ciudades. Los recursos que exige la urbanización del futuro» (Nairobi, 2018), https://bit.ly/3J4F0oH.

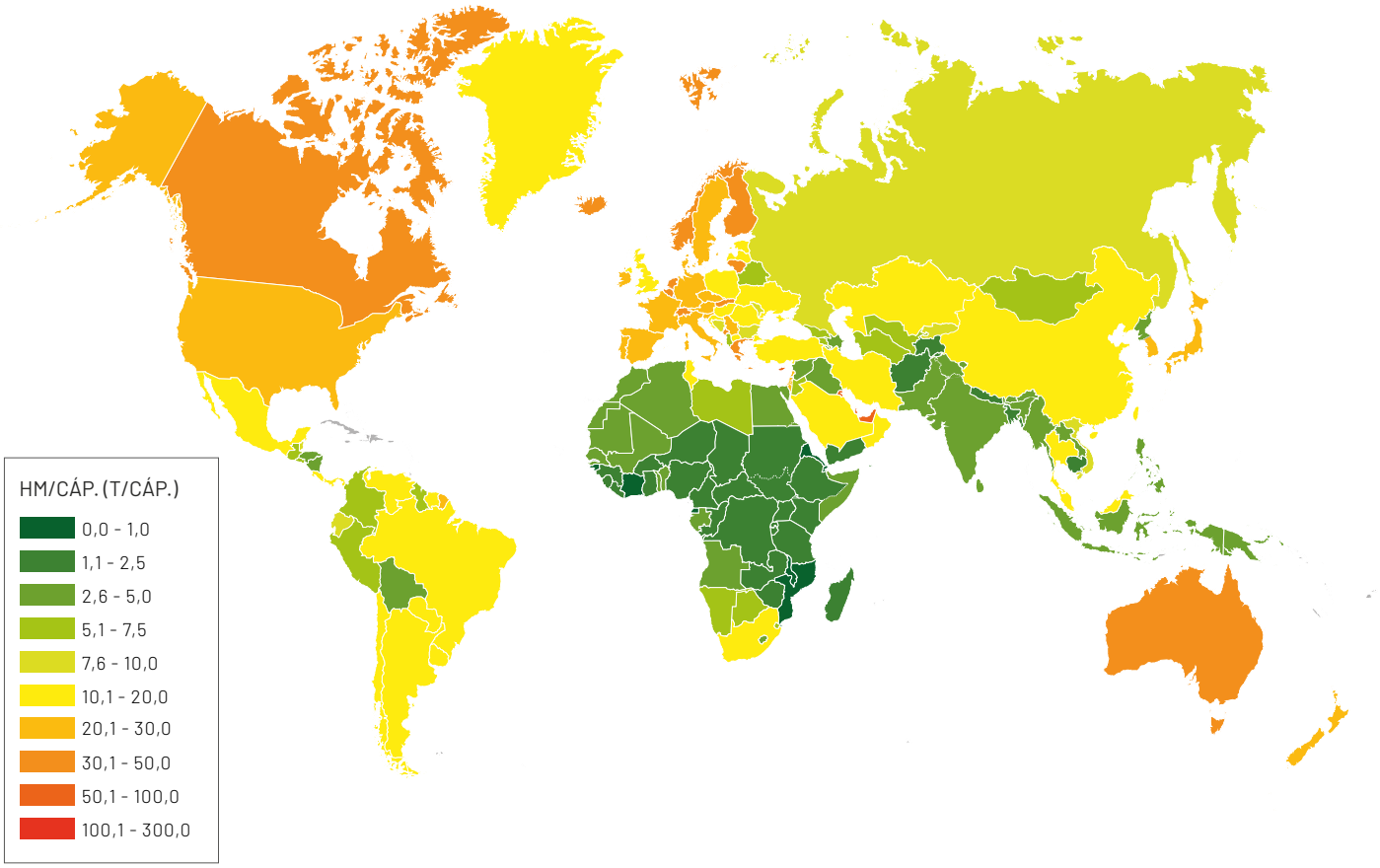
12 Christopher Bren D'Amour et al., «Future urban land expansion and implications for global croplands», *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114, n.º 34 (2016): 8939-44.

13 Thomas O. Wiedmann et al., «The material footprint of nations», *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112, n.º 20 (2013): 6271-76.

14 PNUD, «Informe sobre Desarrollo Humano» (Oxford, 1998), https://bit.ly/3meQyg0.

15 Swilling et al., «El peso de las ciudades. Los recursos que exige la urbanización del futuro». El análisis del ciclo de vida es una metodología para calcular la cantidad total de recursos directos e indirectos que se

Figura 7.2
Huella material de las naciones



Fuente: Thomas O. Wiedmann et al., «The material footprint of nations», *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112, n.º 20 (2013): 6271-76.

para estos sectores, se supone que es más que probable que también sea válido para otros, como el uso de energía industrial y comercial, el uso de combustibles fósiles, los sistemas de agua y saneamiento, los sistemas de residuos sólidos y la infraestructura vial. Se trata de consideraciones fundamentales para los GLR que se adhieren al objetivo de impulsar un camino para renaturalizar. Sin embargo, aunque la mejora de la eficiencia de los recursos podría dar lugar a una relación menos extractiva entre los sistemas urbanos y la naturaleza, no reduciría las desigualdades ni cambiaría la distribución de la propiedad de estos recursos.

Solo se consiguen transformaciones profundas si las intervenciones para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos se correlacionan con los objetivos de justicia social. Esto es especialmente cierto en el caso de las intervenciones que promueven la densificación de barrios socialmente más mezclados. La expansión urbana en ciertas partes de la ciudad tiende a favorecer a las personas ricas (especialmente si implica eludir los elevados impuestos sobre la propiedad, ya que en algunas zonas estos se subvencionan para las personas con menos recursos) en lugar de a las personas pobres urbanas, que se ven empujadas hacia las zonas periurbanas y a otras partes de la ciudad. La densificación puede invertir ambas tendencias, si se aplica de acuerdo con una agenda de justicia social. Es muy posible que esto exija importantes intervenciones sobre el mercado inmobiliario, pero esto suele verse limitado en muchas jurisdicciones, ya que las clases propietarias urbanas organizadas cuentan con el respaldo de instituciones financieras que utilizan la propiedad urbana para expandir las deudas.

La investigación científica y los debates políticos sobre los flujos de recursos urbanos se han multiplicado en los últimos años. Esta fuente de conocimientos emergentes ofrece estudios de casos empíricamente detallados en los que se basan las conclusiones normativas sobre cómo reducir el consumo de recursos en las ciudades.

utilizan en un sistema determinado, sea cual sea, desde una ciudad entera o un sector industrial hasta una fábrica individual o un hogar.

La investigación sobre la infraestructura urbana tiene una tradición mucho más larga y se basa en una amplia gama de disciplinas. En los últimos años, esta investigación se ha centrado en la financiación de las infraestructuras, la gobernanza, la inclusión social y las innovaciones tecnológicas. De forma bastante significativa, y con pocas excepciones, el debate sobre la infraestructura urbana normalmente ignora los flujos de recursos, y el debate sobre los flujos de recursos suele ignorar la infraestructura necesaria para conducir los flujos de recursos a través de los sistemas urbanos. **La renaturalización de las ciudades implica el diseño, la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento de las infraestructuras urbanas para canalizar los flujos de recursos a través de los sistemas urbanos disociando la mejora del bienestar del aumento del uso de los recursos en el tiempo.** La disociación parte de la premisa de que un mundo sostenible solo puede lograrse si se utilizan más recursos renovables y menos no renovables («sustituibilidad de los recursos») de forma más eficiente («eficiencia de los recursos») y mucho más equitativa («suficiencia de los recursos»). Esta combinación de sustituibilidad, eficiencia y suficiencia pone en tela de juicio los tres pilares del urbanismo dominante tal y como han evolucionado a lo largo del siglo XX: los recursos naturales son ilimitados, los precios del mercado determinan la asignación de estos recursos y las desigualdades son inevitables. Estos tres pilares, cuyo principal objetivo es sostener el crecimiento económico, también se han convertido en sinónimos de «desarrollo».

La suficiencia de recursos implica promover un uso más equitativo de ellos. Hace referencia a la necesidad de reducir el consumo de recursos de los habitantes urbanos más ricos de entre 16 y 35 toneladas per cápita a 6-10 toneladas per cápita, y de aumentar el consumo de los habitantes urbanos más pobres de 1-3 toneladas per cápita a 5-8 toneladas per cápita. **El uso desigual de los recursos se suele financiar con subvenciones cruzadas sobre las infraestructuras a las que acceden los sectores más ricos de la sociedad urbana. Un uso más equitativo de los recursos en barrios más densamente ocupados y socialmente mixtos costaría menos per cápita a lo largo del tiempo y conseguiría una mayor cohesión social que las ciudades divididas y desiguales.** Dado que la densificación tiende a provocar un aumento de los niveles de seguridad (debido al fenómeno de la «multiplicidad de ojos en un espacio»), sería necesario gastar mucho menos en medidas de seguridad personal[16]. La densificación también debe considerarse como un modo de vida profundamente relacional: suele implicar el acceso a espacios públicos a escala de barrio, calles peatonales, movilidad no motorizada, transporte masivo eficiente y asequible, actividad comercial de proximidad en lugar de centros comerciales, edificios de 4 a 6 pisos y un mayor número de intersecciones por hectárea para promover flujos porosos. El valor de las propiedades urbanas individuales dentro de estos barrios es producto de su dinámica relacional y de las complejas interacciones entre las normas sociales, las transacciones del mercado, la conciencia colectiva y, por tanto, las voces locales. Existen muchos ejemplos de entornos socialmente mixtos de este tipo en ciudades tanto de países desarrollados como en desarrollo[17]. Desde el punto de vista de los recursos, este es el tipo de entorno vital que es compatible con los principios de eficiencia y suficiencia de recursos.

Los ejemplos que siguen ilustran la diversidad de contextos en los que se han producido reconfiguraciones de las infraestructuras, con implicaciones para los flujos de recursos. Demuestran que estas implicaciones se producen aunque no exista un vínculo explícito entre el uso sostenible de los recursos y los resultados de la equidad social.

Pekín (China)

° La capital de China, Pekín, lleva muchos años sufriendo escasez de agua debido a la combinación de una oferta decreciente y una demanda creciente. Una combinación de años sucesivos de precipitaciones por debajo de la media, el elevado crecimiento de la población y la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas han hecho que la disponibilidad de agua dulce per cápita de la ciudad haya pasado de 1.000 m^3 en 1949 a menos de 230 m^3 en 2007. A medida que la ciudad se ha ido expandiendo, la demanda ha pasado de los usos agrícolas e industriales a los residenciales, y el consumo de agua doméstica se ha duplicado en los diez años anteriores a 2005; posteriormente ha seguido aumentando a un ritmo ligeramente inferior. Para colmo, las políticas han reducido las opciones de suministro, porque han permitido la degradación de las cuencas hidrográficas de Pekín. También han apoyado el despilfarro de agua, puesto que han favorecido proyectos de ingeniería a gran escala para aumentar el suministro de agua con poco o ningún coste adicional para los consumidores. En uno de los primeros esfuerzos de Pekín para hacer frente a la escasez de agua, en 1987, el gobierno local introdujo una normativa que obligaba a todos los hoteles con una superficie construida superior a 20.000 m^2, y a todos los edificios públicos de más de 30.000 m^2 (como escuelas, universidades, estaciones de tren y aeropuertos), a construir instalaciones de tratamiento de agua in situ para poder reciclar y reutilizar el agua. Si se aplica y funciona bien, este tipo de sistema descentralizado de tratamiento del agua puede ser

16 Jan Gehl, *Cities for People* (Washington, DC: Island Press, 2010).

17 Maarten Hajer et al., *Neighbourhoods for the Future: A Plea for a Social and Ecological Urbanism* (Amsterdam: Valiz Trancity, 2022).

un modelo útil para otras ciudades. Permite una gestión más eficiente de los recursos hídricos y puede reducir la contaminación de los sistemas de aguas superficiales y subterráneas, a la vez que ayuda a superar muchas de las limitaciones de las plantas de tratamiento de aguas residuales centralizadas. Las plantas más pequeñas son más rápidas de planificar e instalar y están mejor preparadas para atender las necesidades de capacidad que cambian rápidamente en ciudades de rápido crecimiento como Pekín. Al reutilizar las aguas grises y las aguas residuales parcialmente tratadas in situ para usos no potables como las cisternas de los inodoros, el riego o la limpieza de las calles, se puede reducir la demanda de agua potable y de instalaciones centralizadas de tratamiento de aguas; ello ahorra recursos y reduce costes.

Durban (Sudáfrica)

° Unas 450 toneladas de residuos llegan diariamente al vertedero de Mariannhill, situado a 20 km de Durban. El proyecto comenzó con una evaluación del impacto ambiental, lo que convirtió a Mariannhill en el primer vertedero de Sudáfrica que se sometió a un estudio de este tipo. Esta evaluación determinó la necesidad de restaurar el ecosistema local, minimizar la pérdida de biodiversidad, conectar el emplazamiento con otras reservas naturales y apoyar los patrones naturales de migración. El vertedero de Mariannhill tenía que diseñarse para evitar la contaminación ambiental y restaurar las zonas dañadas. Los objetivos clave del proyecto eran recoger y tratar las emisiones nocivas del vertedero con métodos naturales, sólidos y de bajo coste, y rescatar el suelo y la vegetación autóctona eliminada durante la construcción del emplazamiento y almacenarla en un vivero in situ. Otros objetivos eran ayudar a mitigar el cambio climático reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero y proporcionar ingresos a la ciudad mediante la venta de electricidad y créditos de carbono generados a partir del metano capturado. Como resultado, este vertedero fue pionero en su enfoque ecológico para contener, tratar y reutilizar los lixiviados. El gas metano se captura y se utiliza para generar entre 450.000 kWh y 650.000 kWh de electricidad al mes. Además, las especies vegetales autóctonas, que en otras circunstancias habrían sido destruidas por el vertedero, se han propagado y ampliado en un vivero con fines especiales. Por consiguiente, la zona en la que se encuentra el vertedero se declaró reserva natural en 2002; lo que fue una primicia para un vertedero en el contexto sudafricano.

No existen ejemplos globales de sistemas urbanos socialmente inclusivos y ecológicamente diseñados. Proyectos urbanos como **Masdar** (Emiratos Árabes Unidos) y **Songdo** (República de Corea) son casos de enclaves verdes de élite y, de hecho, el ejemplo perfecto de una transición injusta. A escala de barrio se encuentran otros ejemplos; la Ecoaldea de Lynedoch, en **Stellenbosch** (Sudáfrica), es una iniciativa interesante en este sentido[18].

Stellenbosch (Sudáfrica)

° La organización sin ánimo de lucro Sustainability Institute y la Stellenbosch University crearon la Ecoaldea de Lynedoch, en Stellenbosch, en 1999. El objetivo explícito de la Ecoaldea de Lynedoch era crear una economía y una comunidad locales socialmente inclusivas y diseñadas ecológicamente. En la práctica, pretendía demostrar que no solo era posible que una comunidad con diversidad de razas y clases conviviera en la Sudáfrica posterior al *apartheid*, sino que también podía hacerlo de forma ecológicamente sostenible. Los objetivos principales fueron: (a) ser una comunidad socialmente mixta (en términos tanto de raza como de clase) organizada en torno a un distrito de aprendizaje centrado en los niños y niñas, (b) esforzarse por ser un ejemplo de funcionamiento de un sistema urbano habitable y diseñado ecológicamente, y (c) ser una comunidad financiera y económicamente viable que no requiriera financiación externa para mantenerse a lo largo del tiempo. Durante los siguientes veinte años, surgió un pueblo social y maduro ecológicamente. El proyecto incluyó huertos orgánicos y zonas ajardinadas con plantas autóctonas; una escuela primaria para 400 niños y niñas procedentes principalmente de las familias trabajadoras agrícolas locales y de las comunidades pobres de los alrededores, y un centro de preescolar para 45 niños y niñas, con un espacio en la azotea utilizado por un centro de cuidados extraescolares para niños y niñas y adolescentes. También contó con una gran sala polivalente que cumplía varias funciones, como el uso para actividades escolares, conferencias, reuniones comunitarias, etc., así como oficinas y aulas para el Sustainability Institute y la Stellenbosch University. En cuanto a las viviendas, un antiguo hotel rural, una casa para alojar a estudiantes (que posteriormente se convirtió en oficinas) y 42 nuevas parcelas residenciales (de entre 80 m^2 y 130 m^2) se reconvirtieron para un grupo de ingresos mixtos. También había 15 parcelas destinadas a la compra a un precio inferior al 10 % del precio de mercado, a las que se podía optar gracias a una subvención gubernamental para la vivienda y que constituían un cambio en comparación con la práctica habitual de diseño urbano sudafricano de segregar

18 «Sustainability Institute», 2022, https://bit.ly/393Zm1A.

espacialmente los *erven* (terrenos subvencionados por el gobierno) de los *erven* de precio comercial.

Se desarrollaron espacios comerciales para oficinas, pequeños fabricantes y artesanos, y se estableció un proyecto de reforma agraria orgánica en la propiedad comunitaria municipal. Se restringió el tráfico y se limitó el número de coches que podían circular por el pueblo. Este límite se reforzó con restricciones para las zonas de aparcamiento comunes designadas, que también aseguraban espacios específicos para niños y niñas y peatones. El diseño urbano incluía la reducción del consumo de agua en cada casa; el tratamiento de todas las aguas residuales (flujos de aguas negras y grises) *in situ* y la reutilización del agua tratada para las cisternas de los inodoros; la reducción del consumo de energía de los hogares mediante la instalación de sistemas de calentamiento de agua por energía solar y, posteriormente, de sistemas solares fotovoltaicos; la eliminación de la necesidad de retirar los residuos sólidos del lugar; el aumento de la densidad de las viviendas mediante la reducción del tamaño medio del *erven* a fin de que no se discriminara entre ricos y pobres, y la maximización de los beneficios económicos del desarrollo socialmente mixto. La infraestructura urbana también se diseñó para que funcionara de forma que los y las habitantes cooperaran entre sí en lugar de depender de gestores profesionales con salarios altos. El resultado final es un espacio altamente asequible, diseñado ecológicamente, situado dentro de una zona urbana amplia en la que los valores de las propiedades normalmente son tan altos que incluso la gente de clase media no puede permitírselos.

Hasta la fecha, las infraestructuras urbanas se han diseñado, mayoritariamente, partiendo del supuesto de que existe un suministro ilimitado de recursos naturales baratos. La gran mayoría de los habitantes de los países desarrollados pueden acceder a los servicios de infraestructura urbana, pero la mayoría de los habitantes de las ciudades africanas o incluso la mitad de los habitantes de muchas otras ciudades de los países en desarrollo no pueden hacerlo. En general, la infraestructura urbana en el sur global ha intensificado las desigualdades, ya que ha facilitado el acceso a los suministros energéticos y a los servicios de residuos, agua y saneamiento únicamente a la minoría que puede pagarlos. La escasez de recursos (por ejemplo, la insuficiencia de agua, el espacio restringido de los vertederos, el encarecimiento de la energía basada en los combustibles fósiles y el aumento de los precios de los alimentos) se traduce en un aumento de los precios, lo que agrava aún más las desigualdades existentes. La infraestructura energética basada en los combustibles fósiles es cada vez más inasequible, incluso en el norte global. Las nuevas infraestructuras de energía renovable ahora son más baratas que el coste de mantener en funcionamiento las centrales eléctricas de carbón[19].

No es de extrañar que el diseño, la construcción y el funcionamiento de muchas infraestructuras urbanas se estén replanteando en todas las regiones del mundo. Cabe destacar el caso de las energías renovables, que atrajeron más de 300.000 millones de dólares de inversión en 2020: el doble de lo que se invirtió en nuevos combustibles fósiles y energía nuclear juntos. Se están llevando a cabo importantes iniciativas para electrificar los sistemas urbanos, así como para conectar estos sistemas urbanos a una amplia gama de fuentes de energía renovable integradas a la escala del territorio. Del mismo modo, están surgiendo nuevas soluciones en el ámbito del saneamiento a medida que proliferan las soluciones de biogás. Actualmente, se está produciendo un gran aumento de la inversión en transporte masivo electrificado, y desde hace al menos dos décadas está teniendo lugar una revolución en el diseño de los edificios. Todas estas iniciativas están cambiando la relación entre los sistemas urbanos y naturales.

Lógicamente, el reto consiste en garantizar que estas oportunidades para replantear las infraestructuras urbanas vayan acompañadas de una agenda de justicia social. Si no se interviene, la inversión principal se centrará en soluciones tecnológicas y de mercado que no darán lugar a una transición justa. Por lo tanto, se necesitan urgentemente intervenciones estatales adecuadas para influir en la dirección de la transición hacia resultados más equitativos. Esto incluye garantizar la capacidad de organizar misiones compartidas y de crear alianzas para implementarlas.

Fuente: Municipalidad de Chefchaouen.
Instalación de paneles solares en edificios públicos de Chefchaouen, Marruecos.

19 Modesta Tochi Alozie et al., «Sustainable Energy Access in Urban Areas», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

4 Lograr transiciones justas mediante la renaturalización multisectorial

El Acuerdo de París de 2015, que se adoptó durante la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (o COP21), dio lugar a un compromiso para mantener el aumento medio de la temperatura mundial muy por debajo de los 2 °C respecto a los niveles preindustriales. Los informes posteriores de los expertos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) han demostrado que un escenario de 1,5 °C sería suficiente para evitar nuevos impactos climáticos extremos, lo que requeriría un nivel cero neto de emisiones mundiales de CO_2 a mediados de siglo. Según el *Sexto Informe de Evaluación* del IPCC, de 2021, las ciudades desempeñan un papel fundamental en el aumento del calentamiento provocado por los seres humanos a escala local. Por lo tanto, en el futuro, las tendencias de urbanización se correlacionarán con una mayor frecuencia de casos de calor extremo y con olas de calor mucho más graves. La urbanización también se ha relacionado con el aumento de las precipitaciones medias y de los episodios de lluvias intensas, tanto sobre las ciudades como en los territorios a sotavento de las mismas, lo que se traduce en la intensificación de la escorrentía superficial. En el caso de las ciudades costeras, se prevé que la mayor frecuencia de fenómenos marítimos extremos (con subidas del nivel del mar y mareas de tempestad), combinada con fenómenos extremos de precipitaciones y caudales fluviales, aumente la probabilidad de inundaciones[20].

Como siempre, los grupos históricamente marginados, como las minorías racializadas, las personas migrantes, la clase trabajadora, las mujeres, las personas mayores y los niños y niñas son quienes suelen estar más expuestos y afectados por el impacto de tales eventos; también son normalmente los que tienen menos recursos para hacerles frente.

En respuesta a la emergencia climática, y como parte de la campaña mundial *Race to Zero* de 2020[21], 700 ciudades se han comprometido a cumplir una lista de condiciones. Entre ellas se encuentran los compromisos de alcanzar las emisiones netas cero para 2050, cumplir un objetivo a medio plazo que cubra una parte justa de la reducción global del 50 % de las emisiones de CO_2 para 2030, y también aumentar su adaptación y resiliencia a las amenazas climáticas y a sus impactos. **Concretamente, en lo que respecta a la adaptación y la resiliencia, la renaturalización urbana y las infraestructuras verdes cada vez se integran más en la política urbana, ya que se consideran herramientas clave para gestionar y mitigar los riesgos ambientales y climáticos urbanos[22].** Estas políticas incluyen la gestión de las aguas pluviales y la mitigación de las

20 IPCC, «Summary for Policymakers», en *Climate Change 2021 The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. Valérie Masson-Delmotte y Panmao Zhai (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021).

21 Rodrigo Messias (CGLU Transición Ecológica), «Cities and Regions Race to Zero – Local decarbonization pathways», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

22 Sara Meerow y Joshua P. Newell, «Spatial planning for multifunctional green infrastructure: Growing resilience in Detroit», *Landscape and Urban Planning* 159 (2017): 62-75.

Fuente: Samuel Ikua/Mazingira Institute.
Francisca vende alimentos producidos localmente al borde de la carretera, Kenia.

inundaciones[23], los deslizamientos de tierra y los derrumbes[24]. Por ejemplo, los cinturones verdes, los jardines pluviales[25], los pavimentos permeables y los tejados verdes mejoran la naturaleza urbana y los procesos naturales y, al mismo tiempo, protegen a las personas del efecto isla de calor urbano y de las inundaciones por aguas pluviales[26]. Otra ventaja de la infraestructura verde es que requiere menos inversión y menores costes de funcionamiento en comparación con los sistemas tradicionales de infraestructura gris. Esto se considera a menudo como la «opción más favorable» o una solución en la que todos ganan[27], en los casos de proyectos verdes tanto a pequeña escala como a gran escala. Como parte de este proceso, las ciudades y las áreas metropolitanas están utilizando los principios del urbanismo verde para remodelar su tejido urbano y sus paisajes. Para ello, están siguiendo un modelo de planificación y financiación global que se centra en la creación de una ciudad verde, sostenible, resiliente y saludable (véase el recuadro 7.1). En el camino hacia la descarbonización y la resiliencia, la campaña *Cities Race to Zero* considera que la igualdad es un principio fundamental. Por consiguiente, las ciudades que se adhieren a la campaña deben planificar al menos una «acción climática inclusiva y equitativa» de una lista de acciones sugeridas.

Esta sección sobre renaturalización multisectorial analiza los planes e iniciativas urbanas para abordar los objetivos de mitigación y adaptación y, al mismo tiempo, alcanzar los objetivos asociados a la equidad y la justicia. Pasa de las escalas y visiones de planificación más amplias a las iniciativas y ámbitos más específicos del lugar o del barrio, y finalmente se centra en la microescala de los edificios, prestando especial atención a los objetivos de igualdad y justicia. Por último, reflexiona sobre los desafíos recientes y emergentes relacionados con la equidad y la justicia urbana verde.

23 Li Liu y Marina Bergen Jensen, «Green infrastructure for sustainable urban water management: Practices of five forerunner cities», *Cities* 74, n.º 126-133 (2018).

24 Isabelle Anguelovski, Clara Irazábal-Zurita, y James Connolly, «Grabbed Urban Landscapes: Socio-spatial Tensions in Green Infrastructure Planning in Medellín», *International Journal of Urban and Regional Research* 43, n.º 1 (2019): 133-56.

25 Anguelovski, Irazábal-Zurita, y Connolly.

26 Isabelle Anguelovski, James Connolly, y Anna Livia Brand, «From landscapes of utopia to the margins of the green urban life», *City* 22, n.º 3 (2018): 417-36; Teresa Zölch et al., «Using Green Infrastructure for Urban Climate-Proofing: An Evaluation of Heat Mitigation Measures at the Micro-Scale», *Urban Forestry & Urban Greening* 20 (2016): 305-16.

27 Heleen L.P. Mees et al., «Who governs climate adaptation? Getting green roofs for stormwater retention off the ground», *Journal of Environmental Planning and Management* 56, n.º 6 (2013): 802-25.

Recuadro 7.1

Financiación local para la renaturalización

Existen distintos mecanismos para financiar la renaturalización de las ciudades y los territorios.

Ingresos propios (incluidos los impuestos sobre la contaminación y otros ingresos «verdes»)

En el contexto de la financiación climática local, los ingresos propios desempeñan un papel doble. En primer lugar, sirven como fuente de financiación de las infraestructuras y servicios verdes del gobierno municipal. En segundo lugar, los responsables locales pueden utilizar estos instrumentos para regular e incentivar que los habitantes y las empresas tomen decisiones inteligentes desde el punto de vista climático. El aumento de los impuestos sobre los carburantes y otras energías sería una de las formas más tentadoras de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que los impuestos sobre el carbono a escala municipal son poco frecuentes. Una excepción es la ciudad de **Boulder** (EE. UU.), que en 2006 aplicó un impuesto sobre el carbono por el uso de la electricidad generada a partir de combustibles fósiles. Sus habitantes y clientes comerciales e industriales pagan una tasa impositiva diferenciada por kWh.

Iniciativas reguladoras locales e incentivos financieros para apoyar las mejoras medioambientales

Los GLR pueden adoptar leyes y ordenanzas para hacer cumplir normas medioambientales más estrictas que las nacionales, o que fomenten un desarrollo de mayor densidad y reduzcan la contaminación relacionada con el transporte. Los GLR pueden hacer que los mandatos ecológicos sean más atractivos para los contribuyentes locales proporcionando créditos fiscales locales. Los créditos fiscales ecológicos los conceden los gobiernos centrales, pero también hay ejemplos a escala local. Por ejemplo, si una propiedad sigue las directrices de construcción ecológica impuestas por un gobierno subnacional, el crédito fiscal puede deducirse del impuesto sobre bienes inmuebles en función del grado de cumplimiento. Un ejemplo de ello es la *Ordenanza de Construcción Ecológica* de la ciudad de **Quezón**, en Filipinas. La ciudad ofrece un incentivo de crédito para la construcción ecológica a los contribuyentes por la construcción o rehabilitación de edificios ecológicos.

Subvenciones para la mitigación y la adaptación al clima

Los contribuyentes locales y los responsables de las ciudades no suelen utilizar sus propios ingresos para financiar las iniciativas de mitigación del clima que también benefician a las personas de fuera de la jurisdicción de su ciudad. Por ello, la mayoría de estas inversiones se financian mediante transferencias fiscales intergubernamentales del gobierno central. Además, las modalidades de financiación emergentes, como el *Fondo para la financiación de acciones climáticas en las ciudades*[28] o la Facilidad para la adaptación climática a nivel local del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital[29], son mecanismos innovadores para integrar la adaptación al cambio climático en los sistemas de planificación y presupuestación de los GLR. Estas iniciativas aumentan la concienciación y las respuestas al cambio climático a escala local, a la vez que incrementan la cantidad de financiación disponible para los GLR.

Fuente: recuadro desarrollado por Paul Smoke y Jamie Boex para GOLD VI

28 Banco Mundial, «City Climate Finance Gap Fund», Brief, 2021, https://bit.ly/38nVBE5.

29 UNCDF, «Local Climate Adaptive Living Facility», 2022, https://bit.ly/3KdzgGj.

4.1 Visiones y modelos de planificación

A escala de planificación estratégica general, las visiones y los escenarios municipales de descarbonización y renaturalización se desarrollan en torno a la creación de barrios de 15-30 minutos (también denominados «calles completas»), en los que sus habitantes pueden satisfacer la mayor parte de sus necesidades a poca distancia a pie o en bicicleta. Muchas de esas visiones se vinculan a un plan de desarrollo orientado al transporte, a un plan de desarrollo urbano o a planes de uso del suelo, y principalmente están dirigidas por la red C40 Cities como parte de su trabajo de planificación de la acción climática. En **París** (Francia), la alcaldesa Anne Hidalgo basó gran parte de su campaña de reelección de 2020 en torno a la *Ville du quart d'heure* (*Ciudad de 15 minutos*). En **Boulder** (EE. UU.), las autoridades locales han creado «un barrio de 15 minutos que permite a las personas [...] acceder a sus necesidades básicas (parques, alimentos, etc.) en 15 minutos a pie, en bicicleta o en algún medio de transporte»[30]. Este modelo pretende reducir la congestión, acabar con la dependencia del coche y minimizar la contaminación del aire a la hora de acceder a los recursos y servicios cotidianos. También ha promovido los principios de igualdad, ya que fomenta diversas opciones de vivienda para cubrir las distintas necesidades y posibilidades socioeconómicas de sus habitantes, independientemente de su clase social, y al mismo tiempo evita la gentrificación y el desplazamiento. Las ciudades de C40 han propuesto incluso una guía para desarrollar un modelo de ciudad de 15 minutos e intervenciones para una recuperación verde y justa de la COVID-19[31]; se han inspirado en gran medida en París, pero también en los *Barrios Vitales* de **Bogotá** (Colombia), los *Complete Neighbourhoods* (Barrios Completos) de **Portland** (EE. UU.), los *20 Minute Neighbourhoods* (*Barrios de 20 minutos*) de **Melbourne** (Australia) y los *15-Minute Community Life Circles* (*Círculos de Vida Comunitaria de 15 Minutos*) de **Shanghái** y **Guangzhou** (China).

De hecho, el despliegue del modelo de barrio de 15-30 minutos se ha acelerado durante la pandemia de la COVID-19. Durante la crisis, los habitantes y los GLR han (re)descubierto el crítico rol de las tiendas de barrio, los espacios públicos, los parques, los centros de salud y otros servicios, y han empezado a valorar una versión más cercana, menos estresante y más conectada de la vida urbana[32]. En respuesta a los retos que plantearon el confinamiento y las restricciones de la COVID-19, los GLR han recurrido al urbanismo estratégico, y a sus medidas concretas, para conseguir barrios más habitables y accesibles, y posteriormente han institucionalizado esas medidas. Por ejemplo, en **Lagos** (Nigeria) el gobierno local inicialmente cerró las escuelas para transformarlas en mercados y garantizar que las personas pudieran comprar alimentos y medicinas sin tener que desplazarse lejos de sus casas. Ello también evitó que los mercados centrales se llenaran excesivamente. **Lisboa** (Portugal) y **Ciudad de México** (México) ayudaron a los trabajadores esenciales a llegar a sus lugares de trabajo mediante sistemas compartidos, públicos y privados, de alquiler de bicicletas, que a menudo eran gratuitos o funcionaban con tarifas subvencionadas. En general, **el modelo de barrio de 15-30 minutos pretende que los barrios sean más resilientes ante los impactos climáticos y otras crisis sanitarias y climáticas**[33]. Este modelo también hace que tanto las ciudades como las personas sean más resistentes a las crisis, ya que se aumenta su sentido de pertenencia y apoyo mutuo, y les permite pasar más tiempo con la familia y los amigos. También ha llevado a la gente a (re)descubrir las actividades recreativas, cívicas y medioambientales locales: como resultado, cuando son accesibles, seguras e inclusivas, las ciudades pueden ayudar a aliviar el impacto de la pandemia y otras crisis con un impacto en la salud mental de las personas, que incluye la ansiedad, la depresión y el trauma[34].

París (Francia)

° El modelo de la alcaldesa Hidalgo se basa en cuatro principios: proximidad, diversidad, densidad y ubicuidad. Propone una «ciudad de proximidades» en la que la habitabilidad debe establecerse no solo entre las estructuras, sino también entre las personas. La intención es que los habitantes puedan acceder a los servicios en 15 minutos a pie o en bicicleta. Según este modelo, cada barrio debe ser capaz de cumplir

30 Growing Up Boulder, «15-Minute Neighborhoods» (Boulder, 2015), https://bit.ly/398GcYt.

31 C40 Cities, «Green & Just Recovery Agenda», What we do, 2022, https://bit.ly/3vDDn9C.

32 Jordi Honey-Rosés et al., «The impact of COVID-19 on public space: an early review of the emerging questions – design, perceptions and inequities», *Cities & Health*, 2020, https://bit.ly/3EHfHVM.

33 Peter Yeung, «How "15-minute cities" will change the way we socialise», *BBC News*, 2021, https://bbc.in/3rRgnmq.

34 Mark Shevlin et al., «Anxiety, depression, traumatic stress and COVID-19-related anxiety in the UK general population during the COVID-19 pandemic», *BJPsych Open* 6, n.º 6 (2020): 125.

seis funciones sociales: vivir, trabajar, abastecerse, cuidar, aprender y disfrutar. Para poder ponerlo en práctica, la ciudad se propone construir carriles para bicicletas en todas las calles y puentes de la ciudad. Para ello, las modificaciones en el 70 % del espacio de aparcamiento de la calle darán lugar a otros usos más sociales. Además, se habilitarán espacios de oficina y centros de cotrabajo en barrios donde actualmente no los hay. Con esto se ampliarán las posibilidades de uso de las infraestructuras y los edificios fuera de las zonas comerciales, con lo que también se fomentarán los negocios y comercios de barrio. Esta iniciativa también propone la creación de pequeños parques en los patios de los colegios, que estarán abiertos para los habitantes fuera del horario escolar con el fin de aumentar la oferta de espacios verdes públicos[35]. De este modo, la noción de «verde» no solo está relacionada con la movilidad y los servicios públicos, sino que también implica conseguir lugares de trabajo, actividades culturales y relaciones sociales más accesibles. En general, la estrategia pretende mejorar la calidad de vida, reforzar el tejido social y mejorar la convivencia. Algunas de las intervenciones más emblemáticas hasta la fecha han sido la dedicación exclusiva del acceso a las riberas de las riberas del río Sena a ciclistas y peatones, la transformación de 40 patios de colegio en «patios oasis» verdes y 50 km de rutas ciclistas de nueva construcción. La alcaldesa Hidalgo también se ha comprometido a destinar 1.000 millones de EUR anuales al mantenimiento y embellecimiento de calles, plazas y jardines.

Barcelona (España)

- La iniciativa municipal *Superilles* (*Supermanzanas*)[36] consiste en redes de nueve bloques urbanos (de 400 m^2) que tienen el objetivo de reorganizar la infraestructura de tráfico de la ciudad a fin de liberar espacio para nuevos espacios verdes y públicos. También se están desarrollando ocho supermanzanas siguiendo el esquema de *Superilles de les cures* (*Supermanzanas de los cuidados*)[37] con el objetivo de acercar a las personas a los recursos de cuidados, como guarderías y escuelas, así como centros y personas cuidadoras para personas mayores. Desde el punto de vista de la salud, un estudio que la Agencia de Salud Pública de Barcelona realizó en 2021 reveló que las supermanzanas pueden contribuir a un mayor bienestar, a un entorno más tranquilo, a menos ruido, a una mejor calidad del sueño, a una reducción de la contaminación, a una mayor interacción social y a una mejor movilidad activa[38]. Se calcula que el modelo de supermanzanas puede evitar casi 700 muertes al año, porque reduce la exposición nociva a los aspectos negativos del entorno urbano (por ejemplo, la contaminación atmosférica, acústica y térmica), al tiempo que aumenta el acceso a los servicios recreativos y a los espacios verdes y mejora la actividad física[39]. En la supermanzana del barrio de Sant Antoni, por ejemplo, las emisiones de NO_2 y de PM10 han disminuido un 25 % y un 10 % respectivamente. Además, los participantes en el estudio declararon que ahora pueden descansar y dormir mejor que antes debido a la reducción de los niveles de ruido, y también que su socialización ha aumentado. En la supermanzana de más reciente construcción, en el barrio de Horta, el 60 % de las mujeres y el 66 % de los hombres declaran que ahora caminan mucho más tranquilos. Sin embargo, algunos participantes, y especialmente las personas que tienen niños, señalaron que se da una falsa sensación de seguridad, puesto que los coches siguen estando muy próximos. Por último, un buen número de grupos de ciudadanos e investigadores han denunciado el aumento de la gentrificación en torno a las supermanzanas, especialmente en los barrios de Sant Antoni y Poblenou. En concreto, en Poblenou se han realizado grandes promociones inmobiliarias y hoteleras[40]. Estos testimonios revelan la dificultad de equilibrar los objetivos de igualdad medioambiental y social dentro de este nuevo esquema urbano.

A pesar de sus numerosas ventajas, este modelo se ha criticado por el riesgo de crear ciudades de 15 minutos con dos velocidades, si no se priorizan las necesidades de los barrios populares. Hasta la fecha, la mayor parte de la financiación se destina a los barrios del centro de la ciudad, que suelen recibir la mayor parte de los fondos para nuevos equipamientos, como peatonalización, carriles bici, centros de salud y espacios verdes. En el caso que se ha explicado anteriormente, el de Barcelona, se han habilitado supermanzanas por toda la ciudad para proporcionar espacio público, mejorar los barrios, conseguir la regeneración económica y alcanzar una movilidad sostenible y más vivienda pública[41]. Aunque este plan tiene potencial, gran parte de la primera fase de financiación de las supermanzanas ha ido a parar a proyectos céntricos, en barrios

35 Feargus O'Sullivan, «Paris Mayor: It's Time for a '15-Minute City», *Bloomberg*, 2020, https://bloom.bg/3KeHz4S.

36 Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona, «Superilles», 2020, https://bit.ly/38q4RHS.

37 Ajuntament de Barcelona, «Care superblocks recognised for their comprehensive assistance», *Info Barcelona*, 2020, https://bit.ly/3vKdgO4.

38 Agència de Salut Pública de Barcelona, «Superilles», *Salut als carrers*, 2021, https://bit.ly/3MuGes0.

39 Natalie Mueller et al., «Changing the urban design of cities for health: The superblock model», *Environment International* 134 (2020): 105132.

40 Christos Zografos et al., «The everyday politics of urban transformational adaptation: Struggles for authority and the Barcelona superblock project», *Cities* 99 (2020): 102613.

41 Ajuntament de Barcelona, «Superilla Barcelona», 2022, https://bit.ly/3vEgD9f.

como Poblenou y Sant Antoni. La escasa inversión en los barrios populares no ha hecho más que aumentar las desigualdades urbanas y la estigmatización territorial. Estos modelos también son mucho más fáciles de implementar en entornos de alta densidad con usos mixtos, sistemas de transporte masivo y diversidad social. En ciudades mucho más extensas, segregadas y desiguales, entre las que se encuentran muchas de América del Norte y del Sur como **Lima** (Perú), **Ciudad de México** (México) y **Houston** y **Miami** (EE. UU.), los retos serán mucho mayores.

Chengdu (China)

- Desde 2012, Chengdu se ha centrado en su *Great City Masterplan*[42] para lograr una ciudad verde sin coches para 80.000 personas. Según el enfoque de desarrollo urbano policéntrico adoptado por el equipo de planificación, es preferible crear ciudades satélite más pequeñas alrededor de la periferia. En ellas, todas las comodidades y servicios deben estar a menos de 15 minutos a pie de los nuevos centros peatonales o mediante transporte masivo desde un eje central hasta los actuales núcleos urbanos. Li Chuncheng, exalcalde y alto cargo del partido, promovió por primera vez la idea de Chengdu como «Ciudad Jardín Moderna y Mundial» a principios de la década de 2000: se la denominó *gongyuan chengshi* (*ciudad parque*). Según este nuevo modelo urbano, el 15 % del terreno se dedica a espacios verdes; el 60 %, a la construcción, y el 25 %, a carreteras y paseos. Algunos comparan este enfoque con el movimiento de ciudades jardín que surgió en la década de 1890 en Inglaterra para contrarrestar la aglomeración y la contaminación urbanas[43]. El modelo de la *Gran Ciudad* pretende consumir un 48 % menos de energía y un 58 % menos de agua que una ciudad comparable. La zona verde que rodea la ciudad integra vías peatonales y ciclistas que también se entrelazan y devuelven a las personas al centro de la ciudad. Sin embargo, muchos habitantes expresan su pesar por haber sido desplazados tanto por los nuevos equipamientos verdes urbanos como por las construcciones de viviendas en su barrio. En 2019, en la aldea de Fujia, en el sur de Chengdu, se demolió parte del barrio para crear espacio para una nueva vía verde. Algunos habitantes denunciaron su desalojo y la destrucción de jardines informales para sustituirlos por campos deportivos, rascacielos y grandes parques[44].

Por lo tanto, el cumplimiento de los objetivos verdes y de justicia social a menudo implica encontrar un complejo equilibrio entre el acceso a nuevos espacios verdes formales y el apoyo a los servicios verdes informales. También implica encontrar un equilibrio entre la protección de las instalaciones de ocio, recreo, deporte informal y activo y el hecho de evitar lo que se ha denominado urbanismo de «buen comportamiento» y «rendimiento deportivo»[45].

4.2 Espacio verde, espacio azul y ecología del paisaje

La infraestructura verde se ha convertido en el centro de atención de muchos urbanistas y responsables públicos que reconocen el valor de los espacios verdes (y azules) urbanos. **En la actualidad, los GLR y los urbanistas están incorporando los principios de la ecología del paisaje a la protección del medioambiente, la mitigación y la adaptación al clima, y sus beneficios, a las narrativas sobre la salud pública, la creación de lugares y la cohesión social.** Por consiguiente, muchos han recurrido a la renaturalización y a la infraestructura verde para dar respuesta a los importantes retos urbanos contemporáneos relacionados con la reurbanización postindustrial, la revitalización de los barrios y del centro de la ciudad, la salud pública, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático. Los servicios medioambientales ahora incluyen parques, jardines, vías verdes, corredores ecológicos, costas verdes resilientes, jardines comunitarios y granjas. Estos equipamientos verdes tienden a desplegarse en terrenos vacíos, posindustrializados y desmilitarizados o en centros urbanos históricos más densos. Algunas ciudades, como **Nantes** (Francia) y **Buenos Aires** (Argentina), han adoptado objetivos comprometidos para aumentar el acceso verde universal. En Buenos Aires, la ciudad se ha comprometido a aumentar la cobertura de acceso a las zonas verdes para todos sus habitantes para 2025. En Nantes, tanto el municipio como el área metropolitana (*Nantes Métropole*) se han comprometido activamente a reforzar su «identidad verde y azul» y a desarrollar una mayor cohesión social

42 Leonardo Márquez, «"Great City": A primeira cidade para pedestres do mundo estaria na China», *ArchDaily*, 2012, https://bit.ly/30WZdxC.

43 Oliver Wainwright, «The garden city movement: from Ebenezer to Ebbsfleet», *The Guardian*, 2014, https://bit.ly/3rRjjiW.

44 Lily Kuo, «Inside Chengdu: can China's megacity version of the garden city work?», *The Guardian*, 2019, https://bit.ly/38n7hXm.

45 Guillaume Faburel, *Les métropoles barbares : démondialiser la ville, désurbaniser la terre* (París: Le Passager Clandestin, 2019).

en torno a la naturaleza urbana[46]. Después de tres décadas de desarrollo de espacios verdes, a partir de principios de la década de 2020, todos los habitantes de Nantes vivirán a menos de 300 m de una zona verde, y la ciudad ofrecerá 57 m^2 de espacio verde per cápita y un total de 100 parques municipales. En Nantes, un enfoque de igualdad garantiza que ningún barrio se quede atrás y a invertir en espacios verdes en los barrios marginados, entre ellos, el de Dervallières.

Iloilo (Filipinas)[47]

- El *Plan de acción local sobre cambio climático de Iloilo* y el *Plan de de reducción y gestión del riesgo de desastres* incluyen estrategias para la rehabilitación del río Iloilo, la protección de los manglares y la incorporación de sistemas de recogida de aguas pluviales[48]. Su objetivo principal es hacer frente al riesgo de inundaciones en toda la zona, el 90 % de la cual está construida en terrenos inundables. La primera estrategia fue el *Proyecto de desarrollo de la explanada del río Iloilo*, que comenzó en 2012 y tenía el objetivo de rehabilitar el río de 8,1 km de longitud y evitar así el desarrollo de carreteras para vehículos de motor. Mientras el proyecto se desarrollaba, el municipio escuchó las peticiones cívicas de espacios públicos en la zona e incorporó paseos verdes, parques, espacios recreativos y carriles para bicicletas. La implementación del proyecto estuvo condicionada por una ordenanza de zonificación relativa a la red de espacios verdes y abiertos, pero se enfrentó a varios retos relacionados con la contaminación del río y el desalojo de asentamientos informales. Estos problemas se abordaron mediante campañas de limpieza y el reasentamiento de 1.000 personas hacia lugares seguros. Esta intervención no está exenta de desafíos, ya que la renaturalización también ha desencadenado procesos de desplazamiento y desposesión. Ahora la ciudad prevé reasentar a los habitantes informales, eventualmente a través de planes maestros detallados que implementará la propia ciudad o promotores privados, y esto plantea nuevos riesgos de exclusión. Las zonas de reasentamiento también deben ofrecer oportunidades de empleo o negocio a las familias reasentadas. Recientemente, el *Plan global de zonificación y uso del suelo 2021-2029 de la ciudad de Iloilo* ha incluido bonificaciones de densidad como incentivo para los proyectos que incorporen acciones contra el cambio climático, la reducción del riesgo de catástrofes, la tecnología y los sistemas de gestión. En una ciudad que se ha convertido en un destino turístico, las necesidades y los derechos de los habitantes socialmente marginados y los asentamientos informales deben tener prioridad sobre los de los promotores y los turistas.

La creación de nuevos servicios medioambientales e infraestructuras verdes también ha ido acompañada de iniciativas más amplias de reurbanización de barrios. Estas iniciativas se centran en la provisión de **infraestructuras con bajas emisiones de carbono como parte de un importante impulso para limitar y desalentar el uso del automóvil privado y en favor de la movilidad activa y sostenible, así como para mejorar la salud de las personas**. Los espacios verdes y la mejora de las infraestructuras de movilidad pretenden abordar los objetivos de mitigación y adaptación al clima al tiempo que responden a los imperativos de salud urbana de los habitantes. Estos imperativos incluyen cuestiones que van desde la reducción de la contaminación atmosférica hasta la lucha contra la obesidad y el fomento de la actividad física. Este enfoque de «ciudad saludable»[49] prevé proporcionar una vivienda adecuada y asequible, un transporte público sólido, una atención sanitaria de calidad y espacios seguros en los que hacer ejercicio y jugar, tal y como propuso la Organización Mundial de la Salud en 1987.

Porto Viejo (Ecuador)[50]

- Desde su inauguración en 2018, tras el devastador terremoto de 2016, el Parque Las Vegas, de 10,7 ha[51], ejemplifica a la perfección el concepto de «reconstruir mejor» a escala urbana. Se ha conseguido teniendo en cuenta los déficits de zonas verdes, así como de actividades culturales y económicas. Parte de su presupuesto procede de fondos del gobierno central, que se han utilizado para reconstruir la ciudad y ayudar a su revitalización económica mediante la creación de un gran parque polivalente en el centro de la ciudad. Esta remodelación forma parte de un sistema interconectado de parques y reservas naturales que forman parte del *Plan Director del Corredor del Río*. El diseño del parque incluye varias soluciones de adaptación basadas en los ecosistemas. Entre ellas, la recuperación y reutilización de las riberas del río como zonas recreativas inundables y la regeneración de un meandro abandonado como humedal con un tanque de retención de aguas pluviales donde se han asentado rápidamente numerosas especies de fauna autóctona

46 Nantes Métropole et Ville, «Espaces verts et environnement», 2022, https://bit.ly/3MkaoOK.

47 Valeria Carrión y Juan Carlos Uribe, «Building Resilience with Nature: Restoring ecosystems and communities through public policies», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

48 USAID, «Urban Development Capability Profiles of CDI Cities», 2017, https://bit.ly/3vzXFRe.

49 Helen Cole et al., «Can Healthy Cities be made really healthy?», *The Lancet Public Health* 2, n.º 9 (2017): 394-95.

50 Carrión y Uribe, «Building Resilience with Nature: Restoring ecosystems and communities through public policies».

51 Gustavo González, «Parque Las Vegas», Archivo BAQ, 2018, https://bit.ly/39h8T5J.

y tropical. Gracias a este proyecto de rehabilitación, muchas especies de insectos, anfibios, reptiles y aves se han asentado en la zona del humedal, que ahora cuenta con un depósito de retención que absorbe la escorrentía de las superficies duras. Además, se han desarrollado espacios públicos seguros e inclusivos en todo el parque, lo que ha revitalizado las actividades culturales, recreativas y económicas. La remodelación del parque también incluye carriles bici y actividades, como el *Ciclopaseo Familiar*, que son rutas familiares trazadas por el parque y por los puentes de Porto Viejo. En definitiva, el proyecto ha creado un espacio verde público de alta calidad, acogedor y accesible, que responde a diversas necesidades medioambientales y de salud, al tiempo que ofrece nuevos espacios de encuentro y culturales para sus habitantes.

Cataluña (España)

- La *Ley del cambio climático* de 2017 de Cataluña fijó un objetivo de neutralidad del carbono para 2050 que incluye objetivos intermedios de reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y del 65 % para 2040, en relación con una referencia de 2005. La ley ha dado lugar a la creación de un grupo de expertos que ha definido presupuestos quinquenales de carbono y ha establecido un impuesto sobre las emisiones de CO_2 de los vehículos que se destina a un fondo de protección del clima. Los tipos impositivos se fijaron inicialmente en unos 10 EUR por tonelada de CO_2 emitida, y este tipo se incrementará automáticamente cada dos años, hasta llegar a unos 30 EUR por tonelada en 2025. Además, a principios de 2020 el gobierno catalán también estableció «zonas de bajas emisiones» que limitan la circulación de vehículos de altas emisiones y antiguos dentro del área metropolitana de Barcelona. Las medidas aplicadas implican multas para los vehículos que entren en las zonas restringidas, que abarcan parte de las áreas urbanizadas de varias ciudades catalanas. Estas zonas incluyen los barrios de bajos ingresos, cuyos habitantes pueden verse especialmente afectados por la medida, sobre todo si dependen de vehículos privados o comerciales motorizados para sus trabajos. Por otro lado, un barrio de Barcelona de altos ingresos, llamado Vallvidrera, está exento de estas multas, lo que ha suscitado preocupación por la justicia social y por la forma en que las medidas afectan de forma diferenciada a los propietarios de vehículos y, especialmente, a las pequeñas empresas e industrias. Ahora, un total de 50.000 vehículos contaminantes tienen prohibido entrar en las zonas de bajas emisiones[52]. Los ingresos obtenidos con el impuesto sobre el cambio climático se destinan a un fondo para la promoción del patrimonio natural y a otro para la protección del medioambiente. Se prevé que estos recursos se utilicen para políticas de mitigación y adaptación al clima, aceleración de proyectos de energías renovables, fomento del autoconsumo eléctrico, viviendas más eficientes energéticamente, movilidad sostenible, ahorro de agua y mejora de los procesos productivos.

En las ciudades del sur global, y también en algunas del norte global, **los servicios medioambientales desempeñan un papel especialmente importante en la seguridad y la soberanía alimentaria de las personas estructuralmente discriminadas a través de proyectos de agricultura urbana**. En particular, en los asentamientos informales, cuando se prohíbe la agricultura urbana, como ocurrió en Kenia antes de la reforma constitucional de 2010, las leyes restrictivas tienden a contribuir al aumento de los costes, la excesiva dependencia del mercado, el despilfarro y la degradación del medioambiente. Las restricciones legales también obstaculizan el desarrollo de la economía circular, la biodiversidad, el uso óptimo de los recursos humanos y naturales, las oportunidades económicas y las dietas nutricionales. En Kenia, estos déficits se abordaron parcialmente en 2015, cuando el condado de la ciudad de **Nairobi** aprobó una ley de apoyo a la agricultura urbana.

Al año siguiente, se adhirió al *Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán*. De este modo, el GLR se comprometió a desarrollar sistemas alimentarios inclusivos y sostenibles que proporcionaran alimentos saludables y asequibles para todos.

Fuente: Seattle Parks and Recreation, Flickr.
Huerto urbano en Seattle, EE. UU.

52 Generalitat de Catalunya, «Zona de Bajas Emisiones (ZBE) Rondas de Barcelona», Noticias, 2022, https://bit.ly/3xNH3rW.

Nairobi (Kenia)[53]

- Casi la mitad del comercio del sector informal de la ciudad está relacionado con los alimentos. Agricultores, procesadores y comerciantes venden alimentos producidos localmente o traídos de las zonas periféricas, y se calcula que 250.000 hogares producen alimentos dentro de los límites de la ciudad. Este sistema de producción, distribución y consumo diario desempeña un papel fundamental en el suministro de fruta fresca, verduras, productos lácteos y ganado a los 4,5 millones de habitantes de Nairobi. La legislación municipal adoptada en 2015 relativa a la promoción de la agricultura urbana[54] aportó un marco para la participación pública en la gestión, protección y conservación del medioambiente a través del reciclaje de residuos orgánicos[55]. El gobierno del condado también estableció alianzas para crear instalaciones que añadieran valor a diversos flujos de residuos, especialmente en las zonas con personas vulnerables. El barrio de Umoja es una de las zonas en las que el condado ha facilitado terrenos a la comunidad local para convertir los residuos orgánicos en energía limpia de biogás, lo que ha beneficiado a unos 5.000 hogares y restaurantes locales[56]. En una innovación relacionada, el gobierno local de Nairobi ha llevado a cabo una revisión colaborativa de las cadenas de suministro con una perspectiva de género. Se ha orientado específicamente a implicar a niños, niñas y jóvenes de todos los géneros en la agricultura, así como a proporcionar a las mujeres formación en habilidades de negociación.

Algunas iniciativas municipales de revitalización y renaturalización combinan la ecologización, la seguridad alimentaria y el derecho a la vivienda a través de los fideicomisos de tierras comunitarias, un enfoque basado en los derechos que se analiza en la sección 5.2.

53 Habitat International Coalition, «Reviving Urban Agriculture», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

54 Nairobi City County, «The Nairobi City County Urban Agriculture Promotion and Regulation Act» (2015), https://bit.ly/3LjBfdC.

55 Nairobi City County, «The Nairobi City County Solid Waste Management Act» (2015), https://bit.ly/3KeR0kw.

56 C40 Cities, «Umoja Estate: Nairobi Turns Organic Waste Into Clean Energy Biogas», Case Studies, 2019, https://bit.ly/3kcuyhq.

4.3 Edificios ecológicos

En la microescala de los edificios, actualmente las ciudades están trabajando para reducir las emisiones y aumentar la eficiencia energética, al tiempo que los hacen más resilientes a los impactos climáticos extremos, como las inundaciones y las olas de calor. Las ciudades más destacadas son miembros de las redes C40 Cities e ICLEI, y algunas de ellas abordan el reto desde la perspectiva de la igualdad.

Boston (EE. UU.)

- Los edificios de Boston representan aproximadamente el 70 % de las emisiones de carbono de la ciudad, por lo que son un objetivo clave para las políticas de reducción de emisiones. Los edificios propiedad de la ciudad representan casi el 75 % de las emisiones de carbono de las operaciones municipales locales. Por ello, en 2019, el Departamento de Desarrollo de Barrios estableció un conjunto de normas de construcción de cero emisiones y especificó las acciones más relevantes que debían llevarse a cabo, como la sustitución de ventanas, la instalación de sellado hermético, el aislamiento de tejados, la mejora de los sistemas mecánicos y de iluminación y la consideración de las emisiones de carbono resultantes de la producción de diferentes materiales de construcción. Tras la adopción del plan, el alcalde de Boston de entonces también emitió una orden ejecutiva que exigía que cualquier edificio público de nueva construcción siguiera las normas de cero emisiones de la ciudad. La ordenanza municipal también se acompañó de nuevas normas de zonificación con el objetivo de promover estrategias complementarias para ayudar a reducir las emisiones: programas de eficiencia energética, generación de energía renovable *in situ* y adquisición de energía limpia[57]. En marzo de 2021, la ciudad anunció que destinaría 34 millones de dólares para apoyar 14 proyectos de vivienda asequible, que incluyen 608 nuevas viviendas y la conservación de otras 233 unidades de viviendas de renta restringida. Estos proyectos, que combinan programas de propiedad de la vivienda y de alquiler accesible, incluyen por primera vez el requisito de

57 Sarah Shemkus, «Boston zoning change would require net-zero emissions from new buildings», *Energy News Network*, 2021, https://bit.ly/3MupBg9.

seguir normas de construcción con cero emisiones. Los proyectos también deben reservar un número de viviendas para personas y familias sin hogar, personas mayores y personas que se recuperan del consumo de sustancias. La financiación de los proyectos de vivienda asequible procederá de fuentes federales y municipales, así como de recursos derivados de la tasa por desarrollo de proyectos inmobiliarios en la ciudad. Esta última extrae la financiación de los proyectos comerciales de nueva construcción y de la *Ley de conservación de la comunidad*: un aumento del 1 % del impuesto sobre la propiedad que fue aprobado por los y las votantes en 2016.

Chefchaouen (Marruecos)[58]

- Chefchaouen, en particular su antigua medina, tiene una alta densidad urbana que es responsable de un efecto isla de calor notablemente marcado; ello hace que sus habitantes sean más vulnerables al estrés térmico causado por el cambio climático. Desde 2013, el gobierno local de Chefchaouen se ha comprometido a integrar de forma sistemática y transversal la gestión de la energía en su planificación territorial y a calentar los edificios municipales con energía solar. Chefchaouen también es uno de los primeros municipios del país en insistir en que sus nuevas construcciones cumplan con el nuevo *Reglamento térmico para la construcción en Marruecos*. La ciudad también ha aplicado los principios de la arquitectura bioclimática a los edificios sujetos a renovación (como el Museo de la Dieta Mediterránea). También ha formado a los arquitectos locales en el uso de estos principios. Desde 2018, en todo el país, un total de 1.500 arquitectos han recibido formación para cumplir la nueva normativa y los requisitos térmicos. Los temas de formación incluyen la gestión de datos energéticos, la creación de un inventario de emisiones de gases de efecto invernadero, la movilidad eléctrica, la eficiencia energética de los edificios, la conducción ecológica, la gestión de residuos, las instalaciones para la producción de energía solar y la comunicación energética. El enfoque descentralizado y multiactoral de la ciudad y su sistema único de cooperación entre los servicios estatales, las agencias de desarrollo, las asociaciones y el sector privado es también una importante palanca política. Esto ha abierto oportunidades para que distintos actores contribuyan a los programas y proyectos existentes y se comprometan con ellos. La política energética de la ciudad está dirigida a mejorar el acceso a las energías renovables asequibles y a la eficiencia energética, pero, además, también está orientada a crear oportunidades para los jóvenes, aumentar su empleabilidad y promover la instalación de infraestructuras de energía solar.

Fuente: MotleyVids.
Huerto urbano en el marco del proyecto *Small is Beautiful*, Tailandia.

A pesar de que cada vez se valoran más los beneficios que el respeto por el medioambiente puede aportar a un paisaje urbano, también es importante reconocer que **no todos los gobiernos locales priorizan (o consiguen priorizar) la igualdad en la renaturalización urbana**. En muchos casos, la ecologización de las ciudades no forma parte de un proyecto de sostenibilidad social o políticamente equilibrado. Muchas veces se enmarca en las desigualdades socioespaciales históricas, o nuevas, que se consolidan o se crean mediante el crecimiento urbano continuo, la especulación del suelo y la segregación social.

En primer lugar, muchas ciudades parten de un déficit de equidad verde. Abordar esta situación resulta difícil debido al legado de las decisiones de planificación del pasado, que a menudo refuerzan las desigualdades, mientras que los compromisos recientes no necesariamente se traducen en una nueva renaturalización que

58 Hajar Khamlichi y Karim Elgendy, «Energy Transition of Chefchaouen city», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

también aborde la igualdad. Históricamente, **los barrios de clase trabajadora y los asentamientos informales se han beneficiado menos que las zonas privilegiadas del acceso a zonas verdes, alimentos saludables y otros servicios naturales, y muchas comunidades marginadas sufren un déficit medioambiental de larga duración**. En ciudades de Estados Unidos, Francia, Alemania y Australia, numerosos estudios han identificado desigualdades históricas interrelacionadas, basadas en la raza, la clase y el género, en cuanto al acceso a los parques formales y a su superficie, calidad, mantenimiento y seguridad[59]. Se ha demostrado que la raza, la etnia y la pobreza están estrechamente relacionadas con un acceso espacial deficiente a los parques y a otros espacios verdes[60]. Por ejemplo, en **Baltimore** (EE. UU.), los barrios históricamente negros y situados en el centro son los que presentan una mayor prevalencia de parques más pequeños, más concurridos, mal financiados y mal mantenidos[61]. En cambio, en los barrios blancos, los propietarios han podido beneficiarse de más parques, más grandes, y de una mayor proporción de plantación de árboles[62]. Estas desigualdades se derivan de un profundo legado de racismo medioambiental y segregación racial, con un abandono medioambiental histórico de los barrios minoritarios y una mayor inversión, financiación y atención general destinada a las zonas predominantemente blancas[63].

En segundo lugar, **mientras que algunos barrios, incluidos los de clase trabajadora, se han vuelto gradualmente más verdes, en otros la población se ha visto excluida debido a procesos de «gentrificación ecológica» o «verde»[64] y sus habitantes han sido desplazados a barrios más «marrones» o más inseguros desde el punto de vista climático**. La renaturalización puede contribuir al desplazamiento de las personas de clase trabajadora y racializadas debido al aumento de los alquileres, el incremento de los impuestos sobre la propiedad y la pérdida de las prácticas socioculturales tradicionales[65]. Estos desplazamientos pueden producirse aunque la planificación medioambiental tenga buenas intenciones. En muchos casos, la renaturalización de los barrios y la revitalización ecológica se planifican a pesar del riesgo de que provoquen desplazamientos. Un amplio estudio realizado en 28 ciudades de tamaño medio (de entre 500.000 y 1,5 millones de habitantes), en la Unión Europea, Canadá y EE. UU., descubrió que en 17 de ellas los proyectos anteriores de zonas verdes desempeñaron un papel relevante a la hora de explicar la gentrificación en las décadas de 2000 y 2010[66].

El desplazamiento es especialmente frecuente en los proyectos de ecologización y desarrollo que se emprenden sin dar prioridad ni participación continua a las comunidades locales existentes. En estos casos, es posible que se «ecologicen» las comunidades, pero quizás solo con fines estéticos o de desarrollo económico impulsado por las élites, en lugar de buscar abordar directamente las crisis agudas del barrio. Además, las personas que viven en barrios que se han ecologizado pueden encontrarse con que ya no reconocen su barrio ni se sienten como en casa; en consecuencia, pueden sentirse socialmente desplazados de su comunidad, o permanecer en ella, pero con poco sentimiento de pertenencia[67]. Por esta razón, muchos enfoques de infraestructura verde se han criticado, porque generan zonas ecológicas potencialmente desiguales y paisajes verdes divisorios en detrimento de formas alternativas de ecologización urbana. **Algunas de estas infraestructuras verdes se denominan «GreenLULU», es decir, «*Green Locally Unwanted Land Use*» (*Usos verdes de***

59 Christopher G. Boone et al., «Parks and People: An Environmental Justice Inquiry in Baltimore, Maryland», *Annals of the Association of American Geographers* 99, n.º 4 (2009): 767-87; Alessandro Rigolon, «A complex landscape of inequity in access to urban parks: A literature review», *Landscape and Urban Planning* 153 (2016): 160-69; Jennifer R. Wolch, Jason Byrne, y Joshua P. Newell, «Urban green space, public health, and environmental justice: The challenge of making cities "just green enough"», *Landscape and Urban Planning* 125 (2014): 234-44; Charlotte Liotta et al., «Planning for environmental justice - reducing well-being inequalities through urban greening», *Environmental Science & Policy* 112 (2020): 47-60; Henry Wüstemann, Dennis Kalisch, y Jens Kolbe, «Access to urban green space and environmental inequalities in Germany», *Landscape and Urban Planning* 164 (2017): 124-31; Suzanne Mavoa et al., «Area-Level Disparities of Public Open Space: A Geographic Information Systems Analysis in Metropolitan Melbourne», *Urban Policy and Research* 33, n.º 3 (2015): 306-23.

60 Christopher G. Boone et al., «Landscape, vegetation characteristics, and group identity in an urban and suburban watershed: why the 60s matter», *Urban Ecosystems* 13 (2010): 255–271; Alessandro Rigolon, Matthew Browning, y Viniece Jennings, «Inequities in the quality of urban park systems: An environmental justice investigation of cities in the United States», *Landscape and Urban Planning* 178 (2018): 156-69; Isabelle Anguelovski y James Connolly, «Three Histories of Greening and Whiteness in American Cities», *Frontiers in Ecology and Evolution* 9 (2021): 621783; Amalia Calderón-Argelich et al., «Tracing and building up environmental justice considerations in the urban ecosystem service literature: A systematic review», *Landscape and Urban Planning* 214 (2021): 104130; Francesc Baró et al., «Under one canopy? Assessing the distributional environmental justice implications of street tree benefits in Barcelona», *Environmental Science & Policy* 102 (2019): 54-64; Kirsten Schwarz et al., «Trees Grow on Money: Urban Tree Canopy Cover and Environmental Justice», *PLoS ONE* 10, n.º 4 (2015): e0122051.

61 Boone et al., «Parks and People: An Environmental Justice Inquiry in Baltimore, Maryland».

62 Boone et al., «Landscape, vegetation characteristics, and group identity in an urban and suburban watershed: why the 60s matter».

63 Isabelle Anguelovski et al., «New scholarly pathways on green gentrification: What does the urban 'green turn' mean and where is it going?», *Progress in Human Geography* 43, n.º 6 (2019): 1064–1086.

64 Sarah Dooling, «Ecological Gentrification: A Research Agenda Exploring Justice in the City», *International Journal of Urban and Regional Research* 33, n.º 3 (2009): 621-39; Kenneth A. Gould y Tammy L. Lewis, *Green Gentrification: Urban sustainability and the struggle for environmental justice* (Londres: Routledge, 2017).

65 Anguelovski et al., «New scholarly pathways on green gentrification: What does the urban 'green turn' mean and where is it going?»; Gould y Lewis, *Green Gentrification: Urban sustainability and the struggle for environmental justice*.

66 Isabelle Anguelovski, «Urban Greening and Gentrification: Quantitative Evidence from 28 Global North Cities», s. f.

67 Isabelle Anguelovski et al., «Expanding the Boundaries of Justice in Urban Greening Scholarship: Toward an Emancipatory, Antisubordination, Intersectional, and Relational Approach», *Annals of the American Association of Geographers* 110, n.º 6 (2020): 1743-69.

***la tierra localmente no deseados)*, en la literatura de planificación.** En **Copenhague** (Dinamarca), por ejemplo, los nuevos espacios verdes que se crearon en las décadas de 1990 y 2000 contribuyeron a la gentrificación verde durante la década de 2010. Estos patrones se explican por la infraestructura verde orientada a la inversión y las iniciativas de habitabilidad urbana que atraen a personas «con talento», sobre todo a zonas recientemente reurbanizadas como el distrito de Norrebro. Al mismo tiempo, en toda la ciudad se desmantelaron las políticas de protección social y de asequibilidad de la vivienda (como, por ejemplo, las herramientas de protección contra la gentrificación). En consecuencia, Copenhague pasó de ser la ciudad más verde y con la fama de ser la más habitable del mundo[68], además de ser, históricamente, una ciudad socialmente inclusiva y con viviendas asequibles, a ser una ciudad verde construida para las élites y los turistas[69]. Algunos grupos cívicos están organizando movimientos de resistencia al desplazamiento; entre ellos, el *Almen Modstand* (*Resistencia Común*), que es una coalición de habitantes que se ha movilizado para luchar contra la especulación y la venta de viviendas sin ánimo de lucro.

Estas tendencias no se limitan al norte global. En **Río de Janeiro** (Brasil), la mejora de las favelas también se ha asociado a la discriminación racial. Esto ha provocado el desplazamiento de personas de los espacios públicos tipificados por las prácticas culturales y sociales afrobrasileñas a nuevos espacios públicos verdes, como en el caso de la favela Babylonia, que se ha vigilado, controlado e incluso criminalizado. Los habitantes de la favela han vivido la mejora como un proceso de segurización y restricción que ha supuesto una limpieza del entorno local, pero que ha ido acompañada de un cercamiento de la propiedad, violencia policial y nuevas formas de inversión excluyentes[70].

En ciudades como **Medellín** (Colombia), los proyectos de espacios verdes también han contribuido a nuevos procesos de exclusión y gentrificación[71].

Metro Medellín (Colombia)

° En Medellín, hasta el 50 % de los habitantes de la ciudad viven en zonas de «alto riesgo», incluidas las comunidades autoconstruidas de algunas comunas en las colinas que rodean la ciudad. En su mayoría, se trata de migrantes pobres que han ido del campo a la ciudad, grupos indígenas desplazados internamente y otros que han huido de décadas de conflicto armado. Desde 2012, Medellín ha estado construyendo lo que debería convertirse en un cinturón verde de 72 km^2 para controlar el crecimiento de la ciudad y mejorar la resiliencia climática de toda el área metropolitana. Han tenido ideas originales que engloban una mayor integración urbana y rural, la conservación de la ecología local y la planificación territorial integral. Sin embargo, investigaciones recientes han revelado que el proyecto está mejorando sobre todo los barrios obreros y, al mismo tiempo, convirtiendo sus terrenos en paisajes verdes de privilegio y placer. Dentro de este proceso, el gobierno local está reconfigurando el suelo de la comunidad y convirtiéndolo en nuevas formas de naturaleza estéticamente «controladas» y proyectando la imagen de una nueva y vibrante Medellín verde, pero básicamente para los visitantes y turistas de clase media y alta.

El proyecto también se enfrenta al difícil reto de gestionar tanto la transición entre las zonas urbanas y rurales como el establecimiento de conexiones con otras partes del país. Los límites físicos claros, como los creados por el cinturón verde, no abordan plenamente este reto. La frontera rural-urbana no es homogénea, y es necesario considerar las diferentes condiciones e integrarlas en un plan de gestión global para todo el territorio. Dicho plan debe incluir planes de subsistencia y conectividad que incluyan a los barrios rurales que se encuentran fuera de sus límites municipales. Además, hay muchos huertos comunitarios que cultivan los habitantes de la ciudad y que reflejan las tradiciones rurales y el hecho de que muchas personas aún dependen de la tierra para su sustento, pero muchos de ellos se han erradicado en favor de proyectos de agricultura urbana más formales. En ocasiones, el cinturón verde de la ciudad también invade los usos tradicionales de la tierra, como el pastoreo, lo que perjudica la identidad de muchas personas y su relación con el territorio. Por último, aunque gran parte del cinturón verde está zonificado y clasificado como parte de las zonas no edificables, actualmente se están construyendo complejos de viviendas de alto nivel dentro de la zona del cinturón verde. Ello pone de manifiesto la aplicación poco equitativa de la normativa sobre el uso del suelo, que favorece casi inevitablemente los intereses de los promotores de lujo y de los habitantes con altos ingresos.

68 John Wilmott, «Have you been to the world's greenest city?», *The Telegraph*, 2020, https://bit.ly/3rPYqEC.

69 Isabelle Anguelovski y James Connolly, *The Green City and Social Injustice: 21 Tales from North America and Europe* (Londres: Routledge, 2022).

70 Thaisa Comelli, Isabelle Anguelovski, y Eric Chu, «Socio-spatial legibility, discipline, and gentrification through favela upgrading in Rio de Janeiro», *City* 22, n.º 5-6 (2018): 633-56.

71 Anguelovski, Irazábal-Zurita, y Connolly, «Grabbed Urban Landscapes: Socio-spatial Tensions in Green Infrastructure Planning in Medellín».

5 Hacer justicia a la renaturalización urbana

Una ciudad social y medioambientalmente «justa» puede definirse como aquella en la que todos los habitantes humanos y las especies no humanas tienen oportunidades de prosperar. Esto implica que los resultados en materia de salud y los beneficios medioambientales deben compartirse de forma equitativa, independientemente de la clase, el sexo, la raza, la etnia, la edad, la orientación sexual, la religión y las capacidades físicas y mentales, entre otros, teniendo en cuenta también la intersección de las diferentes discriminaciones basadas en estas identidades y experiencias. Sin embargo, aunque desde hace tiempo se ha reconocido la necesidad de integrar la justicia para alcanzar una mayor sostenibilidad y resiliencia ambiental urbana[72], la necesidad de igualdad para todos los ocupantes de las ciudades, ya sean humanos o no, a menudo no se tiene en cuenta en las iniciativas para garantizar un desarrollo urbano y territorial más sostenible[73]. Para conseguir este objetivo hay que enfrentarse a las trayectorias históricas que han producido y siguen produciendo injusticias. Estas trayectorias incluyen un desprecio histórico por la naturaleza en la planificación urbana y rural, la creciente financiarización del suelo urbano y de la vivienda, la mercantilización de la vida urbana y el abandono de la ciudad «informal» y de las prácticas cotidianas de creación de ciudad por parte de la comunidad[74]. En este sentido, es necesario reconocer la importancia de la planificación territorial a escala metropolitana y regional para poder proteger y restaurar la biodiversidad, especialmente en relación con cuestiones como la planificación del uso del suelo, las zonas protegidas y los servicios de los ecosistemas. Asimismo, es de suma importancia establecer vínculos recíprocamente justos entre lo urbano, lo periurbano y lo rural para renaturalizar la urbanización (véase el recuadro 7.2). Algunos gobiernos regionales y provinciales ya están liderando la promoción y protección de la biodiversidad; entre ellos se encuentran **Cataluña** (España), **Quebec** (Canadá), **Gangwon** (China) y **Sao Paulo** (Brasil)[75].

72 Véase, por ejemplo: David Schlosberg, «Reconceiving Environmental Justice: Global Movements And Political Theories», *Environmental Politics* 13, n.º 3 (2004): 517-40.

73 Por ejemplo, cuando se enfrentan a prioridades e intereses contrapuestos, los gobiernos locales a menudo luchan por coordinar los objetivos de bajas emisiones de carbono con la consecución de una vivienda equitativa y garantizar que todos los hogares tengan un acceso equitativo a los servicios de bajas emisiones de carbono a través de mecanismos responsables de producción y distribución. Ralph Horne, *Housing Sustainability in Low Carbon Cities* (Londres: Routledge, 2018); Harriet Bulkeley, Gareth A.S. Edwards, y Sara Fuller, «Contesting climate justice in the city: Examining politics and practice in urban climate change experiments», *Global Environmental Change* 25, n.º 1 (2014): 31-40.

74 Adriana Allen, «Navigating stigma through everyday city-making: Gendered trajectories, politics and outcomes in the periphery of Lima», *Urban Studies* 59, n.º 3 (2022): 490-508.

75 Aichi et al., «Group of Leading Subnational Governments toward Aichi Biodiversity Targets», 2022, https://bit.ly/3OL8hFK.

Recuadro 7.2

Restablecer las relaciones entre las zonas urbanas y las naturales a través de los vínculos urbano-rurales: el ejemplo de los sistemas alimentarios locales integrados

La renaturalización de la urbanización abarca un amplio abanico de relaciones complejas que tienen lugar en todo un territorio y que a menudo se extienden más allá de los límites administrativos de la ciudad. Restablecer las relaciones entre la ciudad y la naturaleza y la vitalidad de ambos sistemas implica la integración de los mundos urbano, periurbano y rural como un único continuo, con dos propósitos complementarios. El primero es proporcionar un vínculo fuerte a través del cual reconectar de forma sostenible las ciudades con los paisajes y sistemas ecológicos que se extienden por el territorio y que suelen explotarse por sus ricos recursos. El segundo consiste en abordar el problema de la exclusión espacial en los territorios, las disparidades y la falta de acceso a las oportunidades que sufre la población rural. Esta población suele concentrar un gran número de trabajadores y trabajadoras informales, importantes bolsas de pobreza y también grupos vulnerables, y todos ellos normalmente carecen de un acceso adecuado al agua, al saneamiento, a los servicios digitales y también a su derecho a la ciudad y a otros derechos humanos básicos.

Los vínculos entre el campo y la ciudad son, entre otros, los guardianes de la producción y el consumo sostenibles. Si nos centramos en la alimentación, hay que destacar que los sistemas alimentarios globalizados convencionales llevan mucho tiempo provocando la degradación del medioambiente, la mala salud y la inseguridad alimentaria, y que esto ocurre ahora con mayor intensidad, y en particular en las zonas rurales. El sistema agroalimentario es responsable de alrededor del 30 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y también es uno de los principales impulsores de la degradación de la tierra, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del agua, el aire y el suelo[76]. La pandemia de la COVID-19 ha intensificado aún más las profundas vulnerabilidades y desigualdades que ya estaban presentes en nuestros sistemas locales y globales[77] y ha puesto de manifiesto las dinámicas territoriales que las respaldan[78].

Para alcanzar un cambio sistémico y caminos de transformación hacia una mayor igualdad, una perspectiva innovadora de la «urbanización» y de lo «urbano» debe tener en cuenta la interdependencia de las zonas urbanas, periurbanas y rurales. Estas interrelaciones constituyen la escala más adecuada para el análisis espacial y socioeconómico y para abordar estas complejas relaciones territoriales. Los gobiernos locales y, especialmente, los regionales, deben aplicar enfoques territoriales[79] que construyan sistemas integrados y resilientes en un contexto de cambio climático acelerado y de catástrofes cada vez más frecuentes. Estos enfoques deben reconocer las relaciones fundamentales entre las zonas urbanas y rurales y sus respectivas comunidades, trabajadores y recursos[80], y reforzar la interacción entre los actores urbanos y rurales y el apoyo mutuo entre ellos. En el caso de los sistemas alimentarios, ello implica: (a) promover las cadenas de suministro alimentario y agrícola locales y más cortas; (b) apoyar la iniciativa empresarial rural a pequeña escala y las empresas familiares y agroecológicas; (c) elegir y promover soluciones basadas en la naturaleza, la cultura, las tradiciones, los conocimientos y las prácticas locales; (d) diversificar los sistemas de producción[81]; (e) mejorar la logística y las infraestructuras, y (f) garantizar un acceso más equitativo a los servicios públicos para la población rural en relación con la salud, la educación, el acceso a la energía y la gestión de los residuos y del agua, entre otros. A fin de promover un desarrollo rural-urbano integrado y el restablecimiento de las relaciones entre los entornos construidos por el ser humano y la naturaleza, la planificación requiere varias condiciones previas: promover acuerdos de gobernanza más participativos e inclusivos, apoyar las intervenciones locales y las asociaciones equilibradas, y reforzar la voluntad y las capacidades de las comunidades rurales.

---

76 Monica Crippa et al., «Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions», *Nature Food* 2 (2021): 198–209.

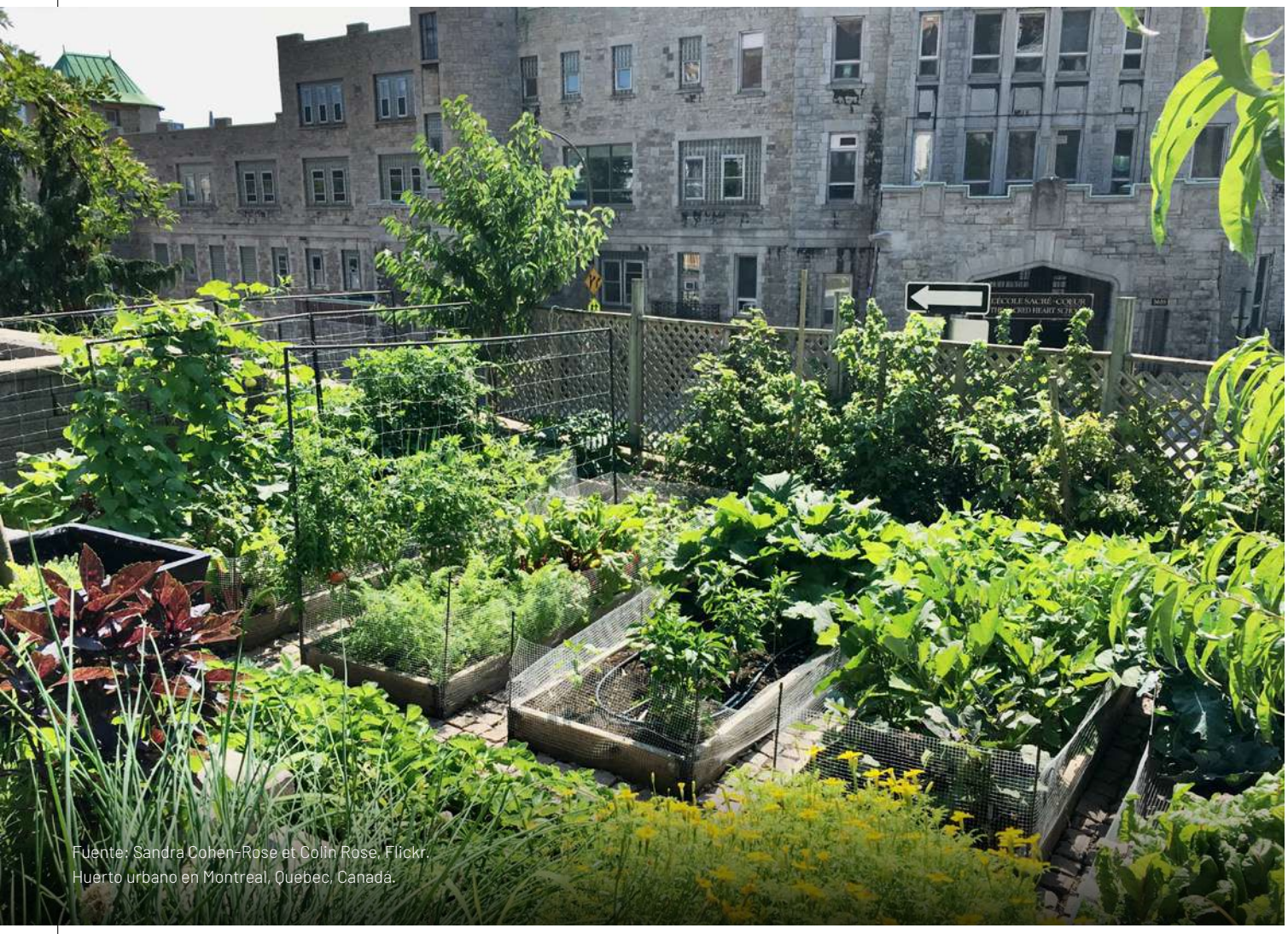
77 Estos problemas globales son consecuencia de los sistemas de suministro que priorizan la acumulación de beneficios por encima de una distribución equitativa de los mismos entre la sociedad. Bella Thompson, «Why local food can restore our failing food system», Sustainable Food Trust, 2021, https://bit.ly/36L483g; MUFPP Secretariat, «Milan Urban Food Policy Pact», 2022, https://bit.ly/3EMmNbs.

78 En los primeros meses de la pandemia, las medidas que se aplicaron para controlar la propagación del virus limitaron la movilidad internacional y nacional, lo que repercutió negativamente en el suministro y la distribución de alimentos.

79 CGLU Foro de las Regiones, «Smart Territories in the Urban Era» (Barcelona, 2021), https://bit.ly/30xvBGZ.

80 Las ciudades intermedias desempeñan un papel especialmente singular como polos de intermediación en sus territorios. Esto es clave para permitir la participación ciudadana y un enfoque integral de los sistemas alimentarios, los servicios de los ecosistemas, el turismo, la migración y/o el cambio climático. El Foro mundial de ciudades intermedias de CGLU, que condujo a la adopción de la Declaración de Kütahya en octubre de 2021, hizo hincapié en este aspecto.

81 IFAD, «Transforming food systems for rural prosperity» (Roma, 2021), https://bit.ly/30Eq2Xh.



Fuente: Sandra Cohen-Rose et Colin Rose, Flickr.
Huerto urbano en Montreal, Quebec, Canadá.

Las iniciativas desarrolladas para integrar la justicia dentro de los diferentes enfoques han demostrado que, aunque el acceso justo a los recursos es un componente clave del cambio transformador, no basta con centrarse solo en el acceso y la distribución. Por ejemplo, cualquier intento de abordar el acceso equitativo y sostenible a los alimentos en las ciudades de EE. UU. requiere que se aborde primero el impacto diferenciado de las políticas en las comunidades negras marginadas, así como la exclusión de las prácticas agroecológicas y la pérdida de biodiversidad[82]. Sin embargo, mientras que la mala alimentación y el comportamiento individual de muchos afroamericanos se han convertido en el centro de atención de muchas políticas urbanas estadounidenses, apenas se ha prestado atención a mejorar el control sobre la producción de alimentos más saludables y sostenibles. **Por lo tanto, para relacionar la justicia con la renaturalización urbana es necesario abordar los procesos de mala distribución y de falta de reconocimiento en las ciudades y, al mismo tiempo, tratar de lograr una mayor inclusión y paridad de participación política en la toma de decisiones.** En definitiva, ello requiere coordinar las acciones de planificación que promueven la justicia, la sostenibilidad medioambiental y la resiliencia, así como las prácticas cotidianas políticas y de planificación. Al mismo tiempo, requiere valorar con sentido crítico las trayectorias y políticas urbanas históricas, así como anticiparse a cualquier consecuencia potencialmente no intencionada o no deseable mediante el análisis de los factores que tienden a hacerlas injustas[83].

Partiendo de las consideraciones anteriores, esta sección analiza tres enfoques distintos a través de los cuales los GLR, trabajando en estrecha colaboración con los movimientos sociales y la sociedad civil organizada, están poniendo en práctica la justicia medioambiental urbana. Los estudios de caso que se destacan en esta sección demuestran que las diferentes iniciativas y procesos, cuando se les deja madurar con el tiempo, dan lugar a un aprendizaje reflexivo y, a su vez, contribuyen a ampliar el alcance del cambio transformador.

82 Samina Raja, Kevin Morgan, y Enjoli Hall, «Planning for Equitable Urban and Regional Food Systems», *Built Environment* 43, n.º 3 (2017): 309-14.

83 Adriana Allen y Jeb Brugmann, «Achieving Urban Transformation: From Visions to Pathways», en *GEO for Cities - Towards Green and Just Cities*, ed. PNUMA y ONU-Habitat (ONU-Habitat, 2021), 95-124, https://bit.ly/3KaT2SN.

5.1 Prevención del desplazamiento y la gentrificación verde

Tal y como se ha comentado en la sección anterior, un factor crítico en la mayoría de las experiencias de renaturalización de ciudades ha sido anticiparse a los posibles efectos de la gentrificación antes de que se produzca el desplazamiento. **Para evitar las posibles injusticias sociales asociadas a la implementación de infraestructuras verdes, los GLR deben poner en marcha políticas contra el desalojo de habitantes, la gentrificación y el desarrollo verde y, al mismo tiempo, abordar los posibles problemas de contaminación a largo plazo[84].** Los GLR tienen una gran responsabilidad frente a problemas de polución y al impacto generado por los promotores. Deben hacer frente tanto a las amenazas de polución a largo plazo de la industria como al riesgo de gentrificación de las comunidades marginadas, resultante de las políticas verdes. En el informe de 2021 *Policy and Planning Tools for Urban* Green Justice[85], los investigadores del Laboratorio de Justicia Ambiental Urbana y Sostenibilidad de Barcelona e ICLEI analizaron 50 herramientas y normativas disponibles para las ciudades. Entre ellas se encuentran el control y la congelación de los alquileres, los niveles obligatorios y ambiciosos de la zonificación de inclusión, las bonificaciones de densidad para los promotores, los impuestos para nuevas urbanizaciones, la congelación o el recorte de los impuestos sobre la propiedad en los barrios en proceso de gentrificación, bonos de alquiler y los fideicomisos de tierras comunitarias, entre muchas otras. Los puntos siguientes analizan algunas de estas herramientas.

Johannesburgo (Sudáfrica)

° En 2019, con el fin de abordar algunos de los problemas de diseño espacial heredados del *apartheid*, así como las graves desigualdades sociales y raciales, Johannesburgo adoptó una política de zonificación de inclusión. Esta política exige que se proporcionen unidades de vivienda asequible dentro de los desarrollos multifamiliares de más de 20 unidades, al tiempo que conceden derechos de densidad adicionales. Con esta iniciativa, la ciudad reconoció que las personas pobres viven en zonas principalmente residenciales en la periferia de Johannesburgo y que hay muy poca mezcla de hogares en toda la ciudad. También hay un gran retraso en la construcción de viviendas para los hogares de bajos ingresos, que el GLR pretende resolver con un enfoque «a favor de las personas pobres». Las nuevas ordenanzas municipales han establecido que todo nuevo proyecto de urbanización debe incluir un mínimo del 20 % de unidades de vivienda reservadas para la «áreas de inclusión»: destinadas a «hogares de bajos ingresos y de ingresos medios o bajos, o a hogares que no podrían permitirse vivir en esos lugares»[86]. La ciudad también espera que este marco facilite la captación del valor del suelo a favor del municipio y sus habitantes, en lugar de los promotores externos. Por último, las nuevas normas tienen el objetivo de que los GLR aprovechen al máximo la inversión en infraestructuras estatales y que ello redunde en beneficio de una gran parte de la población, y no solo de las élites.

Portland (EE. UU.)

° En la que supuestamente es una de las ciudades más sostenibles de EE. UU., la gentrificación ha sido un problema generalizado en las dos últimas décadas que ha intensificado problemas históricos asociados a políticas anteriores de segregación racial. Un ejemplo de ello se observa en el distrito de Albina, en el noreste de la ciudad, donde históricamente los afroamericanos han estado confinados en ciertas zonas como resultado de las políticas de *redlining* y otras políticas de vivienda discriminatorias. Por consiguiente, en la década de 1960, el 80 % de la comunidad negra de la ciudad vivía en esa zona. Sin embargo, a lo largo de los años, una sucesión de proyectos de renovación urbana, que incluyen un programa de ampliación de autopistas y hospitales, han arrasado las viviendas de casi 200 familias, predominantemente negras. En respuesta a la crisis provocada por el desplazamiento de las personas negras y latinas, aproximadamente desde 2019 se aplicó la política de «derecho de retorno» a la ciudad. Esta política ha apoyado a los inquilinos e inquilinas desplazados por la gentrificación y a sus familias, la mayoría de los cuales pertenecen a minorías racializadas, y les ha ayudado a regresar a sus antiguos barrios. El GLR ha destinado 20 millones de dólares a la vivienda asequible y ha incluido medidas que tratan

84 Helen V.S. Cole et al., «Adapting the environmental risk transition theory for urban health inequities: An observational study examining complex environmental riskscapes in seven neighborhoods in Global North cities», *Social Science & Medicine* 277 (2021): 113907.

85 Emilia Oscilowicz, «Policy and Planning Toolkit for Urban Green Justice», *Green Inequalities*, 2021, https://bit.ly/3Kaes2F.

86 City of Johannesburg, «Inclusionary Housing Incentives, Regulations and Mechanisms» (Johannesburgo, 2018), https://bit.ly/3kiS6RL.

de reparar el impacto de la gentrificación. Proporciona ayudas para la entrada con el fin de adquirir una primera vivienda a las personas que tuvieron que desplazarse, o que corren el riesgo de ser desplazadas, debido a las intervenciones de renovación urbana, sobre todo en los barrios del norte y noreste de la ciudad. También se da prioridad a los habitantes cuya propiedad fue expropiada o confiscada por la ciudad mediante una expropiación forzosa. Desde el punto de vista de la movilidad equitativa, estos mecanismos también van acompañados de medidas para apoyar un acceso fácil y asequible a la infraestructura de movilidad sostenible. Sin embargo, la política actual no reconoce el hecho de que la gentrificación y el desplazamiento no se produjeron de forma neutral desde el punto de vista racial, lo que ha limitado su alcance a la hora de servir como mecanismo de reparación por cuestión de raza.

Viena (Austria)

° Además de un importante legado de espacios verdes que, en gran medida, forman parte de la herencia del pasado imperial y monárquico de la ciudad, las iniciativas contemporáneas de Viena por construir una ciudad verde comenzaron en la década de 1960. Se iniciaron con un plan de desarrollo de megaproyectos de cuatro décadas que incluía la conversión de terrenos baldíos en parques, la reurbanización de espacios vacíos para hacer pequeñas zonas verdes y la restauración de más de una docena de parques. Algunos de estos proyectos contaron con la participación del público y otros fueron espacios codiseñados destinados a grupos demográficos concretos, como niños y niñas, jóvenes o personas mayores. En la actualidad, se considera que Viena es la ciudad más habitable de Europa, y el derecho a la vivienda desempeña un papel fundamental en su política urbana. Las asociaciones con beneficios limitados reciben fondos del gobierno para limitar los alquileres y están obligadas a invertir los beneficios que obtienen en nuevos proyectos de vivienda. Además, para garantizar la construcción de viviendas asequibles de alta calidad, la ciudad también permite a los promotores privados presentar propuestas para urbanizar terrenos de propiedad municipal. Las propuestas se evalúan en función de su calidad arquitectónica, rendimiento medioambiental, sostenibilidad social y una serie de parámetros económicos. Gracias a la combinación de estrategias ecologizadoras equitativas y participativas, Viena ha podido evitar el desplazamiento de viviendas a gran escala y garantizar al mismo tiempo la calidad medioambiental[87].

Lo que tienen en común estas experiencias es su énfasis en garantizar que las mejoras medioambientales no tengan lugar a expensas de la equidad, y que se priorice el derecho a una vivienda asequible y segura. Para ello, es necesario tener en cuenta la diversidad natural y social, así como la prevención de los procesos de gentrificación verde[88].

5.2 Restablecer la función social de la renaturalización

El debate anterior demuestra que un factor clave para la formulación de los objetivos de justicia medioambiental y social es recuperar la función social de las ciudades; no se trata solo de la vivienda, sino también del uso del suelo urbano y de la naturaleza. Además de los beneficios que se han comentado en el capítulo 4, **los fideicomisos de tierras comunitarias también pueden desempeñar un papel clave en la coordinación de las iniciativas multisectoriales, ya que protegen las funciones sociales y ecológicas de la tierra**. Los fideicomisos de tierras comunitarias permiten a los municipios retirar el suelo de forma permanente del mercado especulativo, al tiempo que crean nuevas zonas verdes y de protección medioambiental. En algunos casos, la tenencia no especulativa del suelo permite a los fideicomisos desarrollar instalaciones de agricultura urbana para pequeños huertos comunitarios, o incluso grandes granjas y espacios abiertos para invernaderos o la cría de animales, al tiempo que compran terrenos para opciones de vivienda asequible. En otros, los fideicomisos pueden mejorar la gestión del riesgo de inundación a través de soluciones de renaturalización, con lo que se aumenta la resiliencia mediante la restauración de los ecosistemas y la creación de viviendas más protegidas.

El concepto de «ciudades jardín», desarrollado por Ebenezer Howard en 1898, sigue ofreciendo una alternativa muy interesante al modelo de desarrollo urbano expansivo que transforma las zonas verdes en superficies impermeables. Letchworth y Welwyn Garden City, situadas al norte de **Londres** (Reino Unido),

87 Carmen Pérez-del-Pulgar, «Prioritizing Green and Social Goals: The Progressive Vienna Model in Jeopardy», en *The Green City and Social Injustice: 21 Tales from North America and Europe*, ed. Isabelle Anguelovski y James Connolly (Londres: Routledge, 2021).

88 Anguelovski, Connolly, y Brand, «From landscapes of utopia to the margins of the green urban life».

aplicaron las ideas de Howard, desde la planificación, la arquitectura y la producción local de alimentos hasta la propiedad comunitaria de todo el suelo, a través de un fideicomiso, en una iniciativa para evitar la especulación y para garantizar una sociedad cohesionada y sostenible para sus ciudadanos y ciudadanas[89]. Por desgracia, esta propiedad colectiva del suelo no se ha replicado a gran escala en otros lugares, ya que la mayoría de las ciudades jardín que se han desarrollado en otras partes de Europa y en América del Norte y del Sur no han abordado la necesidad de la propiedad social del suelo. En las otras ciudades y barrios jardín, el aumento del valor del suelo ha acabado beneficiando a los propietarios individuales y, por tanto, ha generado las desigualdades típicas, en términos de acceso al suelo y a la vivienda, que también se dan en otras ciudades y pueblos.

Desde los años setenta, los fideicomisos de tierras comunitarias han ido más allá de la idea original de Howard y han retirado el suelo del mercado especulativo siguiendo el camino Comunalizar que se describe en el capítulo 4. La tenencia no especulativa del suelo permite a los fideicomisos de tierras comunitarias desarrollar instalaciones agrícolas urbanas para pequeños huertos comunitarios, o incluso grandes granjas y espacios abiertos para invernaderos o ganadería[90]. Los fideicomisarios de la tierra, entre los que suelen figurar habitantes, miembros de la comunidad y responsables locales, pueden impedir que los terrenos verdes y agrícolas se desarrollen con fines inmobiliarios. En cambio, pueden destinarlos a la producción de alimentos sanos cultivados localmente, lo que genera oportunidades de empleo dentro de la comunidad. Es importante destacar que esta agricultura urbana no choca con la política de densificación, sino que reserva el suelo urbano para usos pasivos, fundamentales para restaurar las funciones sociales y medioambientales de las ciudades y pueblos, y sirve como medio para contrarrestar el desarrollo especulativo del suelo.

Toronto (Canadá), Boston (EE.UU.) y San Juan (Puerto Rico)

° Entre los ejemplos de granjas urbanas en terrenos de fideicomisos de tierras comunitarias se encuentra la Milky Way Garden, una parcela de 650 m^2 administrada por el Parkdale Neighbourhood Land Trust en Toronto. En 2021, el fideicomiso también consiguió 36 viviendas asequibles gracias a una adquisición de 8,5 millones de dólares realizada en colaboración con el Vancity Community Investment Bank. Esto permitió al fideicomiso adquirir un edificio residencial en riesgo con un alquiler bajo para asegurar la disponibilidad de alquileres asequibles en Parkdale. Con esta adquisición, el fideicomiso ha ampliado su propiedad comunitaria en la zona de 15 a 51 unidades de vivienda de alquiler asequible, lo que equivale a un aumento del 240 %. En Roxbury (Boston), el fideicomiso Dudley Neighbors Incorporated CLT recibió del ayuntamiento, en régimen de fideicomiso, 12.140 hectáreas de terrenos públicos vacíos en 1988[91]. Se utilizaron para generar viviendas asequibles y oportunidades de desarrollo comercial para las personas de esta comunidad del distrito urbano. Desde el principio, este fideicomiso asignó parcelas para utilizarlas como granjas urbanas, invernaderos y jardines comunitarios con el fin de revitalizar el barrio y promover el acceso a alimentos producidos localmente. El terreno de los invernaderos se alquiló a The Food Project: una organización local sin ánimo de lucro que forma a los y las jóvenes en la explotación agrícola[92]. Esta iniciativa de producción de alimentos ha contribuido a atenuar el impacto de la crisis de la COVID-19 mediante la distribución gratuita de alimentos a las personas que perdieron sus ingresos debido a los confinamientos y a la crisis económica[93]. Otro ejemplo, que ya se ha analizado en el capítulo 4, es el modelo de fideicomiso que se adoptó en San Juan. Abordó el impacto de un canal degradado y de las disputas por la propiedad del suelo y permitió a las comunidades del canal, y de las zonas circundantes, poner en marcha un proceso de rehabilitación medioambiental[94].

Otros enfoques para recuperar la función social y ecológica de la vivienda, la tierra y la naturaleza incluyen la experimentación con modos alternativos de vida sostenible y autosuficiencia, así como múltiples intervenciones para mejorar la circularidad en el flujo de los materiales físicos que utilizan las ciudades. Las experiencias de **Rennes** y **Karise** ofrecen buenos ejemplos para llevar este enfoque a la práctica: se trata de permitir simultáneamente un mejor acceso a los alimentos, a la energía, a la vivienda adecuada y a la movilidad, al tiempo que se amplían los ciclos de vida de los recursos y se promueve la biodiversidad y la infraestructura tanto verde como azul.

89 Wainwright, «The garden city movement: from Ebenezer to Ebbsfleet».

90 Greg Rosenberg y Jeffrey Yuen, «Beyond Housing: Urban Agriculture and Commercial Development by Community Land Trusts», Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2012, https://bit.ly/3kaKtx1.

91 Red CoHabitat, «La lucha contra el cambio climático en las ciudades: agricultura urbana, viviendas y barrios ecológicos y asequibles», Repositorio de casos de GOLD VI: Caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

92 Harry Smith y Tony Hernández, «Take a Stand, Own the Land Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts», en *On Common Ground: International Perspectives on the Community Land Trust*, ed. John Emmeus Davis, Line Algoed, y María E. Hernández-Torrales (Madison: Terra Nostra Press, 2020), 283–294.

93 Pierre Arnold y Nina Quintas, «Global study: community-led housing in the COVID-19 context», 2020, https://bit.ly/37bV4ER.

94 Carrión y Uribe, «Building Resilience with Nature: Restoring ecosystems and communities through public policies».

Rennes (Francia)[95]

° Cuando existe voluntad pública, la función social y ecológica del suelo urbano puede lograrse incluso a escala metropolitana. Este es el caso de la ciudad de Rennes, en Bretaña, al noroeste de Francia. En 2020, la mitad de la población metropolitana vivía en lo que se conoce desde hace más de 30 años como *ville archipel* («ciudad archipiélago»), en medio de un mar de campos verdes y espacios naturales y protegida de la urbanización por diversos planes de ordenación del territorio[96]. En lugar de extenderse como una mancha de aceite, el crecimiento de la metrópolis se ha controlado mediante la densificación del corazón de Rennes y de las pequeñas ciudades de los alrededores. Estos pueblos están conectados con las zonas de empleo y las zonas de actividad mediante un sistema de transporte público metropolitano eficiente y asequible (trenes, autobuses, metro y carriles bici). En 2016, el municipio se planteó la idea de convertirse en una *ville nourricière* («ciudad proveedora de alimentos»),, lo que significa promover e invertir en iniciativas de agricultura urbana a gran y pequeña escala basadas en la producción de alimentos sostenibles y la promoción de la biodiversidad. Además de sus parques y bosques urbanos, la ciudad ahora cuenta con 225 hectáreas de terrenos agrícolas urbanos que incluyen: 27 grandes explotaciones agrícolas, seis institutos agrícolas o granjas de formación para jóvenes, más de 1.000 huertos familiares y más de 70 huertos comunitarios, todos ellos situados dentro del tejido urbano[97]. La red resultante de zonas de agricultura urbana, que se combina con parques, ríos y canales, contribuye a los amplios corredores metropolitanos «verdes y azules» que conectan los bosques y campos del territorio circundante con las calles y patios de la ciudad. Esta red desempeña un papel fundamental en la protección y el desarrollo de la fauna y la flora locales[98].

La asociación con organizaciones sin ánimo de lucro y de la sociedad civil ha promovido la difusión de prácticas agrícolas sostenibles como la permacultura, el compostaje y el cultivo de hortalizas en terrenos urbanos baldíos y en azoteas. El GLR ha fomentado estas iniciativas a través de su proceso anual de presupuestos participativos, la asignación de terrenos específicos, la entrega gratuita de compostadores y diversos programas de capacitación. Con la ayuda de una cartografía colectiva en la que participan el municipio y la asociación sin ánimo de lucro Vert le Jardin, la ciudadanía puede encontrar fácilmente los huertos compartidos o los lugares de compostaje colectivo más cercanos y participar en la renaturalización de la ciudad y en la generación de comunidades más cohesionadas[99]. La colaboración entre varios municipios, la administración metropolitana (Rennes Métropole) y la población local ha sido clave para impulsar un proceso de renaturalización contagioso a diferentes escalas.

Karise (Dinamarca)[100]

° Permatopia ofrece un ejemplo innovador de cómo las viviendas lideradas por la comunidad pueden integrar prácticas sostenibles, porque desarrollan cooperativas de vivienda y de agricultura con los valores de la permacultura y la sostenibilidad. Se trata de 29 hectáreas de terreno situadas en Karise, a unos 60 km al sur de Copenhague, que 90 familias gestionan de forma participativa. El proyecto se basa en los valores de la permacultura, la economía circular y la soberanía alimentaria. La comunidad de vivienda y agricultura de Permatopia es un sistema sostenible y alternativo[101].

Las viviendas locales se construyeron con materiales no tóxicos y sostenibles de baja huella ecológica y se diseñaron de manera que se pueden ampliar por autoconstrucción, si es necesario. Los edificios utilizan una red energética eficiente basada en un sistema de calefacción sin emisiones alimentado por una turbina eólica y con almacenamiento de calor[102]. Las aguas residuales se tratan *in situ*, dentro de lo que pretende ser un ciclo cerrado y sostenible que recupera nutrientes que luego se utilizarán en la agricultura del mismo lugar, lo que permite a sus habitantes autoabastecerse en gran medida de alimentos orgánicos[103]. La comunidad negoció una modificación del sistema de zonificación local con el municipio de Karise y ha dedicado 2 hectáreas de terreno rural a la vivienda, como una ampliación del pueblo de Karise. Ello permitió la construcción de los sistemas de alcantarillado y calefacción[104].

95 Red CoHabitat, «La lucha contra el cambio climático en las ciudades: agricultura urbana, viviendas y barrios ecológicos y asequibles».

96 Jean-Yves Chapuis, *Rennes, La Ville Archipel. Entretiens Avec Jean Viard* (Rennes: Librairie Durance, 2013).

97 Rennes Ville et Métropole, «Rennes, ville nourricière», 2017, https://bit.ly/3Mu6Byu.

98 AUDIAR Rennes, «SCoT du Pays de Rennes - Tableau de bord» (Rennes, 2020), https://bit.ly/3EMDyDu; AUDIAR Rennes, «Modélisation des trames vertes et bleues» (Rennes, 2020), https://bit.ly/3KhJzt9.

99 Vert le Jardin, «C'est quoi Vert le Jardin ?», 2022, https://bit.ly/3veRDGA.

100 Red CoHabitat, «La lucha contra el cambio climático en las ciudades: agricultura urbana, viviendas y barrios ecológicos y asequibles».

101 Euroheat & Power, «Eco-village "Permatopia" rolling out a sustainable future», Case Study, 2017, https://bit.ly/3rTcXzr.

102 CoHabitat, «Karise Permatopia», 2020, https://bit.ly/3xYBBmh.

103 Crippa et al., «Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions».

104 Crippa et al.

Fuente: Pierre Arnold.
Los hogares y barrios verdes y asequibles contribuyen a frenar el cambio climático en las ciudades, como muestra este proyecto de agricultura urbana en el parque Landry en Rennes, Francia.

Permatopia combina la vivienda sostenible con soluciones asequibles a través de alquileres sociales (a precios inferiores a los del mercado local) que democratizan el acceso a este proyecto innovador y autosuficiente. Además, para promover la diversidad dentro de la comunidad, se han destinado distintas cuotas de vivienda para familias con hijos, personas de mediana edad, parejas jóvenes sin hijos y personas mayores[105]. El proyecto incluye viviendas públicas de alquiler (en las que la vivienda es propiedad de un organismo público de vivienda), viviendas en cooperativa y viviendas de propiedad privada[106].

Para poder responder a los grandes retos a los que actualmente se enfrenta la sociedad es necesario un cambio sistémico que vaya más allá de las prácticas sostenibles individuales. Los GLR tienen un papel importante en este sentido y, en particular, en la asignación de usos específicos del suelo que puedan garantizar la conservación de los usos del suelo agrícola a pesar de la presión como consecuencia del crecimiento demográfico de las ciudades. La combinación de la densificación y la interconexión de las zonas centrales existentes para conservar las zonas verdes tanto en el interior como en los alrededores de las ciudades es una lección clave que debe aprenderse de la experiencia de la «ciudad archipiélago» de Rennes. Los GLR también pueden vender, o arrendar, terrenos públicos a los fideicomisos de la tierra para retirarlos del mercado especulativo y garantizar que los usos del suelo beneficien a los barrios locales, como en los ejemplos de agricultura urbana y jardines comunitarios de Boston y Toronto. Al participar en la gobernanza de los fideicomisos de la tierra, los GLR pueden orientar la gestión y la compra de terrenos trabajando conjuntamente con los habitantes y las organizaciones comunitarias. Este modelo de gestión del suelo en colaboración ofrece un importante potencial que los GLR aún no han explorado en su totalidad. Por último, en muchos lugares están surgiendo iniciativas lideradas por la comunidad, como la de Permatopia en Karise, porque la gente toma conciencia de las posibilidades que ofrece una renaturalización urbana justa. **Los GLR tienen un papel fundamental a la hora de fomentar y apoyar iniciativas innovadoras similares que han surgido por voluntad de los ciudadanos y ciudadanas en otros lugares.** Pueden contribuir ajustando los marcos normativos existentes y proporcionando terrenos, oportunidades y financiación para facilitar el cambio hacia estilos de vida y asentamientos humanos más sostenibles.

Estas experiencias demuestran que, **para que la renaturalización contribuya a promover la igualdad urbana y territorial, es imprescindible lograr un mayor equilibrio e igualdad no solo entre la sociedad y el medioambiente, sino también dentro del hábitat humano en su conjunto**. La doble problemática de la pandemia y el cambio climático ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de reinsertar los sistemas urbanos dentro de los sistemas naturales de forma compatible; esto se ha convertido en una cuestión de supervivencia tanto a escala local como planetaria. La renaturalización proporciona caminos para restaurar la vitalidad tanto de las ciudades como del entorno natural, al tiempo que apoya las necesidades e identidades de los grupos históricamente marginados. La protección de los servicios de los ecosistemas, el fomento del uso sostenible (y más circular) de los recursos y la resistencia al cambio climático exigen un mayor esfuerzo conjunto para reavivar nuestra relación común y orgánica con la tierra y la naturaleza, también en el entorno urbano.

105 Expat in Denmark, «Interview with Kennet from Karise Permatopia», 2017, https://bit.ly/3KexwfV.

106 Karise Permatopia, «Oplev Permatopia», 2022, https://bit.ly/36LkSHG.

5.3 Desarrollo de un enfoque de renaturalización basado en los derechos

Gran parte del debate urbano de las dos primeras décadas del siglo XXI se ha dedicado a los retos sociales y medioambientales basado en los derechos: el derecho a la ciudad y los derechos en la ciudad. El llamamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y de Hábitat III reflejó este deseo de inclusión[107]. En los últimos años, los movimientos sociales, los pensadores y las autoridades locales progresistas han reclamado un enfoque ético de la planificación y la gobernanza basado en los derechos a fin de cocrear un cambio transformador a través de contratos sociales renovados que tengan como valor central la justicia socioambiental, tal y como se analiza en el capítulo 3[108].

Varias ciudades de todo el mundo han adoptado un enfoque basado en los derechos para abordar las cuestiones de sostenibilidad medioambiental y equidad social a través de la asignación de recursos, políticas, programas y proyectos. Este enfoque debe basarse en iniciativas participativas a gran escala y en el compromiso de los ciudadanos y ciudadanas. El caso de **Rosario** (Argentina) ejemplifica que el enfoque basado en los derechos de una ciudad puede madurar con el tiempo para dar voz a las personas marginadas estructuralmente y proteger los valores comunes en las distintas esferas de la vida urbana. Rosario ha desarrollado una amplia visión para promover la equidad y la sostenibilidad, así como un proceso de base democrática que impulsa la planificación estratégica de la ciudad para toda el área metropolitana. Estas acciones se han fomentado a lo largo de veinte años mediante un compromiso continuo con la descentralización, la transparencia, la responsabilidad y la participación.

Rosario (Argentina)

- Desde 1989, los sucesivos alcaldes de la ciudad han mantenido un enfoque basado en los derechos y han establecido un ejemplo único de municipalismo progresista. A lo largo de los años, la democratización de la gobernanza municipal ha implicado la descentralización de los recursos y la capacidad de decisión a escala de distrito. Rosario tiene más de un millón de habitantes que viven en seis distritos, y cada distrito municipal ha emprendido un proceso sólido, participativo y bien fundamentado para definir los proyectos urbanos y asignar los recursos municipales, así como para desarrollar y actualizar el plan estratégico de toda la ciudad[109]. Los resultados de este enfoque incluyen un plan integral sobre el cambio climático que tiene el objetivo de integrar la agricultura urbana, la seguridad alimentaria y la ecologización, la mitigación de la temperatura y las estrategias de gestión de las aguas pluviales, al tiempo que promueve soluciones rentables para mejorar el aislamiento de los edificios y la infraestructura de drenaje.

  Un componente fundamental del enfoque a largo plazo de Rosario para el desarrollo urbano equitativo y sostenible es el *Programa integral de recuperación de asentamientos*, creado en 2001[110]. Un segundo componente clave ha sido su *Programa de Agricultura Urbana*[111]. Este programa, que se inició en 2002, ha ampliado su alcance con el tiempo para integrar la agricultura urbana en la planificación del uso del suelo. Se basa en mecanismos como la identificación sistemática de los terrenos vacíos y el reconocimiento oficial de los derechos para dedicarse a la agricultura mediante la ocupación pacífica de las parcelas vacías. El *Programa de Agricultura Urbana* tiene un fuerte enfoque de género: beneficia a las mujeres desfavorecidas mediante la creación de nuevos medios de subsistencia en diferentes puntos de la cadena alimentaria[112]. De cara a 2020, el programa aseguró 75 hectáreas de tierra dentro de Rosario destinadas a la producción agroecológica y a los huertos urbanos y conservó más de 700 hectáreas más para la producción de alimentos en zonas

107 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (2015), https://bit.ly/3H8esC1.

108 Para obtener más referencias, véase: Eva Garcia-Chueca y Lorenzo Vidal, *Advancing Urban Rights: Equality and Diversity in the City* (Montreal: Black Rose Books, 2022); Eva García Chueca, «Right to the City», Documento Político del Derecho a la Ciudad para el Congreso de CGLU 2019, 2019, https://bit.ly/3Zmhnh4.

109 Florian Steinberg, «Strategic urban planning in Latin America: experiences of building and managing the future», *Habitat International* 29, n.º 1 (2005): 69-93.

110 Florencia Almansi, «Regularizing land tenure within upgrading programmes in Argentina; the cases of Promeba and Rosario Hábitat», *Environment and Urbanization* 21, n.º 2 (2009): 389-413.

111 *Programa de Agricultura Urbana*

112 Louise Guénette, «Rosario, Argentina — A city hooked on urban farming», IDRC Case Study, 2010, https://bit.ly/3Lg6lgl.

periurbanas. Actualmente, se producen más de 2.500 toneladas de frutas y verduras al año que benefician a más de 2.400 familias.

El tercer elemento clave de la estrategia de Rosario es su presupuesto participativo. Se introdujo por primera vez en 2003 y ahora se ha convertido en un mecanismo redistributivo clave, un instrumento de gobernanza basado en los derechos, una herramienta de comunicación y un vehículo para ayudar a promover la igualdad de género y las capacidades ciudadanas[113]. Entre 2003 y 2011, el presupuesto anual participativo ascendió a unos 9 millones de dólares, lo que representa alrededor del 22 % del presupuesto municipal para inversiones[114]. Tras adoptar un enfoque basado en los derechos, Rosario ha llevado a cabo una revisión a gran escala de sus mecanismos de planificación, incluyendo la adopción de un conjunto claro de normas y procesos. El objetivo es orientar el desarrollo urbano público y privado sobre suelo reservado para crear espacios públicos y comunitarios. Debe acompañarse de la conservación del patrimonio histórico y natural de la ciudad, la aplicación de controles de densidad y una política de captación del valor del suelo. Aunque estos mecanismos de redistribución no están exentos de dificultades, el hecho de que sigan funcionando en toda la ciudad después de varios años es muy significativo.

Uno de los logros más significativos de Rosario, y de otras ciudades que se han comprometido a inyectar más justicia en sus procesos de planificación, ha sido su **capacidad para revisar las prioridades municipales previamente establecidas y las tendencias a largo plazo hacia la desinversión y sustituirlas por soluciones más justas y renaturalizadoras**. Estas «inversiones» implican un cambio en las prioridades políticas y de gobierno (para permitir que las mujeres pobres y empobrecidas, y otros grupos estructuralmente discriminados o marginados, tomen decisiones) y la reorientación de la inversión histórica hacia los barrios desfavorecidos y las zonas periurbanas adyacentes[115].

Sin embargo, la adopción de un enfoque basado en los derechos no debe limitarse a las ciudades, sino que debe ampliarse a la protección de los derechos de los pueblos indígenas que tradicionalmente han gestionado sus territorios de forma sostenible, pero cuyos medios de subsistencia se ven amenazados por el extractivismo económico. Los pueblos indígenas son famosos por su riqueza cultural, sus sistemas de conocimiento tradicionales y sus formas de vida únicas. Sin embargo, en muchos países, el legado de siglos de colonialismo es tangible. Se les ha despojado de sus tierras y territorios ancestrales y también se les ha privado de los recursos naturales de los que dependen para su supervivencia. Aunque históricamente sus derechos se han desatendido y menospreciado, la adopción de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*[116], en septiembre de 2007, fue la culminación de más de dos décadas de esfuerzos y negociaciones. Constituye el resultado de la solidaridad y la estrecha colaboración de los pueblos indígenas con gobiernos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y parlamentarios, entre otros. Los GLR tienen la obligación y los mecanismos para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Aun así, y como se ha demostrado en el caso del Complejo Serra do Mar en **Paraná** (Brasil), su implementación y cumplimiento reales siguen estando por debajo de las expectativas en la mayoría de los contextos.

Paraná, Complejo Serra do Mar (Brasil)[117]

° El territorio de la mata atlántica, situado entre los estados de Paraná y Sao Paulo, forma parte del Complejo Serra do Mar. Se extiende por la llanura costera adyacente e incluye también el complejo del estuario de Iguape-Cananéia-Paranaguá. En 1999, este territorio y su gente fueron reconocidos por la UNESCO como parte del patrimonio natural de la humanidad. Este reconocimiento admitió que esta región es uno de los biomas más ricos de todo el planeta en términos de biodiversidad. También se reconoció que es la patria de los quilombolas, caiçaras y otros pueblos indígenas, como los guaraníes m'bya, responsables de la conservación, vitalidad y continuidad de los ríos, bahías, calas, manglares, montañas y cascadas de la mata atlántica. En la década de 1980, estos territorios también comenzaron a incluirse en las zonas protegidas establecidas por el gobierno brasileño para la conservación de las zonas restantes de la mata atlántica. En el estado de Paraná, las zonas protegidas se encuentran en los recovecos de la bahía de Paranaguá, donde también se encuentra el puerto de Paranaguá, que es el mayor puerto brasileño de exportación de grano y la mayor terminal de grano de América Latina. En las últimas décadas, la expansión del complejo portuario ha

113 Josh Lerner y Daniel Schugurensky, «Who learns what in participatory democracy?», en *Democratic Practices as Learning Opportunities* (Leiden: Brill, 2007), 85-100, https://bit.ly/3rQBg0K.

114 Yves Cabannes y Barbara Lipietz, «The democratic contribution of participatory budgeting», LSE Department of International Development Working Paper Series (Londres, 2015), https://bit.ly/30GmrrM.

115 Yves Cabannes, «Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field» (Londres, 2014), https://bit.ly/3MwMrE4.

116 ONU-DAES, «La situación de los pueblos indígenas del mundo», 2009, https://bit.ly/3EKSeD2.

117 Karina Coelho, «Caiçaras, Artisanal Fishermen, and Guarani M'byá's territories between Protected Areas and Paranagua's Port», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

dañado no solo el medioambiente local, incluyendo el mar, las bahías y la tierra, y su biodiversidad, sino también los medios de subsistencia tradicionales de la población local y el patrimonio cultural inmaterial de su forma de vida.

A medida que han aumentado los intereses económicos, las normas que rigen las zonas protegidas han restringido la mayoría de los usos tradicionales que los indígenas hacen de sus propios territorios. Existen instrumentos legales a escala nacional que tienen el objetivo de garantizar los derechos de las personas indígenas; incluyen protocolos de consulta y mecanismos de compensación y mitigación. Las ONG locales y nacionales están presionando al gobierno brasileño para que respete el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. Los procesos de concesión de licencias medioambientales, así como las estrategias de compensación y mitigación, garantizan oficialmente los derechos de los pueblos tradicionales a que se les informe y se les consulte antes de llevar a cabo cualquier nueva acción que pueda tener un impacto en su tierra, cultura y medio ambiente.

Por último, pero no por ello menos importante, **la renaturalización justa exige el reconocimiento de las contribuciones, y la promoción de los derechos, de los constructores cotidianos de la ciudad, cuyas prácticas a menudo se menosprecian porque son «informales»**. Ya sea apoyando la producción social de viviendas e infraestructuras o protegiendo las prácticas de subsistencia que contribuyen a renaturalizar las ciudades sobre el terreno, estas experiencias promueven una perspectiva feminista que otorga mayor importancia y centralidad a las prácticas cotidianas de creación de ciudades de mujeres y hombres pobres y desfavorecidos.

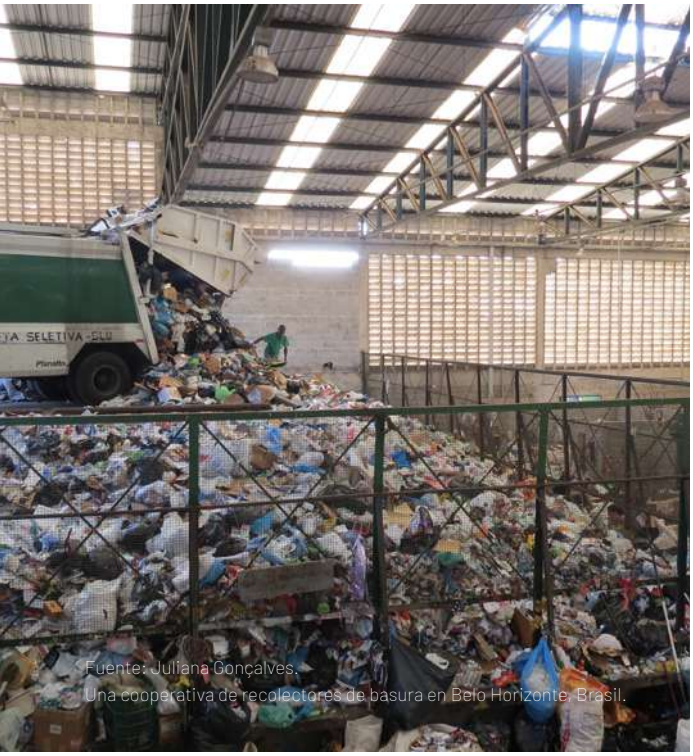
Ciudad del Cabo (Sudáfrica)[118]

° Entre 2013 y 2019, la alianza sudafricana de Slum Dwellers International (SDI) trabajó junto con otras entidades de la sociedad civil en Ciudad del Cabo en un proyecto conjunto para mejorar los asentamientos informales que formó parte del programa *Comic Relief Four Cities*. Como contribución al proyecto, esta alianza identificó la necesidad de crear un fondo a escala metropolitana para mejorar los asentamientos informales. Consideró que se trataba de una prioridad clave y una forma de contribuir a la revisión de la política y la práctica del Departamento de Asentamientos Humanos para mejorar los asentamientos informales. Ello sentó las bases para el compromiso con la provincia del Cabo Occidental para el desarrollo de un enfoque a escala provincial para la mejora de los asentamientos informales. Tal y como ya se ha mencionado en el capítulo 4, SDI utiliza prácticas y protocolos de recopilación de datos liderados por la comunidad para realizar una evaluación rápida de todos los asentamientos informales de la zona de Cabo Occidental. En 2016, esta evaluación se utilizó para desarrollar el *Marco y Programa de Apoyo a los Asentamientos Informales de Cabo Occidental*. El uso de los datos de los asentamientos informales liderados por la comunidad destaca el valor de utilizar los datos recopilados por la comunidad sobre los asentamientos informales para las políticas y los planes de desarrollo. Ello se ajusta a las necesidades, prioridades y realidades de las comunidades de asentamientos informales sobre el terreno.

En 2017, el gobierno nacional de Sudáfrica comenzó a trabajar en un proceso de revisión del *Libro Blanco sobre los Asentamientos Humanos*. A partir del trabajo anterior, en 2018-19 se estableció una relación mucho más profunda y significativa entre la alianza sudafricana de SDI y Ciudad del Cabo basada en un interés compartido por valorar las implicaciones de convertir a Ciudad del Cabo en una ciudad «resiliente». Esto era especialmente importante para la alianza, ya que ninguna estrategia puede considerarse verdaderamente resiliente si no tienen en cuenta los retos, las lecciones y las situaciones únicas a las que se enfrentan las personas que viven en asentamientos informales. SDI influyó en la estrategia de resiliencia de Ciudad del Cabo y se aseguró de que las voces de los y las habitantes de los asentamientos informales se escucharan, se comprendieran y se reflejaran en el proceso. Todo ello se logró gracias a los datos que recopiló la comunidad de más de 70 asentamientos informales relacionados con sus intervenciones de mejora. Los retos identificados se clasificaron de la siguiente manera: (a) asentamientos sin acceso a agua, saneamiento y electricidad; (b) asentamientos con niveles inadecuados de servicios básicos, y (c) asentamientos situados en terrenos privados, donde sería muy difícil intervenir. El proceso ayudó a identificar las prioridades de prestación de servicios en 74 asentamientos informales y abrió el camino a la colaboración en proyectos en los que participaban otros socios, como el Departamento de Asentamientos Humanos de Cabo Occidental a través de su *Programa de Apoyo a los Asentamientos Informales*.

Además de experiencias como la anterior, en la que los GLR se comprometen de forma proactiva con los procesos de mejora liderados por la comunidad, el desarrollo de sistemas de reciclaje inclusivos también ofrece

118 Slum Dwellers International, «Partnership for Resilient Citywide Slum Upgrading, Cape Town, South Africa», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).



Fuente: Juliana Gonçalves.
Una cooperativa de recolectores de basura en Belo Horizonte, Brasil.

ejemplos reveladores. Estas experiencias demuestran que los enfoques en favor de las personas pobres pueden utilizarse para avanzar en la renaturalización justa, pero también para construir y proteger los medios de subsistencia y los derechos de los trabajadores y trabajadoras dentro del mismo proceso[119].

Belo Horizonte (Brasil)[120]

° El modelo de gestión de residuos sólidos integrado y sostenible de Belo Horizonte posee dos características clave para avanzar hacia sistemas de reciclaje más inclusivos. En primer lugar, las cooperativas de trabajadores se contratan como proveedoras de servicios para la recogida y clasificación de materiales reciclables. En segundo lugar, las plataformas de actores desempeñan un papel clave en el avance de los principios de circularidad e inclusión a través de la planificación, la implementación y el seguimiento del sistema de reciclaje.

En 1998, bajo el liderazgo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia o UNICEF en Brasil, se creó el Foro Nacional de Residuos y Ciudadanía, una plataforma de múltiples actores en la que participan representantes públicos, privados y de la sociedad civil. Su objetivo era avanzar hacia: (a) la erradicación del trabajo infantil y de los vertederos a cielo abierto, (b) la implementación de un relleno sanitario, (c) la integración de los recicladores como proveedores de servicios, y (d) la consolidación de un enfoque participativo en la gestión de los residuos urbanos[121]. Siguiendo este precedente, y teniendo en cuenta su larga tradición de política local progresista, la ciudad de Belo Horizonte y sus organizaciones de la sociedad civil crearon el Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía en 2003-2004. Algunos de los logros del foro son: (a) la elaboración de un perfil socioeconómico de las cooperativas de recicladores (que se estableció en los primeros días del foro), (b) el reconocimiento de las nuevas cooperativas que se formaron durante la recesión económica de 2000, (c) el codesarrollo de las directrices para proporcionar financiación municipal a otras cooperativas, (d) medidas para ayudar a construir la capacidad de gestión de los recicladores, y (e) la transición de los acuerdos sociales a los contratos comerciales adecuados para regular la prestación de servicios.

El foro ha desempeñado un papel importante en el rediseño de la recogida selectiva de residuos municipales, la ampliación de la cobertura de la recogida puerta a puerta de materiales reciclables y la ampliación de los acuerdos contractuales a más cooperativas que operan en la ciudad. Los actores de la sociedad civil que participan en el foro llevan cuatro años trabajando juntos en el proyecto *Residuo Cero* del barrio de Santa Tereza de Belo Horizonte. Esta iniciativa de base comunitaria incluye la prestación y la promoción de servicios relacionados con el compostaje de alimentos, un sistema de cooperativas de alimentos, un huerto, un punto de entrega de materiales reciclables y campañas de concienciación medioambiental. Durante la pandemia de la COVID-19, el foro creó el Observatorio para el Reciclaje Inclusivo, que participó en la coproducción de medidas de ayuda de emergencia y protocolos de seguridad para los centros de clasificación de las cooperativas. Con estas acciones se incluyeron cooperativistas y recicladores no organizados en la lista de la Secretaría Municipal de Asistencia Social para recibir cestas de alimentos y se creó un manual operativo detallado con protocolos de seguridad para los recicladores[122].

La inclusión de los recicladores en el sistema de gestión de residuos sólidos de Belo Horizonte pone de manifiesto el valor de un sistema que reconoce y apoya los derechos de los trabajadores y trabajadoras a lo largo del tiempo. El desafío actual consiste en

119 Melanie Samson, «The Political Work of Waste Picker Integration», en *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future*, ed. Martha Alter Chen y Françoise Carré (Londres: Routledge, 2020), 195-200.

120 WIEGO, «Building Resilience in Times of Crisis: The Waste & Citizenship Forum in Belo Horizonte, Brazil», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

121 Sonia Maria Dias, «The Municipal Waste and Citizenship Forum: A Platform for Social Inclusion and Participation», WIEGO Policy Brief, 2011, https://bit.ly/3r06404.

122 Sonia Maria Dias et al., «Impacts of the COVID-19 Pandemic on Inclusive Recycling in Brazil», 2020, https://bit.ly/3vMGnAe.

Fuente: Bruno Greco.
Una trabajadora de una cooperativa de recolectores de basura en Belo Horizonte, Brasil.

cómo coordinar un enfoque de economía verde que sea a la vez inclusivo y favorable para las personas con menos recursos, y que represente las demandas de los recicladores organizados y no organizados, con la realización de trabajos a escala de toda la ciudad. En este sentido, el Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía ha demostrado que tener estructuras de gobernanza deliberativa amplias es fundamental para avanzar en la renaturalización justa. Pueden ayudar a promover condiciones de trabajo dignas y a ampliar la gestión de residuos inclusiva y sostenible dentro de la ciudad, incluso si se enfrentan a medidas de austeridad de los gobiernos locales y nacionales, a la fragmentación política y a los intereses contrapuestos que limitan la inversión en infraestructuras.

Kampala (Uganda)[123]

- Las organizaciones comunitarias de Kampala defienden la producción de energía a partir de los residuos. La ciudad genera más de 1.500 toneladas de residuos al día (el 80 % de los cuales son materia orgánica), pero solo entre el 40 y el 50 % de ellos se recogen y se eliminan por los canales oficiales. Las briquetas energéticas fabricadas a partir de residuos orgánicos representan una alternativa plausible al combustible de madera y al carbón vegetal. A pesar de la clara demanda potencial de briquetas energéticas en la ciudad, su producción se realiza a pequeña escala y a través de procesos informales. Por lo tanto, es imposible satisfacer la creciente demanda de energía alternativa y más ecológica. Actualmente, la Makerere University, en colaboración con ACTogether Uganda y la Lubaga Charcoal Briquette Cooperative Society, trabaja en siete asentamientos informales de la ciudad con el objetivo de promover el cambio y la transformación de la sociedad mediante el intercambio de conocimientos. Esta iniciativa ha creado capacidades en el desarrollo de productos, la planificación empresarial, el mantenimiento de registros financieros, la creación de marcas y la comercialización colectiva. También ha proporcionado máquinas para fabricar briquetas (un conjunto de cuatro máquinas que incluye una carbonizadora, una mezcladora, una trituradora y una prensa) a cada uno de los siete grupos que participan en el proyecto.

  El proyecto se basa en la premisa de que la coproducción de conocimientos y la realización de prácticas que impliquen a las comunidades ayudan a desarrollar y ampliar la acción de las empresas emergentes. Estos procesos aumentan la integración de las personas pobres urbanas en la economía. Un buen número de habitantes de asentamientos informales se han reunido en grupos de ahorro y autoayuda poco organizados. La coproducción de conocimientos y el desarrollo de capacidades se han basado en ellos, así como en los planes de ahorro y préstamo existentes en los pueblos que estableció la National Slum Dwellers Federation. La atención se ha centrado en las iniciativas lideradas por la comunidad mediante un enfoque de «creación de oportunidades» para analizar y demostrar estrategias que posteriormente puedan ampliarse y contribuir a la transformación de la gestión de residuos en el conjunto de la ciudad.

123 Teddy Kisembo, Judith Mbabazi, y Paul I. Mukwaya, «Community based Production of Waste-Based Energy, Kampala, Uganda», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

6 Renaturalizar la urbanización para una transición urbana justa

Para concluir este capítulo, se resume el argumento central y se proponen algunas recomendaciones sobre posibles maneras en que los gobiernos locales, regionales y nacionales pueden colaborar más estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil para establecer una transición urbana justa mediante la renaturalización de sus ciudades y territorios.

El punto de partida de este capítulo fue el concepto de que la «renaturalización de la urbanización» responde a la necesidad de considerar que los procesos y las dinámicas de la urbanización están integrados en sistemas ecológicos más amplios, en lugar de estar desconectados de ellos, y que forman parte de una red de vida más amplia. Este concepto desafía la larga tradición de considerar la urbanización como un proceso sociotécnico de desarrollo que depende de la extracción de recursos naturales de los bienes comunes globales y de la eliminación de los residuos afectando a los bienes comunes globales. Esta tradición supone que estas fuentes de recursos y su uso como sumideros no tienen límites. El resultado es una serie de policrisis globales que han instigado la aparición de nuevas configuraciones de gobernanza global, especialmente relacionadas con la crisis climática. Sin embargo, la urbanización ha permitido el acaparamiento de los bienes comunes y la concentración de la riqueza en manos de los propietarios urbanos y sus actores financieros. Por esta razón, se ha argumentado que una transición urbana justa hacia un mundo más equitativo y sostenible debería tratar de restaurar el equilibrio entre la sociedad y la naturaleza que se perdió cuando la urbanización se convirtió en un proceso socioeconómico que benefició a unos pocos y destruyó la integridad de los bienes comunes globales.

Los GLR de todo el mundo están reconociendo que tienen la responsabilidad de afrontar el reto de renaturalizar la urbanización. En este capítulo se describen muchas de estas historias: algunas han tenido un resultado satisfactorio, mientras que otras no; en cualquier caso, son historias de las que otras personas pueden aprender. Ilustran el hecho de que, en un amplio abanico de contextos, el reto de renaturalizar los sistemas urbanos se está abordando de diferentes maneras. Los GLR no pueden influir directamente en la dirección de las respuestas de la gobernanza mundial a las policrisis globales, pero sí que pueden fomentar transiciones urbanas más justas. Sin embargo, sus diferentes puntos de partida son, como es lógico, muy específicos para cada contexto. Algunos priorizan la ecologización, la mejora de la salud, la resistencia a la gentrificación verde o la inclusión de los asentamientos informales en el desarrollo urbano. Otros optan por la reconfiguración de las infraestructuras para acceder a las energías renovables, descarbonizar la movilidad, conservar los recursos hídricos, promover los edificios verdes o procesar las aguas residuales de forma ecológica. De todas formas, emergen muchos experimentos que pueden parecer desconectados, pero que, a través de las redes internacionales de aprendizaje, contribuyen a un gran repositorio de memorias y conocimientos que pueden utilizarse en el futuro. Para que la civilización humana sobreviva, será necesario algo más que los tipos de acuerdos globales para «transformar el mundo» que aparecen en los preámbulos de muchos tratados

internacionales y constituciones nacionales. Se necesitarán métodos progresivos y radicales inspirados en los tipos de experimentos analizados en este capítulo. **Para dar sentido a estas dinámicas experimentales y analizar sus implicaciones, se han tratado cuatro temas clave: la gobernanza urbana colibratoria (o gobernanza de la gobernanza), los flujos de recursos urbanos materiales, la ecologización multisectorial y los enfoques basados en los derechos para renaturalizar la urbanización.** En lugar de resumir la esencia de cada uno de estos temas, las siguientes notas destacan lo que es relevante para los GLR que han recibido el mandato de actuar en beneficio de su respectiva población.

Para conciliar los crecientes niveles de complejidad y la apremiante necesidad de direccionalidad han surgido diversos modelos de **gobernanza colibratoria** en muchos lugares del mundo. Aunque no se reconoce como tal, la «gobernanza de la gobernanza» se refiere a la aparición de nuevas capacidades para facilitar el cambio, la asociación y la direccionalidad.

Puesto que la población urbana casi se duplicará de aquí a 2050, para reducir las **necesidades de recursos de las ciudades del mundo** (incluidas las de suelo) será necesario emprender importantes reconfiguraciones de las infraestructuras e iniciativas de densificación. Las primeras serán necesarias para lograr la sustitución de recursos, mejorar la eficiencia de su uso y garantizar la suficiencia de su suministro, mientras que las segundas se refieren a la creación de barrios urbanos más integrados socialmente, equitativos y menos basados en el coche.

Para transformar los paisajes urbanos, será necesaria una **ecologización multisectorial** que debe promover una mayor integración social de las comunidades desfavorecidas. Esto puede lograrse mediante: (a) medidas que mejoren el bienestar urbano, (b) innovaciones de planificación que devuelvan a los barrios a sus entornos verdes y azules, y (c) intervenciones normativas que ecologicen el entorno construido de manera que aumenten, en lugar de reducir, la asequibilidad.

Para **garantizar que la renaturalización de la urbanización dé lugar a una transición justa**, y no injusta, será necesario utilizar un enfoque basado en los derechos, destinado a proteger los derechos y los medios de subsistencia de la población más marginada. Para ello, es imprescindible una acción concertada para evitar la gentrificación verde, reclamar los beneficios sociales y sanitarios de la renaturalización y desmercantilizar los activos urbanos en beneficio de los bienes comunes urbanos.

Los enfoques y experiencias que se analizan a lo largo de este capítulo son complejos. No obstante, es necesario aprender y afrontar el reto de lograr una mayor equidad social y sostenibilidad ecológica. Para no encasillar el desarrollo urbano en trayectorias sociales y medioambientalmente negativas, las ciudades y los gobiernos locales deben intentar eliminar las desigualdades con todas sus fuerzas. Para ello, hay que ser más autosuficiente en términos de alimentos, energía y agua; crear múltiples opciones para el reciclaje, la reutilización y la nueva fabricación de materiales, y promover la movilidad sin coches. Estos cambios sustanciales no son fáciles de llevar a cabo, sobre todo a gran escala, y dentro del plazo impuesto, en el que se necesita una acción urgente para alcanzar los objetivos acordados a escala mundial.

Una lección general es que no es realista esperar que un único actor desempeñe un papel transformador trabajando solo. Muchos GLR no disponen de fondos, capacidad o voluntad suficientes para emprender las acciones necesarias, y los gobiernos nacionales a menudo no comprenden ni responden plenamente a los retos y desigualdades territoriales y a escala de la ciudad. Probablemente, las políticas únicas a escala nacional, los incentivos dirigidos solo a un número limitado de actores (como las medidas orientadas a modificar los comportamientos existentes) y las mejoras tecnológicas no logren mucho más que cambios aislados. Además, muchos de los programas y políticas existentes están orientados a transiciones tecnocráticas que no reconocen el papel fundamental que deben desempeñar los ciudadanos y ciudadanas para impulsar la transformación urbana.

Al principio del capítulo se han planteado argumentos a favor de nuevas formas de colibración urbana y territorial. Queda claro que la negociación de cualquier nueva forma de gobernanza requiere una valoración moral y política que sitúe la protección de los derechos humanos y no humanos como eje central, y también que se trabaje para hacer avanzar las funciones sociales y ecológicas colectivas de las ciudades y sus territorios circundantes. Para ello, será necesario reforzar las capacidades, el poder y los recursos colectivos de los habitantes de las ciudades frente a las autoridades públicas, lo que puede sentar las bases de procesos y resultados más equitativos.

A partir de este análisis de la renaturalización de la urbanización, se recomienda que los GLR, los gobiernos nacionales y sus aliados consideren las siguientes acciones prácticas:

- Es necesario considerar seriamente el fomento y el apoyo de **modelos de gobernanza más colibratorios**. Con toda probabilidad, esa capacidad ya existe de una forma u otra. En algunas ciudades, ya está bien desarrollada, mientras

que en otras puede ser solo embrionaria. Dicha capacidad debe ampliarse y desarrollarse entre los líderes locales, las universidades, las ONG, las asociaciones empresariales e incluso dentro de las Administraciones de los GLR. Aunque estas formas establecidas, o actualmente embrionarias, han surgido en respuesta a la necesidad de conciliar la complejidad con la direccionalidad, los actores principales no suelen reconocer su papel formalmente, ni siquiera informalmente. Esto significa que su contribución está infravalorada, lo que puede dar lugar a una falta de recursos para mantenerlas.

- Es fundamental unirse a las redes internacionales de intercambio de datos y aumentar la capacidad para comprender **los flujos de recursos urbanos y las soluciones de infraestructura y planificación**. Estas iniciativas pueden dar lugar a una reducción del uso total de recursos a escala de toda la ciudad y a una mayor igualdad en la distribución de recursos dentro de ella. Los principios de la economía circular y la creciente importancia del nexo agua-alimentación-energía sugieren que estos tres sectores pueden convertirse en el principal foco de atención de las intervenciones a escala de ciudad y de barrio para reducir la huella material de las ciudades.

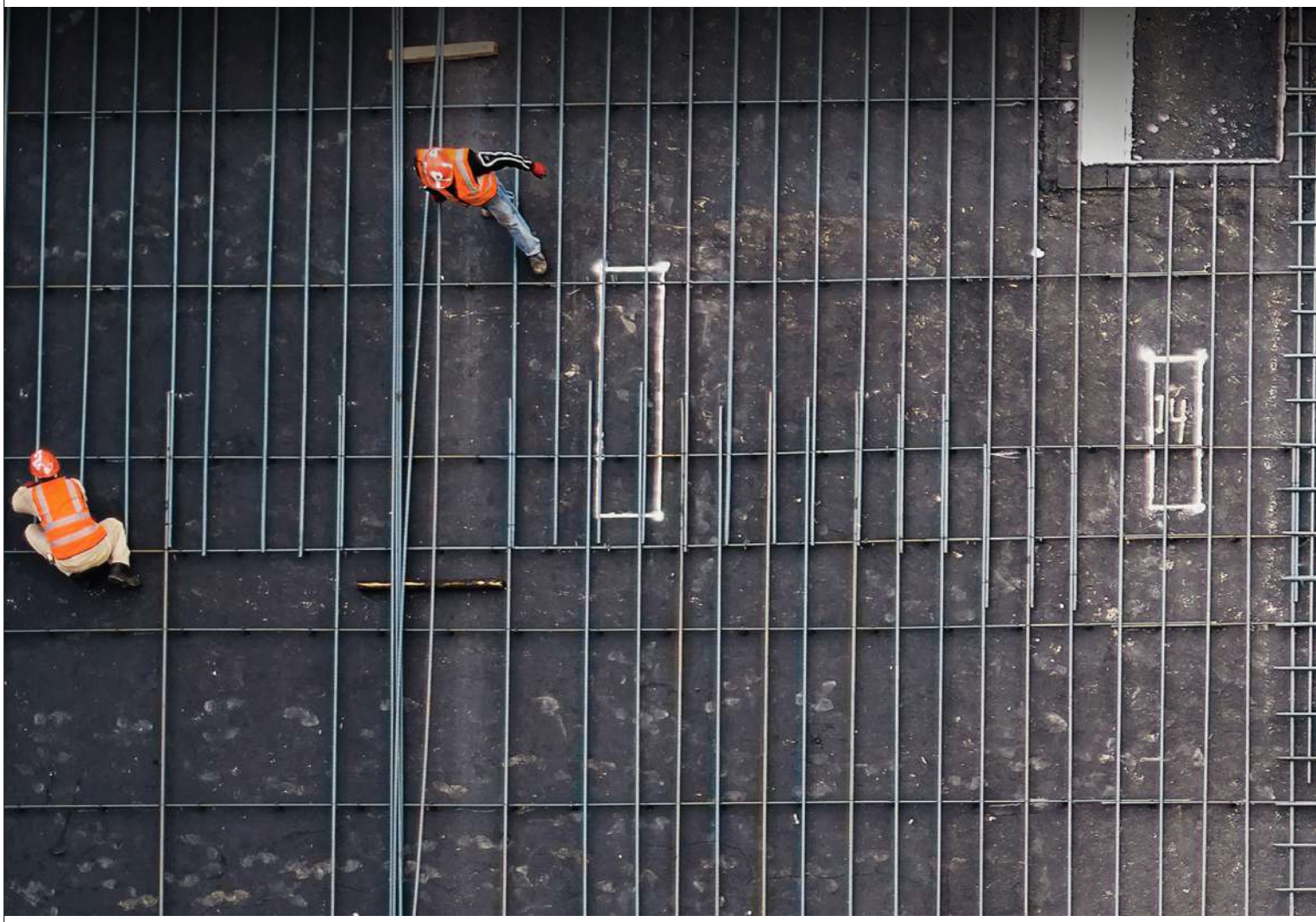
- A partir de un análisis exhaustivo de los **instrumentos de planificación y regulación multisectoriales para fomentar la ecologización**, es fundamental crear una perspectiva integrada que garantice que la expansión de la ecologización tiene que ver predominantemente con la inclusión social y la reconexión con los sistemas naturales. Esta perspectiva debe aspirar a coordinar las diversas intervenciones que tienen como objetivo conectar los sistemas naturales por razones estéticas, culturales, de salud y de subsistencia.

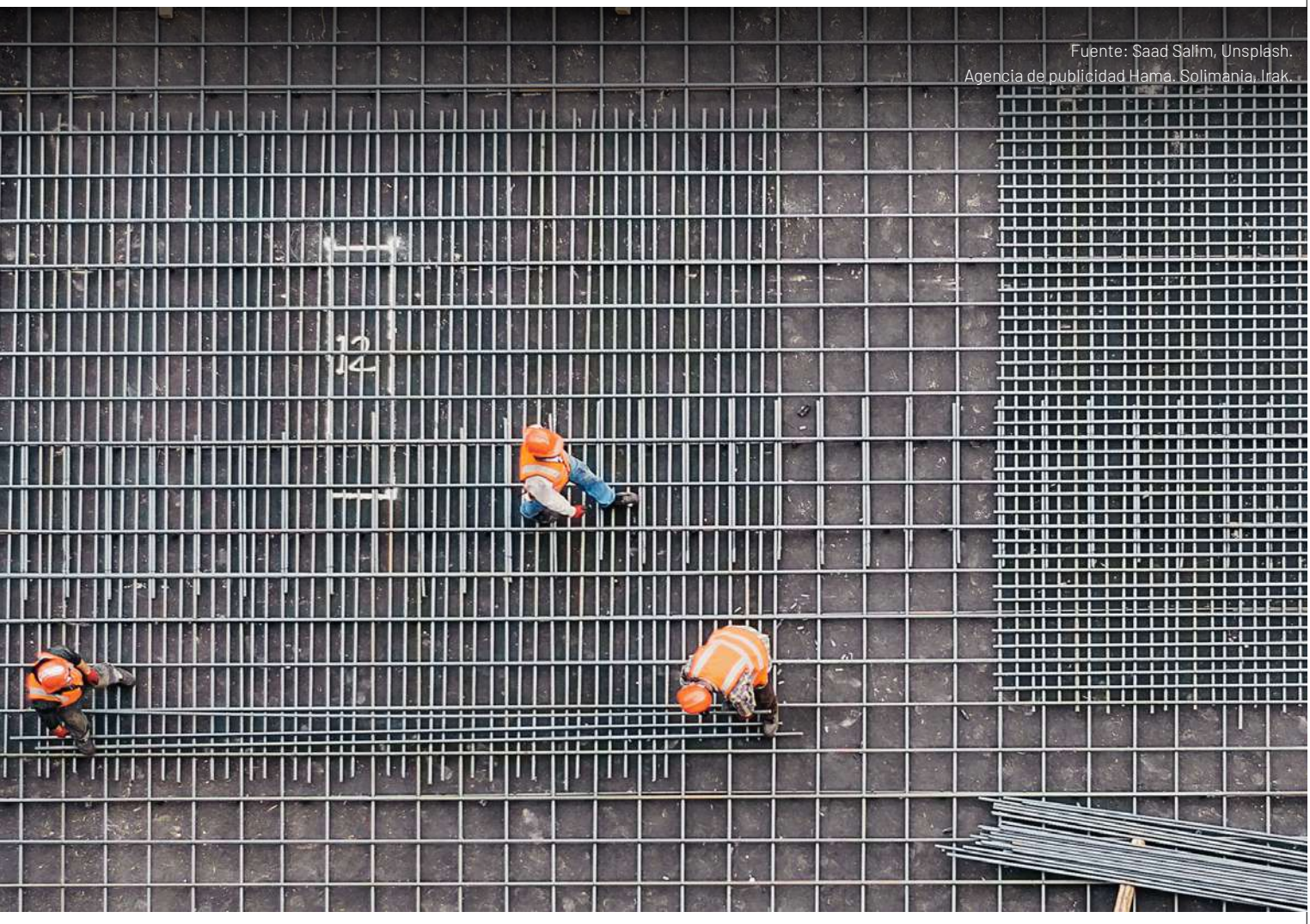
- **Para introducir la justicia social en la renaturalización de la urbanización** es necesario combinar la acción de los GLR con la de la sociedad civil. Es necesario crear los tipos de intervenciones de planificación y los acuerdos institucionales que hagan falta para promover y apoyar los enfoques basados en los derechos. El debate sobre el uso de los fideicomisos de tierras comunitarias para desmercantilizar los activos urbanos y sobre otras estrategias para fomentar y promover los bienes comunes urbanos es un ejemplo de ello. Las intervenciones de los GLR para limitar la gentrificación son especialmente importantes. Sin embargo, lo que importa en última instancia es la preservación de las propiedades urbanas clave del mercado inmobiliario. Esto contribuirá a que las inversiones sociales impulsadas desde las comunidades y que las inversiones públicas o de impacto social realizadas por las autoridades se traduzcan en mejoras en los barrios y no acaben beneficiando únicamente a los inversores privados. El principio es que, si el riesgo y la inversión principal provienen de los comunes, sean ellos quienes se vean beneficiados.

Como camino para lograr una mayor igualdad urbana y territorial, la renaturalización se basa en una acción concertada y políticamente radical a diferentes escalas y en la consecución de un futuro social y medioambientalmente justo para todos.

Fuente: Diogo Monteiro, JB Litoral.
Unos pescadores protestan contra la expansión del complejo portuario de Paranaguá en junio de 2021, Brasil.

08 ↓ Prosperar





Fuente: Saad Salim, Unsplash.
Agencia de publicidad Hama. Solimania, Irak.

Coordinadores del capítulo

Edmundo de Werna

(professor asociado, Centre for the Integrated Delivery of the Built Environment, School of the Built Environment and Architecture, London South Bank University, Reino Unido)

Stephen Gelb

(investigador principal y jefe de equipo, International Economic Development Group, Overseas Development Institute, Reino Unido)

Contribuidores

Este capítulo se ha elaborado sobre la base de las siguientes contribuciones, publicadas en el marco de la Serie de documentos de trabajo GOLD VI y del Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad:

Space-Blind and Place-Based Policy: Initiatives for Fostering Innovation and Growth	Philip McCann (University of Sheffield, Reino Unido)
The Urban Informal Economy: Achieving Prospering and Territorial Equality	Caroline Skinner Marty Chen (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando – Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, WIEGO)
Conceptualising and measuring prosperity	Saffron Woodcraft Henrietta Moore (Institute of Global Prosperity, Reino Unido)
The case of female workers in India's construction sector	Ruchika Lall Divya Ravindranathan (Indian Institute of Human Settlements, India)
Agenda to boost local jobs and livelihood opportunities	Cécile Roth (Observatorio Global sobre Democracia Local y Descentralización de CGLU)
Inclusive local public procurement	Anna Calvete Moreno (Observatorio Global sobre Democracia Local y Descentralización de CGLU)

Our Savings, Our Strength: The Power of Women Led Savings in Slum Communities	Ariana Karamallis Sheela Patel (Internacional de Asentamientos Informales – Slum/ Shack Dwellers International, SDI)
Social, solidarity, and circular economy to build alternative economic paths	Mercedes Aguilar Paula Bejarano Juan Carlos Díaz (Comisión de Desarrollo Económico Local de CGLU)
Inclusive Economy and Food Security	Kelly Agopyan Rodrigo Iacovini (Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad – Global Platform for the Right to the City, GPR2C)
More than housing: multiple use cooperatives for the transition towards sustainable neighbourhoods and cities	Julie LaPalme (Cooperative Housing International) Léa Oswald (urbaMonde) (red Co-Habitat)
The development of Vienna's approach towards a fair sharing economy	CGLU Ciudades Digitales
Regional economic development to promote endogenous dynamics and territorial solidarity	Thomas Forster Florence Egal Camilo Romero
Linking tourism, livelihood improvement, heritage and conservation through community-based tourism in Da Nang, Vietnam	Trang Phan (Da Nang Architecture University, Vietnam) Brenda Pérez-Castro (Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda – Asian Coalition for Housing Rights, ACHR)
The role of creative and tourism economies in tackling/reproducing urban and regional inequalities	Comisión de Cultura de CGLU

Fuentes: Iwarie Inc. Unsplash.
Ganvié, Benin.

Resumen

Este capítulo se centra en los caminos hacia la igualdad urbana y territorial, y lo hace prestando especial atención a la prosperidad. Examina las diferentes formas en que los gobiernos locales y regionales (GLR) pueden abordar las desigualdades mediante estrategias de transformación local en este ámbito concreto. A menudo se entiende que prosperar equivale a conseguir el crecimiento económico, pero este capítulo cuestiona esa idea. Hay muchas pruebas que demuestran que el crecimiento económico no conduce automáticamente a la igualdad, que es un elemento esencial de la prosperidad de acuerdo con el uso que el informe hace de este término.

Promover el camino *Prosperar* implica adoptar un enfoque polifacético, inclusivo y que vaya más allá de la definición restringida de riqueza material, medida en términos de crecimiento económico y aumento del producto interior bruto. El camino *Prosperar* debe centrarse más en las preocupaciones y necesidades de las personas y profundizar en los conceptos amplios de felicidad y bienestar. Teniendo en cuenta esta dimensión más amplia de la prosperidad, este capítulo ofrece una contribución específica sobre cómo desarrollar el camino *Prosperar* de modo que sea equitativo y que preste especial atención a la promoción y la (re) distribución de ingresos estables y oportunidades de trabajo digno. El capítulo también analiza los obstáculos que actualmente impiden alcanzar estos objetivos. En particular, aborda el impacto de la globalización y los motores de la economía de mercado en las crecientes desigualdades, tanto dentro del mercado laboral como entre los diferentes territorios. Ello incluye la creciente precariedad, los bajos ingresos, los derechos sociales limitados o inexistentes y otros retos a los que se enfrentan los trabajadores. Se analizan los impactos sobre los diferentes tipos de trabajadores y se presta especial atención a la informalidad como aspecto transversal del mundo del trabajo.

El capítulo presenta estrategias orientadas a la acción para abordar los problemas y retos mencionados anteriormente. Las estrategias que se sugieren incluyen tanto estrategias intraterritoriales como interterritoriales para promover la igualdad. Las estrategias para mejorar la igualdad intraterritorial deben centrarse en la creación de empleo y la calidad del trabajo, basándose en un espíritu de crecimiento endógeno y de desarrollo económico local. Deben promoverse los principios de la economía social y solidaria y de la economía circular. Asimismo, debe corroborarse el argumento de que las diferentes estrategias para desarrollar el camino *Prosperar* no son mutuamente excluyentes, y que no debe haber un enfoque único para estas cuestiones.

La igualdad interterritorial puede ser más difícil. Un GLR determinado puede tener la capacidad de promover la redistribución dentro de su municipio o región. Sin embargo, dos o más municipios o regiones están, por definición, bajo la administración de diferentes GLR, lo que hace más compleja la redistribución. Aun así, se puede generar y desarrollar el camino *Prosperar* si se fomenta una mayor cooperación horizontal entre regiones y municipios, así como la cooperación intermunicipal e interregional. Para ello es necesario dejar de lado las políticas y prácticas orientadas a la competitividad y promover una mayor colaboración y solidaridad entre los territorios.

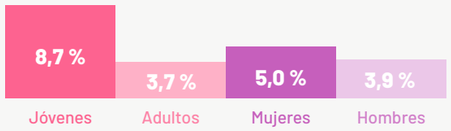
Tal y como se ha señalado anteriormente, debido a la gran variedad de contextos en los que operan los GLR, no existe una receta específica para crear el camino *Prosperar*. Partiendo de las realidades de sus propios contextos, los enfoques que adopten los GLR deben tener en cuenta sus diferentes historias, entornos nacionales, estructuras económicas locales y distribución de competencias e ingresos. Al mismo tiempo, las experiencias concretas compartidas en el capítulo pueden ser una fuente de inspiración y llegar a replicarse si se adaptan a las necesidades locales.

Mercados laborales cada vez más precarios

Más de 630 M de trabajadores
en el mundo viven en condiciones de pobreza extrema o moderada.[a]

220 M de personas
están desempleadas en todo el mundo. La tasa de desempleo global de 2021 es del 6,2 %, por encima de la tasa prepandémica del 5,4 %.[b]

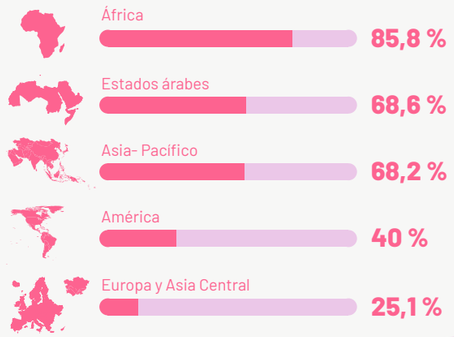
Proporción de puestos de trabajo perdidos
debido a la pandemia de la COVID-19:[c]

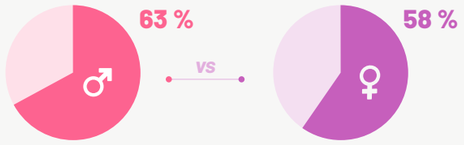


Prevalencia e importancia de la economía informal

El 60,2% del empleo mundial es informal: más de 2.000 M de personas.[d]

Incluyendo la agricultura, el porcentaje de empleo informal por región es:[e]



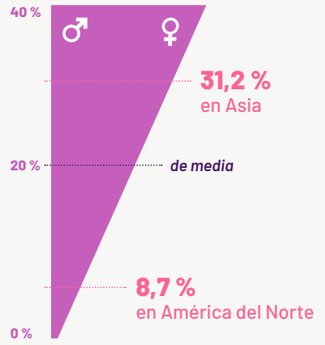


Porcentaje de hombres y mujeres empleados en la economía informal a escala mundial.[f]

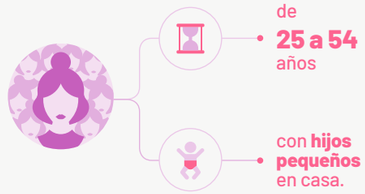
Las mujeres están más expuestas al empleo informal en el

Desigualdades de género en los mercados laborales

Existe una diferencia del 20 % entre las tasas de participación laboral de hombres y mujeres a escala mundial.[g]

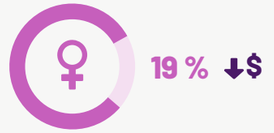


Más de 100 M de mujeres



Ello incluye a **más de 2 M de personas** que dejaron de trabajar debido a las crecientes presiones del trabajo de cuidados no remunerado.[h]

A escala mundial, las mujeres siguen cobrando un 19 % menos que los hombres.[i]

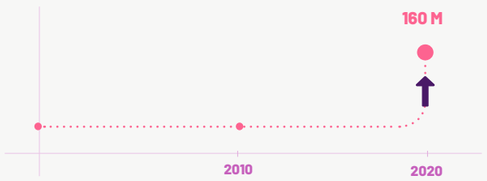


¿Por qué prosperar?

Prevalencia del trabajo infantil

1 de cada 10 niños trabajan en la infancia.[j]

El trabajo infantil aumentó, por primera vez en dos décadas, a 160 M en 2020.[j]



Ese mismo año, el **23,3 % de los jóvenes del mundo** no estuvieron vinculados a la educación, el empleo o la formación, un porcentaje que no ha disminuido en más de una década.[j]

El trabajo precario a través de plataformas (gig economy), en expansión

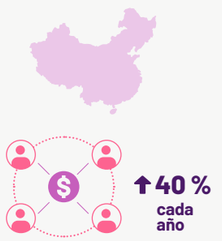
EE. UU. y la UE-15
En EE. UU. y la UE hay 162 M de trabajadores autónomos.

trabajan a través de plataformas en línea.[k]

Sudeste de Asia

El trabajo a través de plataformas ha crecido un 30 % anualmente desde 2010.[k]

China



China prevé que su economía colaborativa crecerá un 40 % al año.[k]

El potencial de la economía social y solidaria

En 2017, el 9,46 % de la población mundial empleada

trabajaba en cooperativas.[l]

En 2022, hay 2,8 M

de organizaciones y empresas de economía social y solidaria en la Unión Europea.[l]

13,6 M de empleos

8 %

del PIB de la UE

Camino Prosperar

Trabajo digno y medios de subsistencia seguros

Promover el desarrollo económico local para estimular el desarrollo endógeno, la cooperación y la solidaridad, tanto dentro de los territorios como entre ellos, implicando a los GLR y a múltiples actores para catalizar las potencialidades locales.

Crear un entorno favorable para el desarrollo económico local a través de marcos normativos eficientes y transparentes, sistemas financieros locales, contratación pública local, políticas agrarias y gobernanza, para reforzar el diálogo social con los trabajadores del sector formal y del informal.

Impulsar la creación de trabajo digno y la promoción de medios de vida sostenibles e inclusivos que se adapten a las diversas necesidades y aspiraciones de las personas, independientemente de su género, raza, clase, capacidad y realidad territorial.

Establecer mecanismos de colaboración institucional para reconocer, regular e integrar las prácticas del sector informal. La despenalización de las actividades informales es un primer paso fundamental para facilitar la contribución de las personas de este sector a la economía local y su acceso a los servicios y ayudas públicas.

Potenciar la cooperación horizontal entre municipios y regiones, dejando atrás las políticas y prácticas orientadas a la competencia y promoviendo una mayor colaboración y solidaridad entre territorios, incluidas las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias y las asociaciones urbano-rurales, para fomentar un desarrollo territorial más equilibrado.

Avanzar en los mecanismos financieros que promueven la cooperación y la solidaridad, ampliando los instrumentos de apoyo que generan impactos sociales y ambientales positivos. Estos mecanismos pueden incluir bonos de impacto social, monedas locales, donaciones para la economía social y solidaria financiados con una parte de los impuestos, *crowdfunding* e inversiones de impacto, entre otros.

Ampliar el diálogo social, la cobertura de la seguridad social y los seguros para ofrecer protección social a todos los trabajadores. Ello incluye a las personas cuyas condiciones de trabajo están controladas directa o indirectamente por los GLR.

¿Cómo podemos aprovechar los recursos locales para fortalecer el tejido social local y promover el trabajo digno, medios de subsistencia seguros, servicios públicos adecuados y un entorno saludable en el que todas las personas puedan trabajar y vivir una vida plena?

¿Cómo podemos promover una mayor igualdad urbana e interterritorial al tiempo que reconocemos y abordamos las diferentes estructuras económicas locales y el contexto heredado, la distribución desigual de los recursos y las diferencias en los vínculos con las economías nacionales y mundiales?

Hacia la igualdad urbana y territorial

- Territorios prósperos con políticas que garanticen un trabajo digno y medios de subsistencia seguros para todos
- Un entorno favorable para el desarrollo económico local en el que las políticas locales, la normativa y los mecanismos financieros respondan a las necesidades de las poblaciones diversas
- Pequeñas y medianas empresas, así como organizaciones e iniciativas sociales, solidarias y de economía circular reforzadas
- Un sector informal integrado, reconocido y apoyado
- Diálogo social regular entre los trabajadores locales, el sector privado y las instituciones públicas
- Mejora de la igualdad territorial con una mayor cooperación entre municipios y regiones, así como entre zonas urbanas y rurales

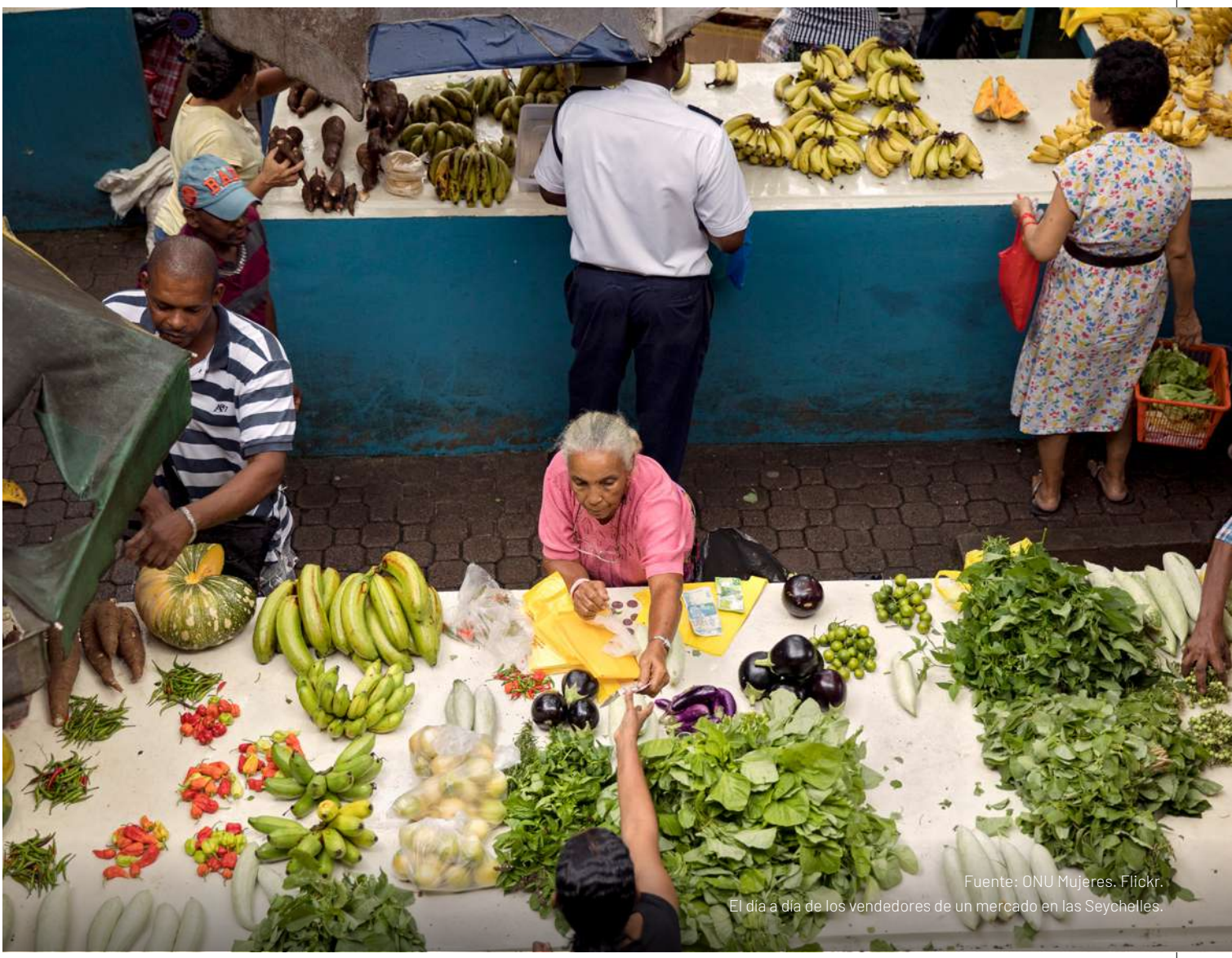
1 Introducción

Uno de los mayores retos a los que se enfrentan los gobiernos locales y regionales (GLR) es el desarrollo de zonas urbanas y territoriales prósperas que apoyen medios de subsistencia seguros de manera inclusiva, sostenible y participativa. **En este capítulo se argumenta que para ello es necesario trascender la perspectiva tradicional centrada en el crecimiento económico. Se debe, pues, pasar a un entendimiento multidimensional de las condiciones para que los GLR aprovechen las alianzas y las capacidades institucionales y promuevan así un camino Prosperar para la igualdad urbana y territorial.** Este capítulo analiza este concepto más amplio de prosperidad y los obstáculos a los que hay que hacer frente. A partir de experiencias y prácticas concretas, presenta enfoques para establecer un camino Prosperar tanto dentro de los territorios como entre ellos.

La relación entre prosperidad y crecimiento económico dentro de las ciudades, y entre las ciudades y sus territorios, es compleja. Según el informe *World Cities Report 2020* de ONU-Hábitat, los bienes y servicios que se producen en las ciudades y las áreas metropolitanas y que se comercializan entre ellas representan una proporción cada vez mayor de la economía mundial[1], con lo que los procesos de aglomeración y crecimiento económico conllevan tanto costes como beneficios. Entre los costes se incluyen los elevados costes de la vivienda (véanse los capítulos 2 y 4 para obtener más información), la congestión (capítulo 6), un uso excesivo de los recursos naturales (capítulo 7) y los retos de gobernanza asociados a las crecientes tensiones e incertidumbres locales-globales en relación con las economías urbanas y territoriales (capítulos 3 y 9). Dichos procesos de aglomeración y crecimiento no han tenido lugar de forma equitativa, y sus beneficios y sus costes tampoco se han repartido de forma equitativa a nivel municipal ni regional. Las desigualdades socioeconómicas entre los y las habitantes, las desigualdades espaciales entre barrios, las desigualdades en la toma de decisiones destinadas a resolverlas y las desigualdades entre territorios, incluso entre los de un mismo país o región, se han incrementado.

Aunque existe un importante debate sobre los mecanismos a través de los cuales los GLR pueden promover la prosperidad como conjunto multidimensional de objetivos de desarrollo, este capítulo propone el camino Prosperar como medio para abordar las desigualdades urbanas y territoriales. Puesto que un entendimiento amplio y multidimensional de la prosperidad afecta a factores que se abordan en distintos capítulos de este informe, este capítulo se centra en un camino Prosperar basado en **la promoción de unos ingresos estables y un trabajo digno en el contexto de unos medios de subsistencia seguros y obtenidos de una forma inclusiva, sostenible y participativa**. La sección 2 repasa el debate actual sobre el concepto «prosperidad» y lo vincula al tema principal del capítulo. La sección 3 analiza los obstáculos a los que se enfrenta un enfoque de la prosperidad que beneficie a todos los ciudadanos y ciudadanas. Explica que las desigualdades, tanto entre territorios como dentro de ellos, están relacionadas con los impulsores clave de la economía de mercado y su impacto en las condiciones laborales y el acceso a los medios de subsistencia. A su vez, estos generan las situaciones a las que se enfrentan las categorías específicas de trabajadores y trabajadoras. Partiendo de que la forma de definir los obstáculos tiene implicaciones en la forma de plantear las soluciones, las secciones 4 y 5 analizan las acciones colectivas que se deben

1 ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization» (Nairobi, 2020).



Fuente: ONU Mujeres. Flickr.
El día a día de los vendedores de un mercado en las Seychelles.

emprender para establecer el camino Prosperar. La sección 4 se centra en la creación de un camino Prosperar que fomente la igualdad *dentro* de las regiones y zonas urbanas, y la sección 5 se enfoca en la igualdad *entre* ellas.

En este capítulo se argumenta que, **aunque los GLR tienen un papel importante, no existe ningún método sencillo o estándar que se adapte a todas las situaciones y que les permita avanzar hacia una mayor igualdad urbana y territorial estableciendo un camino único para prosperar**. Los enfoques de los GLR deben ser específicos para cada contexto y deben tener en cuenta las estructuras económicas locales y la distribución de capacidades e ingresos entre los ciudadanos y ciudadanas locales. Estos enfoques deben reconocer las diferentes historias locales, las relaciones ecológicas locales-regionales-globales, el grado de movilización de la sociedad civil en relación con la producción local y la relación entre la gobernanza local y central. Si bien la gobernanza multinivel es importante para abordar las desigualdades relacionadas con la prosperidad, es en el ámbito local donde se asientan las políticas y la planificación integradas y donde existen más oportunidades para establecer sinergias entre los actores del sector público, el sector privado y la sociedad civil. También es aquí donde la prosperidad, que es una de las cinco dimensiones críticas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[2], se enfrenta a los retos que plantea la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La sección final del capítulo resume las prácticas colectivas clave de los GLR y cómo trabajan para promover un camino Prosperar hacia la igualdad en sus respectivas zonas urbanas y territoriales y cómo se basan en sus capacidades institucionales y en las asociaciones estratégicas establecidas con la sociedad civil organizada y el sector privado.

2 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (2015), https://bit.ly/3H8esC1.

2 Prosperidad

En el último siglo, el pensamiento y la acción política han estado dominados por una definición de la prosperidad limitada que alude únicamente a la riqueza material medida en términos de crecimiento económico y aumento del producto interior bruto (PIB). Enfoques y marcos como el índice de desarrollo humano (IDH) y los ODS de las Naciones Unidas cuestionan este planteamiento y tratan de redefinir la prosperidad como una situación que garantice que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida plena y que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza. Tal y como ya se ha señalado, la prosperidad es una de las cinco dimensiones fundamentales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta perspectiva representa un cambio importante en el discurso mundial y apunta a la aparición de una nueva y más amplia conceptualización de la prosperidad, en la que la atención se centra en las condiciones, derechos, libertades y capacidades necesarias para que todas las personas, independientemente de donde vivan, tengan una vida plena. La prosperidad es dinámica en el sentido de que significa cosas distintas para personas y lugares diferentes. De hecho, esta es una de las razones por las que a menudo fracasa el uso del PIB como indicador fijo de la prosperidad: no tiene en cuenta las sutilezas del lugar, el entorno y la diversidad de las personas y sus calidades de vida. De hecho, la prosperidad es procesual, porque evoluciona con el tiempo y según el contexto.

El trabajo de redefinición de la prosperidad forma parte de una crítica emergente al enfoque de «primero la economía». En concreto, responde al fracaso de las políticas económicas dominantes basadas en el supuesto de que el crecimiento económico acaba beneficiando a todo el mundo en forma de oportunidades de empleo, aumentos salariales, mejora de los servicios públicos y aumento del nivel de vida. Tal y como se ha mencionado en el capítulo 2, la teoría de este efecto dominó se ha criticado porque las altas tasas de crecimiento económico por lo general no han ido acompañadas de reducciones de la pobreza y la desigualdad. Los investigadores han llegado a la conclusión de que en muchas economías desarrolladas se ha alcanzado un techo en cuanto a lo que el aumento de la riqueza material puede hacer por el nivel de vida, la salud y el bienestar. Ahora se admite que la búsqueda exclusiva del crecimiento económico no es sostenible, ni en el contexto para abordar los urgentes retos de la desigualdad ni en el de los limitados recursos planetarios, la degradación medioambiental y el cambio climático. La creciente desigualdad de oportunidades y de calidad de vida ha llevado a buscar medidas para el progreso que vayan más allá del crecimiento económico y del PIB.

Varios investigadores han planteado definiciones de prosperidad que van «más allá del PIB»[3]. Entre ellas se encuentran las teorías de la felicidad y el bienestar[4], las mediciones de la pobreza multidimensional[5] y el creciente reconocimiento del IDH como enfoques alternativos de la prosperidad y el desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo las lleva utilizando desde 1990[6]. También se ha trabajado

3 Saffron Woodcraft y Henrietta Moore, «Conceptualising and measuring prosperity», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

4 Algunos ejemplos son: Richard Layard, *Happiness: Lessons from a New Science* (Londres: Penguin Books, 2006); Paul Dolan, *Happiness by Design: Finding Pleasure and Purpose in Everyday Life* (Londres: Penguin Books, 2014); Felicia A. Huppert et al., «Measuring Well-being Across Europe: Description of the ESS Well-being Module and Preliminary Findings», *Social Indicators Research* 91 (2009): 301-15; Paul Dalziel, Caroline Saunders, y Joe Saunders, *Wellbeing Economics: The Capabilities Approach to Prosperity* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2018); Ed Diener y Martin E.P. Seligman, «Beyond Money: Toward an Economy of Well-Being», *Psychological Science in the Public Interest* 5, n.º 1 (2004): 1-31.

5 Para obtener más información sobre el método Alkire-Foster de medición de la pobreza multidimensional, véase: Oxford Poverty & Human Development Initiative, «Alkire-Foster Method», Multidimensional Poverty, 2022, https://bit.ly/3GH7oKl.

6 Véase: PNUD, «Human Development Index (HDI)», Human Development Reports, 2022, https://bit.ly/3Ni3NFS.

sobre el progreso social. Se han desarrollado una serie de mediciones para evaluar el desarrollo social y no económico que van más allá del PIB[7]:

- la del colectivo Foundational Economy, que ha hecho hincapié en la infraestructura social, además de material, de la que todos y todas dependemos[8];
- el índice de prosperidad anual del Instituto Legatum, que clasifica los países según sus caminos para pasar de la pobreza a la prosperidad[9];
- la *Iniciativa para una vida mejor* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que analiza si la vida mejora o no en la OCDE y sus países socios[10], y
- el Índice de Desarrollo Sostenible, que utiliza datos agregados para evaluar la eficiencia ecológica de los países a la hora de ofrecer desarrollo humano[11].

Tal y como se destaca en el recuadro 8.1, el Institute of Global Prosperity realiza un análisis detallado de la prosperidad a través de múltiples criterios que van mucho más allá del crecimiento económico. Un enfoque redefinido de la prosperidad es una característica emergente de un planteamiento más global y ecológico sobre esta cuestión. El nuevo enfoque se centra en el valor que se crea con la riqueza que tenemos, gran parte de la cual reside en comunidades y lugares. Sin embargo, este valor debe reutilizarse para hacer frente a nuevos retos y mejorar la calidad de vida en esos lugares.

Recuadro 8.1

Modelo de prosperidad codiseñado para Hamra (Beirut)

El Institute of Global Prosperity (IGP) del University College London ha estado trabajando en varios modelos de prosperidad codiseñados con la población local en diferentes contextos urbanos, como **Londres Este** (Reino Unido), **Dar es-Salam** (Tanzania) y **Beirut** (Líbano). A través de metodologías y talleres de coproducción participativa, el IGP ha identificado un conjunto distintivo de elementos que componen los modelos de prosperidad local codiseñados: los fundamentos de la prosperidad; oportunidades y aspiraciones; poder, voces e influencia; salud y entornos saludables, y pertenencia, identidad y cultura[12]. Aunque estos elementos cambian de un contexto urbano a otro, la seguridad de los medios de subsistencia se ha identificado como fundamental para la prosperidad en los tres casos. El siguiente diagrama muestra los distintos elementos de un modelo de prosperidad codiseñado para Hamra (Beirut).

Fuente: Ahmed Al Baqami. Flickr. Calle Hamra, Beirut, Líbano.

7 Social Progress Imperative, «2020 Social Progress Index», 2020, https://bit.ly/3Q1FehU; Joseph Stiglitz, Amartya Sen, y Jean-Paul Fitoussi, *Mismeasuring Our Lives* (Nueva York: The New Press, 2010).

8 Luca Calafati et al., «How an ordinary place works: understanding Morriston», 2019, https://bit.ly/3x3p4f8; Julie Froud et al., «Foundational Liveability: rethinking territorial inequalities», Fundational Economy Collective Working Paper, 2018, https://bit.ly/3NcGb59.

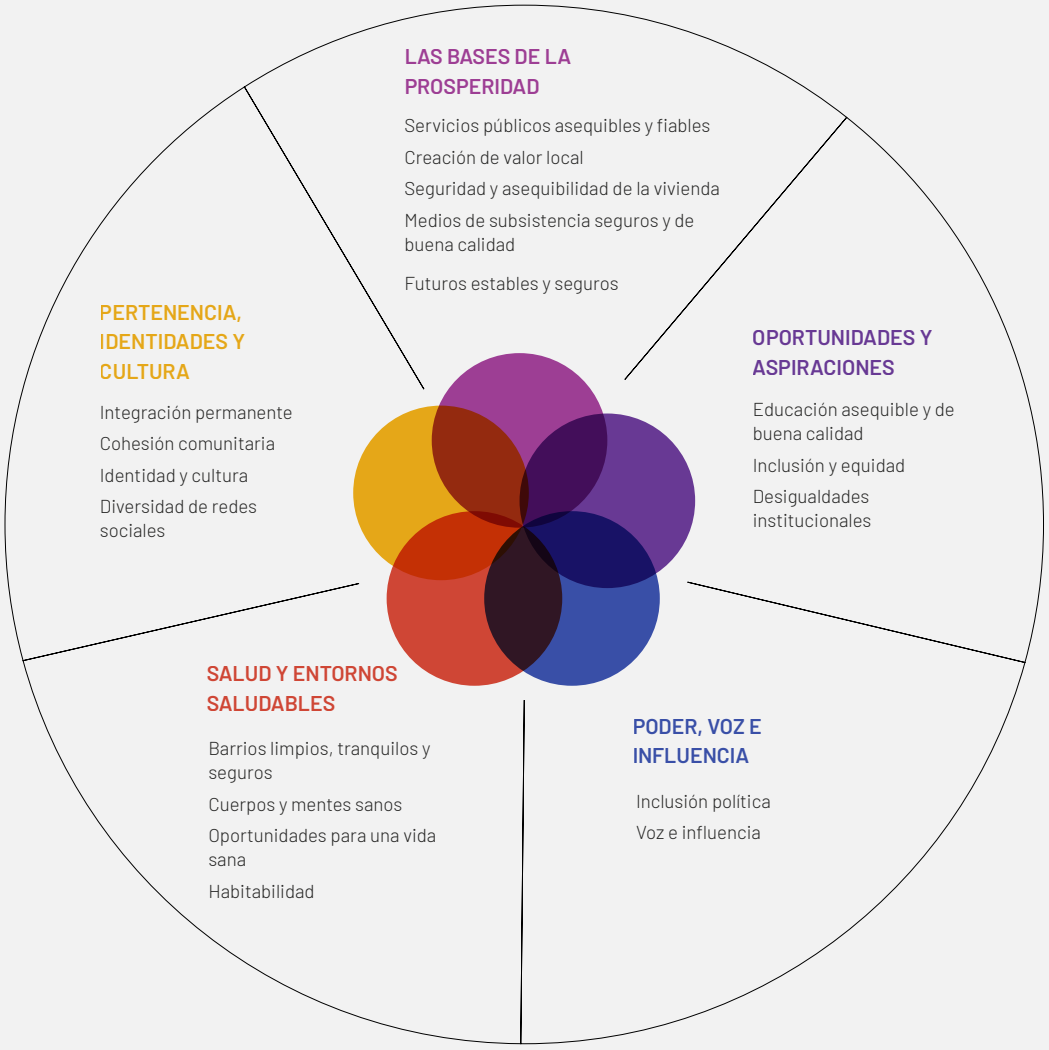
9 Legatum Institute, «The Legatum Prosperity Index 2021», 2021, https://bit.ly/3zePqxj.

10 OCDE, «How's Life? 2020: Measuring Well-being», 2020, https://bit.ly/3t9lzTm.

11 Henrietta L. Moore y Nikolay Mintchev, «What is prosperity?», UCL Institute for Global Prosperity Working Paper (Londres, 2021); Jason Hickel, *Less is More: How Degrowth will Save the World* (Londres: Penguin Random House, 2021).

12 Woodcraft y Moore, «Conceptualising and measuring prosperity».

Figura 8.1
Modelo de prosperidad codiseñado para Hamra (Beirut)



Fuente: Saffron Woodcraft y Henrietta Moore, «Conceptualising and measuring prosperity», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022)

En términos generales, prosperar tiene que ver con la relación entre las vidas individuales y colectivas (su calidad, aspiraciones y propósitos) y los amplios sistemas de oportunidades y limitaciones en los que se integran. Reimaginar lo que significa la prosperidad implica tener en cuenta las experiencias vividas, los valores contextuales y las limitaciones estructurales. Ello a su vez implica abandonar la suposición de que el crecimiento económico beneficiará necesariamente a todo el mundo. Por el contrario, significa reconocer que el bienestar individual y colectivo pueden ser un indicador adecuado de la prosperidad compartida. También implica que la prosperidad pueda medirse con datos asociados a: (a) medios de subsistencia seguros; (b) acceso a, y calidad de, servicios, recursos y oportunidades, en general, y (c) la sensación de realización personal, o la calidad de vida.

Hay que tener muy en cuenta los discursos políticos globales que destacan el papel de los lugares y, por lo tanto, de los GLR, como impulsores de la prosperidad. En el contexto de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana (NAU), el entorno «urbano» se considera como un «lugar privilegiado de prosperidad». Instrumentos como el Índice de Prosperidad Urbana (CPI, por sus siglas en inglés), propuesto por ONU-Hábitat, se han presentado como elementos de un marco de monitoreo mundial para el ODS 11 y la NAU: el *Global Urban Monitoring Framework*[13]. Junto a este enfoque multidimensional de

13 ONU-Habitat, «City Prosperity Initiative», 2022, https://bit.ly/3NJeyAq.

la prosperidad, también se han realizado esfuerzos para conceptualizar y visualizar las ciudades como impulsoras del desarrollo humano y no solo del crecimiento económico[14]. Las ciudades son lugares fundamentales para la acción concreta, transformadora y sostenida para mejorar la prosperidad si nos basamos en la hipótesis de que impulsan la innovación y la inclusión, y pueden ayudar a generar y distribuir la prosperidad, desarrollar colaboraciones creativas con actores locales e implementar nuevas ideas para un cambio social positivo. Aunque es posible que sea así, **la globalización de la desigualdad urbana que ha acompañado a la urbanización generalizada demuestra que las ciudades ricas no son, en sí mismas, una garantía de igualdad y prosperidad para todos los ciudadanos y ciudadanas**. Las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos se espacializan e intensifican en las ciudades de muchas formas complejas. La cuestión de cómo conceptualizar y actuar para promover una «prosperidad urbana» que tienda caminos hacia la igualdad debe ser una prioridad de la investigación y la formulación de políticas urbanas.

La prosperidad compartida, reconcebida en los ODS como la consecución de una vida próspera y satisfactoria para las personas de todo el mundo, dentro de las limitaciones del planeta, requiere nuevas formas de conocimiento, nuevas formas de pensar que presten atención a cuestiones como la interdependencia, y nuevas instituciones sociales y formas de organización. **Los GLR están bien posicionados para liderar innovaciones sociales que se centren en modelos de prosperidad basados en el lugar que puedan responder a estos retos.**

El razonamiento anterior invita a los GLR a asumir una perspectiva amplia, pero centrada en las intersecciones entre la experiencia vivida y las fuerzas estructurales, con el fin de desarrollar una prosperidad redefinida que esté menos preocupada por la riqueza y el crecimiento económicos agregados. El camino Prosperar debe tener más en cuenta la naturaleza diversa de las personas y las cosas que les importan y que necesitan: medios de subsistencia seguros y de buena calidad, buenos servicios públicos, un medioambiente limpio y sano, la salud del planeta y de los ecosistemas, un sistema político que permita escuchar la voz de todas las personas y la capacidad de tener vidas sociales y culturales ricas. En este sentido, redefinir la prosperidad implica cuestionar tanto las características estructurales de nuestras economías como los valores sobre los que se asientan. En resumen, la prosperidad está relacionada con un amplio abanico de cuestiones y se asocia a conceptos amplios de desarrollo humano y

Fuente: Alexander von Halem. Flickr.
Jardinería en Franconia, Alemania.

bienestar[15]. Este capítulo reconoce esta definición más amplia y significativa, por lo que contribuye al debate sobre la prosperidad urbana y a su papel en el avance de la igualdad. Para ello, aborda cuestiones como la igualdad en el acceso a unos ingresos estables y a un trabajo digno, reconociendo el impacto que tienen sobre ello las diferentes identidades sociales, que se interrelacionan, y el contexto sociocultural. Ello, al mismo tiempo que se intenta minimizar la huella ecológica urbana y promover el derecho a participar en la gobernanza local a través de un compromiso inclusivo con las decisiones políticas y de planificación. La siguiente sección se centra en los principales obstáculos para lograr este tipo de prosperidad.

14 Alexandre Apsan Frediani, *Cities for Human Development: A Capability Approach to City-Making* (Rugby: Practical Action Publishing, 2021).

15 Woodcraft y Moore, «Conceptualising and measuring prosperity».

3 Obstáculos al camino Prosperar hacia la igualdad

El aumento de las desigualdades, tanto entre territorios como dentro de ellos, de las últimas décadas ha estado vinculado a factores fundamentales de la economía de mercado: la competencia y la búsqueda de la acumulación sin fin que a menudo se han producido sin ninguna protección social ni otras políticas redistributivas. Estas dinámicas interactúan con las estructuras de gobernanza que se analizan en el capítulo 3 y representan múltiples retos de gobernanza para los GLR. En esta sección se analizan estos factores y, a continuación, se examina su impacto en el trabajo y en los medios de subsistencia.

Fuente: Paul Fenwick. Flickr.
Zona de restauración en un centro comercial de Dubái, Emiratos Árabes Unidos.

3.1 Los impulsores de la economía de mercado

Tal y como se destaca en el capítulo 2, la desigualdad de ingresos ha aumentado en los últimos 40 años tanto dentro de los municipios y regiones como entre países. Las tendencias globales han impulsado la competencia y la acumulación. La primera de dichas tendencias globales hace referencia a la liberalización de la economía impulsada a través de políticas públicas, con la desregulación de los mercados de bienes, servicios y finanzas. La segunda hace referencia al cambio tecnológico, que afecta especialmente a la tecnología de la información y la comunicación y al transporte tanto de mercancías como de personas, y que ha dado lugar a una reducción masiva de los costes. La globalización y el aumento masivo de los flujos transfronterizos de bienes, servicios y finanzas han favorecido las tendencias mencionadas, sobre todo desde 1990. Aunque inicialmente la globalización se anunció como un proceso de nivelación e igualación, sus efectos han resultado ser justo los contrarios, y ha exacerbado las desigualdades de renta y riqueza. Una característica fundamental de la globalización ha sido la

Fuente: ALwinDigital_Labour. Flickr. Myanmar.

financiarización: el creciente predominio de la actividad económica financiera sobre la productiva. Estos factores han tenido un impacto significativo en la naturaleza y la localización de las empresas y del trabajo, así como en la (mala) distribución de los ingresos y la riqueza.

La financiarización ha tenido un impacto especialmente negativo en la desigualdad. El impacto más evidente ha sido el aumento de los salarios en el sector financiero en relación con otros, pero también en la expansión de los servicios relacionados con el consumo en los distritos financieros, en comparación con otras zonas de las ciudades, y en el aumento de la riqueza de las ciudades con los mayores centros financieros, en comparación con otros asentamientos. También cabe mencionar dos procesos más amplios. El primero es el gran aumento del volumen y la frecuencia de los flujos financieros entre mercados y entre países, que ha incrementado la inestabilidad macroeconómica. El segundo es que la financiarización ha impulsado el urbanismo especulativo, que ha facilitado el acceso al crédito, ha aumentado la riqueza de los hogares de renta alta y media, ha contribuido a elevar el valor del suelo y ha afectado negativamente a la asequibilidad de la vivienda y también a la capacidad de muchas pequeñas empresas para obtener buenas ubicaciones. Tras la crisis financiera de 2008, la disminución del crecimiento de la economía real y el estancamiento de los salarios redujeron el acceso al crédito para las pequeñas empresas y también para los hogares pobres, o incluso de clase media.

Estos problemas se han visto agravados por las limitaciones de las economías de aglomeración. Aunque las economías de aglomeración son una característica esencial de los asentamientos humanos, no abordan por sí mismas las desigualdades debido al proceso de causalidad acumulativa. Esto refuerza los argumentos a favor de adoptar un enfoque distributivo como el explicado en la sección 4 de este capítulo. La causalidad acumulativa implica que los que ya se benefician de la aglomeración son los que más se seguirán beneficiando, puesto que ya se han apropiado de las rentas económicas. Ello agrava la brecha entre ellos y los que no han conseguido apropiarse de dichas rentas. Este hecho se refleja no solo en términos de desigualdades de clase, sino también en la intersección de la clase con el género, la raza, la etnia, la edad y la discapacidad. En última instancia, las formas de manifestarse que tienen las desigualdades dependen de las múltiples identidades, que se interrelacionan y se refuerzan mutuamente, y de cómo interactúan en cada contexto concreto.

Los municipios, y las regiones, con las mayores aglomeraciones de industrias específicas o grupos de actividades requieren un mayor número de trabajadores con mayores cualificaciones, o con cualificaciones que no abundan en el mercado laboral, por lo que perciben salarios más elevados. Las primas salariales de estos trabajadores, en relación con otros que trabajan en la misma zona, alimentan aún más la desigualdad. Todo ello también contribuye a elevar los costes de la vivienda e influye en la (mala) distribución de la riqueza de los hogares, así como en el coste del suelo. **Las trampas de pobreza espacial son solo una expresión de cómo las economías de aglomeración pueden desarrollarse de forma desigual en un territorio determinado.** Adoptan la forma de barrios en los que la pobreza se afianza en un círculo vicioso, a través de la interacción de bajos ingresos, escolarización de baja calidad, escasas prestaciones sanitarias y de servicios locales, y acceso limitado al transporte. Ello restringe el acceso a empleos mejor remunerados y a otras oportunidades, lo que perpetúa la pobreza y sus interrelaciones con fenómenos complejos como la vulnerabilidad, el riesgo y la violencia urbana. La situación se agrava porque

muchos de los beneficios de la aglomeración urbana dependen de que la información se distribuya a través de redes interpersonales o interempresariales, a las que por lo general solo tienen acceso pocas personas, y en función de las múltiples identidades sociales específicas.

Las rentas económicas (que se definen como ingresos o beneficios superiores a los que obtienen los competidores) derivadas del afán de acumulación tienen claras implicaciones espaciales: los «ganadores» y los «perdedores» de la economía de mercado se distribuyen de forma desigual por un territorio determinado. La separación espacial de la generación y la apropiación de la renta también es consecuencia de la desintegración vertical de la industria manufacturera, un fenómeno que ha ido en aumento desde la década de 1980. La renta se genera a lo largo de toda la cadena de suministro, pero la distribución del poder entre las empresas es espacialmente desigual, lo que tiene consecuencias para la igualdad intermunicipal. Es importante destacar que también existe una correlación entre el lugar físico donde se localiza el empleo dentro de la cadena de suministro y la calidad de dicho empleo. En la subsección siguiente se analiza más a fondo ese punto.

3.2 Trabajo y medios de subsistencia

Las condiciones de trabajo inadecuadas arrojan a muchos trabajadores a un ciclo de pobreza y perpetúan las desigualdades. Este hecho está relacionado con la forma en que la producción económica se estructura y se enmarca en el contexto que se ha descrito anteriormente. Se ha producido un aumento de la precariedad y de la segmentación de los mercados laborales que ha afectado a un gran porcentaje de trabajadores de diferentes regiones. A lo largo de esta subsección se presentan los tipos de déficits laborales y ejemplos de los grupos de trabajadores y trabajadoras afectados.

Tal y como ya se ha señalado, los factores económicos han provocado desigualdades en los trabajadores y trabajadoras tanto dentro de los territorios como entre ellos. La desregulación de los mercados también ha conllevado la desregulación del trabajo en muchos lugares. Muchos trabajadores urbanos ahora se enfrentan a retos relacionados con sus derechos que tienen importantes repercusiones en sus condiciones de vida y de trabajo y en su productividad. Las circunstancias varían enormemente en función del nivel de aplicación de los derechos laborales a escala nacional, regional y municipal. En los lugares donde la aplicación de la ley es deficiente, los trabajadores más especializados son los menos vulnerables, mientras que los que se encuentran en la base de la pirámide son los que más sufren las carencias de derechos laborales. Al mismo tiempo, el mercado laboral suele presionar a los trabajadores para que acepten peores condiciones, y el alcance de dicha presión depende de la tasa de (des) empleo.

El traslado de los centros de producción de los países más desarrollados a los menos desarrollados ha provocado mayores tasas de desempleo en los primeros. **Los trabajadores y trabajadoras desempleados no tienen la misma protección ni el mismo nivel de vida que los que trabajan.** Como consecuencia, en los países industrializados ha surgido una amplia gama de formas atípicas de trabajo (como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo ocasional, los miniempleos, los contratos de cero horas, las relaciones laborales triangulares a través de empresas de trabajo temporal o empresas de subcontratación, y el trabajo por cuenta propia), por no hablar de la gran variedad de formas atípicas de trabajo presentes en los países en desarrollo económico. En cada contexto local, la composición demográfica de estas formas atípicas de trabajo refleja la intersección de la clase, el género, la raza, la edad y la capacidad, entre otros factores relacionados con la identidad social[16].

Naturalmente, este desplazamiento de la producción ha sido bien acogido en los territorios receptores, donde ha generado un empleo muy necesario, aunque a menudo en condiciones inadecuadas. La producción estructurada en cadenas de valor conlleva varios niveles de subcontratación. Los **salarios bajos de los países en desarrollo** son un factor que atrae a las empresas para subcontratar allí servicios y bienes. Cuanto más se adentran las empresas en la cadena de subcontratación, menos derechos laborales tienen sus empleados y menos clara es su seguridad laboral. Además, muchas empresas han utilizado la subcontratación como amortiguador frente a caídas periódicas de la demanda. Esto implica una mayor inseguridad para los trabajadores y trabajadoras y, en particular, para las personas afectadas por opresiones múltiples e interrelacionadas basadas en la clase, el género, la raza y la edad, entre otros. Igualmente, muchas de las empresas y trabajadores subcontratados son autónomos y carecen de prestaciones o garantías sociales.

16 OIT, «Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition» (Ginebra, 2018).

El **trabajo eventual** se asocia a puestos temporales y flexibles en las empresas y no tiene requisitos fijos más allá de la necesidad de completar tareas específicas. En estas circunstancias, los derechos de los trabajadores no suelen estar claros, y estos tienen menos protección legal que los empleados directos. Los trabajadores informales están, por definición, fuera del amparo de la ley[17].

La **flexibilidad** en la contratación (y el despido) es una tendencia generalizada, al igual que los contratos eventuales. Los empresarios también han desarrollado los contratos de cero horas, que no implican la obligación de ofrecer un número mínimo de horas de trabajo. Por lo tanto, los trabajadores y trabajadoras deben buscar nuevos encargos constantemente, a menudo en empresas diferentes. Tal y como se ha comentado, la flexibilidad también ha incrementado la contratación de autónomos y de empresas unipersonales. En casos extremos, toda una cadena de producción puede estar formada únicamente por este tipo de «empresas». Esto permite a las empresas eludir las obligaciones laborales, como el pago de las cuotas de la seguridad social[18].

Con la llegada de la **economía colaborativa** se ha popularizado un nuevo tipo de trabajo ocasional. La economía colaborativa se basa en compartir, adquirir y prestar bienes y servicios a través de una plataforma en línea, aunque existe cierto debate teórico sobre cómo definir ciertos aspectos. En diferentes momentos, la economía colaborativa se ha considerado como una categoría que engloba diferentes tipos de economías, como la economía *gig*, a la carta, entre iguales, *crowd*, colaborativa y de consumo colaborativo[19]. Por ejemplo, determinados tipos de economías colaborativas pueden facilitar intercambios y servicios a escala de barrio o de ciudad y apoyar formas de economía social y solidaria. A continuación, en la subsección 4.1, se presentan algunos ejemplos al respecto.

Sin embargo, aunque existen casos alentadores, hoy en día el concepto de economía colaborativa está asociado a los déficits relacionados con el trabajo y representado por la **economía gig** y la **«uberización»** del trabajo. La economía *gig* se caracteriza por contar con trabajadores de plataformas en línea, trabajadores

Fuente: David Alberani. Flickr.
Lucha por los derechos de los trabajadores de la economía *gig* en Italia.

de guardia, empleos flexibles y temporales en los que participan autónomos y contratistas independientes, y empresas que eluden la normativa laboral. Esto también facilita la evasión fiscal en muchas ciudades y países[20]. Las iniciativas de economía colaborativa están muy presentes en ciudades de todo el mundo y forman parte de una tendencia en rápida expansión. Una encuesta mundial de 2016 demostró que las empresas de plataformas tenían un valor de mercado total de 4,3 billones de USD y que empleaban directamente a millones de personas[21]. Otro estudio estimó que el 15 % de los 162 millones de «trabajadores independientes» de Estados Unidos y la Unión Europea de los 15 trabajaban a través de plataformas en línea: más de 24 millones de personas. El trabajo colaborativo en el sudeste asiático ha crecido rápidamente desde 2010. Según estimaciones del Banco Mundial, en 2019, la población empleada por la economía *gig* aumentaba a un ritmo constante del 30 % anual[22]. En Japón, se estimó que la importancia de las plataformas para compartir se había duplicado entre 2016 y 2020 (y su valor aumentó de 260 millones de USD a 540 millones de USD). El Sharing Economy Research Institute de China sugirió que el valor de mercado de la economía colaborativa en el país crecería a un ritmo del 40 % anual y representaría el 10 % del PIB en 2020[23].

Las investigaciones han puesto de manifiesto la existencia de nuevas relaciones laborales, aún poco claras, entre plataformas y proveedores de servicios.

17 OIT, «The construction industry in the twenty-first century: Its image, employment prospects and skill requirements» (Ginebra, 2001), https://bit.ly/3PZ4pBz; Edmundo Werna, «Labour in Urban Areas (special issue)», *Habitat International* 32, n.º 2 (2008): 137-282; Edmundo Werna y Jeroen Klink, «The Builders of Cities: Prospects for synergy between labour and the built environment», en *Research Companion to Construction Economics*, ed. George Ofori (Cheltenham: Edward Elgar, 2022), 328-50.

18 OIT, «The construction industry in the twenty-first century: Its image, employment prospects and skill requirements»; Werna, «Labour in Urban Areas (special issue)»; Werna y Klink, «The Builders of Cities: Prospects for synergy between labour and the built environment».

19 World Economic Forum, «Collaboration in Cities: From Sharing to "Sharing Economy"», 2017, https://bit.ly/3zdM8KT.

20 Cristina Banks, «Health, safety, well-being and economic security implications of gig work: an interdisciplinary perspective», Organización Internacional del Trabajo, 2019, https://bit.ly/3953wGZ.

21 McKinsey Global Institute, «Independent work: Choice, necessity, and the gig economy», 2016, https://mck.co/3Mgu9pS. Véase también: Gallup, «The Gig Economy and Alternative Work Arrangements», 2018, https://bit.ly/3PXZZee, que estimó que el 36 % de los trabajadores y trabajadoras estadounidenses participan en la economía gig en cierta medida, incluidos los trabajadores a tiempo parcial y los que tienen varios empleos.

22 DigiconAsia Editors, «Gig economy in SE Asia is keeping the lights on: who is helping them?», *DigiconAsia*, 2021, https://bit.ly/3tebnc0.

23 World Economic Forum, «Collaboration in Cities: From Sharing to "Sharing Economy"».

También se ha observado una competencia desleal entre las empresas de la economía colaborativa y los sectores tradicionales (como los comercios locales, el turismo y la movilidad) debido a la presencia de diversos vacíos legales en el marco jurídico en el que tienen que operar los nuevos modelos económicos, además de cuestiones relacionadas con la fiscalidad, la legislación en materia de consumo y la protección frente a la discriminación. Por ejemplo, los trabajadores *gig* no se consideran empleados, aunque *de facto* lo sean. Como consecuencia, no tienen los mismos derechos y beneficios legales que otros tipos de empleados[24].

Sin embargo, los ejemplos de trabajo precario no se limitan a la economía colaborativa. En general, cuando la relación entre trabajadores, empleadores y gobiernos no está regulada, para los trabajadores es muy difícil exigir sus derechos. Los **trabajadores y trabajadoras migrantes**, que abundan en muchas zonas urbanas, son especialmente susceptibles a la explotación, ya que frecuentemente deben aceptar condiciones de trabajo precarias para sobrevivir en sus ciudades de acogida. Esto ocurre especialmente en sectores como la construcción (dominado por hombres), el servicio doméstico (dominado por mujeres) y el comercio. Un ejemplo que lo ilustra claramente es el sector de la construcción en ciudades del Golfo Pérsico, como Doha (Catar). Desde 2014, ha habido quejas recurrentes y debates en el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las condiciones de trabajo en la industria de la construcción en las sedes de la Copa Mundial de Fútbol de 2022 en Catar[25]. También hay muchos casos registrados de **trabajadores públicos** de diferentes países con unas condiciones laborales poco adecuadas, lo que a menudo es debido a organismos gubernamentales con escasos recursos y a una legislación que les proporciona poca protección.

Hay que prestar especial atención al **trabajo infantil** por sus implicaciones morales y por el alto precio que se cobra en la educación de los niños y niñas y en sus perspectivas futuras de encontrar un trabajo digno. Esta tendencia también hace que la juventud sea cada vez más vulnerable ante la explotación y las actividades ilegales, clandestinas y peligrosas[26]. Este hecho se evidencia notablemente en las zonas urbanas de algunos países del sur global, en concreto en el comercio, los servicios domésticos, la recogida de basuras y el reciclaje, y también en las actividades periurbanas relacionadas con la producción de materiales de construcción, la construcción de viviendas para personas de bajos ingresos, la recogida de agua y la prestación de apoyo a distintos tipos de empresas con sede en el propio domicilio. Además, la existencia de trabajo infantil reduce las oportunidades que tienen los trabajadores y trabajadoras adultos de encontrar empleo. Y lo que es más importante, la desigualdad acrecentada a raíz de la COVID-19 ha tenido un gran impacto en las empresas con base en el domicilio y, en particular, en las mujeres y los miembros de la población urbana pobre[27]. Estos factores se suman a la complejidad del problema y a sus vínculos con las oportunidades de empleo de la población adulta. Actualmente, **los jóvenes** (15-29 años) se enfrentan a un futuro incierto en el mercado laboral urbano, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Debido a su escasa experiencia profesional, suelen encontrarse en posiciones vulnerables y tienen aproximadamente entre dos y tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos. Los que tienen trabajo, con frecuencia desempeñan actividades de riesgo, trabajan muchas horas por un salario bajo y en empleos informales con pocos derechos. Se calcula que, en todo el mundo, actualmente 59 millones de jóvenes de entre 15 y 17 años realizan trabajos peligrosos[28].

El **trabajo en régimen de servidumbre** también se da en muchas ciudades y en sus zonas rurales, sobre todo en los países en desarrollo. Esta práctica se ha registrado, por ejemplo, en la producción de prendas de vestir, e incluso en las zonas céntricas de las principales ciudades del mundo, como Sao Paulo (Brasil). En muchas ciudades de Oriente Medio y Asia Occidental sigue vigente el sistema de *kafala*, que exige a los trabajadores y trabajadoras migrantes tener un patrocinador en el país, normalmente su empleador, que se responsabiliza de su visado y de su situación legal. Las organizaciones de derechos humanos critican esta práctica, ya que crea situaciones propicias para la explotación de los trabajadores; algunos empleadores retiran los pasaportes a sus trabajadores y abusan de ellos, quienes tienen escasas posibilidades de defensa legal.

Aunque las formas pueden variar de un contexto a otro, normalmente existe una división del trabajo en función del género entre las distintas formas de empleo, que va acompañada de casos de discriminación de

24 CGLU Ciudades Digitales, «Innovation to Promote Decent Work in the Context of an Expanding Gig Economy», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

25 OIT, «Complaint concerning non-observance by Qatar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), made by delegates to the 103rd Session (2014) of the International Labour Conference under article 26 of the », en *325th Session of the Governing Body* (Ginebra, 2017), https://bit.ly/3GKwPep; OIT, «Complaint concerning non-observance by Qatar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), made by delegates to the 103rd Session (2014) of the International Labour Conference under article 26 of the », en *331st Session of the Governing Body* (Ginebra, 2017), https://bit.ly/3NTSgMe.

26 OIT, «Action against child labour 2008-2009 : IPEC Progress and Future Priorities» (Ginebra, 2010), https://bit.ly/38LJlrV.

27 Marty Alter Chen, «El hogar se convierte también en el lugar de trabajo de muchxs habitantes urbanxs en situación de pobreza, especialmente mujeres», WIEGO, 2021, https://bit.ly/40fV0tv.

28 OIT, «Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs» (Ginebra, 2020), https://bit.ly/3GNdpW8.

Recuadro 8.2

El caso de las trabajadoras del sector de la construcción en la India

El sector de la construcción de la India ha experimentado un rápido crecimiento en las últimas décadas. Según la Encuesta de Población Activa 2018-19, aproximadamente el 12 % de la población activa del país trabajaba en la construcción, lo que convertía a este sector en una de las mayores fuentes de empleo de la población activa no agrícola. En conjunto, representaba el 5,5 % del total de la mano de obra femenina y el 14,2 % de la masculina. El sector se caracteriza por la mano de obra estacional o temporal, que a menudo emplea a personas migrantes y a miembros de grupos socialmente desfavorecidos. A diferencia de las mujeres migrantes solteras, que suelen dedicarse al trabajo doméstico, las mujeres (y especialmente las jóvenes) empleadas en el sector de la construcción suelen emigrar con sus familias completas o incluso ampliadas, ya que suelen temer por su seguridad.

La *Ley de trabajo por contrato*, de 1970, y la *Ley de trabajadores migrantes interestatales*, de 1979, establecen normas que regulan el pago puntual de los salarios y el suministro de agua, aseos y lavabos a los trabajadores y trabajadoras de diversos sectores, incluido el de la construcción. Sin embargo, los lugares de trabajo infringen sistemáticamente estas normas, que son fundamentales para garantizar la seguridad laboral y unas condiciones de trabajo salubres y dignas. El programa de prestaciones por maternidad pretende compensar parcialmente, mediante transferencias directas de efectivo, a las mujeres que sufren pérdidas salariales debido al embarazo y el parto. Sin embargo, la mayoría de las mujeres siguen sin poder acceder a este programa debido a la imposición de condiciones limitativas y a los bajos paquetes de compensación. La *Ley de bienestar de los trabajadores de la construcción*, de 1996, obliga a disponer de guarderías en las obras de construcción, así como otras instalaciones, como comedores para los trabajadores. Sin embargo, estas condiciones siguen sin cumplirse en la mayoría de las obras.

Las guarderías en obras de construcción gestionadas por organizaciones sin ánimo de lucro, como Mobile Creches en Delhi y Aajeevika Bureau en Ahmedabad, intentan mitigar los problemas relacionados con el cuidado de los niños y niñas, ayudar a prevenir accidentes y lesiones infantiles y también crear espacios para atender las necesidades sanitarias de las mujeres. En la actualidad, se trata de un modelo de reparto de costes, con responsabilidades compartidas entre las organizaciones sin ánimo de lucro y los principales empleadores locales. También se ha intentado vincular estas guarderías a las infraestructuras existentes en el marco de los *Servicios integrados de desarrollo infantil*, el programa insignia más antiguo de la India para mejorar la salud maternoinfantil. El programa puede proporcionar apoyo nutricional a los niños y niñas y control sanitario para las mujeres embarazadas y las madres lactantes. Es muy urgente y necesario que se amplíen y se aprovechen estos dos modelos, en los que la responsabilidad recae en el empleador y el Estado, y proporcionar apoyo a la prestación por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Fuente: Ruchika Lall y Divya Ravindranathan, «The case of female workers in India's construction sector», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

género. Las mujeres están expuestas a condiciones de empleo informal en más del 90 % de los países del África subsahariana, el 89 % de los países del sur de Asia y casi el 75 % de los de América Latina[29]. En el sector de la construcción, por ejemplo, hay pruebas claras de déficits en los derechos de **las trabajadoras** de las zonas urbanas. A menudo esto se traduce en desigualdad de trato y casos de acoso. En los casos en los que las mujeres trabajan en obras de construcción, también suelen tener los trabajos peor pagados[30], lo que perpetúa la desigualdad de ingresos entre géneros. El recuadro 8.2 presenta pruebas de los retos a los que se enfrentan las trabajadoras de la construcción en la India.

29 OIT, «Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition».

30 Sunil Kumar y Melissa Fernandez, «The Urbanisation Construction Migration Nexus in 5 Cities in South Asia» (Londres, 2016), https://bit.ly/3NjZKIy; Roderick Lawrence y Edmundo Werna, *Labour Conditions for Construction: Building Cities, Decent Work and the Role of Local Authorities* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2009).

Fuente: Carol Mitchell, Flickr.
Mujeres trabajando. Delhi, India.

En resumen, los párrafos anteriores constatan la falta de derechos de muchos grupos de trabajadores que muchas veces se encuentran atrapados en situaciones vulnerables con posibilidades limitadas de reducir las desigualdades.

El **exceso de trabajo** es una de las causas del déficit de seguridad y salud en el trabajo. Una vez más, esto está relacionado con la forma en que se organiza la producción económica. La subcontratación, en régimen de trabajo a destajo, intensifica la presión sobre los trabajadores, al tiempo que aumenta las dificultades para coordinar su trabajo y garantizar la seguridad. Muchos trabajadores tienen contratos temporales, lo que, en un contexto de fluctuación de la demanda, les incita a trabajar muchas horas para aprovechar al máximo sus oportunidades de trabajo. También es menos probable que reciban la formación necesaria para trabajar con seguridad que los trabajadores con contratos indefinidos, y están en una posición más débil para rechazar el trabajo inseguro. Por lo tanto, los trabajadores del sector informal se encuentran en una situación especialmente vulnerable[31].

La economía de mercado fluctúa, es decir, tiene períodos de mayor y menor demanda. En los períodos de recesión, es posible que los trabajadores tengan que recurrir al seguro de desempleo, si es que está previsto. Si no lo hay, tienen que buscar trabajo en otra parte y aceptar un empleo peor pagado en el mismo sector o en otros, o recurrir a la ayuda familiar. La **falta de protección social** es una de las principales causas de pobreza, sobre todo (aunque no exclusivamente) para los trabajadores informales y eventuales y los pequeños empresarios que trabajan en zonas urbanas. Sus condiciones de vida y de trabajo les exponen diariamente a una serie de riesgos, como por ejemplo: enfermedad, discapacidad, accidentes, muerte prematura, pérdida de bienes, falta de agua potable y saneamiento adecuado, exposición a incendios e inundaciones, uso de sustancias tóxicas en el trabajo y hacinamiento, entre otros. Las crisis son habituales en la vida de las personas pobres urbanas. La exposición a estos múltiples riesgos es elevada y las personas que viven en asentamientos de bajos ingresos suelen ser las menos protegidas. Numerosos trabajadores urbanos y pequeños empresarios no tienen acceso a una atención sanitaria adecuada, ni reciben permisos retribuidos, protección contra la pérdida de salario en caso de despido, ni indemnización/cobertura por enfermedad, accidente o vejez. Sin una protección social adecuada, incluso la más pequeña de las crisis puede arruinar sus medios de subsistencia. Si uno de los miembros de la familia que genera ingresos se lesiona o enferma, toda la familia corre el riesgo de caer en la desesperación, la pobreza, el trabajo infantil o el endeudamiento[32]. Esta situación también puede poner en grave peligro la expansión potencial de la economía urbana.

En definitiva, los déficits en los derechos de los trabajadores debilitan sus condiciones de vida y de trabajo y su productividad y, por lo tanto, su capacidad para participar plenamente en la economía local. A la inversa, **la mejora de los derechos de los trabajadores, de forma inclusiva, sostenible y participativa, conduce a una mejora de la productividad y la preparación, y ayuda a la mano de obra urbana a participar más eficazmente en la economía local**. En muchas economías locales, el trabajo informal es sumamente importante, por lo que este tema se trata con detalle en el recuadro 8.3.

31 Lawrence y Werna, *Labour Conditions for Construction: Building Cities, Decent Work and the Role of Local Authorities.*

32 OIT, «The informal economy» (Ginebra, 2007), https://bit.ly/3asnnQA; OIT, «World Social Protection Report 2020-22» (Ginebra, 2021), https://bit.ly/380Pmct.

Recuadro 8.3

Desafíos para la economía informal urbana

A escala mundial, el 61 % de los trabajadores y trabajadoras del mundo (un total de 2.000 millones de personas) tiene un empleo informal. La mayor parte del empleo urbano en las economías en desarrollo y emergentes es informal. Las estimaciones mundiales también muestran una coincidencia significativa entre trabajar de manera informal y ser pobre. Los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el empleo informal han contribuido a concienciar sobre este problema. Ya en 2002, la Conferencia reconoció que los trabajadores informales se enfrentaban a mayores carencias que los trabajadores formales en relación con los cuatro pilares del trabajo digno: oportunidades económicas, derechos, protección social y voz. Además, los trabajadores y trabajadoras pobres de la economía informal, y especialmente los autónomos, están más expuestos a riesgos y crisis que los trabajadores formales. Sufren una mayor exposición a (a) la incertidumbre política y la hostilidad política (ya que las políticas y leyes existentes suelen tener un sesgo en su contra); (b) las crisis y los riesgos económicos (cambios en la demanda, los precios y la competencia), y (c) los riesgos de salud y seguridad ocupacional (asociados tanto a su trabajo como a sus lugares de trabajo).

Los primeros análisis sobre la informalidad definían la producción informal y la formal como modalidades separadas: los «dos circuitos de la economía urbana»[33]. Sin embargo, los análisis posteriores han dejado claro que existen fuertes vínculos entre ambas. Solo hay una economía, pero con intrincadas conexiones entre empresarios y trabajadores. En muchos casos, el trabajo informal apoya el desarrollo de las empresas formales. Por ejemplo, como ya se ha explicado, la producción que ahora predomina, la que se estructura en cadenas de suministro, muchas veces establece sus capas inferiores de subcontratación en los países en desarrollo para aprovecharse de sus bajos salarios. El trabajo informal es una característica común en dichas capas. Aquí es donde las empresas pueden extraer los máximos excedentes, ya que los trabajadores informales no tienen derechos claros, como los relativos a los salarios mínimos o a los pagos de la seguridad social, o bien no tienen ningún derecho. Además, en períodos de disminución de la demanda, se puede despedir fácilmente a estos trabajadores, y sin indemnización.

Aparte de enfrentarse a mayores déficits en términos de trabajo digno, los trabajadores pobres de la economía informal también se enfrentan a mayores déficits en cuanto a una vida digna: tienen menos acceso a servicios adecuados y asequibles de atención sanitaria, educación, vivienda e infraestructuras básicas. La mayoría vive en asentamientos informales con escasos servicios, y algunos también trabajan en casa. Debido a las condiciones de estos asentamientos, los trabajadores informales también se enfrentan a una mayor vulnerabilidad ante las crisis no económicas que los trabajadores formales. Por ejemplo, los riesgos sanitarios, las catástrofes naturales, el cambio climático y los conflictos políticos. Además de esta mayor exposición a riesgos y crisis de diversa índole, los trabajadores pobres que se dedican a la economía informal solo tienen un acceso limitado (si es que tienen alguno) a la protección jurídica y social.

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por sus siglas en inglés) ha realizado estudios en profundidad sobre tres grupos de trabajadores informales: trabajadores que operan desde su domicilio; recolectores y recicladores de residuos, y vendedores ambulantes. Los tres grupos son objeto de estigmatización, exclusión y penalización, y carecen de protección jurídica o social. Normalmente, los trabajadores que operan en su domicilio sufren inseguridad en la tenencia de la vivienda y carecen de infraestructuras básicas para sus lugares de trabajo, además de sufrir la explotación de los propietarios. Los recolectores y los recicladores de residuos a menudo se enfrentan a la inseguridad relacionada con su acceso a las materias primas, la falta de espacio en el que clasificar dicho material o la ausencia de contratos para vender los frutos de su trabajo. A los vendedores ambulantes a menudo se les acosa, se les desaloja y se les confiscan sus existencias y equipos. Asimismo, en los sectores que WIEGO ha estudiado, el trabajo informal abunda; lo mismo ocurre en muchos otros sectores de la economía local, como el transporte, la construcción, los servicios domésticos, la producción textil, la reparación de equipos e incluso los servicios sanitarios (curanderos), entre otros. Existe bastante bibliografía sobre el sector informal en general y también sobre su presencia en sectores específicos. En su mayoría, reproduce los problemas que señala WIEGO en los sectores que ha analizado[34].

33 Milton Santos, «Spatial Dialectics: The Two Circuits of Urban Economy in Underveloped Countries», *Antipode* 9, n.º 3 (1977): 49-60.

34 Para obtener un resumen, véase el Documento de Trabajo sobre el tema preparado para la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Hábitat III. ONU-Habitat y OIT, «The Informal Sector», Habitat III Issue Papers (Nueva York, 2015), https://bit.ly/3thKyDN.

En general, la necesidad de formalizar la economía informal ha sido un tema constante en los debates y las prescripciones políticas. Sin embargo, muchas veces los debates sobre la formalización se han centrado demasiado en regular y gravar a las empresas informales y han dejado de lado el problema de cómo aumentar su productividad y sus ingresos. También se ha defendido la desregulación de los mercados laborales, pero olvidando el aumento de las prestaciones laborales y de los ingresos de los trabajadores asalariados informales.

Fuente: Martha Alter Chen y Caroline Skinner, «The Urban Informal Economy. Achieving Prospering and Territorial Equality», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

El diálogo social ha sido una herramienta importante para que trabajadores, empresarios y gobierno puedan debatir conjuntamente soluciones a los problemas mencionados. También constituye uno de los derechos laborales fundamentales[35]. El éxito de las estructuras y procesos de diálogo social tiene el potencial de resolver problemas sociales y económicos, promover la buena gobernanza, avanzar en la paz social e industrial e impulsar el progreso económico. Sin embargo, la elevada proporción actual de trabajadores temporales, ocasionales e informales y de personas desempleadas dificulta la organización y el diálogo inclusivo de las distintas identidades sociales. Los contratos de cero horas y la transformación de los trabajadores en empresas unipersonales son dos cuestiones que no hacen sino añadir nuevos retos.

Fuentes: Molly Adams. Flickr.
Huelga de trabajadores el 1 de mayo de 2017, Los Ángeles, EE. UU.

3.3 Desigualdades y divergencias entre las zonas urbanas y sus territorios

La teoría de que el crecimiento económico local conduce a la convergencia de ingresos tanto entre ciudades como dentro de una economía nacional[36] es errónea por dos razones. En primer lugar, esta opinión se basa en las experiencias históricas de algunos países de renta alta y de un número limitado de lugares, pero no puede generalizarse. Dicha experiencia limitada sugiere que el crecimiento económico local atrae a los trabajadores que buscan empleo y a las empresas que buscan mercados y mano de obra en contextos de crecimiento económico[37]. A menudo se ha argumentado que esta afluencia de recursos productivos conduce a la convergencia de los ingresos medios entre ciudades y territorios dentro de una determinada economía nacional. Esta teoría se basa en la experiencia histórica de algunos países de renta alta, que afirma que la industrialización inicial de un país da lugar a una migración del campo a la ciudad que se concentra en unas pocas ciudades o regiones, las cuales crecen de tamaño e ingresos. A medida que los salarios aumentan y crecen los sectores de servicios en los asentamientos que se industrializaron primero, comienza una segunda fase de desarrollo económico que

35 Sarosh Kuruvilla, «Social dialogue for decent work», en *Decent work: objectives and strategies*, ed. Dharam Ghai (Ginebra: International Institute for Labor Studies, International Labor Office, 2006), 175-215; Carlien Van Empel y Edmundo Werna, «Labour oriented participation in municipalities: How decentralized social dialogue can benefit the urban economy and its sectors», ILO Sectoral Activities Programme - Working Paper (Ginebra, 2010), https://bit.ly/38PltYK.

36 J. Vernon Henderson y Sebastian Kriticos, «The Development of the African System of Cities», *Annual Review of Economics* 10, n.º 1 (2018): 287-314.

37 Sandrine Cazes y Sher Verick, *Perspectives on Labour Economics for Development* (Ginebra: OIT, 2013).

implica la dispersión espacial de la industria, ya que las fábricas se trasladan a otras ciudades donde los salarios son más bajos. Sin embargo, esta secuencia de acontecimientos, basada en la experiencia de algunos países industrializados, no proporciona una buena descripción sobre cómo se han desarrollado las cosas en las últimas décadas en muchos otros países.

En los países de renta baja, sobre todo en África, muchas ciudades han crecido rápidamente sin una gran industrialización. La proximidad y la densidad han hecho que la productividad en estas ciudades haya sido mayor que en las zonas rurales vecinas, y ha favorecido unos ingresos y unos niveles de calidad de vida más elevados[38]. Sin embargo, con frecuencia se han clasificado como «ciudades de consumo»[39], ya que se caracterizan por ofrecer servicios urbanos informales poco cualificados y limitados a la actividad del sector secundario. En los países de renta media y baja, en todas las regiones, el 52,6 % de los trabajadores urbanos tienen un empleo informal, y este porcentaje alcanza el 80,8 % en el África Subsahariana. La gran mayoría de estos trabajadores y trabajadoras informales, que representan alrededor del 75 % de los trabajadores en los países de renta baja, trabajan solos o con un número muy reducido de miembros de la familia en microempresas domésticas que suelen generar pocos ingresos[40].

Además, dentro de la OCDE, las ciudades más grandes (que son muy pocas) son las que crecen más rápidamente y aportan casi una cuarta parte del crecimiento económico total, mientras que más de un tercio de sus ciudades son de crecimiento lento y contribuyen solo en un 15-20 % al crecimiento total[41]. En diferentes regiones, también hay ejemplos de crecimiento económico y cambio que llevan a las ciudades a la decadencia. Ejemplos de ello son Europa del Este en la era postsoviética y ciertas regiones de Europa y Estados Unidos. Esto es el resultado de la globalización, que hizo que los empleos industriales se trasladaran al extranjero, a países de renta baja y media[42], y más tarde del impacto de la crisis financiera mundial

Fuente: OIT Asia Pacífico.
Un hombre y su familia trabajan desde casa. Indonesia.

de 2008, que provocó que varias ciudades redujeran su tamaño a medida que sus economías se desdiversificaban y la gente se marchaba de ellas. Esta tendencia se observó especialmente entre los miembros más cualificados y jóvenes de sus poblaciones[43]. En estos «lugares abandonados» suele predominar el empleo en el sector servicios, que paga salarios bajos (al menos según los estándares nacionales), y se caracterizan por tener tasas de desempleo superiores a sus medias nacionales. La creciente divergencia entre ciudades queda ilustrada por sus diferentes contribuciones a la tasa global de crecimiento económico.

Las complejas interacciones entre las ciudades, los territorios y la economía destacan la doble naturaleza del reto al que se enfrentan los GLR. Por un lado, tienen que fomentar el crecimiento económico y el cambio para evitar que determinadas ciudades y territorios se queden rezagados. Ello, a su vez, aumenta la competencia entre territorios. Por otro lado, tienen que hacer frente a las crecientes desigualdades tanto dentro de las ciudades como entre ellas, y esto último se deriva de una mayor competencia. Estas dinámicas han transformado los mercados laborales en todas las regiones y han tenido repercusiones críticas en el acceso al trabajo y en las condiciones laborales de la mayoría de sus trabajadores y trabajadoras.

En resumen, en esta sección se han destacado los principales factores que generan desigualdad y que se asocian a la economía de mercado, tanto dentro de las ciudades y territorios como entre ellos. Sus caminos de desarrollo se han desvinculado de la protección social y de las políticas redistributivas. Las siguientes secciones presentan estrategias y acciones que los GLR pueden liderar para hacer frente a estas perniciosas tendencias.

38 Henderson y Kriticos, «The Development of the African System of Cities».

39 Douglas Gollin, Remi Jedwab, y Dietrich Vollrath, «Urbanization with and without industrialization», *Journal of Economic Growth* 21, n.º 1 (2016): 35-70.

40 WIEGO, con datos de la OIT de 2018. A continuación ofrece una definición más específica de empleo informal. La OIT no proporciona los porcentajes globales o regionales de trabajadores y trabajadoras informales urbanos en microempresas domésticas, pero el análisis de investigación que se ha realizado en muchas ciudades sugiere que es del mismo orden que el que destacan los datos nacionales.

41 Enrique Garcilazo y Joaquim Oliveira Martins, «The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD», *Economic Geography* 91, n.º 2 (2015): 205-21; Enrique Garcilazo y Joaquim Oliveira Martins, «The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD», OECD Regional Development Working Papers (París, 2013); Jose Enrique Garcilazo, Joaquim Oliveira Martins, y William Tompson, «Why policies may need to be place-based in order to be people-centred», VoxEU, 2010, https://bit.ly/399CrT4.

42 David H. Autor, David Dorn, y Gordon H. Hanson, «The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States», *The American Economic Review* 103, n.º 6 (2013): 2121-68.

43 Nijman y Wei 2017 sugieren que una de cada diez ciudades de Estados Unidos se está encogiendo, así como una de cada tres ciudades de Alemania y de otros países europeos y asiáticos de renta alta. Véase: Jan Nijman y Yehua Dennis Wei, «Urban inequalities in the 21st century economy», *Applied Geography* 117 (2020): 102188.

4 Un camino Prosperar hacia la igualdad en las ciudades

Esta sección incluye algunas experiencias prácticas y orientadas a la acción que los GLR pueden desempeñar para establecer caminos para prosperar hacia la igualdad urbana y territorial y responder a los retos identificados en la sección anterior. También cabe señalar que los caminos analizados intersecan y se refuerzan mutuamente.

4.1 Promover el crecimiento endógeno y el desarrollo económico local

Para poder transformar las economías municipales y regionales, los GLR deben promover el desarrollo endógeno. Para ello, es necesario hacer hincapié en la mejora de los factores internos de cada territorio, evaluar cuidadosamente sus atributos e invertir para aprovechar sus especificidades y capacidades. Este enfoque también reconoce y aprovecha la identidad sociocultural del lugar expresada en los sistemas locales de producción. Los atributos de cada sector de la economía local deben evaluarse con cuidado. Muchos territorios son ricos en recursos naturales (como minerales y bosques) y a menudo se venden sin procesar, sobre todo en el sur global. Los productos agrícolas también suelen venderse sin procesar. Muchos municipios y regiones que venden sus productos en estado bruto los vuelven a comprar después como productos manufacturados, por un precio mucho más elevado. Muchas localidades podrían aprovechar las economías de aglomeración e invertir en la fabricación de sus productos para luego venderlos como productos acabados con valor añadido, generar más ingresos a escala local y, al mismo tiempo, crear más puestos de trabajo. Otras localidades pueden tener otros atributos, como, por ejemplo, actuar como centros de servicios o culturales. En muchos casos, los GLR han aprovechado las ventajas comparativas de sus respectivas economías. Los enfoques sectoriales varían en función de los atributos de cada municipio o región. El recuadro 8.4 ofrece algunos ejemplos concretos relacionados con la promoción del turismo bajo el liderazgo de los GLR.

Recuadro 8.4

Crecimiento endógeno centrado en el turismo y sectores afines

Lisboa (Portugal)

- Lisboa combina turismo y cultura. Una de las medidas locales es la *Lojas com História* (*Tiendas con historia*). Reconoce la necesidad de intervenir en el mercado inmobiliario para proteger los espacios históricos y culturales de las presiones de la globalización y la especulación, y proporciona medidas de protección del alquiler por períodos de 5 a 10 años. En la actualidad, más de 250 empresas han recibido este estatus. *Lojas com História* es un buen ejemplo de intervención que ayuda a conservar espacios que son, al mismo tiempo, fundamentales para la vida cultural local, la identidad, la cohesión social y el desarrollo económico, y que también son de interés para los visitantes.

Da Nang (Vietnam)

- Da Nang es la ciudad más grande y de mayor crecimiento del centro del país, así como una potencia económica. Sin embargo, no todos sus habitantes se han beneficiado de este crecimiento. A medida que ha aumentado la presión sobre sus tierras costeras, las comunidades pesqueras tradicionales de la ciudad se han encontrado en una situación muy vulnerable. El gobierno local ha desempeñado un papel clave, pues ha reconocido el impacto social negativo de las políticas anteriores y la necesidad de integrar a estas comunidades en el desarrollo económico. Las autoridades de la ciudad han reforzado estas comunidades y sus vínculos sociales apoyando el turismo comunitario y explotando sus conocimientos tradicionales[44].

San Antonio (Chile)

- San Antonio es una provincia situada en la zona central del país que cuenta con una amplia zona costera y un gran puerto. Se diseñó un plan de desarrollo para mejorar la competitividad de sus microempresas y pequeñas empresas con el fin de aumentar sus ingresos y la calidad del empleo local y aplicar una estrategia de desarrollo liderada por actores locales. El patrimonio cultural de San Antonio se identificó como una de las características regionales que mejor podían aprovecharse para impulsar la economía local. Varios poetas de renombre nacieron y vivieron en esta zona, que también alberga la Casa Museo del Premio Nobel de Literatura Pablo Neruda. El plan turístico de San Antonio se centra en mejorar la calidad de los servicios turísticos existentes y promover la innovación mediante alianzas público-privadas. También pretende articular y conectar el turismo con otras actividades económicas tradicionales presentes en el territorio, como la pesca artesanal y la agricultura, para fortalecer así la diversificación de su oferta.

Fuente: Comisión de Cultura de CGLU, «The role of creative and tourism economies in tackling/reproducing urban and regional inequalities», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

44 Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda y Da Nang University, «Linking tourism, livelihood improvement, heritage and conservation through community-based tourism in Da Nang, Vietnam», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

La adopción de un enfoque de desarrollo económico local (DEL) es crucial para allanar el camino hacia el crecimiento endógeno. El motivo más destacado para respaldar las estrategias de DEL es que movilizan y capitalizan el potencial local. Aunque no existe un consenso universal en cuanto a su definición, varias conceptualizaciones populares comparten ciertas similitudes. Las más notables son: el énfasis en el compromiso y la participación de los actores de todos los sectores; el liderazgo y la titularidad locales; la movilización y explotación sostenible de los recursos locales, y una marcada orientación territorial en el diagnóstico de los problemas y el desarrollo de las estrategias.

Estos rasgos definitorios confieren al DEL un carácter claramente distinto de los enfoques tanto descendentes como de las políticas espacialmente ciegas en las que se ha confiado en el pasado. Estas características hacen que los enfoques de DEL sean más susceptibles de generar un crecimiento económico equitativo. De hecho, existen numerosas pruebas que confirman que los enfoques basados en el DEL tienen la capacidad de impulsar tanto el crecimiento económico como un desarrollo socioeconómico más integral, tanto en las ciudades como en sus territorios adyacentes. En este sentido, el DEL puede ofrecer una opción especialmente viable para la consecución de un crecimiento económico más equitativo en diferentes contextos[45].

A causa de los procesos de descentralización que se iniciaron en muchos países en la década de 1980, los GLR han ido adquiriendo gradualmente más responsabilidades en materia de DEL y han llegado a participar de forma más proactiva en los procesos relacionados. Los GLR son el nivel de gobierno más cercano a sus comunidades, por lo que son quienes conocen mejor sus necesidades y prioridades. También son más próximos a ellas en términos espaciales, organizativos y sociales, lo que les permite abordar mejor los retos locales y promover una mayor participación e inclusión social. **El desarrollo económico planificado y gestionado localmente también tiene más probabilidades de aprovechar los puntos fuertes y los recursos específicos de una comunidad y un territorio determinados y de proteger y mejorar su patrimonio medioambiental y cultural.**

El DEL lleva ya tiempo en la agenda de muchos GLR y de sus asociaciones. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) cuenta con la Comisión sobre Desarrollo Económico y Social Local, que se centra en el DEL como necesidad pública[46]. El DEL es uno de los pilares fundamentales para abordar los procesos de descentralización y regionalización. Tal y como se ha señalado anteriormente, las definiciones de DEL varían, pero para CGLU (con su atención específica en los GLR) debe tener los siguientes elementos[47]:

- El DEL es un proceso participativo. Debe basarse en asociaciones entre las autoridades locales, otros actores del sector público, el sector privado y la sociedad civil, y debe utilizarse para fomentar la actividad comercial local. Esta actividad puede ser muy variada, por ejemplo, empresas de economía social que responden a las necesidades de los grupos marginados, o también microempresas y pequeñas y medianas empresas. Las iniciativas de DEL deben estar lideradas por la comunidad y ser de titularidad local.
- Los GLR lideran y coordinan la planificación e implementación de las iniciativas de DEL. Lo hacen directamente o por delegación en organismos comunitarios. Las iniciativas de DEL crean capital social, conectan a los GLR con sus comunidades de múltiples maneras y generan soluciones innovadoras para ayudar a satisfacer las necesidades locales.
- Los planes de DEL integran iniciativas en todos los sectores y desarrollan tanto la economía formal como la informal. Su objetivo es alcanzar mejoras comunitarias, como proporcionar empleos de mejor calidad, reducir la pobreza, promover la sostenibilidad medioambiental y garantizar la inclusión de los grupos marginados, sobre todo de las mujeres, las personas jóvenes, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.
- Las iniciativas de DEL varían mucho en función de las necesidades y condiciones locales. Pueden incluir, entre otros, el desarrollo de infraestructuras, la investigación y la innovación; la formación profesional; la atracción de nuevas inversiones; la prestación de servicios técnicos y financieros a las empresas nuevas y existentes; el apoyo a las políticas de contratación, y el apoyo a la comercialización.
- El DEL es un proceso a largo plazo cuyo objetivo es conseguir comunidades más inclusivas y resilientes. Los profesionales del DEL reconocen que el desarrollo de las capacidades locales y la inclusión de los grupos marginados es un proceso largo. Por lo tanto, también utilizan una amplia gama de indicadores para supervisar y medir su progreso.

45 Andrés Rodríguez-Pose y Callum Wilkie, «Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities», Cities Alliance Discussion Paper – No. 2 (Barcelona, 2015), https://bit.ly/39767jy.

46 Véase: CGLU, «The Commission of Local Economic and Social Development», 2022, https://bit.ly/3NTVLCC.

47 CGLU et al., «The Role of Local Governments in Territorial Economic Development», UCLG Policy Paper, 2019, https://bit.ly/3xbnFTR.

Fuente: Arthur Franklin. Unsplash.
Un comercio local en Saint Helens, Reino Unido.

Distintos autores han dividido los elementos del DEL de diferentes maneras. En el texto siguiente se destacan y priorizan los vehículos organizativos y las políticas locales específicas que se utilizan para promover el DEL.

Las **agencias de desarrollo económico local** (ADEL) se han utilizado mucho para promover el DEL, en general, y el empleo, en particular, por lo que deben tenerse en cuenta[48]. Las ADEL son «estructuras jurídicas sin ánimo de lucro, generalmente propiedad de las entidades públicas y privadas del territorio», a través de las cuales «los actores locales planifican y activan, de forma compartida, iniciativas de desarrollo económico territorial; identifican los instrumentos más convenientes para implementarlas; y potencian un sistema coherente para apoyarlas técnica y financieramente»[49]. Múltiples gobiernos locales, regionales y nacionales, especialmente de países de la OCDE, utilizan esta modalidad para someter algunas de sus actividades de desarrollo económico local al control operativo de estructuras empresariales debidamente reguladas y supervisadas (que se definen como empresas, agencias o corporaciones), en lugar de gestionarlas desde dentro de una plataforma municipal (como departamentos del ayuntamiento o direcciones de servicios). Esto refleja un consenso establecido de que las actividades relacionadas con el desarrollo económico son distintas de las demás funciones y responsabilidades de los GLR. En primer lugar, están «orientadas al mercado» (laboral, inmobiliario, de inversión, etc.), más que «orientadas al ciudadano», e implican transacciones y estructuras de incentivos basadas en el mercado, más que la prestación de servicios públicos.

Las primeras ADEL se denominaron «agencias de desarrollo» y se crearon en Europa tras la II Guerra Mundial en respuesta a las crisis locales provocadas por los daños de la guerra, el declive industrial y el abandono[50]. Más tarde se crearon ADEL de otros tipos y con otros fines. Sin embargo, no existía una fórmula rígida y definitoria[51]. En otros lugares también se han creado y reconocido varias oleadas posteriores de agencias de desarrollo. En Norteamérica, en los años sesenta y setenta, se crearon para hacer frente al impacto de la desindustrialización en el cinturón del óxido. En Asia Oriental, se utilizaron en las décadas de 1980 y 1990 para ayudar a planificar y gestionar la rápida urbanización e industrialización. En la era actual, se han utilizado en América Latina, Asia meridional, África y Europa del Este para promover el desarrollo económico en economías de reciente integración. También ha habido un proceso continuo de reinvención y actualización del papel de las agencias de desarrollo en los lugares donde ya existían. En muchas ocasiones, esto ha implicado cambiar el enfoque de su intervención, modificar las herramientas aplicadas y disolver la antigua generación de agencias de desarrollo para crear otras nuevas. **En la creación de las ADEL han intervenido tanto procesos ascendentes como descendentes.** Aunque ambos pueden aportar beneficios a los territorios locales, debe hacerse especial hincapié en los enfoques ascendentes, ya que permiten a los GLR y a los ciudadanos locales dirigir el proceso por sí mismos. Cada vez hay más casos documentados de GLR que han utilizado las ADEL en diferentes partes del mundo[52].

Independientemente de que los GLR opten o no por crear vehículos organizativos específicos para sus respectivas estrategias de DEL, existen políticas locales

48 Franco Jimmy Torres Suarez et al., «Local economic development agencies for governance and internationalization of local economies», Innovation for Development and South-South Cooperation, 2015, https://bit.ly/3NWvOIG; Debra Mountford (OCDE), «Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report», OECD CFE/LEED Working Document (París, 2009), https://bit.ly/3zztYDF.

49 Andrea Ferrannini y Giancarlo Canzanelli, «The role of Local Economic Development Agencies for Innovation», ILS LEDA paper n°20, 2013, https://bit.ly/3GPgmFI.

50 Greg Clark, Joe Huxley, y Debra Mountford, «The history and diversity of development agencies», en *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, ed. OCDE (París: OECD Publishing, 2010), 39-82, https://bit.ly/3Q5sV30.

51 Clark, Huxley, y Mountford.

52 Mountford (OCDE), «Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report»; Ferrannini y Canzanelli, «The role of Local Economic Development Agencies for Innovation»; Torres Suarez et al., «Local economic development agencies for governance and internationalization of local economies»; Jens Dyring Christensen et al., «Reader Inter-Agency Conference on Local Economic Development», 2008, https://bit.ly/3Qe3ygy.

específicas para promover el desarrollo económico local orientadas hacia los ingresos estables y el trabajo digno:

(a) **Generar empleo por diseño; los GLR pueden desarrollarlo a través de diversas estrategias.** Por ejemplo, planificando e implementando políticas que favorezcan métodos de producción «ricos en empleo». También incluye el apoyo a las empresas y el aumento de la empleabilidad mediante la formación profesional y la promoción de iniciativas dirigidas a los grupos desfavorecidos. De este modo es posible alejarse de la premisa conservadora que afirma que la creación de empleo es una consecuencia del crecimiento económico por defecto. Tal y como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, con frecuencia el crecimiento económico ha conducido a la creación de formas inadecuadas de empleo, o directamente se ha basado en ellas.

(b) **Crear un entorno propicio** para la creación de empleo local y aprovechar sus dividendos demográficos mediante la inversión en educación y en las cualificaciones que requiere el mercado laboral. La inversión en formación también es fundamental para la creación de empleo en diferentes sectores de la economía local. Cada sector también puede requerir intervenciones distintas en función de sus características sectoriales y locales específicas, como garantizar el acceso de los jóvenes al desarrollo de competencias para permitir su participación plena y efectiva en la economía local, así como un entorno propicio para promover la inclusión económica y la iniciativa empresarial.

(c) **Invertir en industrias intensivas en mano de obra y en crecimiento,** incluidas la vivienda y las infraestructuras, al tiempo que se garantiza una relación sostenible con los recursos naturales. Hay muchas estrategias que los GLR pueden implementar, ya sea directamente o apoyando iniciativas privadas; entre ellas se incluyen la inversión en el entorno construido y la mejora de las instalaciones infraestructurales. Los asentamientos humanos requieren mejoras sustanciales en las infraestructuras, las cuales son necesarias para promover la economía, pero la propia implementación de dichas infraestructuras también puede generar un empleo muy necesario. Siempre que sea posible, debe fomentarse el uso de **técnicas que requieran mucha mano de obra** y adoptar un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género y diversidad. En muchos casos, es una opción mejor que emplear técnicas intensivas en capital tanto en términos de coste como de calidad y, al mismo tiempo, crea empleo adicional. Si se **contrata personal local** los salarios entran en la economía local, con los consiguientes efectos multiplicadores que contribuyen al desarrollo del territorio local. Este tipo de inversión puede estimular las economías locales, crear ganancias inmediatas de empleo y tener un impacto a largo plazo en los ingresos, así como en las condiciones de vida y de trabajo.

La creación de empleo no solo debe dirigirse al sector privado, sino también al **trabajo público**. Los GLR no son entidades abstractas, sino que cuentan con trabajadores públicos, y los trabajadores son los actores que realmente prestan los servicios públicos locales. Por lo tanto, las autoridades públicas deben disponer de recursos humanos adecuados y ofrecerles un trabajo digno.

Los GLR también pueden fomentar el crecimiento del empleo y aplicar mejores condiciones laborales en sectores en los que no participan directamente a través del apoyo a la iniciativa empresarial privada. Puede lograrse, por ejemplo, a través de la **contratación pública** (véase el recuadro 8.8). Esto es especialmente importante para las microempresas y las pequeñas empresas, que son responsables de una proporción significativa del empleo local. La creación de puestos de trabajo debe basarse en políticas fundamentadas en la evidencia, apoyadas por mejoras en la recopilación de indicadores sociales: desglosados por geografía, edad, sexo, raza y etnia, y otros factores que se consideren adecuados en el contexto concreto.

(d) **Promover un entorno empresarial propicio** que favorezca la inversión privada en todos los sectores prioritarios, tanto formales como informales, mediante el establecimiento de marcos normativos, políticas agrarias y sistemas financieros reforzados y más transparentes. Ello incluye:

- **Marcos normativos eficientes y transparentes:** para una gobernanza local eficaz, las instituciones deben ser responsables, fiables y transparentes. Es necesario desarrollar su capacidad y experiencia a todos los niveles, incluidas las funciones de desarrollo económico de los GLR. Para ello, es necesario reforzar y mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas gubernamentales y aumentar la transparencia. Y, lo que es más importante, el marco regulador debe ser adecuado a su finalidad, inclusivo y justo. Deben revisarse tanto las normativas territoriales como las empresariales para crear un entorno propicio que ayude a las unidades de producción a establecerse y a expandirse. Esto incluye, entre otros elementos: (a) actualizar las normativas y ordenanzas obsoletas que puedan obstaculizar el desarrollo de las empresas, añadir costes adicionales y dificultar la formalización de los productores informales; (b) garantizar que existan normativas equilibradas para el uso de los espacios públicos (teniendo en

Fuente: Edouard Ma. Unsplash.
Comercios locales en Tokio, Japón.

cuenta que muchas empresas no disponen de otro lugar desde el que operar y que, al mismo tiempo, es necesario organizar los espacios públicos), y (c) modificar la normativa en materia de vivienda para tener en cuenta el crecimiento de las empresas con base en el domicilio propio.

- **Políticas del suelo:** el suelo es, por definición, un recurso local. También es un recurso finito, escaso y estratégico para el desarrollo económico endógeno. Para la mayoría de las personas pobres de los países en desarrollo, el suelo no es solo un medio primordial para asegurarse un techo, sino también para generar un medio de subsistencia. Es el principal vehículo para permitir la inversión y la transferencia de activos entre generaciones. Teniendo en cuenta que el suelo representa una gran parte de la cartera de activos de las poblaciones pobres, garantizar unos derechos de propiedad seguros (a menudo basados en la tierra que ya poseen) para estas poblaciones en toda su diversidad puede aumentar enormemente la riqueza neta de las personas pobres. Si los derechos de propiedad están mal definidos, o no pueden hacerse cumplir a bajo coste, los trabajadores y empresarios se verán obligados a gastar valiosos recursos en defender sus tierras, y eso hace que no puedan emplear su tiempo y esfuerzo en tareas más productivas. En definitiva, es importante prestar atención a las políticas agrarias para lograr un crecimiento endógeno. Todos los trabajadores, independientemente de su sexo o capacidad, necesitan lugares seguros en los que vivir (que también son activos) y las empresas necesitan lugares seguros en los que producir.

La seguridad, en términos del lugar donde vivir y producir, adquiere especial importancia cuando se trabaja desde casa. Cada vez son más los trabajadores que recurren a esta fórmula, por las dificultades que implica alquilar una oficina para poder trabajar de forma independiente, porque compaginan el trabajo doméstico con el remunerado o porque ahora muchas empresas operan en línea. El trabajo basado en el domicilio no solo afecta a la parte alta del mercado (a quienes trabajan a través de internet), sino también a un gran número de trabajadores de rentas bajas y medias que proporcionan bienes y servicios, como comida precocinada, textiles, prendas de vestir y reparación de equipos, entre otros bienes y servicios. Las políticas de uso del suelo pueden, y deben, abordar la expansión de las empresas basadas en domicilios, ya que este hecho tiene implicaciones para las normativas de zonificación.

Aunque un porcentaje significativo de la población activa recurre al trabajo desde casa, muchas otras personas trabajan desde espacios públicos. Los GLR desempeñan un papel crucial a la hora de definir cuestiones como el uso de los mercados públicos y la forma de proteger las actividades económicas informales que tienen lugar en ellos. Además del gran número de vendedores y vendedoras ambulantes, existen muchas otras

personas que también trabajan en terrenos públicos, como las que se dedican a la agricultura urbana en terrenos colectivos.

La ciudad de **Shenzhen** (China) ofrece un interesante ejemplo de política agraria integral. Antes de los años 1980, Shenzhen estaba formada por un conjunto de pueblos pesqueros y agrícolas con una población de 300.000 habitantes. En solo unas décadas, la ciudad se convirtió en una de las potencias económicas de China, con una población de más de 20 millones de habitantes. A pesar de los muchos beneficios que traen consigo el crecimiento económico y el desarrollo urbano, las comunidades existentes con frecuencia se quedan abandonadas o tienen que desplazarse. El gobierno nacional y el de Shenzhen permitieron que los aldeanos conservaran sus derechos sobre el suelo y llevaran a cabo el desarrollo privado por su cuenta. De este modo, dotaron a cada comunidad de un suelo urbano extremadamente valioso y de la capacidad de beneficiarse del desarrollo económico[53].

Los mismos derechos que permiten al sector privado utilizar el suelo de forma eficiente también pueden dar al gobierno la potestad de imponer responsabilidades a los propietarios por el bien público. Entre ellas se incluye la responsabilidad de pagar impuestos y de adherirse a los planes de uso del suelo. La política del suelo contribuye a la salud fiscal de la autoridad municipal de dos maneras importantes: a través de ingresos sostenibles basados en el suelo y a través de decisiones equitativas y productivas sobre el uso del suelo. Un mejor acceso a las oportunidades se traduce en mejores resultados, tanto a escala individual como colectiva, y la política del suelo puede ser un instrumento fundamental para lograrlo. El capítulo 4 analiza con más detalle el acceso al suelo en el marco de la comunalización.

- **Sistemas financieros locales:** las ciudades necesitan fuentes de ingresos previsibles, seguras y sustanciales para poder mantener sus servicios, infraestructuras y desarrollo económico. La inversión inicial para crear empresas y puestos de trabajo es fundamental para generar excedentes y los consiguientes ingresos fiscales de la actividad económica con los que financiar el gasto público. Ello puede ayudar a romper el círculo vicioso de la falta de financiación pública para infraestructuras (y otras necesidades) que conduce a la falta de contribuciones financieras de empresas y trabajadores.

  El acceso inclusivo a los bienes públicos básicos, como el agua potable, el saneamiento, los parques, las escuelas, el transporte y la vivienda, depende de que los GLR funcionen correctamente y dispongan de recursos suficientes. Los sistemas fiscales son motores de la acción pública, pues proporcionan los recursos necesarios para promover y mejorar el bienestar cívico. Un sistema fiscal eficiente aumenta los ingresos y, al mismo tiempo, minimiza los efectos secundarios no deseados del desarrollo. Además, un sistema fiscal equitativo impone obligaciones a los contribuyentes en proporción a sus recursos. Por lo que respecta específicamente al suelo, es necesario avanzar en las metodologías de valoración del suelo para comprender mejor su precio, medir los costes y beneficios de las políticas públicas y reforzar las instituciones encargadas de recaudar impuestos sobre la propiedad. También es importante poder evaluar los efectos de las normativas sobre el uso del suelo, identificar buenas prácticas, introducir mecanismos de devolución del valor del suelo para aumentar la oferta de suelo con servicios y reducir la informalidad.

(e) **Promover una gobernanza transparente, responsable y representativa.** El crecimiento y el desarrollo locales deben producirse dentro de un marco regulador adecuado que permita y fomente los medios de subsistencia en lugar de destruirlos. Los GLR pueden reforzar la voz de los trabajadores y su derecho a organizarse. El diálogo social desempeña un papel importante en la creación y el mantenimiento del empleo. Puede utilizarse, por ejemplo, en situaciones de crisis, para ayudar a alcanzar acuerdos con las empresas para que no despidan a los trabajadores. Hay muchos buenos ejemplos de ello que surgieron tras la crisis financiera mundial de 2007-08, y de nuevo durante la crisis de la COVID-19. En **Hong Kong**, por ejemplo, el sector de la construcción se vio gravemente afectado por la crisis financiera: el desempleo aumentó y obligó a muchos trabajadores de la construcción que llevaban más de 20 años en el sector a buscar empleo en otros sectores. Para hacer frente a la crisis, el Sindicato de la Industria del Hormigón (CITU, por sus siglas en inglés) entabló conversaciones con la organización Mass Transit Railway Corporation (MTRC), creada en 1975 y cuyo único accionista era el gobierno de Hong Kong. El otro operador ferroviario propiedad del gobierno, la Kowloon Canton Railway Corporation, se había fusionado con la MTRC en

53 Michael Castle-Miller, «Unexpected Laboratories within the State-Sanctioned Laboratory: Shenzhen's Urban Villages», Working Paper, 2014, https://bit.ly/3mgMLeL; Juan Du, *The Shenzhen Experiment The Story of China's Instant City* (Cambridge: Harvard University Press, 2020), https://bit.ly/3xfV1RE.

Recuadro 8.5

Agenda para impulsar el empleo local y las oportunidades de subsistencia

Un ejemplo conocido de fomento de las asociaciones locales lo ofrecen las agencias de desarrollo económico local. Se crean por iniciativa de los gobiernos locales y suelen reunir a los sectores público y privado para estimular las redes económicas locales y promover la creación de empleo y el desarrollo de pequeñas empresas. Las tres ADEL implementadas en **KwaZulu-Natal** (Sudáfrica) promueven el comercio y la inversión en la región de Harry Gwala y se centran en proyectos que creen empleo.

Los GLR comprometidos con la acogida y la integración de migrantes y refugiados actualmente están aplicando mecanismos para facilitar su acceso a un empleo de calidad. En **Barcelona** (España), Barcelona Activa, la agencia responsable de la actividad de inserción laboral dentro de la ciudad, es una ADEL que ha coordinado programas de capacitación para personas migrantes con las necesidades del mercado local y que presta apoyo a los emprendedores migrantes. En la misma ciudad, el programa *Trabajo en los barrios* se ha puesto en marcha en doce barrios diferentes elegidos por sus elevadas tasas de desempleo. Facilita el acceso al empleo y promueve la revitalización socioeconómica de estas zonas. La territorialización de las políticas que fomentan el acceso a unos medios de subsistencia dignos también ha permitido a los GLR (re)localizar el empleo; de este modo, ha sido posible compensar los desequilibrios espaciales y reducir las desigualdades.

Las minorías étnicas y religiosas, que tienden a enfrentarse a obstáculos específicos a la hora de acceder al empleo o a estar muy concentradas en un número limitado de sectores, también pueden beneficiarse de políticas de empleo específicas. Desde finales de los años noventa, las comunidades indígenas también han sido objetivos prioritarios de las políticas de desarrollo de **Ciudad de México** (México). Actualmente, un programa ofrece apoyo a las mujeres indígenas y a otras mujeres que viven en las zonas más rurales del territorio de la ciudad. También les proporciona equipamiento y asistencia técnica para apoyar sus actividades productivas.

Cada vez son más los GLR que tienen en cuenta la importancia del sector informal. El ayuntamiento de **Ahmedabad** (India) ha colaborado con un comité de vendedores en el diseño del nuevo mercado de Bhadra Fort y en el proceso de asignación de espacio en el mismo. Al fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas empresas, los GLR también pueden dar a los trabajadores informales la posibilidad de mejorar su situación y favorecer su transición al empleo formal.

Fuente: Cécile Roth (CGLU Investigación), «Agenda to boost local jobs and livelihood opportunities», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022)

2007. Posteriormente, los trabajadores (a través de CITU) y los empresarios (MRTC) se dirigieron al gobierno de Hong Kong para dialogar sobre el inicio de las obras de construcción de los proyectos de infraestructura que se habían propuesto anteriormente. El diálogo fue fructífero y llevó al gobierno de Hong Kong a aprobar 12.000 millones de HKD para la construcción del proyecto West Island Line. Las obras de este nuevo proyecto comenzaron en agosto de 2009 y crearon 5.000 nuevos puestos de trabajo en el sector de la construcción[54].

Es necesario abordar las iniciativas para superar las barreras que han obstaculizado el diálogo social a escala local. Existen varios ejemplos de buenas prácticas de diálogo local en todo el mundo, como las de **Marikina** (Filipinas) y las iniciativas municipales para promover programas de trabajo digno en Brasil[55]. Las ADEL también pueden ser un vehículo para el diálogo social y, a su vez, proporcionar una poderosa plataforma para mejorar la calidad del trabajo.

El recuadro 8.5 destaca ejemplos de promoción de empleos y medios de subsistencia locales basados en

54 Van Empel y Werna, «Labour oriented participation in municipalities: How decentralized social dialogue can benefit the urban economy and its sectors».

55 Van Empel y Werna.

un enfoque de desarrollo local. Dos de estos ejemplos están especialmente relacionados con las ADEL.

4.2 Apoyar la economía social y solidaria

Tal y como se explica al principio de la sección 4, las estrategias que se presentan no son paralelas, sino que intersecan y se refuerzan mutuamente. La subsección anterior se ha centrado en el crecimiento endógeno, con una mención especial al DEL. Los GLR han utilizado muchas veces la economía social y solidaria (ESS) como punto de partida para orientar el desarrollo económico en sus respectivos territorios. La ESS engloba organizaciones y empresas con objetivos sociales, y a menudo medioambientales, que se guían por los principios y prácticas de la cooperación, la solidaridad y la autogestión democrática y en las que el poder de decisión no está vinculado al peso del capital local. Se trata de una estrategia importante a través de la cual los GLR pueden contrarrestar la presión que ejercen las fuerzas competitivas del mercado que, tal y como se aborda en la sección 3, se han desarrollado sin tener en consideración las cuestiones sociales ni la solidaridad. Muchos GLR han utilizado la ESS para hacer prosperar a sus territorios. A continuación se ofrecen varios ejemplos.

Las organizaciones, relaciones y actividades que cumplen los principios distintivos de la ESS son muchas y variadas. Los tipos más comunes son[56]:

- cooperativas,
- organizaciones sin ánimo de lucro,
- asociaciones que ejercen una actividad económica,
- fideicomisos o grupos de ahorro (muchas veces formados para organizar actividades relacionadas con las finanzas),
- fundaciones, y
- entidades que dan prioridad a los objetivos sociales y medioambientales por encima del beneficio.

Y este abanico todavía puede ampliarse más. También puede incluir, por ejemplo, la contratación comunitaria[57]. Ello permite a las comunidades de bajos ingresos formular acuerdos con las autoridades contratantes para ejecutar obras de infraestructura y, a todos los efectos, operar como contratista. Se trata de utilizar los principios fundamentales de organización y negociación para mejorar el acceso de las comunidades marginadas a los recursos productivos, los servicios sociales básicos y el empleo remunerado. Puesto que el contratista es una organización de base comunitaria, tiene una ética social y redistributiva. Ello permite a los GLR desempeñar un papel como organismos de financiación o como clientes y relacionarse directamente con las comunidades de base.

Existen numerosos ejemplos de implementación satisfactoria de diferentes modalidades de ESS en todo el mundo. El municipio de **Córdoba** (España) ha adoptado el *Pacto por una Economía Social y Solidaria* como vector fundamental para la cohesión social y para una distribución más equitativa de la riqueza, así como para la defensa de los valores de sostenibilidad, igualdad, equidad y participación[58]. Por otro lado, han aparecido cooperativas en muchos sectores de la economía. El municipio de **Meyrin** (Suiza) ha concedido derechos de construcción a siete cooperativas de viviendas y a una fundación. Todas ellas están reconocidas como propietarias de proyectos de utilidad pública y se benefician de instrumentos financieros públicos que facilitan su acceso a créditos para la construcción. Con estos mecanismos, que incluyen garantías hipotecarias y préstamos a bajo interés, las cooperativas de viviendas solo tienen que asegurar una participación mínima en el capital (10 % del coste total del proyecto). En el mismo barrio también había otro tipo de cooperativa: un «supermercado agrícola participativo». Con la asistencia técnica y el liderazgo de un agricultor local, en 2015 se creó una asociación de apoyo que obtuvo una subvención cantonal para poner en marcha su proyecto[59].

En **Montreal** (Canadá), la comunidad de Milton Parc se enfrentó a un gigantesco promotor inmobiliario y salvó un barrio entero, que posteriormente transformó en uno de los mayores planes de vivienda cooperativa de la historia de Canadá. La redacción de un reglamento, denominado *Declaración de Copropiedad*, aseguró la tenencia de los habitantes y garantizó que cada inquilino recuperara su vivienda una vez renovada. Esta declaración fue única porque incluyó restricciones relativas a la responsabilidad

56 UNRISD, «Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy» (Ginebra, 2021), https://bit.ly/3Qe3MUW.

57 Jane Tournée y Wilma Van Esch, «Community contracts in urban infrastructure works: practical lessons from experience», Socio-Economic Technical Papers (SETP) No. 13 (Ginebra, 2001), https://bit.ly/3PWgZS9.

58 Ayuntamiento de Córdoba, «Plan Municipal de Paz y Solidaridad 2018-22» (Córdoba, 2018), https://bit.ly/3NpwArs.

59 Red CoHabitat, «More than housing: multiple use cooperatives for the transition towards sustainable neighbourhoods and cities», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

social y la prohibición de la especulación en 616 apartamentos de 15 cooperativas de viviendas, ubicados en 146 edificios residenciales y dos edificios comerciales de valor histórico y comunitario del barrio[60].

Desde 1988, y en particular desde la creación del Fondo Municipal de Desarrollo y Solidaridad, la ciudad de **Dakar** (Senegal) apuesta por programas de economía social y solidaria dedicados a los y las jóvenes y a los emprendedores. **Abiyán** (Costa de Marfil) ya ha creado una ventanilla única para la economía social y la economía compartida. Asimismo, el municipio de **Bamako** (Mali) ha incluido la economía social y solidaria en su programa de desarrollo, que pretende promover y apoyar las cooperativas, las asociaciones profesionales y las agrupaciones de interés económico[61]. **Preston** (Reino Unido) ha tratado de desarrollar modelos de desarrollo económico urbano equitativos con fuertes vínculos con las cooperativas locales. A partir de las experiencias de empresas similares, que van desde las prósperas cooperativas de **Cleveland** (EE. UU.) hasta las del **País Vasco** (España), el gobierno local de Preston ha apoyado a las cooperativas locales, así como a los fideicomisos de la tierra, los fondos de pensiones municipalizados y los bancos comunitarios. También ha redirigido fondos presupuestarios hacia empresas cooperativas que emplean a personal local y realizan una contribución social a la comunidad local. El gobierno local ha creado un enfoque integral y democrático del desarrollo económico local a través de una red federada de cooperativas propiedad de los trabajadores, que rinden cuentas a fideicomisos comunitarios[62].

El recuadro 8.6 ofrece más ejemplos de otras partes del mundo.

Tal y como se ha mencionado anteriormente respecto a los obstáculos a la prosperidad, la economía colaborativa incluye nuevas relaciones laborales (aunque, a veces, poco claras) y normas de competencia, pero también puede asociarse a la solidaridad. Ejemplos de ello son los intercambios colaborativos entre iguales a escala de barrio y de ciudad (por ejemplo, las plataformas para compartir bicicletas, el *cohousing* y las actividades de reparación, como la plataforma de aprendizaje en línea *Skillshare*). De hecho, muchos municipios ya están muy comprometidos con la economía colaborativa. En **Barcelona** (España), por ejemplo, el *Programa de Tiempo y Economía de los Cuidados* está organizando un proyecto de banco de tiempo en cooperación con la red comunitaria de barrios y la *Associació Salut i Família* (*Asociación Salud y Familia*). El tiempo de trabajo se intercambia entre personas que

60 Red CoHabitat.

61 Cécile Roth (CGLU Investigación), «Agenda to boost local jobs and livelihood opportunities», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

62 Matthew Thompson, «What's so new about New Municipalism?», *Progress in Human Geography* 45, n.º 2 (2021): 317–342.

Recuadro 8.6

Utilizar la economía social y solidaria para construir caminos económicos alternativos

El gobierno de **Seúl** (República de Corea) ha creado una alianza público-privada para la formulación de políticas de economía social y la creación del *Centro de Economía Social*, la *Academia de Economía Social* y el *Fondo de Inversión Social*. La academia ha desarrollado e impartido 45 cursos, ha administrado 131 cursos y ha ayudado a un total de 7.960 alumnos. El fondo apoya a las empresas sociales, y en 2019 aportó 10.000 millones de KRW en financiación.

En la **ciudad-región de Liverpool** (Reino Unido), el Panel de Economía Social contribuyó a crear una plataforma que exigía a los sectores de la ESS de la ciudad-región trabajar juntos de forma sistemática. Existen muchas iniciativas similares, como por ejemplo *Kindred*: una sociedad de interés comunitario independiente que ofrece financiación adaptada a las necesidades de la ESS.

Una de las prioridades del gobierno local de **Barcelona** (España) fue desarrollar el *Plan de Impulso de la Economía Social y Solidaria (2016-2019)*. Una innovación institucional fue la creación del Área de Participación Ciudadana, que es un órgano informal de consulta y toma conjunta de decisiones que se centra en las políticas públicas relacionadas con la ESS.

El gobierno de **Durban** (Sudáfrica) ha establecido un entorno de ESS a través de su *Plan de Desarrollo Cooperativo*. Entre sus actores se encuentran departamentos y organismos del gobierno nacional, su administración provincial, el propio municipio, universidades, bancos, organizaciones y empresas de ESS y empresas con ánimo de lucro. El plan ha proporcionado formación y asistencia administrativa y técnica para ayudar a mejorar el rendimiento y la sostenibilidad de la ESS. El *Plan de Incentivos a las Cooperativas* proporciona capital inicial y equipamiento por un valor máximo de 350.000 ZAR por cooperativa, así como acceso a servicios de incubación de empresas.

Fuente: Mercedes Aguilar, Paula Bejarano, y Juan Carlos Díaz (Comisión de Desarrollo Económico Local de CGLU), «Social, solidarity, and circular economy to build alternative economic paths», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

realizan tareas cotidianas. Puede tratarse, por ejemplo, de cuidar a un niño enfermo, leer libros a personas mayores, ayudar con los deberes del colegio, cuidar de animales domésticos o plantas, reparar cosas o simplemente acompañar a la gente a pasear. Los ciudadanos y ciudadanas pueden canjear el tiempo que invierten en forma de créditos de tiempo de trabajo de otras personas que otro día realizarán servicios para ellos. La ciudad cuenta actualmente con 28 bancos de tiempo en su sitio web. Las redes entre iguales de internet ayudan a mantener los bancos de tiempo y proporcionan redes de intercambio de conocimientos, mercados de intercambio y otras iniciativas de colaboración que contribuyen a optimizar la gestión del tiempo y los recursos de las personas.

Normalmente, las organizaciones y empresas de ESS tienen ventajas comparativas en determinadas actividades centradas en el empleo y que requieren mucho personal, como el suministro de bienes y servicios colectivos para satisfacer las necesidades básicas, la ampliación del acceso de las personas a la financiación, la gestión de recursos comunes o compartidos, la protección y regeneración del medioambiente y la adaptación progresiva de los sistemas económicos. Sin embargo, a veces también se dedican a otras formas de actividad más intensivas en capital, como la fabricación y la transformación. Los modelos de producción y consumo que emplean las organizaciones de ESS suelen ser más sostenibles desde el punto de vista medioambiental que los de las empresas con ánimo de lucro, ya que tienen más en cuenta las condiciones medioambientales locales. Además, la actividad de la ESS normalmente está asociada a circuitos localizados de producción e intercambio, que suelen ser mejores, y no solo para satisfacer las necesidades básicas, sino también para abastecer el desarrollo económico local mediante la generación de ingresos y el impulso de la demanda y los beneficios (o excedentes) locales. Estos beneficios pueden reinvertirse posteriormente en la creación de más empleos dignos, ya sea dentro de las empresas en cuestión o mediante el apoyo a proyectos comunitarios locales. Por último, además de sus propias actividades económicas, las organizaciones de la economía social y solidaria (OESS) suelen participar en movimientos más amplios de la sociedad civil que presionan y solicitan a los gobiernos mejores infraestructuras y servicios y contribuyen a una mayor cohesión social a través de otras diversas funciones sociales.

Tal y como se indica en el capítulo 4, existe una estrecha relación entre la economía solidaria y los bienes comunes económicos. Esto sugiere que las OESS también pueden contribuir a promover prácticas de comunalización. Entre los ejemplos de este tipo de prácticas mencionados en el capítulo 4 se incluyen las economías populares de trueque e intercambio en el mercado de La Salada, en **Buenos Aires** (Argentina), y los grupos de ayuda mutua en **Milán** y **Nápoles** (Italia), y en **Atenas** (Grecia), que han reutilizado las infraestructuras de los barrios para producir y distribuir alimentos, consumibles y servicios sanitarios básicos.

El interés por la ESS ha aumentado considerablemente en los últimos años, sobre todo a raíz de la crisis financiera mundial de 2008 y de la pandemia de la COVID-19, cuando los actores políticos intensificaron la búsqueda de una alternativa a la situación actual. Por consiguiente, la ESS se está empezando a considerar como un medio estratégico viable para implementar los ODS. Además, algunas coaliciones y alianzas internacionales clave se han sumado a esta iniciativa, como el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, la Red Intercontinental para la Promoción de la Economía Social y Solidaria, el Foro Internacional de la ESS (antes conocido como los «Encuentros del Mont Blanc») y el Foro Mundial de la Economía Social. Todas ellas han contribuido a aumentar la visibilidad y a profundizar en la comprensión de la ESS en los círculos políticos internacionales, sobre todo en lo que respecta a su papel fundamental en la transformación de las relaciones y actividades sociales y económicas. El recuadro 8.7 ilustra la magnitud de las OESS.

Fuente: Joël Muniz, Unsplash.
Donación de alimentos.

Recuadro 8.7

Organizaciones y empresas de ESS

Según datos de la Unión Europea para 2022, actualmente sus Estados miembros cuentan con más de 2,8 millones de OESS, que proporcionan 13,6 millones de puestos de trabajo y representan el 8 % del PIB de la Unión. A escala mundial, en 2017 había más de 27,2 millones de personas trabajando en cooperativas en todo el mundo, de las cuales alrededor de 16 millones eran empleados de cooperativas y 11,1 millones eran socios-trabajadores; ello constituía al menos el 9,46 % de la población mundial empleada. Se calcula que existen, como mínimo:

- en África, 375.375 cooperativas, que emplean a más de 1.939.836 personas;
- en Asia, 2.156.219 cooperativas, que emplean a más de 7.426.760 personas;
- en Oceanía, 2.391 cooperativas, que emplean a más de 75.438 personas;
- en América, 181.378 cooperativas, que emplean a más de 1.896.257 personas;
- en los países europeos miembros de la Unión, 143.226 cooperativas, que emplean a más de 4.207.744 personas, y
- en los países europeos no miembros de la Unión, 221.960 cooperativas, que emplean a más de 4.710.595 personas.

Fuente: UNRISD, «Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy» (Ginebra, 2021), https://bit.ly/3Qe3MUW.

Las OESS pueden utilizar numerosos instrumentos financieros nuevos, con la salvedad de que los GLR deben examinar detenidamente su viabilidad y funcionalidad para cada necesidad concreta y en cada contexto local:

- **Bonos de impacto social:** un gobierno (y a menudo un municipio) formaliza un acuerdo tripartito con inversores privados potenciales y con las OESS que estén dispuestas a coinvertir y prestar un servicio. Si todo va bien, las OESS reinvierten su parte de los beneficios para ampliar o consolidar sus operaciones.
- **Inversión de impacto (o inversiones sociales de capital riesgo):** inversiones dirigidas a empresas, organizaciones y fondos con la intención de generar un impacto social o medioambiental mensurable junto con un rendimiento financiero del capital invertido.
- **Monedas complementarias (o sociales):** una forma de permitir que la riqueza generada circule dentro de un territorio sin que se desvíe hacia territorios exteriores. Pueden utilizarse para favorecer las compras y los intercambios con objetivos claramente sociales y medioambientales, fomentar la solidaridad local y ayudar a los grupos desfavorecidos. Por ejemplo, la ciudad de **Barcelona** (España) ha puesto en marcha un proyecto piloto de moneda social llamado *Recurs Econòmic Ciutadà* (*Recurso Económico Ciudadano*), que consiste en un sistema de intercambio digital de igual valor que el euro abierto a todos los ciudadanos y ciudadanas.
- **Donación de parte de los impuestos:** permite a los contribuyentes destinar una parte de los impuestos que deben pagar a apoyar la ESS; este sistema ya se ha aplicado en Italia a escala del gobierno central[63]. Dado que también existen impuestos regionales y municipales, los GLR pueden aplicar esta idea en sus respectivos territorios.
- ***Crowdfunding*:** la tecnología digital ha aportado muchas formas nuevas de conectar proyectos y organizaciones con financiadores grandes e institucionales, pero también con inversores y donantes individuales y a pequeña escala. El *crowdfunding* o microfinanciación ha evolucionado como una importante estrategia alternativa para financiar las OESS en las primeras fases de su desarrollo.

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social ha elaborado una serie de directrices que ofrecen una orientación detallada a los GLR interesados en promover y apoyar la ESS. La información que facilita abarca desde asesoramiento sobre políticas hasta marcos jurídicos, planes de desarrollo, desarrollo de capacidades y estrategias

63 Samuel Barco Serrano et al., «Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems» (Ginebra, 2019), https://bit.ly/3awEoZY.

financieras. La OIT también ha publicado información y ha trabajado para promocionar la ESS, con un énfasis especial sobre el personal[64].

Tal y como ya se ha mencionado, la ESS no solo engloba objetivos sociales, sino también medioambientales. Estos últimos pueden tener un gran impacto, por lo que es importante dedicar un espacio específico para abordarlos.

4.3 Promover la circularidad

Cabe destacar de nuevo que las estrategias que se presentan en este capítulo no son paralelas, sino que se respaldan mutuamente. Igual como pasa con la ESS, los GLR también han utilizado la circularidad para orientar el desarrollo económico de sus territorios.

La economía circular es un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar los materiales y productos existentes tantas veces como sea posible. De este modo, se amplían los ciclos de vida de muchos productos. De acuerdo con los objetivos de la Agenda 2030 para la protección de las personas, el planeta y la prosperidad, alcanzar el desarrollo sostenible implica provocar un cambio importante en la conciencia económica (en relación con la competitividad, la producción y el consumo). Este hecho también implica una transición de los modelos lineales hacia los circulares («ciclos naturales»), que ofrecen el potencial para hacer frente a los retos medioambientales actuales y generar nuevas oportunidades de negocio y crecimiento económico. Las prácticas que fomentan un modelo de economía circular ayudan a redefinir el concepto de crecimiento y se centran en los beneficios que puede aportar a toda la sociedad. Se basan en tres principios transformadores clave:

> (a) conservar y mejorar el capital natural controlando las reservas finitas y equilibrando los flujos de recursos renovables;
>
> (b) optimizar el uso de los recursos y rotar los productos, componentes y materiales para garantizar su máxima utilidad en todo momento, tanto en términos de ciclos técnicos como biológicos, y
>
> (c) promover la eficiencia del sistema y encontrar, destacar y eliminar las externalidades negativas[65].

Aunque la «ecologización de la economía» no aumentará de por sí la igualdad intraterritorial, puede ser un factor que ayude a alcanzar este objetivo. Sin embargo, las iniciativas ecologistas deben integrarse en un enfoque ético, es decir, los valores medioambientales solo tienen sentido si van de la mano de unos valores de igualdad socioeconómica. De lo contrario, el medioambiente se protegerá solo en beneficio de pocas personas. La ecologización de la economía también es estratégica desde el punto de vista pragmático, porque, a corto plazo, es mucho más probable que atraiga más apoyo e inversión a un municipio o región determinados que cualquier planteamiento que se perciba como no ecológico. A largo plazo, la resiliencia y la sostenibilidad se van a basar necesariamente en una economía verde. De lo contrario, el territorio (y el planeta) colapsarán.

El capítulo 7, **Renaturalizar**, analiza detalladamente estos planteamientos y cómo aplicarlos a los retos medioambientales y relacionados con la urbanización. Debido a una serie de problemas relacionados entre sí, y como consecuencia del hecho de seguir haciendo «lo de siempre», el mundo está experimentando lo que se ha denominado como un «sobregiro ecológico». Se refiere a la situación en la que la demanda de la humanidad supera lo que la biosfera de la Tierra puede proporcionar a través de su capacidad de renovación. El sobregiro ecológico ha seguido creciendo a lo largo de los años y alcanzó un déficit del 50 % en 2008: eso significa que la Tierra tarda 1,5 años en regenerar los recursos renovables que las personas utilizan cada año y en absorber el exceso de CO_2 que se produce en el mismo período. Los escenarios moderados proyectados por las Naciones Unidas sugieren que, si las tendencias actuales de producción y consumo mundiales se mantienen, en la década de 2030 necesitaremos el equivalente a dos Tierras para mantenernos. Para establecer el camino Renaturalizar es necesario, pues, un cambio de comportamiento y avanzar hacia territorios más equitativos. La concentración extrema de recursos, y las desigualdades resultantes, han ido acompañadas de un aumento de los problemas medioambientales. La redistribución es una condición necesaria para lograr un futuro más sostenible.

Además de muchos otros efectos negativos, los problemas medioambientales también afectan a la vida, el bienestar y la productividad de los trabajadores

64 Véase, por ejemplo: Bénédicte Fonteneau y Ignace Pollet, «The Contribution of the Social and Solidarity Economy and Social Finance to the Future of Work» (Ginebra, 2019), https://bit.ly/3x97erc. Más publicaciones disponibles en: OIT, «Social and Solidarity Economy», 2022, https://bit.ly/3GULyU7.

65 Mercedes Aguilar, Paula Bejarano, y Juan Carlos Díaz, «Social, solidarity, and circular economy to build alternative economic paths», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

Fuente: Mike Bing. Flickr.
Un recolector de basura en Tel Aviv, Israel.

y trabajadoras urbanos, ya que limitan su desarrollo social y económico. Los trabajadores más pobres suelen llevarse la peor parte de las enfermedades y dolencias que transmiten los vectores ambientales. Suelen ir asociadas a la falta de acceso al agua potable y al saneamiento, las inundaciones, la contaminación acústica, el hacinamiento, el crecimiento urbano descontrolado, los accidentes de tráfico, la contaminación del aire exterior e interior, y el uso de materiales de construcción inadecuados que pueden provocar la exposición a condiciones térmicas extremas, entre otros problemas[66].

Las iniciativas para mejorar el entorno urbano no solo contrarrestarán estos impactos, sino que también tendrán el potencial de generar nuevas empresas y empleo. Al mismo tiempo, como las acciones para mejorar el medioambiente urbano requieren la participación activa de trabajadores y empresas, es necesario aumentar las competencias, mediante la formación en tecnologías verdes, y también garantizar unas condiciones de trabajo dignas y desarrollar municipios y regiones más ecológicos.

Un buen ejemplo de estrategia integrada de economía circular es el municipio de **Ámsterdam** (Países Bajos). Su objetivo es reducir a la mitad el uso de nuevas materias primas para 2030 y lograr la circularidad total para 2050. Para alcanzar este objetivo, ha definido tres cadenas de valor: (a) bienes de consumo (principalmente relacionados con productos como la electrónica, los textiles y los muebles); (b) construcción (incluidos el diseño, la construcción y la renovación de viviendas y otros edificios, así como el diseño de espacios públicos, desde carreteras y puentes hasta zonas de juego y parques), y (c) flujos de alimentos y residuos orgánicos. Se considera muy importante promover la longevidad de los productos. Por ello, se han creado «pasaportes de materiales» que contabilizan los materiales reutilizables procedentes de derribos y fomentan el uso de materiales más sostenibles en la construcción de edificios. Se han impuesto medidas similares a restaurantes y hoteles para animarlos a donar alimentos sobrantes en lugar de tirarlos. Un ejemplo de colaboración en el sector de la hostelería es el Circular Hotels Frontrunner Group, una importante red de 22 hoteles que colaboran con la ciudad, y con sus propios proveedores, para encontrar formas de reducir el desperdicio de alimentos y el consumo innecesario de materiales[67].

El capítulo 7 explica cómo se pueden combinar las agendas medioambientales y laborales: en **Belo Horizonte** (Brasil), la inclusión de los recicladores y recicladoras en el sistema de gestión de residuos sólidos combina la protección del medioambiente con la de los derechos de los trabajadores. La experiencia consistió en coordinar un enfoque de economía verde, que es al mismo tiempo inclusivo y favorable para las personas pobres, y representa las demandas de los recicladores, organizados y no organizados, con el trabajo a escala de toda la ciudad. El *Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía* ha demostrado que unas estructuras de gobernanza deliberativa más amplias son fundamentales para avanzar en el ámbito de la renaturalización justa. El foro es una plataforma que reúne a distintos actores, entre los que se encuentran los recicladores y los recolectores informales de escombros, y los implica en la planificación, la ejecución y el seguimiento de los planes de reciclaje[68]. Esta iniciativa promueve unas

66 OMS, «Health in the green economy: health co-benefits of climate change mitigation - housing sector» (Ginebra, 2011).

67 Aguilar, Bejarano, y Diaz, «Social, solidarity, and circular economy to build alternative economic paths».

68 Sonia Dias, «The Municipal Waste and Citizenship Forum: A Platform for Social Inclusion and Participation», WIEGO Policy Brief (Urban Policies) No. 5, 2011, https://bit.ly/3NYYE59.

condiciones de trabajo dignas y contribuye a ampliar la gestión inclusiva y sostenible de los residuos en la ciudad. El resultado ha sido satisfactorio incluso teniendo en cuenta las medidas de austeridad de los gobiernos local y nacional, la fragmentación política, los intereses contrapuestos y las limitaciones a la inversión en infraestructuras[69].

Pune (India) ha incorporado recicladores de residuos a su plan de gestión social de residuos. En 2008 se asoció con Solid Waste Collection and Handling, la primera cooperativa de recicladores de la India totalmente autogestionada. Los ciudadanos reciben servicios de residuos más asequibles y fiables (lo que demuestra la receptividad oficial a las demandas locales), mientras que los recicladores se benefician de unos medios de subsistencia más seguros y del reconocimiento oficial de su trabajo[70]. También en la India, Banyan Nation es la primera empresa integrada de reciclaje de plásticos que ha utilizado la inteligencia de datos para desarrollar una cadena de suministro en gran parte informal e incorporar una tecnología propia de limpieza de plásticos. La plataforma inteligente de gestión de residuos de Banyan, que se basa en el internet de las cosas, detecta, agrega y analiza datos para ayudar a las ciudades a que su gestión de residuos sea más eficaz y económica. Ayuda a las ciudades para evitar que se envíen recursos potencialmente valiosos al vertedero y, de este modo, contribuye a remediar la crisis de la basura en la India. Hasta la fecha, esta empresa ha reciclado más de 3.500 toneladas de plásticos y ha integrado en su cadena de valor a más de 2.000 trabajadores del sector informal de los residuos[71].

Los ejemplos anteriores ilustran algunas de las formas en que los GLR promueven la circularidad. De hecho, los GLR pueden desempeñar un papel fundamental para hacer que sus territorios sean más sostenibles a través del diálogo, la inversión y la regulación, y también incentivando al sector privado. Pueden promover el diálogo social local e incorporar a actores que, en general, no participan en ese diálogo a escala nacional. Entre ellos se encuentran los trabajadores y las empresas no regulados y las organizaciones comunitarias. Los GLR pueden ayudar a ecologizar la economía y, al mismo tiempo, promover unas condiciones de trabajo dignas. Los empleos verdes también deben ser empleos de calidad.

69 Sonia Dias, «Waste pickers and cities», *Environment and Urbanization* 28, n.º 2 (2016): 375–390.

70 Lalitha Kamath et al., «Pune: Civil Society Coalitions, Policy Contradictions, and Unsteady Transformation», World Resources Institute Case Study, 2018, https://bit.ly/3zjXSLW.

71 Aguilar, Bejarano, y Díaz, «Social, solidarity, and circular economy to build alternative economic paths».

4.4 Apoyar y promover el trabajo de calidad

a. Condiciones de empleo

Para crear caminos para prosperar hacia la igualdad, es importante reconocer y apoyar las luchas de los trabajadores y trabajadoras por obtener mejores condiciones laborales y más derechos. Muchos GLR lo han comprendido y han tomado medidas para alcanzar estos objetivos. Los GLR pueden promover condiciones de trabajo dignas de diferentes maneras. Sus iniciativas pueden integrarse en estrategias globales para promover el DEL, la ESS y la circularidad, o a través de acciones específicas. Entre las posibles vías de actuación se incluyen:

- diseñar e implementar políticas para sus propios empleados;
- establecer normas de contratación para garantizar que las actividades subcontratadas ofrezcan un trabajo digno;
- vincular el apoyo a las nuevas empresas con la promoción del trabajo digno;
- proporcionar nuevas vías a través de las cuales los trabajadores urbanos puedan exigir sus derechos;
- crear entornos propicios para las distintas formas de diálogo social y fomentar la organización de los trabajadores;
- promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer mediante su integración efectiva en las políticas y el acceso al desarrollo de competencias y la prestación de servicios financieros, y
- hacer cumplir e incluso ampliar la normativa internacional y nacional vigente en materia de derechos laborales.

Dada la magnitud y el alcance de la contratación pública en los territorios locales, el recuadro 8.8 presenta una serie de ejemplos de compromiso de los GLR.

Recuadro 8.8

Experiencias de contratación pública local inclusiva

Varios GLR de distintas partes del mundo han tomado medidas para incluir cláusulas de contratación en su legislación y políticas locales que mejoren la resiliencia tanto de los trabajadores como de las empresas, promuevan condiciones de trabajo seguras y saludables, faciliten la participación de las microempresas y las pequeñas empresas en la gobernanza local y garanticen la inclusión de los grupos vulnerables. Estas acciones tienen el objetivo de ofrecer alternativas concretas a los actuales modelos de desarrollo económico y urbano que normalmente refuerzan la exclusión y las desigualdades. Están en consonancia con el reciente llamamiento realizado por algunos GLR de todo el mundo para que los Estados y las organizaciones regionales apoyen el *Tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas transnacionales y derechos humanos*. Por tanto, no se trata de un conjunto de prácticas aisladas desarrolladas por GLR dispersos, sino que forman parte de un compromiso conjunto para mejorar la contratación pública local y aplicar soluciones desde dentro y con el apoyo de las asociaciones de gobiernos locales. Existen iniciativas subnacionales, como en el caso de **Cataluña** (España), o nacionales, como en los casos de Noruega, Reino Unido, Países Bajos, Australia y Nueva Zelanda. Las redes mundiales también se han comprometido a liderar la evolución hacia el establecimiento de acuerdos de contratación pública más inclusivos y sostenibles. Organizaciones como ICLEI han tratado de hacerlo a través de la Red europea de contratación sostenible Procura+ y la Red Global de Ciudades Líderes en Contratación Sostenible; esta última incluye ciudades del sur global, como **Quezon City** (Filipinas), y **Tshwane** y **Ciudad del Cabo** (Sudáfrica).

Además de abrir la contratación local a empresas y profesionales más pequeños, los GLR también han fomentado condiciones dignas dentro de las organizaciones de sus contratistas. En **Cali** (Colombia), donde el desempleo femenino fue del 14,1 % en 2018, frente al 8,2 % entre los hombres, el Ayuntamiento emprendió una acción afirmativa para empoderar a las mujeres que son cabeza de familia a través de la contratación pública. En un proyecto piloto, se exigió a los contratistas encargados de los servicios de vigilancia de las instalaciones públicas que emplearan a 103 mujeres cabeza de familia (el 10 % del personal necesario). A partir de esta experiencia, en 2019, el Ayuntamiento adoptó una serie de directrices vinculantes que obligaban a incluir cláusulas similares a quienes le suministraran bienes y servicios de forma regular.

Rzgów (Polonia) convocó una licitación para la recogida de residuos municipales en la cual el contratista, que finalmente fue la cooperativa social local Komunalka Rzgów, debía presentar un documento que confirmara su condición de «lugar de trabajo protegido». También debía formalizar una declaración que confirmara que su actividad incluía la integración social y profesional de personas pertenecientes a grupos socialmente marginados y que al menos el 50 % de los empleados y empleadas que trabajaban en el proyecto pertenecían a dichos grupos.

Es fundamental fomentar un entorno político y jurídico propicio y proporcionar instrumentos de contratación pública que dejen de lado los enfoques tradicionales centrados en el precio y se centren en promover la igualdad como resultado final. Algunos ejemplos son la legislación de la Unión Europea; la *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria* y el Sistema Nacional de Contratación de Ecuador, y la ordenanza local correspondiente de **Cali** (Colombia). Generar confianza entre las empresas locales y alianzas con las instituciones locales más relevantes, como las cámaras de comercio, y ofrecer sesiones de formación y espacios de intercambio para quienes pueden presentar ofertas ha empoderado a los actores y ha cambiado muchas mentalidades. También se encuentran ejemplos similares en **Milwaukee** (EE. UU.) y **Quito** (Ecuador).

Fuente: Anna Calvete Moreno (Investigación de CGLU), «Inclusive local public procurement», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

El diálogo social se ha utilizado para crear o mantener empleo, pero también para mejorar la calidad del trabajo. Un ejemplo relacionado con el diálogo sectorial es un proyecto de apoyo a los trabajadores de la construcción en **Dar es-Salam** (Tanzania). Se creó una plataforma de negociación tanto con los actores privados como con el sector público que condujo al reconocimiento de los trabajadores informales por parte del Consejo Nacional de la Construcción del país[72]. Los GLR deben tener como objetivo proporcionar a los trabajadores, tanto formales como informales, vías a través de las cuales ampliar sus negocios y mejorar la productividad, al tiempo que mejoran sus condiciones de trabajo.

La ciudad de **Viena** (Austria) ha promovido el diálogo social para abordar cuestiones relacionadas con la economía colaborativa. En algunos casos, este tipo de iniciativas económicas se han basado en la solidaridad, pero hay que tener en cuenta que en otros casos han surgido problemas. Tal y como ya se ha mencionado, las relaciones laborales nuevas y potencialmente poco claras pueden provocar la pérdida de derechos laborales e incluso una competencia desigual debido a vacíos legales. El gobierno local de Viena creó un comité directivo y varios grupos de trabajo en los que participaron departamentos municipales y representantes de diferentes instituciones. La economía colaborativa suele generar problemas que el paradigma tradicional de «sindicato contra empresa» no puede resolver. Por eso, es importante implicar a varios actores en el debate social para poder proteger a los trabajadores y, al mismo tiempo, mantener la utilidad de las plataformas digitales[73].

Además de los casos específicos de diálogo social como el que hemos visto anteriormente, un movimiento de abajo arriba que está en auge es el del derecho a la ciudad, que es una forma de vincular la mejora de las condiciones de empleo a la corriente principal del desarrollo urbano. Es importante darse cuenta de que el derecho a la ciudad hace referencia a un esfuerzo colectivo para remodelar el proceso de urbanización y que esto requiere exigencias, presión y lucha. Históricamente, los grupos de trabajadores han servido como palancas importantes para obtener derechos en las ciudades en las que viven y trabajan. De este modo, el lugar de trabajo es un espacio importante de reunión colectiva y de lucha por el derecho a la ciudad.

Cuando surgieron la producción en serie y las fábricas de cadenas de montaje, las reivindicaciones de los trabajadores sobre sus propios derechos contaron con el apoyo de sindicatos fuertes con poder de negociación real, el cual se mezcló con la lucha por acceder al derecho a la ciudad. En los sistemas de producción actuales, que se caracterizan por el aumento del trabajo informal, el trabajo en régimen de servidumbre, los trabajadores autónomos, las empresas unipersonales y otros tipos de trabajo precario, es importante tener claro cómo seguir organizando la defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras. La legislación es imprescindible para proporcionar un marco legal al derecho a la ciudad (y a la tenencia del suelo, códigos de construcción, etc.).

Los miembros y socios de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad apoyan la igualdad de oportunidades y unas condiciones laborales dignas. Grupos como el Centro de Solidaridad trabajan a escala internacional y apoyan a unos 500 sindicatos y asociaciones de trabajadores. Prestan atención a grupos estructuralmente discriminados, como personas con discapacidad, LGBTQIA+ y afrodescendientes. En la India, Action Aid trabaja actualmente en la formación de trabajadores domésticos, en su mayoría mujeres, para ayudarles a obtener reconocimiento y permitirles reclamar sus derechos. Este proyecto, que cuenta con el apoyo de la Comisión Europea, ha dado lugar a la creación, y al fortalecimiento, de sindicatos que representan a los trabajadores y trabajadoras domésticos en siete de los estados del país. Ha movilizado a más de 8.000 miembros[74].

Los Convenios de la OIT proporcionan un conjunto internacional de herramientas que pueden apoyar el derecho a la ciudad y, simultáneamente, mejorar las condiciones de empleo. Se trata de tratados internacionales que han sido ratificados por los países de forma voluntaria. Una vez ratificados, son jurídicamente vinculantes. Aunque no hay convenios que puedan clasificarse explícitamente como «urbanos», muchos de ellos pueden utilizarse en el contexto urbano. Algunos ejemplos son los convenios relacionados con las obras públicas, la salud laboral (también relacionada con la salud medioambiental), los derechos de las mujeres, los derechos de las personas migrantes, los derechos de los niños y niñas, y muchos otros. Por tanto, los convenios laborales internacionales pueden utilizarse como instrumentos de presión con los que aplicar el derecho a la ciudad (en los países que los han ratificado).

Las recomendaciones de la OIT también pueden utilizarse como instrumentos para la formulación de políticas. Se trata de directrices técnicas no vinculantes. Organizaciones como WIEGO y StreetNet han utilizado ampliamente la reciente *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015* (*núm.*

72 Arthur Jason, «Organizing informal workers in the urban economy: The case of the construction industry in Dar es Salaam, Tanzania», *Habitat International* 32, n.º 2 (2008): 192-202.

73 CGLU Ciudades Digitales, «The development of Vienna's approach towards a fair sharing economy», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

74 Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, «Inclusive Economy and Food Security», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

204) para apoyar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la formal. La *Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115)* sobre el derecho a la vivienda también ha demostrado ser una herramienta poderosa. Si se aplica, puede contribuir a proporcionar una vivienda adecuada a los trabajadores y trabajadoras y a sus familias. Esto significa garantizar tales derechos a toda la población de un territorio determinado.

Es importante que un gobierno nacional no solo firme y ratifique los tratados que garantizan tales derechos, sino que también los implemente como obligaciones. Los gobiernos centrales pueden ir más allá de los convenios internacionales y aplicar normativas de mayor alcance. Sin dejar de respetar las leyes nacionales, los GLR pueden ir más allá y hacer cumplir la normativa y abordar cuestiones específicas pertinentes para un municipio determinado, o para más de uno, que pueden no estar cubiertas por la normativa de ámbito nacional.

b. Protección social

Teniendo en cuenta que menos de la mitad de la población mundial tiene acceso a algún tipo de cobertura de seguridad social, es importante que los GLR promuevan políticas que contribuyan a ampliar el nivel de protección social que se ofrece a todos los miembros de la sociedad. Los déficits de protección social son especialmente críticos para los trabajadores y trabajadoras informales debido a su mayor inseguridad y a la mayor probabilidad de que estén expuestos a condiciones de trabajo peligrosas.

Una forma de apoyar la protección social a escala local es la ampliación municipal de la cobertura del seguro del personal para cubrir a las personas que no están empleadas directamente por el gobierno local, pero cuyas condiciones de trabajo están, en muchos aspectos, controladas por el municipio[75]. Un ejemplo importante serían los vendedores ambulantes que requieren que el municipio les proporcione la infraestructura que necesitan, les expida permisos comerciales y les permita vender sus productos en espacios públicos. Tanto el trabajador informal como el municipio podrían contribuir al seguro (a cambio, por ejemplo, de que el trabajador obtenga una licencia para comerciar) y esto permitiría ampliar la cobertura de la seguridad social.

La protección social también se podría mejorar si los GLR animaran a las compañías de seguros formales a desarrollar productos específicos para los trabajadores más pobres y a ampliar su uso. También puede ser necesario remodelar el sistema formal de seguros en las zonas donde predomina la producción subcontratada (y a menudo en el domicilio). También existe la posibilidad de ampliar los seguros profesionales de las empresas para que cubran a las personas que trabajan desde casa o desde otros lugares. Del mismo modo, se podría animar a los bancos a ofrecer cuentas de ahorro asequibles a los trabajadores informales.

Un factor vital para ampliar la cobertura de la seguridad social en muchas ciudades es el respaldo de los GLR a las OSC; ello es importante porque el sector público no puede conseguirlo todo solo. Slum/Shack Dwellers International (SDI) es un ejemplo de OSC que, entre otras cosas, promueve el ahorro para mejorar la cobertura de la seguridad social. Tal y como su nombre indica, SDI apoya a las comunidades que viven en asentamientos informales. Las redes de ahorro están activas en 527 ciudades de Asia, África y América Latina. Operan en 4.818 asentamientos y representan a 8.871 grupos de ahorro de mujeres, lo que equivale a 387.885 miembros. Estos grupos apoyan el desarrollo de la cohesión social y las capacidades colectivas, y ofrecen una red de seguridad financiera para muchas de las personas más pobres de la sociedad, que luego utilizan sus ahorros, o piden pequeños préstamos a compañeros, para mantener a sus hijos en la escuela, cubrir facturas médicas y hacer frente a crisis inesperadas[76]. Cuando los grupos se federan, se observa que los ahorros pueden hacer avanzar las iniciativas para lograr cambios en los asentamientos y que pueden conseguir resultados más allá de la mejora de los medios de subsistencia. Las federaciones pueden utilizar sus sistemas de aprendizaje, monitoreo y evaluación para realizar un seguimiento del crecimiento de los distintos grupos y supervisar su salud. La recopilación de datos sobre el ahorro es una práctica establecida desde hace tiempo en los estudios sobre barrios desfavorecidos. Lo ha impulsado la comunidad de SDI y se ha convertido en una práctica cada vez más habitual. De este modo, cada una de las filiales de SDI puede constatar la contribución del ahorro a la mejora de los medios de subsistencia. Actualmente, existe un movimiento hacia la digitalización de los datos relativos al ahorro.

La Asociación de Mujeres Autónomas, un sindicato indio, es otro ejemplo de este tipo de organización. Ofrece un amplio plan de seguros sociales que cubre tanto a los trabajadores autónomos como a los asalariados de muchos municipios. En el recuadro 8.2, más arriba, ya se presentó un ejemplo de protección social para las mujeres indias del sector de la construcción; se trata de uno de los sectores clave de la economía urbana de la India y en el que las mujeres normalmente son

75 Francie Lund, «Social Protection and the Labour Market: Towards a Research Agenda», *IDS Bulletin* 39, n.º 2 (2008): 87-92.

76 Slum Dwellers International, «Our savings, our strength», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

discriminadas. Los GLR podrían considerar la posibilidad de promover experiencias similares mediante asociaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG).

Los instrumentos de la OIT mencionados anteriormente, los convenios y las recomendaciones internacionales, proporcionan herramientas adecuadas para ayudar a establecer y apoyar marcos normativos para la protección social y también pueden utilizarse como base para establecer dicha acción. A escala nacional, la OIT aboga por la ampliación de la cobertura de la seguridad social para todo el mundo. En este sentido, a escala local se están realizando importantes esfuerzos para reforzar las organizaciones comunitarias de seguridad social. Los GLR deben apoyar estos avances y promoverlos activamente mediante la implementación de políticas y programas adecuados. Este apoyo también debe ampliarse a las iniciativas emprendidas por personas individuales y pequeños grupos de habitantes. De hecho, se han dado casos de éxito en la promoción de la protección sanitaria y la vigilancia comunitaria a escala individual.

4.5 Reconocer la informalidad

Aunque las subsecciones anteriores también se refieren al sector informal, aquí se le dedica un apartado completo por su relevancia dentro de la economía urbana. Es importante por derecho propio y por sus vínculos fundamentales con las empresas que operan en el sector formal y con los consumidores urbanos. Los trabajadores del sector informal siguen siendo mayoría en el sur global, y su número también crece en el norte global. Sobre ellos recae la mayor parte del déficit de trabajo digno que se ha explicado en la sección 3. Los retos a los que se enfrentan los trabajadores y las empresas informales ya se han detallado en el recuadro 8.3. Aunque todos los trabajadores informales comparten una serie de reivindicaciones comunes, como la libertad frente al acoso y el miedo, el derecho a organizarse, una situación jurídica reconocida y protección social, los trabajadores informales que operan en zonas urbanas también quieren que sus contribuciones económicas sean reconocidas por los GLR y que se incorporen a las políticas y planes locales en condiciones justas[77].

Los GLR tienen que prestar los servicios públicos esenciales para prosperar, al tiempo que deben promover y proporcionar un entorno propicio capaz de apoyar una serie de acciones que deben implementar otros actores. Los casos que se presentan a lo largo del capítulo ilustran algunas de ellas. Al mismo tiempo, para prestar bien estos servicios, los GLR deben contar con los recursos adecuados. Para ello se requieren mecanismos adecuados de transferencias desde niveles superiores de gobierno y el pago de impuestos locales por parte de la ciudadanía y las empresas privadas. La creación de empresas públicas puede ser una alternativa a la financiación de los GLR. Aun así, la población también tiene que pagar lo que le corresponde para recibir unos servicios adecuados. Aunque esto pueda

77 Véase: ONU-Habitat y OIT, «The Informal Sector».

Fuente: The Advocacy Project. Flickr.
Mercado informal en Harare, Zimbabue.

parecer obvio, no siempre es lo normal. Abundan los casos de GLR con recursos escasos, especialmente en el sur global. Este debate es especialmente adecuado en el caso de los trabajadores y las empresas informales, que, por definición, operan fuera de los límites normativos de los gobiernos. Por lo tanto, es necesario crear y reforzar la confianza entre los GLR y los operadores informales. Se trata de una cuestión muy importante.

Los GLR deben desarrollar mecanismos concretos para apoyar a las empresas informales. Entre ellos se incluyen la provisión de espacios seguros para las empresas, el desarrollo de capacidades, la concesión de créditos, el suministro de información sobre los mercados y el asesoramiento jurídico. **El camino Prosperar hacia la igualdad requiere un círculo virtuoso de confianza entre los GLR y la sociedad civil que preste especial atención al sector informal.** Muchas empresas del sector informal de las zonas urbanas tienen vínculos tanto hacia atrás como hacia delante con empresas formales. Es importante comprender esto a la hora de definir estrategias para apoyarlas y promoverlas. De este modo se pueden proteger de la explotación y también aumentar su productividad para crear empleo. Al mismo tiempo, los GLR también deben facilitar el registro y la tributación de las empresas informales simplificando los trámites burocráticos y ofreciéndoles ventajas e incentivos a cambio del pago de impuestos.

En ciudades indias como **Surat** y **Ahmedabad**, el Mahila Housing Trust ha negociado acuerdos con organismos municipales y ha conseguido financiación local en nombre de los trabajadores informales. Los fondos se han utilizado para mejorar las viviendas y proporcionar tecnología de energía solar que permite a las empresas con sede en los domicilios alimentar frigoríficos, soldadores y máquinas de coser. Estos cambios han contribuido a aumentar los ingresos, ahorrar dinero y reducir el consumo de energía. En **Bangkok** (Tailandia), una organización que engloba a personas que trabajan en su domicilio y trabajadores informales, denominada HomeNet, negoció con la Autoridad de Transporte Masivo de Bangkok la ampliación de sus servicios para cubrir las afueras de la ciudad, donde reside la mayoría de los trabajadores informales de la ciudad; ello les ha dado un mejor acceso a los materiales para sus productos y a los mercados en los que venderlos. Las ciudades de **Bhubaneshwar** (India) y **Durban** (Sudáfrica) han trabajado con ONG locales y grupos de trabajadores informales para crear zonas especialmente designadas en zonas públicas. También han mejorado los mercados para los vendedores ambulantes y han reconocido el importante papel que desempeñan en la economía de las ciudades (véase en el capítulo 4 un debate sobre las posibles funciones que pueden desempeñar los grupos de trabajadores informales en la reapropiación de tierras y los bienes comunes económicos urbanos)[78].

Los gobiernos municipales también han ofrecido oportunidades de contratación. En la India, han empezado a colaborar con la Asociación de Mujeres Autónomas (véase la sección 4.4) para dar trabajo a mujeres autónomas que prestan servicios básicos de infraestructura pública. Esta asociación está organizando a las trabajadoras y vinculándolas a los departamentos del gobierno de la ciudad responsables del saneamiento, el agua, la electricidad y la vivienda. Puesto que estas ciudades carecen de presupuestos y de capital de inversión suficientes para satisfacer la demanda de servicios, el empleo de estas trabajadoras informales cubre necesidades insatisfechas, crea empleo, fomenta ciudades más inclusivas y ahorra dinero que, en otras circunstancias, tendría que destinarse a contratar personal municipal para gestionar la prestación de servicios. Las prestaciones por desempleo también se han ampliado en ocasiones a los trabajadores del sector informal. Un ejemplo importante es el de la ciudad de **Marica** (Brasil).

WIEGO llevó a cabo un estudio en once ciudades que pone de manifiesto el tipo de medidas de recuperación que necesitan los trabajadores informales para reactivar sus actividades económicas. Las organizaciones de trabajadores informales que colaboraron en este estudio expresaron demandas comunes de medidas de recuperación y reformas futuras. Estas medidas pueden clasificarse de la siguiente manera:

- ayuda financiera para saldar deudas y restablecer ahorros y activos;
- subvenciones en efectivo y paquetes de estímulo, incluida la contratación pública, para apoyar la recuperación de los medios de subsistencia y las empresas informales;
- reformas políticas y jurídicas, tanto a escala nacional como local, para crear un entorno favorable para la economía sumergida, y
- una protección social global y universal que ofrezca tanto seguridad social como asistencia social a los trabajadores informales.

La tabla 8.1 presenta los tipos de entorno propicio a escala local que exigen estas organizaciones de trabajadores informales (junto con ejemplos de las demandas específicas en ciudades concretas)..

78 Anjali Mahendra et al., «Seven Transformations for More Equitable and Sustainable Cities» (Washington, DC, 2021), https://bit.ly/36zLr2F.

Tabla 8.1

Ejemplos de exigencias de entornos locales propicios formuladas por organizaciones de trabajadores y trabajadoras informales

Exigencias políticas	Ejemplos de ciudades
Acceso regulado y derecho a trabajar en espacios públicos, incluidas moratorias sobre permisos y tasas	**Bangkok (Tailandia)** La Autoridad Metropolitana de Bangkok debería permitir que los vendedores y mototaxistas desplazados por los recientes desalojos regresen a sus lugares de trabajo originales. **Ahmedabad (India)** La Corporación Municipal de Ahmedabad debería reabrir y proteger todos los mercados naturales regentados por vendedores y vendedoras ambulantes y también todos los mercados mayoristas. **Durban (Sudáfrica)** El Ayuntamiento de eThekwini debería establecer una moratoria sobre las tasas de los permisos (independientemente de si los trabajadores informales tienen impagos). **Accra (Ghana)** El Consejo Nacional de la Pequeña Industria, los departamentos competentes de las asambleas municipales y el Ministerio de Administración Local y Desarrollo Rural deberían ampliar los mercados existentes para crear espacio para los vendedores y vendedoras ambulantes. **Lima (Perú)** Los gobiernos locales deberían cumplir la *Ordenanza 1787*, que regula el comercio en espacios públicos y promueve los traslados formalizados.
Servicios básicos de infraestructura en los lugares de trabajo	**Nueva York (EE. UU.)** El Ayuntamiento de Nueva York debería utilizar su Fondo de Capital para crear un fideicomiso de la tierra que apoye el trabajo sostenible y garantice que los espacios de clasificación y depósito dirigidos por los trabajadores puedan seguir existiendo. **Accra (Ghana)** Los gobiernos municipales deberían invertir para mejorar las infraestructuras de los lugares de trabajo, garantizar mejores instalaciones de ventilación y saneamiento y proporcionar un entorno laboral seguro en general. **Durban (Sudáfrica)** El municipio de eThekwini debería reactivar las instalaciones públicas de baño.
Transporte entre el domicilio, los mercados y el lugar de trabajo	**Ahmedabad (India)** La Corporación Municipal de Ahmedabad debería proporcionar un transporte público asequible y accesible para los trabajadores informales y sus mercancías entre sus lugares de residencia y los mercados mayoristas y lugares de venta/mercados.
Reducción del acoso y los desahucios	**Durban (Sudáfrica)** El Ayuntamiento de eThekwini debería dejar de recurrir al acoso y a la confiscación e incautación de bienes.

Despenalización de los trabajadores informales y de sus actividades de subsistencia y protección jurídica contra los abusos de la policía, las autoridades locales y los empleadores	**Nueva York (EE. UU.)** El Ayuntamiento de Nueva York debería aplicar inmediatamente la ordenanza *Intro 1116*, adoptada en febrero de 2021, que pretende eliminar el límite actual de permisos para la venta de alimentos. También debería establecer una única agencia de aplicación de la ley para coordinar las normativas y eliminar de forma permanente la responsabilidad del Departamento de Policía en la aplicación de la ley de venta y, al mismo tiempo, establecer un Comité Asesor de Venta con múltiples actores.

Fuente: Martha Alter Chen y Caroline Skinner, «The Urban Informal Economy. Achieving Prospering and Territorial Equality», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

Al mismo tiempo, una normativa adecuada debe disuadir a los empresarios de contratar trabajadores de manera informal o de informalizar los puestos de trabajo existentes. Debe alentarse a los empleadores a contribuir a la cobertura sanitaria y a las pensiones de sus trabajadores y a ampliarles otras prestaciones, como la baja por enfermedad remunerada y el pago de horas extraordinarias. El discurso de la formalización recibió un impulso gracias a las deliberaciones de las Conferencias Internacionales del Trabajo de 2014 y 2015 y condujo a la adopción de la *Recomendación R204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)*. La R204 también proporciona directrices para ampliar la protección a los trabajadores informales y retira el foco de atención del discurso de los empresarios que evaden los impuestos e infringen las leyes y de los trabajadores y unidades económicas vulnerables que necesitan protección e incentivos para formalizarse. Una de las disposiciones que establece la R204 es la del «acceso regulado a la utilización de los espacios públicos» para los trabajadores y trabajadoras informales urbanos. Gracias a esta recomendación, y a los dos años de deliberaciones que precedieron a su adopción, ahora es más probable que el discurso sobre la formalización se centre en los derechos, y no solo en las responsabilidades, de los trabajadores y las empresas informales dentro de este proceso. También considera la formalización como un proceso gradual e incremental, y no como un registro o una incorporación legal de una sola vez.

La Nueva Agenda Urbana, aprobada en Hábitat III, incluye varios artículos que obligan a integrar la economía informal en las políticas y planes de las ciudades. Además, reconoce que los trabajadores informales de cada sector tienen necesidades y exigencias específicas, y por lo tanto requieren un conjunto específico de derechos económicos. En los casos concretos de las personas que trabajan

Fuente: Banco Mundial. Flickr.
Trabajar desde casa durante la pandemia de la COVID-19.

en su domicilio, los vendedores ambulantes y los recicladores, WIEGO sugiere que los GLR tengan en cuenta las siguientes consideraciones y actúen en consecuencia:

- Las personas que trabajan en su domicilio necesitan una vivienda segura y servicios básicos de infraestructura. No deben reubicarse a la fuerza y deben tener contratos seguros y transparentes que les ofrezcan precios justos o tarifas por pieza.
- Los vendedores ambulantes necesitan: acceso seguro al espacio público, licencias o permisos para vender, documentos de identidad y servicios básicos de infraestructura (por ejemplo, agua y saneamiento).
- Los recicladores necesitan: acceso a los residuos, contratos de gestión de residuos y remuneración por parte de los municipios y centros de infraestructuras (para clasificar y almacenar los residuos recuperados).

5 El camino Prosperar hacia la igualdad interterritorial

Tal y como se ha mencionado en la introducción, la globalización, el crecimiento urbano y las transformaciones económicas (incluida la llegada de las nuevas tecnologías) no solo están provocando cambios significativos en los mercados laborales, sino que también los están produciendo en los sistemas urbanos y territoriales nacionales. La evolución de las jerarquías urbanas y territoriales tiene distintas repercusiones en las (des)igualdades interterritoriales relacionadas con el comercio, el desarrollo económico, la inversión, la migración, el medioambiente y la cultura, entre otras dimensiones. Ello, a su vez, conduce a desigualdades en las oportunidades que tienen los distintos sectores de la población para llevar una vida próspera. La creciente competencia entre los distintos territorios y el impacto de las distintas crisis han llevado a una creciente polarización entre, por un lado, las ciudades y regiones que cada vez son más dinámicas y están más integradas en los flujos económicos globales (lo que tiene impactos diversos en las dinámicas locales) y, por otro lado, las ciudades y regiones estancadas o marginadas[79]. Esta asimetría territorial se ha observado tanto en los países económicamente desarrollados como en los países en desarrollo. Se da en entornos tanto urbanos como no urbanos y condiciona la intensificación de las desigualdades interpersonales en ambos extremos del espectro. En la actualidad, existe una necesidad acuciante de que todos los niveles de gobierno traten activamente de promover el desarrollo económico específico de cada territorio, fomenten un desarrollo territorial más equilibrado e incentiven la cooperación horizontal.

Fuente: Jocke Wulcan. Unsplash.
Construcción de edificios. Estocolmo, Suecia.

79 Para obtener más información sobre las desigualdades territoriales, véase la sección 4 del capítulo 2 del presente informe.

5.1 Un desarrollo territorial equilibrado: la necesidad de impulsar la colaboración multinivel, las políticas urbanas nacionales y unos caminos de desarrollo económico específicos para cada territorio

La Agenda 2030 ha hecho un llamamiento a reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos (ODS 10). Cada vez se cuestionan más los enfoques centralizados y verticalistas del desarrollo económico a favor de estrategias territoriales basadas en el lugar que integren las necesidades y prioridades de los actores locales. Los GLR tienen un papel fundamental a la hora de establecer e influir en estas estrategias basadas en el lugar. Sin embargo, la redistribución interterritorial de responsabilidades entre distintas jurisdicciones es compleja y requiere la colaboración entre entidades gubernamentales nacionales, regionales y locales. En concreto, implica prestar atención a las relaciones, a menudo extractivas, entre territorios urbanos y rurales, y superar un enfoque estrecho basado en planteamientos desarrollistas y funcionalistas para promover una forma más equilibrada de desarrollo territorial. Las políticas nacionales y regionales de apoyo deben prestar más atención a los esquemas de desarrollo local y adaptarlos para reconocer la creciente relevancia de estos territorios. Deben promover una mayor solidaridad y resiliencia para responder a las presiones de la economía global y al impacto de las distintas crisis.

Sin embargo, la perspectiva y la cultura que conforman las políticas subnacionales y las estrategias de planificación territorial pueden ser totalmente diferentes de un país a otro. Por ejemplo, los conceptos «cohesión territorial» y «desarrollo equilibrado», que constituyen pilares básicos de las instituciones y políticas de la Unión Europea, difieren considerablemente de las tradiciones de planificación de muchas otras regiones y países, que pueden no haber desarrollado una perspectiva tan integral de la planificación regional[80]. Paralelamente, algunos países están desarrollando políticas urbanas nacionales que, entre otros compromisos, incluyen el de dirigir el apoyo nacional a promover «políticas y planes de desarrollo territorial integrados, policéntricos y equilibrados»[81]. Sin embargo, hasta la fecha, esta dimensión solo se ha incluido en un número limitado de las políticas urbanas nacionales desarrolladas[82].

De hecho, el potencial de desarrollo de muchas localidades y regiones puede verse limitado por las estrategias y políticas de arriba abajo, que se han recomendado muchas veces basándose en la idea de que los beneficios de promover el dinamismo económico en zonas urbanas y regiones clave acabarán extendiéndose, o filtrándose, a los territorios rurales circundantes y a las zonas menos dinámicas. Sin embargo, y como ya se ha señalado, esto no es necesariamente cierto en todos los casos. Por el contrario, estas políticas a menudo han provocado que estas localidades y regiones «rezagadas» se traten como obstáculos para el desarrollo nacional.

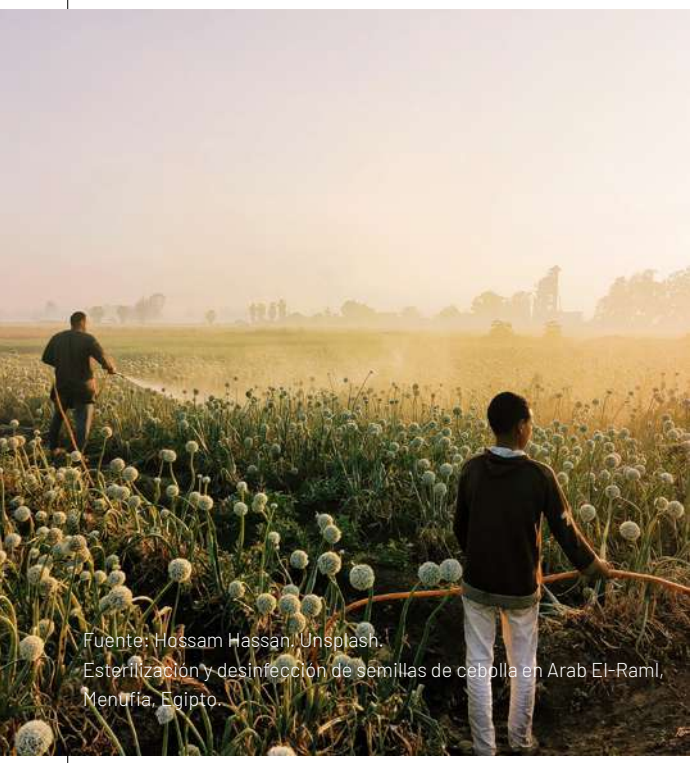
Los investigadores y los responsables políticos han sugerido que, en lugar de limitar el dinamismo económico y el potencial de crecimiento económico de las grandes aglomeraciones urbanas y de las regiones dinámicas, «existen oportunidades de crecimiento en todos los tipos de regiones»[83] y que «todas [las tipologías de territorios] tienen potencial para realizar contribuciones sustanciales al crecimiento económico

80 Philip McCann, «A stocktaking of European Cohesion Policies and National Urban policies», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

81 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Resolución A/RES/71/256*. Nueva agenda urbana» (2017), https://bit.ly/3TuVNVI, párrafos 13.e, 95 y 136.

82 «Un total de 30 países (41 %) afirman que disponen de PUN que cumplen los criterios del ODS11.a.1, es decir, que responden a la dinámica demográfica y garantizan un desarrollo territorial equilibrado», en: OCDE, ONU-Habitat, y Cities Alliance, «Global State of National Urban Policy 2021», 2021, https://bit.ly/3MIzwnW.

83 OCDE, *Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth* (París: OECD Publishing, 2009).



Fuente: Hossam Hassan, Unsplash.
Esterilización y desinfección de semillas de cebolla en Arab El-Raml, Menufía, Egipto.

[nacional]»[84]. Aun así, tal y como se ha remarcado en las secciones anteriores de este capítulo, para que el crecimiento económico se traduzca realmente en prosperidad debe conllevar mejoras en los pilares de la prosperidad. También debe suponer trabajo de mejor calidad, un medioambiente sano, mejores condiciones de vida, mejor atención sanitaria, buena educación, mayor seguridad, más libertad y mejor gobernanza, entre otras mejoras. Para que esto ocurra, es necesario promover caminos de desarrollo económico específicos para cada territorio. Tal y como se destaca en la sección 4, **por definición, dichos caminos deben incluir procesos participativos que se basen en las percepciones, perspectivas y prioridades de los actores económicos locales. También deben incluir a poblaciones de todos los géneros y edades, pero especialmente a los y las jóvenes, las minorías y las poblaciones migrantes, que trabajan tanto en el sector formal como en el informal. En resumen, los caminos de desarrollo económico adoptados deben favorecer un desarrollo económico más integrador.**

La participación de los actores locales en la formulación de enfoques de desarrollo económico territorialmente específicos facilita el diseño de políticas que reflejen con mayor precisión los intereses y prioridades locales. De este modo, se garantiza que el crecimiento generado por enfoques localizados vaya acompañado, e incluso reforzado, por la creación de oportunidades de empleo de calidad. También contribuye a proteger los territorios contra la destrucción de empleo, un fenómeno que suele acompañar a las crisis, que golpea con mayor dureza a los territorios más vulnerables y que intensifica aún más las desigualdades interterritoriales. Se ha sugerido que dar prioridad a las actividades económicas que reflejan y se basan en las fortalezas y los recursos locales, junto con los esfuerzos para «[mejorar] el contexto productivo [local]»[85], facilita el arraigo de estas actividades en los territorios que las acogen. A su vez, ello mejora la resiliencia del dinamismo económico del territorio ante la competencia exterior y la volatilidad de la economía mundial, y de este modo aumenta la sostenibilidad de los territorios que se estimulan. **Estos planteamientos también conducen a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico que pueden percibir realmente los habitantes de las regiones, las ciudades, los pueblos pequeños y los municipios rurales.**

5.2 El papel que pueden desempeñar los gobiernos regionales en la promoción del camino Prosperar y la reducción de las desigualdades interterritoriales

Si cuentan con las competencias y los recursos adecuados, los gobiernos regionales tienen una posición privilegiada desde la que pueden coordinar y fomentar acciones orientadas a la igualdad junto con los GLR de su territorio. Este suele ser el caso en los países

84 Fabrizio Barca, Philip McCann, y Andrés Rodríguez-Pose, «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches», *Journal of Regional Science* 52, n.º 1 (30 de agosto de 2012): 134-52; Philip McCann, «Space-Blind and Place-Based Policy: Initiatives for Fostering Innovation and Growth», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

85 Antonio Vazquez-Barquero, «Inward investment and endogenous development. The convergence of the strategies of large firms and territories?», *Entrepreneurship & Regional Development* 11, n.º 1 (1999): 79-93.

federales, donde los gobiernos estatales disponen de una autonomía y unos recursos considerables. Los gobiernos regionales pueden actuar como agentes determinantes en el diseño y la implementación de políticas clave de desarrollo económico; en la gestión de las interrelaciones entre las zonas rurales y urbanas, y también en la promoción, el diseño y la implementación de acciones políticas que incrementen la sostenibilidad medioambiental.

Los gobiernos regionales, si trabajan en colaboración con los gobiernos locales, pueden desarrollar estrategias adaptadas para abordar las vulnerabilidades locales desde una perspectiva global de la heterogeneidad territorial. En primer lugar, ello es importante para estimular y apoyar a los gobiernos locales y ayudarles a adoptar un camino Prosperar que pueda aprovechar el potencial de los recursos locales. Entre otras cosas, de este modo se puede sacar partido de los conocimientos tradicionales de la población local y sus habilidades, las condiciones climáticas locales específicas, las infraestructuras existentes y las relaciones sociales particulares (véase la sección 4). También se puede promover el trabajo local de calidad y, en consecuencia, contribuir a aumentar la igualdad de oportunidades para que la población de un territorio determinado pueda vivir de forma próspera. En segundo lugar, es importante evitar que una determinada estrategia de desarrollo económico local aplicada en un lugar concreto obstaculice las oportunidades de prosperar en otro, de modo que dificulte la posibilidad de lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Ello puede ocurrir, por ejemplo, como consecuencia del agotamiento de los recursos naturales, de la creación de externalidades contaminantes o de distorsiones en los mercados laborales de la región que aumenten las desigualdades.

Para promover un enfoque de desarrollo regional basado en un crecimiento económico endógeno, justo y sostenible medioambientalmente, en la cooperación y en la solidaridad, los gobiernos regionales deben crear un contexto más propicio y favorable a la innovación y a la productividad y seguir las líneas que se han expuesto anteriormente. Los gobiernos regionales pueden promover y facilitar las alianzas entre instituciones económicas y locales. Pueden apoyar la producción local (poniendo especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas locales) y ofrecer incentivos financieros y fiscales para la creación de nuevas empresas locales. También pueden invertir en programas de formación y educación para mejorar las cualificaciones de la mano de obra local y la calidad del empleo. Algunas propuestas para implicar a las empresas y actores locales en la mejora de las sinergias locales son incentivar la innovación y el intercambio de conocimientos para reforzar las capacidades locales, identificar fuentes reales de desarrollo, ayudar a los territorios a relanzar sus economías y aumentar la interacción entre los entornos rurales y urbanos vecinos[86].

Los gobiernos regionales también pueden adaptar sus inversiones y dar prioridad a la mejora de las infraestructuras estratégicas en los lugares con menos oportunidades de empleo. Tienen un papel fundamental en la mejora de las infraestructuras de transporte y de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sobre todo en las zonas rurales. Esto es necesario para que su población pueda acceder a servicios de calidad y a oportunidades laborales y educativas. Tal y como se analiza en detalle en el capítulo 6, estas inversiones a gran escala fijan patrones de desarrollo que pueden agravar las desigualdades interpersonales e interterritoriales existentes o, por el contrario, contribuir a reducirlas. Por lo tanto, es de vital importancia que los gobiernos regionales promuevan una perspectiva socialmente justa y medioambientalmente sostenible y ofrezcan un desarrollo territorial integrado a través de inversiones en infraestructuras bien estudiadas y planificadas.

En respuesta a los ciclos económicos, muchos gobiernos regionales han liderado procesos de regeneración y renovación destinados a proteger el empleo existente, mejorar su calidad y crear nuevas oportunidades de empleo. Las estrategias para lograrlo incluyen la participación del sector empresarial local en las convocatorias de proyectos y el refuerzo de los vínculos con los programas nacionales de desarrollo económico sostenible y justo. Los gobiernos regionales también pueden promover la creación de clústeres regionales en los que participen actores económicos e instituciones locales para aprovechar su proximidad mutua. Ejemplos de ello son los casos de incubadoras de empresas públicas y parques regionales para micro, pequeñas y medianas empresas. En esta línea, algunos gobiernos regionales han impulsado estrategias de especialización inteligente centradas principalmente en la investigación y el desarrollo tecnológico. Es el caso, por ejemplo, del **País Vasco** (España), que ha impulsado políticas de clústeres para potenciar la cooperación entre pequeñas y medianas empresas[87]. Otro ejemplo es el de las regiones de **Países del Loira** y **Bretaña** (Francia), que actualmente están fomentando la cooperación interregional basada en la proximidad geográfica y aprovechando las complementariedades existentes.

86 CGLU, «GOLD IV: Co-Creating the Urban Future. The agenda of metropolises, cities and territories» (Barcelona, 2016), 264-66.

87 Véase: Interreg Europe, «Leveraging Cluster Policies for successful implementation of RIS3», Clusters3, 2022, https://bit.ly/3Miclut. El gobierno del País Vasco y otros actores crearon el Grupo Piloto de la Industria Vasca 4.0, con clústeres activos dedicados a las tecnologías avanzadas de fabricación, la industria del automóvil, la energía y las TIC. .

El papel de la cultura en el desarrollo económico regional también es importante. Por ejemplo, la región de **Cuzco** (Perú) detectó una oportunidad para el crecimxiento económico regional y lanzó en 2021 el *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado*. Para ello, aprovechó las ventajas comparativas que ofrecía su considerable patrimonio histórico y cultural. El gobierno regional decidió promover el desarrollo responsable de sus atractivos turísticos a través de iniciativas como el compromiso de gestionar y preservar el patrimonio cultural, natural y arqueológico de la región. Ha emprendido esta tarea en colaboración con la población local, el gobierno nacional y el sector privado. En la misma línea, el caso de **San Antonio** (Chile), que se ha expuesto anteriormente, es un buen ejemplo de desarrollo regional y cultural.

En resumen, los esfuerzos de coordinación que combinan políticas nacionales y regionales deben reforzar las interconexiones y la cooperación entre distintos tipos de territorios, como las zonas rurales, las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias. Entonces se consigue promover un desarrollo territorial más equilibrado, lo que constituye una condición necesaria para que el camino Prosperar contribuya a una mayor igualdad urbana y territorial. Estas iniciativas no deben marginar a las ciudades intermedias, los pueblos pequeños y sus entornos rurales, sino aprovechar sus conexiones privilegiadas con las comunidades y territorios locales.

Fuente: Adrien Dascal. Unsplash.
Elaboración de productos incas en Cuzco, Perú.

5.3 La importancia de un cambio de paradigma liderado por los GLR: hacia una mayor cooperación intermunicipal y unas relaciones urbano-rurales simbióticas y no extractivas

Promover la igualdad entre territorios puede resultar más difícil para los GLR que hacerlo dentro de su jurisdicción específica. Los GLR individualmente tienen la capacidad de promover la redistribución dentro del municipio o región que administran, lo que ya es una tarea muy compleja de por sí. Sin embargo, dos o más municipios o regiones están, por definición, sujetos a la administración de distintos GLR. Aun así, los GLR pueden hacer frente a las desigualdades interterritoriales cambiando la perspectiva del desarrollo económico local, pasando de la competencia entre distintas localidades y regiones a la solidaridad y la cooperación. Ello incluye alejarse de la competitividad fiscal, basada en proporcionar ventajas fiscales para atraer a las empresas, y en particular a las internacionales. Este tipo de competencia entre los GLR para atraer empresas suele conllevar una reducción de los impuestos y del coste unitario del personal, lo que se traduce casi inevitablemente en que los GLR dispondrán de menos recursos para promover caminos hacia la igualdad, y repercutirá en los salarios y los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras locales.

Si los GLR participan en estos planes de desarrollo económico basados en la competitividad fiscal el resultado suele ser una «carrera hacia abajo», lo que genera situaciones de pérdida a medio y largo plazo.

La cooperación puede adoptar distintas formas, desde la colaboración localizada entre municipios hasta la colaboración regional y suprarregional. La **cooperación intermunicipal** se define como el trabajo conjunto de varios GLR con el objetivo de prestar un servicio público conjunto[88]. No se trata de un instrumento nuevo, sino de un enfoque adoptado por los GLR para reducir los costes unitarios y mejorar la calidad del servicio a través de economías de escala; para atraer fondos de inversión reservados a proyectos de un tamaño mínimo determinado (como los Fondos Estructurales de la Unión Europea y otros mecanismos de inversión), y para mejorar el rendimiento económico a través de una planificación coordinada y, al mismo tiempo, proporcionar una mejor protección medioambiental. La cooperación intermunicipal puede tener un único objetivo específico o varios diferentes. También puede tener lugar de muchas formas distintas. Entre los tipos de cooperación se incluyen la gestión conjunta, el uso compartido de servicios públicos y la gestión de asuntos específicos dentro de una conurbación o con poblaciones vecinas.

En Europa, el proceso de recogida y reciclaje de residuos ejemplifica un modelo de gestión conjunta bien establecido. Por ejemplo, el 63 % de los ayuntamientos de las grandes ciudades francesas transfieren la responsabilidad de la gestión de sus residuos a un consorcio de ciudades[89]. También hay muchos ejemplos de ciudades medianas cercanas que unen sus fuerzas para compartir determinados servicios públicos, como los hospitales. Este planteamiento ha resultado especialmente útil para garantizar la prestación de servicios durante emergencias complejas como la crisis de la COVID-19. Este fue el caso de **Kempen** (Bélgica), donde el modelo de consorcio intermunicipal para la prestación de servicios sociales permitió reasignar a los trabajadores para hacer frente a los cambios en las necesidades de los usuarios, especialmente en relación con la prestación de cuidados diarios a personas mayores dependientes de cuidados[90]. En estos casos, el centro principal de prestación de servicios debe estar ubicado en un municipio concreto, pero puede dar servicio a todos los municipios de una zona determinada; por ello, estas soluciones deben planificarse de forma colectiva. La cooperación intermunicipal está muy desarrollada en países como España (a través de las mancomunidades), Suecia (federaciones de municipios y condados) y EE. UU., y también en muchos países de África y América Latina. Las agencias de desarrollo económico local antes mencionadas también pueden englobar a dos o más municipios. Ejemplos de ello serían las que cubren las regiones de **Vlore** (Albania) y **Sumadija/Pomoravlje** (Serbia)[91].

Varios ejemplos de diferentes regiones muestran enfoques de base local y de colaboración que han emprendido los gobiernos, actores comunitarios de la sociedad civil y el sector privado. Estos enfoques se basan frecuentemente en prácticas tradicionales, incluidas las redes familiares y comunitarias, y en la complementariedad entre comunidades urbanas, periurbanas y rurales para promover una mayor equidad, con beneficios económicos, sociales y medioambientales compartidos entre distintos territorios. La provincia de **Pichincha** (Ecuador), cuya capital es Quito, la ciudad más grande de Ecuador, tiene un área metropolitana con una población de más de 2,5 millones de habitantes. El gobierno provincial constituyó en 2014 un consorcio de GLR para promover acciones estratégicas que contribuyeran al desarrollo territorial integral y a la economía solidaria. Uno de los programas que se pusieron en marcha fue la *Estrategia Agroalimentaria de Quito*. Se basó en la experiencia de 18 años del *Proyecto de Agricultura Urbana Participativa* e incluyó medidas para fortalecer la producción agrícola urbana, ampliar el desarrollo agrícola en zonas periurbanas y rurales, y desarrollar un hub alimentario y bioferias para la comercialización de productos alimentarios locales. Los resultados han incluido la formación de 6.000 empresarios y empresarias en la comercialización de productos y la generación de 1,5 millones de USD en ingresos para los pequeños productores, el 84 % de los cuales son mujeres. En **Izmir** (Turquía), la ciudad ha promovido el desarrollo rural mediante «parques de maquinaria» que proporcionan tractores y otros equipos agrícolas a los pequeños productores, sistemas de alerta temprana para la previsión meteorológica y formación en buenas prácticas agrícolas. En **Seúl** (República de Corea), el Gobierno Metropolitano de Seúl creó en 2017 el *Servicio Público de Comidas para la Coexistencia Urbana-Rural*. Este programa pretende combatir el descenso constante de la población rural y las crecientes disparidades económicas entre las comunidades rurales y urbanas, que han aumentado exponencialmente en los últimos 50 años. También es una respuesta a la creciente preocupación por la seguridad y la inocuidad de los alimentos. Seúl ha establecido acuerdos con otros gobiernos que han

88 Susanne Halmer y Barbara Hauenschild, «Remunicipalisation of public services in the EU» (Viena, 2014), https://bit.ly/38S132s.

89 Comisión Europea, «Inter-municipal cooperation among small municipalities», Green Best Practice Community, 2022, https://bit.ly/30e4VKr.

90 CGLU, Metropolis, y LSE Cities, «Servicios públicos locales en tiempos de crisis: ¿cómo adaptar los modelos de gobernanza?», Informe de politicas, 2022, https://bit.ly/3JQbPWB.

91 Ferrannini y Canzanelli, «The role of Local Economic Development Agencies for Innovation».

Fuente: STREETNET IDEA B. Leifso Thona. Radio-Canada. Una vendedora ambulante de Phnom Penh, Camboya, se adhirió a la organización IDEA, miembro de StreetNet, y se ha convertido en una líder comunitaria.

emparejado distritos urbanos con autoridades rurales para suministrar comidas a instituciones públicas. Entre las ventajas de este sistema figura un entorno comercial más estable, que ofrece precios justos a los productores y alimentos de calidad a los consumidores. Ha dado lugar a una reducción de los costes de distribución y del número de intermediarios, y ha fomentado el comercio directo entre agricultores y núcleos de población, un control más eficaz de la calidad de los alimentos municipales y normas de seguridad más estrictas[92].

La gestión de las relaciones únicas, codependientes y simbióticas entre las zonas rurales y urbanas está cobrando cada vez más fuerza. Se trata de un componente importante de los medios de subsistencia y los sistemas de producción en la mayoría de las regiones del mundo. Las asociaciones positivas entre las zonas urbanas y rurales son fundamentales para preservar los recursos clave (como el agua, la tierra, la agricultura y los bosques) y para la prestación de servicios e infraestructuras fundamentales para el camino Prosperar. A fin de conseguirlo, se requiere una cooperación activa entre los GLR, las empresas locales y las comunidades afectadas, dentro de zonas geográficas específicas, y una gestión cuidadosa de los recursos naturales y la actividad económica, que a menudo están relacionados con la agricultura y la ganadería.

Existen varios ejemplos notables de gestión participativa de recursos naturales como bosques, masas de agua y recursos renovables. La gestión conjunta de las cuencas hidrográficas permite la gestión coordinada de los recursos hídricos dentro de los límites de una unidad geográfica específica: una cuenca hidrográfica. Para ello, hay que tener en cuenta los distintos componentes del ciclo del agua y las interacciones entre los sistemas naturales y humanos, y promover un uso equilibrado y sostenible de los recursos. Este tipo de operación se ha implantado en muchas partes del mundo, como Brasil, Francia, Malasia y la cuenca del río Níger. En esta última, nueve países comparten un plan de gestión integrada de cuencas hidrográficas: Camerún, Guinea, Mali, Níger, Costa de Marfil, Benín, Burkina Faso, Nigeria y Chad.

Tal y como ya se ha explicado, tener muy en cuenta la cooperación horizontal es fundamental para promover un camino Prosperar que ayude a avanzar hacia la igualdad relacionada con la actividad económica en todo el continuo rural-urbano. Para reducir la pobreza rural es muy importante abordar la dependencia de los hogares rurales de los empleos urbanos en pequeñas zonas urbanas o de los flujos estacionales de población, del medio rural al urbano y viceversa. Además, muchas zonas urbanas presentan algunas características rurales: la dependencia de muchos hogares urbanos con bajos ingresos de la agricultura urbana. Por lo tanto, es necesario comprender y apoyar plenamente los vínculos positivos entre las zonas rurales y urbanas en toda su diversidad y promover la participación democrática y el liderazgo de base para impulsar alianzas que puedan tener un impacto positivo en los distintos territorios. Equilibrar las actividades agrícolas y el empleo con las actividades no agrícolas y el empleo no agrario es esencial para los territorios y para la movilización de los actores y las comunidades locales. Los GLR de Francia, Ecuador, Marruecos y Costa de Marfil, por citar algunos ejemplos, han tratado de promover la cooperación entre los agricultores locales, los mercados urbanos locales, las escuelas y las empresas que trabajan en sectores tradicionales poniendo en contacto a los sistemas de producción locales. También lo han conseguido mediante la promoción de modelos de producción alternativos que tienen el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria y aumentar la contribución de la agricultura a la economía de su territorio (por ejemplo, las «agroaldeas» en **KwaZulu-Natal**, Sudáfrica)[93]. Al mismo tiempo, los factores institucionales, las limitaciones normativas y los cuellos de botella políticos, los flujos de información asimétricos, la falta de cooperación entre las instituciones y los actores implicados, y la fragmentación del proceso de formulación de políticas pueden afectar a la eficacia de las alianzas urbano-rurales. Un camino Prosperar que tenga el objetivo de reducir las desigualdades interterritoriales debe tener en cuenta todos estos factores.

92 CGLU Regiones, «Regional economic development to promote endogenous dynamics and territorial solidarity», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

93 CGLU, «GOLD IV: Co-Creating the Urban Future. The agenda of metropolises, cities and territories», 267-68, 278.

6 Conclusión

Este capítulo ha desarrollado un enfoque amplio e integrador de la prosperidad como camino hacia la igualdad urbana y territorial que va más allá de la definición tradicional de crecimiento económico, limitada y que hasta ahora había servido como principal justificación para dirigir el desarrollo urbano. Redefinir la prosperidad implica cuestionar tanto las características estructurales de nuestras economías como las premisas de valor en las que se basan. Por lo tanto, construir un camino Prosperar para lograr una mayor igualdad urbana y territorial significa centrar los esfuerzos políticos y los recursos en establecer y consolidar los pilares necesarios para que las personas vivan vidas plenas. Esta perspectiva es fundamental tanto para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como para la Nueva Agenda Urbana. Los pilares de la prosperidad incluyen ingresos estables, trabajo digno, medios de subsistencia seguros y la capacidad de participar en la gobernanza urbana, así como la formulación de políticas de manera inclusiva, sostenible y participativa. Al mismo tiempo, impulsar el camino Prosperar para lograr la igualdad implica reconocer que la prosperidad es dinámica, que significa cosas diferentes para personas distintas y en lugares diferentes, y que es procesual, ya que evoluciona con el tiempo y según el contexto.

En consecuencia, los GLR se encuentran en una posición privilegiada para promover un camino Prosperar capaz de responder a las necesidades de poblaciones diversas y de proporcionarles lo que necesitan y les importa, incluidos medios de subsistencia seguros y de buena calidad. A partir de esta premisa, este capítulo ha propuesto funciones concretas que los GLR pueden desempeñar para impulsar el camino Prosperar, incluyendo la promoción de oportunidades de empleo de calidad, un desarrollo económico endógeno justo y sostenible y unos sistemas territoriales más equilibrados.

Para ello, el capítulo ha comenzado con un planteamiento general de la compleja relación que existe entre las ciudades, sus territorios y el crecimiento económico. Contrariamente a lo que afirman algunas de las teorías más populares de las escuelas de pensamiento económico dominante (que el crecimiento económico de las zonas urbanas de rápido crecimiento y de las poblaciones más ricas se extenderá hacia las zonas menos dinámicas y a los ciudadanos y ciudadanas más pobres), el capítulo ha destacado que la aglomeración urbana y el crecimiento económico han tendido a generar más desigualdad. Las ciudades se han convertido en los lugares donde la desigualdad se reproduce, tanto dentro de las ciudades como entre las ciudades y las zonas rurales vecinas. Ello ha sido, en gran medida, resultado del desarrollo y la coordinación territorial basados en los principios neoliberales de la competencia. Esto ha alimentado las desigualdades sociales entre la población, y las desigualdades espaciales entre los lugares, a escala de barrio, de ciudad, regional y nacional.

El aumento de las desigualdades que se ha producido en las últimas décadas, tanto entre territorios como dentro de ellos, ha estado vinculado a factores fundamentales de la economía de mercado. La liberalización de las economías impulsada por las políticas en favor de la acumulación capitalista ha sido la consecuencia más notable de la desregulación de los mercados de bienes, servicios y finanzas. Este hecho, en combinación con el desarrollo de las TIC y las innovaciones en el ámbito del transporte, y respaldado por la globalización, ha transformado profundamente los mercados de trabajo. Tales transformaciones han hecho que los mercados

Fuente: L'Odyssée Belle. Unsplash.
Parque Forestal, Santiago, Chile.

laborales sean cada vez más precarios y segmentados. Ello se debe a que estas transformaciones normalmente se han producido sin protección social ni políticas de redistribución, lo que ha afectado a los trabajadores y trabajadoras de diferentes maneras, según sus identidades sociales y el lugar en el que se encuentre su empleo. Tal y como se ha señalado, la desregulación de los mercados muchas veces también ha conllevado la desregulación de la mano de obra para reducir los costes de producción. Ello ha afectado a los derechos de los trabajadores urbanos y ha repercutido negativamente en sus condiciones de vida y de trabajo. Las estructuras de producción basadas en la subcontratación y el desplazamiento del empleo a lugares donde se pagan salarios más bajos (lo que se correlaciona con menos derechos de los trabajadores) han establecido salarios bajos y han creado una mayor inseguridad en estos territorios. Esto ha vinculado dichos territorios afectados con los niveles inferiores de las cadenas de valor, ha creado dependencia de la trayectoria y ha consolidado las desigualdades entre los distintos territorios.

En este sentido, el capítulo ha explorado las diferentes estrategias que cada nivel de gobierno puede promover para reducir las desigualdades interterritoriales. Entre ellas se incluye la promoción de estrategias nacionales que promuevan activamente un desarrollo territorial más equilibrado y policéntrico, y que tengan en cuenta el diálogo con los GLR. Las políticas urbanas nacionales y las políticas territoriales (como las políticas de cohesión regional de la Unión Europea) han destacado como herramientas que contribuyen a este objetivo y, al mismo tiempo, mejoran la eficacia de la gobernanza multinivel. También se ha hecho hincapié en la posición estratégica de los gobiernos regionales a la hora de promover el crecimiento endógeno específico de cada territorio. Los gobiernos regionales pueden conseguirlo si apoyan a los gobiernos locales para que se produzca un cambio de cultura basado en alejarse de los enfoques centrados en la competitividad que crean escenarios de pérdida a medio y largo plazo. En su lugar, deben promover enfoques de desarrollo económico basados en la solidaridad y la cooperación. El capítulo también

ha destacado que los gobiernos locales tienen un papel clave en la consolidación y expansión de esta cultura. Se trata de una práctica cada vez más frecuente que se lleva a cabo a través de diferentes modalidades de cooperación intermunicipal.

Además, las estructuras de producción han llevado a la precarización y al aumento del empleo informal. La precariedad se ha expandido como resultado de la flexibilización de los contratos de trabajo y de la expansión de la economía colaborativa (propiciada por las TIC), que en muchas partes del mundo no está regulada. Estas formas de empleo son cada vez más comunes tanto en el norte como en el sur global. Su uso (y abuso) implica que los trabajadores y trabajadoras se contratan como personal autónomo o como empresas unipersonales. Ello significa que las empresas contratantes tienen pocas obligaciones laborales, si es que tienen alguna, como los pagos a la seguridad social o a los fondos de pensiones. A su vez, ello restringe el acceso de los trabajadores a las redes públicas de seguridad, que incluyen la prestación de una atención sanitaria adecuada, permisos retribuidos, protección contra la pérdida de salario en caso de despido, accidentes y vejez. Este hecho es especialmente importante a medida que las crisis mundiales, incluidas las conmociones económicas y no económicas, se hacen más frecuentes e intensas. Además, la elevada proporción actual de trabajo temporal, ocasional e informal, así como la tasa de desempleo, dificultan que los trabajadores se organicen y entablen un diálogo social significativo, productivo e integrador. Por otra parte, la falta de relaciones laborales reguladas afecta de manera diferente a las distintas poblaciones en función de su identidad social. El capítulo pone énfasis en el empleo informal, los trabajadores migrantes, el trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre, y remarca detalladamente que el género atraviesa estos grupos y afianza y alimenta las desigualdades. También es importante señalar que los trabajadores de la economía informal, y sobre todo las mujeres (que constituyen la mayor proporción de trabajo del sector informal), son las personas más vulnerables en tiempos de crisis mundial y las que soportan el peso del déficit de trabajo digno.

Como respuesta a estas tendencias, el capítulo ha identificado estrategias para la igualdad urbana y territorial que pueden fomentar los GLR. El capítulo ha prestado especial atención al desarrollo económico local como impulsor de un crecimiento económico más inclusivo y endógeno. También se ha demostrado que el desarrollo económico planificado y gestionado localmente tiene más probabilidades de aprovechar los puntos fuertes y los recursos específicos de una comunidad y un territorio, así como de proteger y mejorar su patrimonio medioambiental y cultural. Para lograrlo, los GLR pueden promover el DEL basado en alianzas entre sectores, con las comunidades locales y los actores relevantes, a fin de mejorar la calidad del empleo y reducir la pobreza. Los GLR también pueden trabajar para favorecer la sostenibilidad medioambiental y la inclusión de los grupos marginados, y en particular de las mujeres, los y las jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la población LGBTQIA+. Gracias a experiencias concretas, el capítulo ilustra que los GLR deben trabajar activamente para crear empleo de calidad y detalla cómo pueden hacerlo. Ello implica impartir formación para el desarrollo de capacidades, invertir en la mejora de infraestructuras con gran densidad de mano de obra que emplee a personal local y aplicar la contratación pública inclusiva. El capítulo también destaca el papel que pueden desempeñar las ADEL en la dirección y actualización de las prácticas y herramientas de DEL.

También se ha prestado especial atención a las distintas formas en que los GLR pueden promover las modalidades de economía social y solidaria. Pueden incluir la promoción de cooperativas, asociaciones, organizaciones sin ánimo de lucro y contratación comunitaria. De este modo, los GLR pueden promover modelos de producción más conscientes con la situación local y que fomenten la circularidad. Estos tienden a ser más sostenibles desde el punto de vista medioambiental y, en algunos casos, como la formalización de la actividad de recogida de residuos, también pueden contribuir a la mejora de las condiciones de empleo locales. Si se comprometen con la ESS, los GLR también pueden promover circuitos de producción más cortos capaces de reducir las huellas de carbono al tiempo que aumentan la demanda de productos locales y también los beneficios locales. A su vez, estos pueden revertir en la creación de más empleo local de calidad e infraestructuras. Los GLR también pueden orientar las modalidades de ESS, que muchas veces están integradas en las luchas de los movimientos sociales, para alejarse de «los problemas de siempre» y transformar las relaciones y actividades sociales y económicas existentes, lo que se traduce en una mejor gobernanza urbana. El capítulo también ha analizado varios instrumentos financieros que los GLR pueden aplicar para promover las OESS, como los bonos de impacto social, la inversión de impacto, las monedas sociales, la donación de impuestos y el *crowdfunding*.

El capítulo también ha alentado a los GLR, y de hecho a todos los niveles de gobierno, para que se comprometan activamente con los marcos normativos para hacerlos más transparentes y que sirvan como caminos hacia una mayor igualdad urbana y territorial. En concreto, los GLR deben actualizar los reglamentos y ordenanzas obsoletos que obstaculizan el desarrollo de las empresas y el reconocimiento de los productores y productoras informales. También deben promover

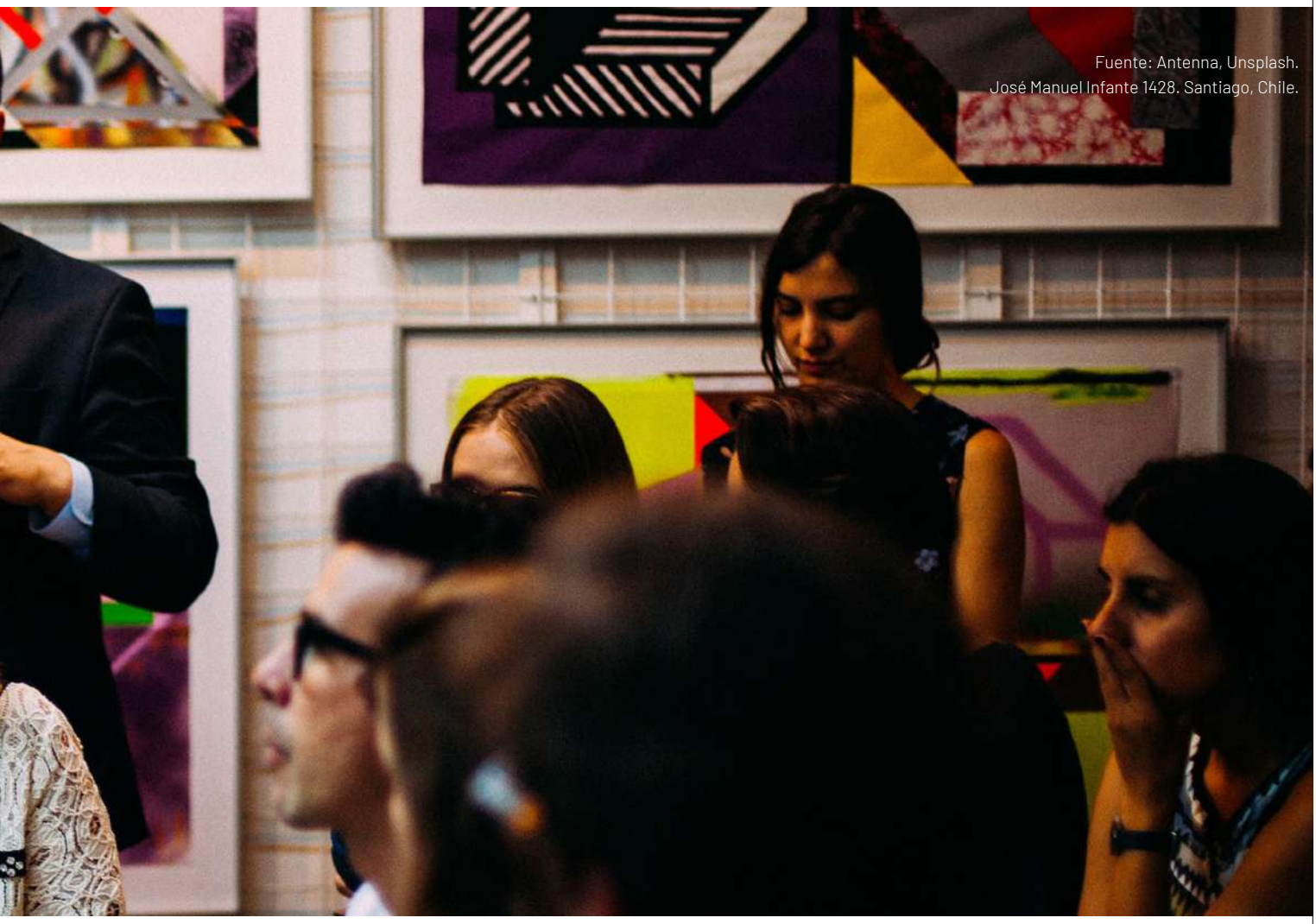
normativas sobre el uso del espacio público, que deben tener en cuenta, por un lado, que muchas empresas no tienen otro lugar desde el que operar y, por otro, que los espacios públicos también deben atender las necesidades de la población en general. Las experiencias que se destacan demuestran que los GLR han conseguido salvar los medios de subsistencia protegiendo el ejercicio seguro de actividades económicas en espacios públicos, como se hizo evidente durante la pandemia de COVID-19. Los gobiernos también deben revisar las normativas en materia de vivienda y las políticas de suelo y asegurarse de que tienen en cuenta el creciente número de empresas con sede en el mismo domicilio. Su número ha aumentado significativamente desde el inicio de la pandemia de la COVID-19 y actualmente incluye a trabajadores de ingresos altos, medios y bajos. Los GLR pueden desempeñar un papel estratégico a la hora de estimular el crecimiento endógeno si aseguran lugares donde las personas puedan vivir y trabajar. Esto puede lograrse mediante políticas de uso del suelo y normativas de zonificación orientadas a la igualdad. Se trata de un tema especialmente importante para los trabajadores de ingresos medios y bajos, sobre todo si operan en el sector informal.

El capítulo ha puesto asimismo de relieve que los GLR pueden integrar condiciones de empleo de calidad en todas las estrategias dirigidas por los GLR descritas anteriormente. Dichas estrategias pueden estar relacionadas con la promoción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, la ESS y la economía circular; con el diálogo social y el reconocimiento y la formalización del trabajo informal; con, el respaldo de las OSC y las ONG, y con el compromiso con los convenios de la OIT, entre otros. Promover el empleo de calidad incluye fomentar la resiliencia y unas condiciones de trabajo seguras y saludables. También implica facilitar la participación de las microempresas y las pequeñas empresas en la gobernanza local y garantizar la inclusión de los grupos estructuralmente discriminados, a veces mediante la acción afirmativa. Los GLR tienen un papel clave a la hora de fomentar un cambio de cultura. Pueden promover un entorno político y jurídico propicio, además de proporcionar instrumentos de contratación pública que dejen de lado los enfoques tradicionales centrados en el precio en beneficio de la promoción de la igualdad como resultado final.

El capítulo también ha destacado diferentes estrategias a través de las cuales los GLR pueden ampliar la cobertura de la seguridad social. Se trata de un elemento fundamental para contribuir al avance de la igualdad urbana y es algo a lo que tiene acceso menos de la mitad de la población mundial. Estas estrategias incluyen la ampliación de la cobertura del seguro del personal para los trabajadores y trabajadoras que, aunque no estén directamente empleados por el gobierno local, tienen condiciones laborales que pueden estar sujetas al control o la influencia municipal. También incluyen que los GLR defiendan y animen oficialmente a las compañías de seguros a desarrollar productos específicos para los trabajadores más pobres. Asimismo, abarcan la colaboración de los GLR con las OSC, como ya hacen SDI y otras federaciones y asociaciones de trabajadores pobres, para ofrecer planes de protección social. Para que los GLR establezcan un camino Prosperar hacia la igualdad, primero tienen que desarrollar mecanismos específicos que apoyen a las empresas informales y creen ciclos virtuosos de confianza, implicando a la sociedad civil y al sector informal.

Fuente: Paris Borgohain, Unsplash.
Una trabajadora en Koinpur, India.

09 ↓ Democratizar



Fuente: Antenna, Unsplash.
José Manuel Infante 1428. Santiago, Chile.

Coordinadoras del capítulo

Alice Sverdlik

(investigadora, Human Settlements Group, International Institute for Environment and Development, Reino Unido)

Diana Mitlin

(profesora de Urbanismo Global, Global Development Institute, University of Manchester; associada principal, Human Settlements Group, International Institute for Environment and Development, Reino Unido)

Contribuidores

Este capítulo se ha elaborado sobre la base de las siguientes contribuciones, publicadas en el marco de la Serie de documentos de trabajo GOLD VI y del Repositorio de casos: caminos hacia la igualdad:

Democratising pathways for equality in Latin America	Catalina Ortiz (The Bartlett Development Planning Unit, University College London, Reino Unido)
The right to participate in urban cultural life: from inequalities to equity	Nicolás Barbieri (Universitat Internacional de Catalunya, España)
Democracy in cities and territories	Laura Roth (Universitat Jaume I, España)
Local institutions for civic participation, participatory budgeting and planning, inclusion of youth and migrants	Amanda Fléty Jaume Puigpinós (Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU) Adrià Duarte (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa)
Citizen Led Slum Upgrading: The Mukuru Special Planning Area	Ariana Karamallis Joseph Kimani Kilion Nyambuga (Internacional de Asentamientos Informales – Slum/Shack Dwellers International, SDI)
Participatory Planning: The role of Community and City Learning Platforms in Freetown	Braima Koroma Joseph Macarthy (Sierra Leone Urban Research Centre, Sierra Leona)

Citywide and community-driven housing supported by the Baan Mankong program in Nakhon Sawan, Thailand	Brenda Pérez-Castro (Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda – Asian Coalition for Housing Rights, ACHR)
From user knowledges to citizen expertise: democratizing urban renewal and new construction of social housing projects	Pierre Arnold Léa Teillet (urbaMonde, red CoHabitat)
Transparency and Human Rights / Cooperation, partnerships and human rights	Helena Olsson Windi Arini Bahar Ozde (The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Suecia)
Democratic planning and urban governance, Brazil and Indonesia	Rodrigo Iacovini Bethânia Boaventura (Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad – Global Platform for the Right to the City, GPR2C)
Open governance for a more consensual and inclusive policy making	CGLU Ciudades Digitales
Urban development and participatory governance: Learnings from the co-creation of street vending ordinance 1787 in Lima	Olga Abizaid Ana Carolina Ogando (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando – Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, WIEGO)
Localizing Participatory Democracy and Human Rights in the Middle East	Ahmed Mansour (Coalición Internacional para el Hábitat – Habitat International Coalition, HIC, y Housing and Land Rights Network)
Governance and Democratisation of Urban-Rural Linkages	Philip McCann (Sheffield University Management School, Reino Unido)
Democratisation of Metropolitan Governance. Participation, training, efficiency and transparency to promote social and territorial equity	Zulma Bolívar (Universidad Central de Venezuela, Venezuela) Oscar Chamat (Metropolis)

Fuente: Ayuntamiento de Bilbao.
Avenida de las Universidades. Bilbao, España.

Resumen

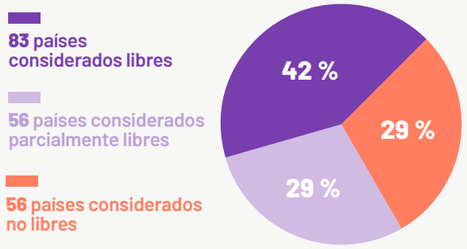
El fortalecimiento de la democracia es una condición fundamental para avanzar en la igualdad urbana y territorial. Las instituciones democráticas locales que rinden cuentas y están abiertas a todos los ciudadanos y ciudadanas, así como a otros actores locales, son cruciales para mejorar los medios de vida, la prestación de servicios públicos y la protección de los derechos humanos. Las normas tanto informales como formales pueden afianzar simultáneamente el potencial de la democracia para abordar las desigualdades entre grupos. Estas dinámicas también suelen tener lugar con respecto a quién puede votar y a la naturaleza de los sistemas de votación locales. En un contexto de crecientes desigualdades de ingresos (y de históricas tensiones sobre recursos, identidades y derechos), la tarea de fortalecer la democracia es una batalla ardua que requiere múltiples estrategias.

El capítulo 9, *Democratizar*, analiza una serie de «innovaciones democráticas» que permiten a los gobiernos locales y regionales (GLR) promover la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones democráticas, abordar las desigualdades existentes en cuanto a voz y poder político, y enfrentar la discriminación, las desigualdades de riqueza y la segregación espacial en las ciudades y los territorios. Estas innovaciones democráticas se producen al menos en tres niveles diferentes: espacios deliberativos, espacios participativos y espacios de gobernanza colaborativa. A partir de estos distintos ámbitos, el capítulo examina nuevas formas y mecanismos de deliberación, participación y colaboración a escala local, así como el modo en que los GLR pueden democratizar sus formas de entender y enfrentar las desigualdades urbanas y territoriales. Para que estos mecanismos logren un cambio transformador, el capítulo analiza cómo reconocer las diversas necesidades y aspiraciones de los diferentes grupos, así como garantizar un enfoque adaptado al territorio en cuestión. En otras palabras, destaca que la democratización solo resulta un proceso válido si no deja atrás a nadie ni ningún lugar.

El capítulo demuestra que una condición previa para que estas innovaciones democráticas tengan éxito es el establecimiento de un entorno favorable, que incluya una clara descentralización de poderes, junto con la financiación necesaria, el desarrollo de capacidades locales y la existencia de marcos legales e institucionales que apoyen el proceso. En él se resumen una serie de experiencias prometedoras, como las iniciativas lideradas por las «Ciudades por los derechos humanos» y por GLR comprometidos con la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno abierto y la lucha contra la corrupción. Estas experiencias muestran diferentes formas de enfrentar la captura por la élite de los procesos participativos, las formas meramente simbólicas de participación y la cooptación clientelar de los grupos marginados. Van desde la instauración de cuotas políticas y la generación de alianzas con comunidades marginadas hasta la creación de departamentos y mecanismos de coordinación para abordar las desigualdades de forma intersectorial, el reconocimiento de las diversas formas de conocimiento y mecanismos de recopilación de datos por parte de la sociedad civil, y la incorporación de valores democráticos y enfoques integrales basados en los derechos en todas las actividades, entre otros.

El capítulo reconoce los desafíos relativos a la aplicación de estos principios y mecanismos, especialmente en ciudades y territorios muy desiguales. Estos retos son aún mayores cuando se combinan con otras crisis. Por ejemplo, la pandemia de COVID-19 a veces se ha tomado como excusa para restringir los derechos democráticos, y muchos gobiernos han aumentado las restricciones a los medios de comunicación y a la expresión personal, como también han incrementado la vigilancia y han limitado sus mecanismos de transparencia, a menudo aprovechando sus poderes relativos a los estados de emergencia. Con el objetivo de superar todos estos retos, el capítulo ofrece un debate sobre los elementos que deben incorporar las prácticas y estrategias democráticas: ofrece soluciones adaptadas al contexto local que apuntan a renovar la confianza y revitalizar el compromiso ciudadano con las democracias locales.

Países en 2022:[a]

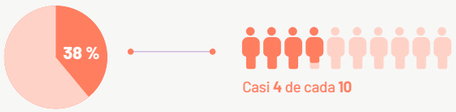


83 países considerados libres

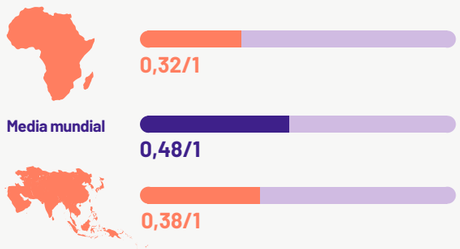
56 países considerados parcialmente libres

56 países considerados no libres

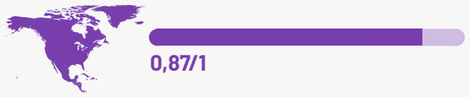
La proporción de la población mundial que vive en países «no libres» es la más alta desde 1997:[a]



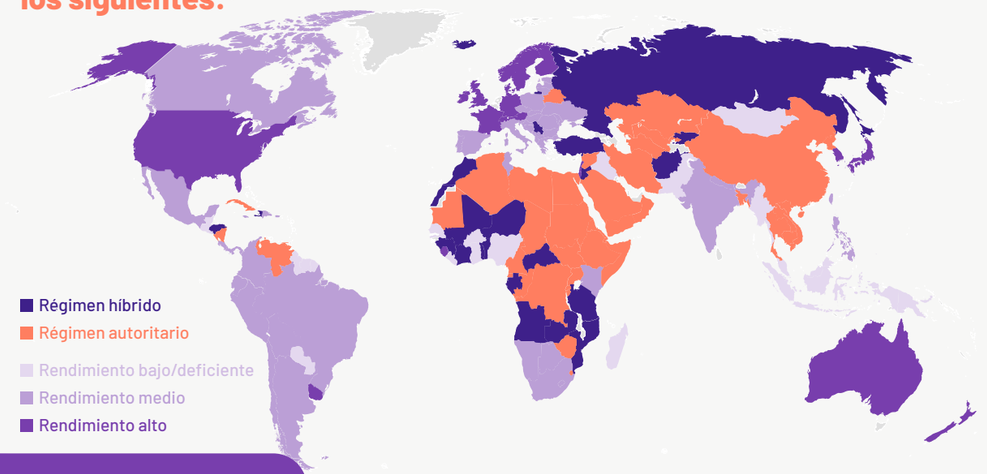
En 2020, África y Asia-Pacífico se situaron por debajo de la media mundial en cuanto a la libertad de las elecciones regionales y locales.[b]



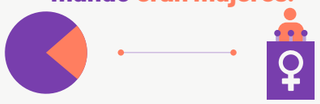
América del Norte obtuvo la mayor puntuación en democracia local:[b]



En 2020, los regímenes democráticos y no democráticos eran los siguientes:[c]

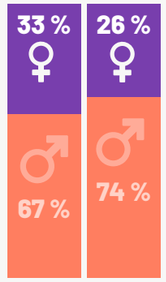


En 2018, el 20 % de los alcaldes del mundo eran mujeres.[d]



Basado en un análisis de 135 países:

Proporción global de mujeres en los **gobiernos locales**[d]



Proporción global de mujeres en los **parlamentos nacionales**[d]

Tendencias de la democracia en el mundo

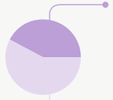
Representación desigual de mujeres y hombres en los gobiernos locales

¿Por qué democratizar?

Institucionalización de la democracia local

Países con disposiciones legales para la democracia directa[e]

Basado en un análisis de 184 países

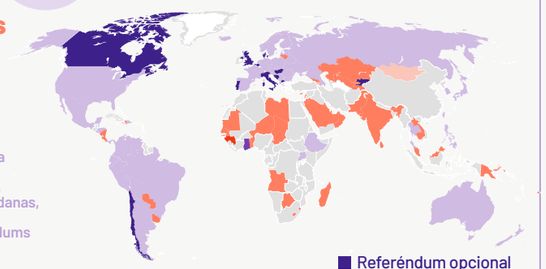


48 países tienen disposiciones a nivel regional

65 países tienen disposiciones a nivel local

Por ejemplo, para institucionalizar los referéndums, iniciativas ciudadanas, iniciativas de agenda, referéndums revocatorios...

61 países a nivel regional y 53 a nivel local no tienen ningún tipo de disposición legal para la democracia directa.[e]



Los referéndums opcionales son la forma institucionalizada más común de democracia directa a nivel local (existen en el 31 % de los países).[f]

- Referéndum opcional
- Referéndum obligatorio
- Referéndum revocatorio
- No
- Otros
- Sin datos
- Múltiples respuestas

Procesos deliberativos

El 86 % de los procesos deliberativos

fueron promovidos por ciudades y regiones (de un total de 566 iniciativas recogidas en los países de la OCDE en 2021, aplicadas entre la década de 1980 y 2021).[g]

Los ámbitos que se abordan con más frecuencia a través de procesos deliberativos en los países de la OCDE son:[h]

26 % Planificación urbanística

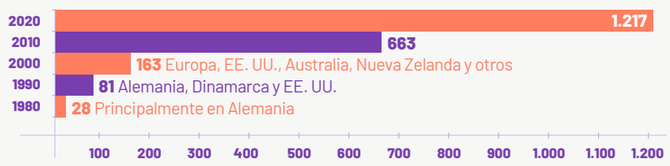
12 % Planificación estratégica

13 % Infraestructura

8 % Sanidad

41 % Otros

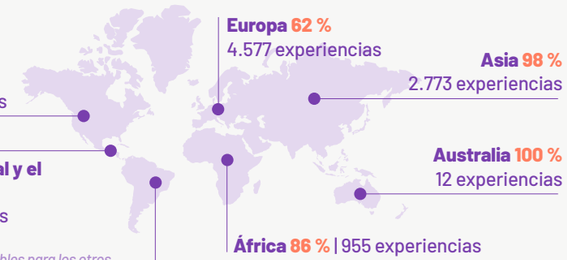
Los minipúblicos han crecido exponencialmente desde los años 1970:[i]



Procesos participativos

Más de 11.600 experiencias entre 1990 y 2020

Los GLR son quienes principalmente promueven los presupuestos participativos en las diferentes regiones del mundo. Los siguientes datos representan más de 11.600 experiencias entre 1990 y 2020 y el porcentaje promovido por los GLR por región:[j]



**No hay datos disponibles para los otros países de Oceanía y de América del Norte*

***El 52 % son desarrolladas por las escuelas*

Camino Democratizar

Democracia participativa, deliberativa y colaborativa

Fomentar un entorno favorable para la democracia local y la descentralización mediante marcos de gobernanza propicios que garanticen la celebración de elecciones locales periódicas y promuevan diversas formas de participación ciudadana desde un enfoque basado en los derechos. Ello implica reconocer las asimetrías de poder y alejarse de las formas de participación formales y meramente simbólicas, así como de la cooptación, que a menudo conducen a la captura por parte de las élites.

Mezclar innovaciones y procesos participativos, deliberativos y colaborativos de acuerdo con las diferentes necesidades y aspiraciones de las comunidades locales. Estas prácticas deben institucionalizarse y combinarse con otros componentes del sistema democrático a fin de aplicar un enfoque democrático sistémico, adaptado a cada territorio y a largo plazo.

Promover la transparencia, la rendición de cuentas, la gobernanza abierta y la lucha contra la corrupción como aspectos fundamentales para generar confianza y aumentar el compromiso ciudadano.

Promover procesos participativos que fomenten la implicación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones y el monitoreo de la gobernanza local, como la planificación y los presupuestos participativos, las fichas de trabajo comunitarias y las evaluaciones de impacto social, a fin de mejorar la prestación de los servicios públicos locales.

Adoptar un enfoque interseccional en las políticas y la programación en torno a la participación que permita reconocer, valorar y desarrollar las capacidades de los grupos estructuralmente discriminados. Ello implica facilitar activamente su participación en procesos inclusivos, deliberativos y transparentes desde el territorio.

Utilizar estrategias deliberativas en las distintas fases de los procesos políticos, como minipúblicos, referéndums, iniciativas ciudadanas y consejos temáticos o centrados en grupos específicos, que a la vez fomenten fuentes de conocimiento más diversas y promuevan el respeto y la confianza mutua.

Fomentar espacios de colaboración para coproducir servicios con la sociedad civil y de forma transversal. Ello conlleva promover el empoderamiento de las comunidades, la rendición de cuentas por parte de los GLR y los enfoques intersectoriales. Las alianzas dirigidas por la comunidad y la financiación comunitaria pueden contribuir a establecer vínculos sólidos para un compromiso a largo plazo.

Reconocer las diversas formas de conocimiento y recopilación de datos por parte de la sociedad civil y otros actores locales e incorporar valores democráticos y enfoques integrales basados en los derechos en todas las actividades.

¿Cómo podemos contribuir con prácticas e innovaciones democráticas locales a abordar las complejas desigualdades multidimensionales y a dar voz a las personas estructuralmente marginadas?

¿Cómo podemos crear un entorno favorable para la democracia local, que fomente una mayor participación de la sociedad civil y de otros actores en la toma de decisiones locales y en los mecanismos de gobernanza colaborativa?

Hacia la igualdad urbana y territorial

- Espacios democráticos participativos, deliberativos y colaborativos mejorados y combinados
- Mayor reconocimiento de la intersección de las identidades mediante un enfoque basado en los derechos
- Ciudadanos y ciudadanas empoderados que participan cada vez más en la toma de decisiones locales a través del diálogo y la cocreación
- Un entorno favorable que institucionalice y fomente la participación y otros mecanismos democráticos
- Aumento de las alianzas e iniciativas dirigidas por la comunidad que mejoran la prestación de servicios públicos

1 Introducción: vínculos complejos y codependientes entre la democracia y la urbanización equitativa

La democratización puede fomentar procesos inclusivos de toma de decisiones y caminos de desarrollo equitativos, pero hacer realidad estas posibilidades depende mucho del contexto del lugar y suele resultar muy difícil en ciudades desiguales. La democracia de los gobiernos locales se define por el grado de *control ciudadano sobre las decisiones y la igualdad entre todos los miembros de la sociedad* a la hora de ejercer dicho control a escala local[1]. La democracia local se sustenta sobre tres pilares clave: (a) ciudadanía, igualdad de derechos y justicia; (b) instituciones y procesos representativos y responsables, y (c) iniciativa y participación ciudadana. Sin embargo, en un contexto de crecientes desigualdades de ingresos y de arraigadas discusiones sobre recursos, identidades y derechos en las áreas urbanas, los defensores contemporáneos de la democracia urbana pueden enfrentarse a una ardua batalla. En muchas ciudades existe una concentración espacial de desventajas en la que las divisiones socioeconómicas, raciales, étnicas, de género y de otro tipo suelen coincidir en los barrios desfavorecidos. En respuesta, los GLR pueden fomentar la justicia social y espacial promoviendo una mayor calidad de vida para la población urbana con bajos ingresos y defender los valores de la democracia, la equidad y la diversidad[2]. Este capítulo analiza cómo los GLR pueden promover de forma más eficaz la participación equitativa de los ciudadanos y ciudadanas en los procesos democráticos de toma de decisiones y se centra especialmente en cómo la participación activa de la población urbana puede hacer frente a las desigualdades a la hora de hacerse escuchar y conseguir poder político. También analiza cómo los GLR pueden abordar la discriminación, las desigualdades basadas en la riqueza y la segregación espacial.

Los GLR pueden desempeñar distintos papeles fundamentales en el fomento de la igualdad urbana. No hay

1 Brechtje Kemp y Mélida Jiménez, «State of Local Democracy Assessment Framework» (Estocolmo, 2013), 21-22, https://bit.ly/3wlTU1Y.

2 Susan S. Fainstein, «Urban Planning and Social Justice», en *The Routledge Handbook of Planning Theory*, ed. Michael Gunder, Ali Madanipour, y Vanessa Watson (Londres: Routledge, 2017), 13.

ninguna duda de que las mejoras en los medios de vida, en la prestación de servicios y en los derechos humanos se benefician significativamente de unos gobiernos locales democráticos más receptivos y responsables ante todos sus ciudadanos y ciudadanas[3]. Los GLR suelen gestionar el espacio urbano, regular las consecuencias inmediatas de las actividades económicas y prestar servicios esenciales a los y las habitantes de la ciudad[4]. Tal y como se ha destacado en los capítulos anteriores, los GLR pueden apoyar varios caminos hacia la igualdad mediante: (a) la promoción de una distribución más equitativa de los resultados materiales (por ejemplo, la mejora del acceso a una vivienda digna, a los servicios y a los medios de vida); (b) el reconocimiento de las *múltiples desigualdades que se solapan*[5] relacionadas con el género, la edad, la situación migratoria, la discapacidad, la orientación sexual u otros factores; (c) el fomento del *cuidado mutuo* y de sus importantes beneficios para la vida cívica, el apoyo recíproco y la solidaridad entre los miembros de la sociedad, y (d) la promoción de la *participación política paritaria* (a través de varias innovaciones democráticas diferentes), que es el tema principal de este capítulo[6]. Las áreas urbanas también son el escenario de importantes desigualdades de carácter político, como las marcadas disparidades en los niveles de participación y las múltiples formas de poder que pueden excluir a determinados grupos[7]. Los GLR pueden adoptar numerosas estrategias para reducir las desigualdades políticas, lo que puede convertirse en un fin en sí mismo y proporcionar una vía para mejorar la eficacia del Estado en la reducción de otras desigualdades.

Este capítulo analiza cómo los GLR pueden fomentar la democratización y alentar la implicación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones locales (promoviendo de este modo la democracia participativa y deliberativa), y sus conclusiones complementan las del capítulo 4 sobre **Comunalización**, en el que el elemento clave del cambio es la acción de la sociedad civil. El capítulo 9 explica cómo los GLR pueden promover un contexto favorable para las iniciativas de abajo arriba dirigidas por los ciudadanos y ciudadanas. Reforzando los argumentos del capítulo 4, también analiza cómo pueden asociarse

Fuente: John Englart, Flickr.
Cambio, libertad, justicia social. Protesta en el marco de la Revolución egipcia en Melbourne, 2011. Melbourne, Australia.

eficazmente con las organizaciones de la sociedad civil, incluso en la coproducción de bienes y servicios. En ambos capítulos, este informe destaca repetidamente **la necesidad de crear espacios inclusivos para la participación y de promover interacciones más igualitarias entre los miembros de la sociedad, las organizaciones locales y los GLR**. Tal y como sugieren los resultados de las iniciativas de presupuestación participativa en Brasil, las transformaciones equitativas dependen en gran medida de las capacidades de las organizaciones de base y de las relaciones entre los GLR y la sociedad civil[8]. Aunque el capítulo 9 se centra en las intervenciones gubernamentales (y no en las de la sociedad civil), también destaca el potencial que tienen los GLR para fomentar y ampliar las prácticas democratizadoras asociadas a la acción ciudadana. Identificar la fuente concreta de innovación puede ser complicado, si se tiene en cuenta la sinergia potencial entre los GLR y los actores de la sociedad civil[9]. Mediante ejemplos de ciudades y territorios de diversos tamaños de todo el mundo, el capítulo 9 analiza cuáles son las condiciones clave que permiten la democratización local y cómo los actores de la sociedad civil han trabajado de forma constructiva con las autoridades locales.

3 Helena Bjuremalm, Alberto Fernández Gibaja, y Jorge Valladares Molleda, «Democratic Accountability in Service Delivery. A practical guide to identify improvements through assessment» (Estocolmo, 2014), https://bit.ly/3vWJbMB; Ramon Canal, «Inclusión social y democracia participativa: de la discusión conceptual a la acción local» (Barcelona, 2014), https://bit.ly/3ioiqNg.

4 David Satterthwaite y Diana Mitlin, *Reducing urban poverty in the global South* (Londres: Routledge, 2014).

5 Andrea Rigon y Vanesa Castán Broto, *Inclusive Urban Development in the Global South. Intersectionality, Inequalities, and Community* (Londres: Routledge, 2021).

6 Christopher Yap, Camila Cociña, y Caren Levy, «The Urban Dimensions of Inequality and Equality», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

7 John Gaventa y Bruno Martorano, «Inequality, Power and Participation – Revisiting the Links», IDS Bulletin 47, n.º 5 (2016): 11-30, https://bit.ly/3L38SiK.

8 Gianpaolo Baiocchi, Patrick Heller, y Marcelo Kunrath Silva, *Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 2011).

9 Elinor Ostrom, «Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development», *World Development* 24, n.º 6 (1996): 1073-87.

Este capítulo se desarrolla de la siguiente manera. La sección 1 ofrece definiciones detalladas de democracia local y analiza los importantes retos que se plantean en contextos locales desiguales. La sección 2 ofrece un marco de prioridades y oportunidades transversales para mejorar la democratización local, incluyendo a través de mecanismos participativos. Presta especial atención a las «innovaciones democráticas» y a otras estrategias igualmente prometedoras. En las siguientes secciones, el capítulo ofrece debates en profundidad sobre cómo los GLR pueden fomentar un entorno propicio para la democratización. Pueden hacerlo a través de compromisos con la gobernanza abierta, la transparencia y la rendición de cuentas, el Estado de derecho y los derechos humanos (sección 3). Otro camino posible hacia la democratización local es la creación de instrumentos y espacios para la deliberación (sección 4), la participación (sección 5) y la colaboración multinivel y multiactor (sección 6). Estas estrategias constituyen el núcleo del debate sobre la democratización y se presentan diferentes prácticas, tendencias y retos de todo el mundo. Para que estos instrumentos logren un cambio transformador, sin embargo, será necesario reconocer los derechos, las necesidades y las aspiraciones de los grupos marginados (sección 7) y adoptar enfoques integrales adaptados a los territorios en cuestión (sección 8). Estas estrategias comprenden conjuntamente principios y enfoques fundamentales que pretenden ayudar a alcanzar el objetivo final de no dejar a nadie ni ningún lugar atrás en las prácticas de democratización local. Las conclusiones del capítulo 9 resumen el modo en que los responsables políticos pueden colaborar eficazmente con los ciudadanos y ciudadanas y con las organizaciones de base para fomentar la igualdad urbana, promover los derechos humanos y profundizar en la democracia.

Fuente: participedia.net/case5248. Presupuestos participativos con perspectiva de género. Wenling, China.

1.1 Entender la democracia local: posibilidades y obstáculos en ciudades desiguales

Aunque la democracia y la igualdad de derechos van conceptualmente de la mano, es posible que los y las habitantes de zonas urbanas y territorios considerados democráticos experimenten grandes desigualdades en cuanto a bienes, ingresos, acceso a los servicios públicos y niveles de reconocimiento político. En los GLR democráticos, los responsables políticos deben tomar decisiones difíciles que tengan en cuenta las necesidades y los intereses de toda la población y, además, acordar las compensaciones necesarias entre los ganadores y los perdedores de los cambios realizados en las políticas y los programas[10]. Este ideal supone que existen los conocimientos adecuados, recursos amplios y voces relativamente iguales, pero estas condiciones son difíciles de cumplir en las democracias contemporáneas. **Resulta extremadamente difícil combatir las desigualdades, incluso en regímenes democráticos, cuando hay disparidades marcadas que amenazan las instituciones democráticas.** Las desigualdades pueden dar lugar a «desequilibrios en la voz [y] la representación [que] privan de derechos a segmentos de la población y socavan la confianza y el apoyo a las instituciones democráticas»[11]. Los políticos y las Administraciones pueden someterse al control de las élites poderosas, que normalmente no tienen en cuenta las perspectivas, las necesidades ni los intereses de los ciudadanos y ciudadanas de entornos desfavorecidos[12].

10 En el siguiente debate, el término «ciudadanía» se utiliza para referirse a todas las personas que tienen el deseo de participar plenamente en la política urbana, independientemente de su estatus legal de ciudadanía.

11 Alina Rocha Menocal, «Why inequality is democracy's catch-22», en *Research Handbook on Democracy and Development*, ed. Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 392–407.

12 Rocha Menocal.

Aunque normalmente se entiende como el «gobierno del pueblo», las definiciones de democracia pueden ir desde un enfoque limitado a la celebración de elecciones (definición minimalista) hasta visiones más amplias que buscan el cumplimiento de una serie de derechos y libertades. La concepción estrecha de una democracia representativa que se limita a las elecciones, que algunos autores denominan como «*democracia electoral*», destaca únicamente los aspectos de procedimiento, como la celebración de elecciones libres y justas de forma periódica. Otras conceptualizaciones hacen hincapié en los derechos civiles y las libertades; los controles y equilibrios, y el Estado de derecho[13]. No obstante, existen definiciones alternativas que pueden ofrecer una conceptualización polifacética de la democracia con un importante potencial para fomentar ciudades equitativas e inclusivas. Así, la *democracia participativa* se basa en la premisa de que la participación es un derecho y pretende fortalecer el compromiso de la ciudadanía con la toma de decisiones democráticas e impulsar la transformación estructural[14]. La *democracia deliberativa* se centra en deliberaciones respetuosas basadas en justificaciones bien fundamentadas y razonadas que pretenden persuadir a los conciudadanos y desarrollar un proceso político inclusivo[15]. La democracia colaborativa se centra en el reparto del poder y en la toma de decisiones consensuada, y a menudo delega el poder en organismos independientes o en actores no estatales[16]. Tal y como se explica a continuación, esta concepción de la democracia a varios niveles puede promoverse por medio de mecanismos diferentes, pero complementarios, que fomenten la igualdad urbana y territorial.

Los sistemas institucionales y electorales de las ciudades y los territorios, así como sus procesos democráticos locales, pueden ser muy distintos, y todo ello influye en las oportunidades de promover una gobernanza local equitativa e inclusiva. Los GLR pueden tener diferentes sistemas electorales, distintas frecuencias de elecciones y diferentes mecanismos para promover la participación y la representación de los grupos marginados[17]. Por ejemplo, algunos representantes locales son elegidos (por ejemplo, alcaldes o alcaldesas elegidos directamente con amplios poderes), pero en otras ciudades puede existir un comité ejecutivo a cargo del consejo o un administrador que supervise la implementación de las decisiones locales. Estas diferentes modalidades pueden tener consecuencias distintas sobre la capacidad de decisión y la responsabilidad de los alcaldes y alcaldesas ante sus respectivas comunidades. **Repensar el diseño institucional y promover normas equitativas podría fomentar una toma de decisiones local más inclusiva.** Por ejemplo, podrían utilizarse mecanismos constitucionales para apoyar la paridad de género en la gobernanza urbana: en Mauricio, la Constitución permite las cuotas de género a escala local, pero no a escala nacional de gobierno[18]. Esta es una cuestión crítica, ya que en 2018 las mujeres representaban solo el 20 % de los alcaldes del mundo. Además, existen grandes diferencias intrarregionales: en América Latina, por ejemplo, las mujeres representan el 47 % de los alcaldes elegidos en Cuba, pero esta cifra se reduce al 0 % en Belice y al 3 % en Perú y Guatemala, por lo que la media regional baja al 15 %[19].

También es necesario que los gobiernos adopten un enfoque interseccional que trate de abordar las desigualdades solapadas, y a menudo interrelacionadas, basadas en factores como el género, la discapacidad, la raza/etnia, la edad, los ingresos y la orientación sexual, entre otros[20].

Incluso con democracias consolidadas, puede ser difícil abordar las complejas desigualdades que se dan en muchas ciudades, y a menudo existen múltiples vínculos estrechos entre la democratización y el desarrollo equitativo. Los regímenes democráticos tendrán que incorporar a múltiples «actores con poder de veto» y persuadir a las élites para que trabajen en favor del interés público. Sin embargo, ello puede resultar problemático, sobre todo si las instituciones informales y los grupos poderosos se oponen a la igualdad[21]. Este hecho también representa un reto en los contextos con recursos escasos y trayectorias de desarrollo controvertidas. **El potencial de la democracia para abordar las desigualdades entre grupos suele depender simultáneamente de normas formales e informales. Normalmente, ello también afecta el quién puede votar y la naturaleza de los sistemas de votación locales[22].** Otros factores clave que influyen en la forma en que las democracias pueden abordar las desigualdades pueden ser el tipo de gobierno (basado en la regla de la mayoría o en el reparto del poder), el grado de descentralización, la naturaleza de las coaliciones políticas, la demografía y otras diferencias entre la población. Las desigualdades pueden afectar a la democracia y tener

13 Svend-Erik Skaaning, «Democracy: contested concept with a common core», en *Research Handbook on Democracy and Development*, ed. Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 27–44.

14 Carole Pateman, «Participatory Democracy Revisited», *Perspectives on Politics* 10, n.º 1 (2012): 7–19.

15 Jane Mansbridge et al., «A systemic approach to deliberative democracy», en *Deliberative Systems*, ed. John Parkinson y Jane Mansbridge (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 1–26.

16 Skaaning, «Democracy: contested concept with a common core».

17 Kemp y Jiménez, «State of Local Democracy Assessment Framework».

18 Elliot Bulmer, «Local Democracy» (Estocolmo, 2017), https://bit.ly/3kYKpAQ.

19 CGLU Mujeres, «The transformative commitment of cities and territories to generation equality», 2021, https://bit.ly/3LddxyT.

20 Vanesa Castán Broto y Susana Neves Alves, «Intersectionality challenges for the co-production of urban services: notes for a theoretical and methodological agenda», *Environment and Urbanization* 30, n.º 2 (2018): 367–386; Vanesa Castán Broto, «Queering participatory planning», *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 310–329.

21 Rocha Menocal, «Why inequality is democracy's catch-22», 404.

22 Frances Stewart, «Horizontal inequalities and democracy», en *Research Handbook on Democracy and Development*, ed. Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 420–440.

efectos perjudiciales para su cohesión social, su legitimidad y su representación, sobre todo cuando las élites pueden influir en las reglas en su propio beneficio[23].

Es evidente que la relación entre la democracia y la reducción de las desigualdades está determinada por muchos factores contextuales, y todos ellos pueden influir en los caminos hacia la igualdad. La democracia puede abordar directamente las desigualdades políticas y apoyar las medidas para establecer una mayor igualdad de condiciones, por ejemplo, cuando la ciudadanía participa por igual en la toma de decisiones y pide cuentas a los proveedores de servicios. Sin embargo, **es posible que los mecanismos que deben garantizar la rendición de cuentas en la prestación de servicios locales no funcionen correctamente. También puede suceder que la prestación de servicios esté sesgada en contra de determinados grupos (por ejemplo, los que tienen menores ingresos y diferentes identidades) por una serie de razones (por ejemplo, las tasas, los derechos sobre el suelo)[24].** Ciertamente, las democracias pueden facilitar procesos de toma de decisiones más equitativos e incorporar concienzudamente a los grupos marginados (tal y como se explica en la sección 7, dedicada a los migrantes y refugiados). Sin embargo, debido a las lagunas de información y a las asimetrías de poder, reducir las desigualdades a través de la acción gubernamental puede ser una tarea muy laboriosa. Es importante pensar que el capitalismo global está generando una serie de desigualdades económicas omnipresentes y los gobiernos locales suelen estar mal preparados para abordarlas, ya que muchas de ellas están asociadas a retos estructurales.

Este capítulo analiza importantes oportunidades para la innovación democrática a través de diferentes modos de participación y de toma de decisiones. Asimismo, también tiene en cuenta diversos mecanismos y marcos que fomentan la gobernanza local democrática. Recientemente, algunas ciudades han trabajado para revitalizar las democracias locales responsables, transparentes e inclusivas como parte del «nuevo movimiento municipalista», que ha generado oportunidades continuas de aprendizaje mutuo y de intercambio de conocimientos entre ciudades[25]. Otros GLR han aprovechado las inundaciones u otros fenómenos meteorológicos extremos para crear alternativas equitativas y replantear el contrato social con sus ciudadanos y ciudadanas más marginados (véase la sección 8). Cabe señalar que este capítulo no ofrece modelos prefabricados ni soluciones fáciles para fomentar la democratización. De hecho, las estrategias deben adaptarse a los contextos locales y a las prioridades de la ciudadanía.

1.2 Tendencias actuales de la democratización local: ¿deterioro o revitalización?

En muchas ciudades, el contexto político nacional condiciona en gran medida el progreso de la democracia local. Esta sección examina brevemente los datos de diferentes países sobre la democratización, al tiempo que señala su limitada capacidad para captar las transformaciones emergentes a escala urbana y regional. A partir de datos nacionales, estudios recientes han demostrado que está habiendo un retroceso democrático y un aumento de los niveles de polarización política, social y económica en todo el mundo. El último informe de Freedom House, titulado *The Global Expansion of Authoritarian Rule*, reveló que en 2022 la proporción de países «no libres» había alcanzado su nivel más alto desde 1997, y que solo un 20 % de la población mundial vive en una nación «libre»[26]. Del mismo modo, el Varieties of Democracy Institute (V-Dem) descubrió una erosión sustancial de la democracia: existen poblaciones que viven en democracias liberales que han descendido a los niveles de 1989[27]. Muchos líderes autocráticos han restringido los medios de comunicación, las instituciones académicas y la sociedad civil, y han exacerbado la polarización mediante la demonización de los partidos de la oposición y la difusión de desinformación que manipula la opinión nacional e internacional. Además, también han atacado las elecciones y las instituciones formales. **En ocasiones, el declive democrático se ha relacionado con la gestión de la COVID-19, ya que muchos Estados han aumentado las restricciones a los medios de comunicación y a la libertad de expresión personal, y han aumentado la vigilancia y la limitación de la transparencia, a menudo bajo la justificación de los poderes de emergencia.** Las respuestas punitivas durante la crisis de la COVID-19 han dado lugar a violaciones de los derechos

23 Rocha Menocal, «Why inequality is democracy's catch-22», 393-95.

24 Bjuremalm, Fernández Gibaja, y Valladares Molleda, «Democratic Accountability in Service Delivery. A practical guide to identify improvements through assessment».

25 Barcelona en Comú, Debbie Bookchin, y Ada Colau, *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global*, ed. Barcelona en Comú, Debbie Bookchin, y Ada Colau (Barcelona: Icaria, 2018).

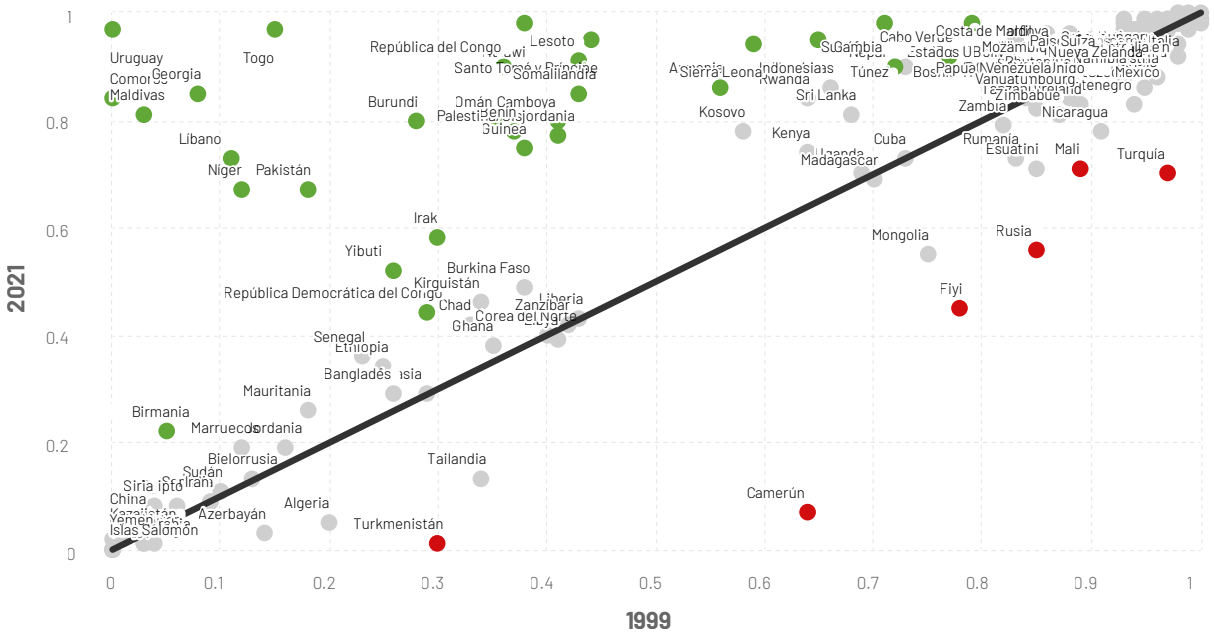
26 Freedom House, «Freedom in the World 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule», 2022, https://bit.ly/3P1790v.

27 Nazifa Alizada et al., «Democracy Report 2021: Autocratization Turns Viral» (Gothenburg, 2021).

humanos, como desalojos forzosos y elevados niveles de brutalidad policial[28].

Sin embargo, este panorama internacional pesimista puede pasar por alto importantes variaciones a escala urbana y regional, donde ya se están produciendo importantes innovaciones democráticas. Los datos de V-Dem sugieren tendencias dispares en las elecciones locales, lo que subraya la necesidad de realizar análisis más detallados a escala subnacional (véase el gráfico 9.1). De 1999 a 2021, algunos países (los que aparecen en verde), como Irak, Burundi, Lesoto y Túnez, reforzaron sustancialmente los niveles de democracia local en sus gobiernos locales electos. Sin embargo, otros países (representados por puntos rojos en el gráfico) experimentaron una erosión de la democracia local durante ese mismo período. Se necesitan más análisis para comprender y consolidar la democracia local y regional. Puesto que el retroceso continúa en las democracias establecidas, «hay que prestar mayor atención para reforzar la democracia a escala estatal, provincial, territorial y local»[29]. De cara al futuro, las estrategias de democratización pueden desempeñar un papel fundamental para generar una recuperación transformadora de la COVID-19 y apoyar un desarrollo urbano más equitativo (como se explica más adelante).

Figura 9.1
Índice V-Dem de gobierno local 1999-2021[30]



Fuente: V-Dem Institute, «Regional Comparison» Varieties of Democracy, 2022, https://bit.ly/3FzpRYZ.

Nota: para entender este índice es necesario hacer algunas consideraciones. Este índice no tiene en cuenta los niveles intermedios de gobierno, como los departamentos de Uruguay (los municipios del país se crearon a partir de la Ley de Descentralización de 2009, pero en 1999 Uruguay ya tenía representantes departamentales elegidos). Otra consideración es que los acontecimientos inesperados pueden dar un vuelco a los avances en muy poco tiempo (por ejemplo, el golpe de Estado de 2021 en Myanmar, que anuló completamente el progreso realizado hasta 2020).

28 Amnistía Internacional, «COVID-19 crackdowns: Police abuse and the global pandemic» (Londres, 2020), https://bit.ly/3wp2UUq; Human Rights Watch, «Future Choices: Charting an Equitable Exit from the Covid-19 Pandemic» (Nueva York, 2021), https://bit.ly/39Sg8BI.

29 Sarah Repucci y Amy Slipowitz, «Freedom in the World 2021: Democracy under Siege» (Washington, DC, 2021), 31, https://bit.ly/3ysZJh5.

30 Las puntuaciones van de 0 a 1, donde el cero representa los países sin gobiernos locales electos. Así, «un país con gobiernos locales electos, pero en el que dichos gobiernos están subordinados a representantes no electos a escala local, sino tal vez nombrados por un organismo de nivel superior, obtendría una puntuación media». Asimismo, «un país en el que los gobiernos locales son elegidos y pueden operar sin restricciones de actores no electos a escala local, con la excepción de los órganos judiciales, obtendría una puntuación alta». Consulte los datos disponibles en: V-Dem Institute, «Regional Comparison», Varieties of Democracy, 2022, https://bit.ly/3FzpRYZ.

2 Marco para unos caminos urbanos equitativos y democráticos: lecciones transversales y mecanismos de participación innovadores

Esta sección tiene en cuenta los factores determinantes y las estrategias transversales que pueden facilitar la democratización urbana, al tiempo que identifica los retos más importantes. Analiza las lecciones clave, pero no pretende revisar la amplia literatura sobre política urbana, democratización y desigualdades[31]. El texto que sigue reconoce la heterogeneidad de los contextos urbanos y las desigualdades políticas, sociales y económicas a las que se enfrentan los responsables políticos municipales hoy en día, pero no le puede hacer justicia. En este debate orientado a la búsqueda de soluciones, el texto explora la **necesidad de implementar mecanismos participativos, deliberativos y**

31 Patrick Le Galès, «The Rise of Local Politics: A Global Review», *Annual Review of Political Science* 24, n.º 1 (2021): 345-63; Alison E. Post, «Cities and Politics in the Developing World», *Annual Review of Political Science* 21, n.º 1 (2018): 115-33.

colaborativos, una descentralización significativa y los marcos legales e institucionales necesarios para mejorar la democratización. Al mismo tiempo, analiza las inquietudes prácticas y las luchas de poder a las que se enfrentan los responsables de la toma de decisiones cuando abordan el tema de las desigualdades urbanas.

2.1 Democratización y participación en ciudades y territorios desiguales

Los mecanismos y estrategias de participación han proliferado en todo el mundo. Muchos GLR han adoptado estrategias «participativas» para identificar mejor las necesidades y aspiraciones locales conjuntamente con los grupos de la sociedad civil y con los actores locales y hacer que la toma de decisiones sea más inclusiva y receptiva. Sin embargo, estos enfoques pueden tener dificultades para mejorar la gobernanza democrática debido a las profundas divisiones urbanas y territoriales. La participación puede agravar las desigualdades si se permite que los actores profesionales o la misma élite dominen las iniciativas mientras que se margina a los grupos de bajos ingresos, o bien que los grupos de mayores ingresos utilicen los espacios de participación disponibles para promover sus propias necesidades[32]. **La ciudadanía puede enfrentarse a desigualdades de acceso debido a la falta de tiempo, habilidades u otros recursos, lo que produce disparidades en la participación.** Ello es especialmente problemático cuando las estrategias de participación las encabezan actores políticos («espacios invitados») en lugar de los espacios «populares» o «reclamados» creados por organizaciones de base[33]. En ocasiones, los altos niveles de pobreza asociados a los recursos limitados han dado lugar a relaciones clientelares entre la población de bajos ingresos y el gobierno[34]. Las desigualdades arraigadas también han dificultado el establecimiento de procesos participativos significativos en el territorio[35]. En cualquier caso, algunos procesos, como la elaboración de presupuestos participativos y la participación en la planificación urbana, son «esenciales tanto para conseguir una ciudadanía democrática equitativa como para realizar intervenciones eficaces»[36]. **Entender cómo revitalizar la participación y promover la democratización en territorios desiguales exige un análisis minucioso de las experiencias en sus contextos particulares. Ello implica estudiar los tipos y la calidad de los espacios locales de participación, las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno y la posibilidad de establecer alianzas equitativas a diversas escalas.**

Existen patrones de participación contradictorios frente a las marcadas desigualdades que subrayan la necesidad de prestar atención a los actores y espacios en cuestión. La participación en las estructuras formales de gobierno puede disminuir ante las grandes divisiones políticas o económicas: la población marginada con poco tiempo, dinero y habilidades cívicas pueden mostrar menor confianza en las instituciones políticas, así como una sensación de impotencia, lo que puede inhibir aún más su participación[37]. Puede ser que estos habitantes excluidos social o económicamente rechacen los procesos participativos dirigidos por el Estado y contribuyan a crear un círculo vicioso en el que las desigualdades refuercen el aumento de la inestabilidad política. Este hecho puede intensificar aún más las desigualdades, así como hacer menguar la participación y la confianza en la política formal[38]. Al mismo tiempo, es importante considerar otros espacios de participación, de ámbito comunitario y que puedan fomentar la democratización y ayudar a combatir las desigualdades. Aunque las desigualdades pueden restringir la participación en los espacios políticos formales, existen movimientos sociales activos cuyos miembros se incorporan posteriormente a la política formal a medida que cambien las preferencias de los votantes (por ejemplo, la elección del activista anticorrupción Tomislav Tomašević como alcalde de

32 Edward T. Walker, Michael McQuarrie, y Caroline W. Lee, «Rising Participation and Declining Democracy», en *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*, ed. Caroline W. Lee, Michael McQuarrie, y Edward T. Walker (Nueva York: New York University Press, 2015).

33 Bill Cooke y Uma Kothari, *Participation: The New Tyranny?* (Londres: Zed Books, 2017); Andrea Cornwall y Vera Schattan Coelho, *Spaces for Change?: The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas* (Londres: Zed Books, 2006).

34 Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson, *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Adam Michael Auerbach y Tariq Thachil, «How Clients Select Brokers: Competition and Choice in India's Slums», *American Political Science Review* 112, n.º 4 (2018): 775-91.

35 Diana Mitlin, «Editorial: Citizen participation in planning: from the neighbourhood to the city», *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 295–309.

36 Mitlin.

37 Gaventa y Martorano, «Inequality, Power and Participation – Revisiting the Links», 13.

38 Gaventa y Martorano, 15.

Zagreb en 2021[39]). En términos más generales, **los grupos de la sociedad civil que apuntan a fomentar un cambio transformador pueden trabajar en diferentes espacios, escalas y estructuras de poder y desarrollar coaliciones con autoridades y otros actores afines**[40].

Aunque es difícil de lograr en la práctica, la aglomeración de la participación en las ciudades puede ofrecer beneficios sustanciales para la democratización, así como el apoyo a intervenciones más eficaces y equitativas. Por ejemplo, conectar a los diferentes grupos de base de una ciudad puede ayudar a superar el aislamiento de las asociaciones de personas con bajos ingresos, y reforzar de este modo el capital social y la inclusión[41]. Tal y como ha demostrado el Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias de Tailandia (CODI), los gobiernos locales y los actores de base pueden colaborar eficazmente para transformar los asentamientos informales a escala y alcanzar otros objetivos, sobre todo cuando los gobiernos nacionales les facultan para ello (véase la sección 6, más adelante, y el capítulo 4, sección 2.6). Una mayor participación a escala puede permitir a los GLR racionalizar las inversiones con la ayuda de las aportaciones de los líderes de la comunidad, ya que de otro modo los representantes locales podrían tener dificultades para alcanzar la misma escala. Al ampliar y profundizar los niveles de participación en toda la ciudad, las autoridades pueden garantizar que ninguna comunidad ejerza una influencia desproporcionada en el desarrollo de la política local. En relación con esto, **una mayor participación a escala puede ayudar a los representantes locales a desarrollar estrategias más apropiadas si entienden y pueden responder adecuadamente a las prioridades de los diferentes grupos**[42].

Hay varias estrategias que pueden ayudar a los representantes locales a promover una participación significativa, abordar las desigualdades urbanas y hacer frente a desafíos como la cooptación o la exclusión de grupos estructuralmente discriminados. Entre las principales sugerencias prácticas se encuentra la celebración de reuniones participativas en **horarios y espacios adecuados**. Esto es especialmente importante para las mujeres que, de otro modo, podrían tener dificultades para compaginar sus tareas de cuidado con sus otras

Fuente: Logan Weaver, Unsplash.
Ama a tu vecinx.* Tu vecinx negrx, marrón, migrante, con discapacidad, de una religión diferente, LGBTQ y completamente humanx.

funciones[43]. Del mismo modo, es importante elegir **lugares** que puedan considerarse atractivos para los participantes previstos[44]. Los representantes deben tratar de **evitar «apropiarse» de la voz de las personas vulnerables**. Esto ocurre cuando algunas iniciativas participativas sustituyen inútilmente la participación directa de la ciudadanía de bajos ingresos por la de organizaciones no gubernamentales (ONG) o élites locales, o cooptan a la población marginada en lugar de amplificar su voz en la toma de decisiones[45]. En términos más generales, es importante **garantizar que la participación pueda llegar a los grupos desfavorecidos de forma eficaz** y no solo a los más accesibles; esto puede requerir la comunicación en varios **idiomas diferentes** que se hablen en la ciudad o el territorio en cuestión[46]. Para ello, los GLR pueden **asociarse con organizaciones de base e intermediarios de confianza**: por ejemplo, las organizaciones dirigidas por refugiados normalmente pueden llegar a las poblaciones desplazadas, como en el contexto de la crisis de la COVID-19[47]. Otra estrategia consiste en **poner en contacto a los grupos y organizaciones locales** para que puedan amplificar sus voces a través de plataformas que

39 Anja Vladisavljevic, «Former activist and MP Tomislav Tomasevic won the mayoralty in a second-round run-off vote in the Croatian capital Zagreb, comfortably beating his right-wing rival», *Balkan Insight*, 2021, https://bit.ly/3sq3K1K.

40 John Gaventa, «Linking the prepositions: using power analysis to inform strategies for social action», *Journal of Political Power* 14, n.º 1 (2021): 109-30.

41 Mitlin, «Editorial: Citizen participation in planning: from the neighbourhood to the city».

42 En cuanto a la participación de los habitantes romaníes en la planificación serbia, consulte: Zlata Vuksanović-Macura y Igor Miščević, «Excluded communities and participatory land-use planning: experience from informal Roma settlements in Serbia», *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 456-477.

43 Yap, Cociña, y Levy, «The Urban Dimensions of Inequality and Equality».

44 Yves Cabannes, «Participatory budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities», en *Research Handbook on Democracy and DevelopmentDevelopment*, ed. Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 442–461.

45 Cabannes.

46 Cabannes.

47 Alexander Betts, Evan Easton-Calabria, y Kate Pincock, «Refugee-led responses in the fight against COVID-19: building lasting participatory models», *Forced Migration Review* 64 (2020): 73-76.

abarquen toda la ciudad (véase la sección 6, con referencia a Tailandia). Tal y como se analiza en la siguiente subsección, **es fundamental no solo institucionalizar la participación, sino también desarrollar estrategias que puedan aunar las prácticas participativas con otras partes del sistema democrático**[48].

2.2 Descentralización, democratización y un marco jurídico e institucional adecuado para la democracia local

Las reformas de descentralización han proliferado en todo el mundo y muchas veces han buscado, entre otros, la democratización local. La descentralización en el sur global comenzó en las décadas de 1980 y 1990, y muchos GLR obtuvieron mayor acceso a los fondos y asumieron nuevas responsabilidades en la prestación de servicios públicos (consulte el capítulo 3, y en particular el recuadro 3.3, para obtener una definición de «descentralización»)[49]. La secuenciación de las reformas de descentralización puede ser crucial: si la descentralización política y fiscal se produce en una fase temprana del proceso, el poder democrático de alcaldes y gobernadores tiende a aumentar. En varias regiones del mundo, la política local es cada vez más importante debido a tres procesos interrelacionados y en curso: la democratización, la urbanización y la descentralización, aunque no existe una conexión directa entre la descentralización y la democratización[50]. Los principales retos relacionados con la descentralización democrática pueden girar en torno a la corrupción, el control de las élites y otras prácticas excluyentes (como el clientelismo). **Al igual que en el caso de las iniciativas participativas, los vínculos entre la democratización y la descentralización deben examinarse cuidadosamente y no se puede suponer que generarán una mayor igualdad.**

La descentralización se propone a menudo como una estrategia para mejorar la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la prestación de servicios, pero estos beneficios suelen ser difíciles de conseguir en la práctica. Las tensas relaciones entre el gobierno central y el local y la inadecuada descentralización fiscal, las estructuras jerárquicas poco claras o con solapamientos y otros desafíos para la implementación de las reformas de descentralización han sido comunes en muchos países[51]. Incluso cuando los habitantes pueden participar en mecanismos políticos bien estructurados, «pueden desvincularse de los procesos democráticos locales si consideran que no reciben suficientes beneficios de los gobiernos locales, [como cuando los GLR] tienen escasos medios fiscales y administrativos para prestar servicios»[52]. En efecto, en muchas regiones, los recursos fiscales disponibles a escala local son insuficientes para prestar servicios («mandatos sin financiación»)[53]. En ocasiones, se ha elegido a partidos de la oposición a nivel local, pero luego han entrado en conflicto con los gobiernos centrales. Este tipo de situación puede obstaculizar tanto la prestación de servicios como la democratización[54]. Las dificultades en las relaciones entre el gobierno central y el local también pueden afectar la gestión fiscal y de recursos, y generar desacuerdos sobre cómo apoyar los derechos y la inclusión de las personas migrantes u otros habitantes marginados[55]. El texto que sigue considera cómo los enfoques innovadores pueden ayudar a abordar estos desafíos y fomentar un desarrollo urbano más equitativo.

Brasil ha demostrado cómo **basar la reforma democrática local en una legislación e instituciones adecuadas a múltiples niveles y en un compromiso político con el desarrollo equitativo**. La Constitución y el Estatuto de la Ciudad brasileños (que datan de 1988 y 2001, respectivamente) establecieron un marco pionero para fomentar la justicia social y combatir las desigualdades

48 Graham Smith, «Reflections on the theory and practice of democratic innovations», en *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, ed. Stephen Elstub y Oliver Escobar (Cheltenham: Edward Elgar, 2019), 572–582.

49 Post, «Cities and Politics in the Developing World» Para obtener una definición de «descentralización», consulte el capítulo 3 de este informe.

50 Galès, «The Rise of Local Politics: A Global Review», 14-15.

51 Paul Smoke, «Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform», *Public Administration and Development* 35, n.º 2 (2015): 97-112.

52 Smoke, 100.

53 Victoria A. Beard, Anjali Mahendra, y Michael I. Westphal, «Towards a More Equal City: Framing the Challenges and Opportunities», World Resources Institute Working Paper (Washington, DC, 2016), https://bit.ly/3M4ZoVx.

54 Danielle Resnick, «Urban Governance and Service Delivery in African Cities: The Role of Politics and Policies», *Development Policy Review* 32, n.º 1 (2014).

55 Kemp y Jiménez, «State of Local Democracy Assessment Framework», 27.

(especialmente en lo que respecta al acceso al suelo y a la vivienda), al tiempo que promovían la participación democrática en las ciudades. En respuesta a las movilizaciones de los movimientos sociales y otros grupos progresistas, la Constitución y el Estatuto de la Ciudad ayudaron a introducir enfoques participativos en la elaboración de políticas y la planificación, junto con la regularización de los asentamientos informales[56]. El Estatuto de la Ciudad creó una serie de procesos, mecanismos y herramientas que ayudaron a garantizar los derechos colectivos y a regularizar los asentamientos informales a la par que trataba de evitar la especulación con el suelo y la propiedad[57]. El Estatuto de la Ciudad contiene un mecanismo que obliga a la urbanización de propiedades urbanas infrautilizadas y legaliza los terrenos ocupados por habitantes con bajos ingresos. También, de forma más general, encomienda al Estado la promoción de la justicia social a través de varios instrumentos que fomentan una mayor igualdad. Mediante otras medidas que sentaron precedente, el Estatuto de la Ciudad contribuyó a descentralizar y democratizar la gobernanza urbana al exigir a las ciudades que elaboraran planes directores y presupuestos participativos. Para ayudar a liderar y aplicar estas reformas en varias escalas de gobierno, Brasil creó un Ministerio de las Ciudades y el Consejo Nacional de las Ciudades; también adoptó nueva legislación para promover aún más la transparencia y la planificación integrada. Una ley sobre el acceso a la información (2011) ordenó el acceso público a todos los datos generados por el Estado. Ello facilitó la creación de portales municipales en línea que permiten a los ciudadanos y ciudadanas supervisar la actividad de los GLR (apoyando de este modo el gobierno abierto y la rendición de cuentas)[58]. Brasil ha demostrado que es posible llevar a cabo importantes reformas urbanas mediante la introducción y el uso de herramientas concretas, requisitos legislativos y nuevas instituciones, así como el fortalecimiento de un compromiso general para fomentar la justicia social.

Sin embargo, las importantes dificultades que supusieron establecer el Estatuto de la Ciudad de Brasil y hacer realidad su potencial sugieren que la institucionalización es necesaria, pero insuficiente, para apoyar un desarrollo urbano equitativo y democrático. A pesar de los objetivos declarados en el Estatuto, la segregación socioespacial y la especulación desenfrenada continúan formando parte de la vida de las ciudades brasileñas, mientras que los procesos «participativos» suelen favorecer a los promotores inmobiliarios y a los grupos más ricos[59]. La participación ciudadana sigue siendo no vinculante y a menudo se ignora. La participación institucionalizada no requiere que los poderes ejecutivo y legislativo de la Administración brasileña garanticen su aplicación real. Muchas ciudades se han limitado a copiar y refrendar formalmente el texto del Estatuto de la Ciudad sobre la prevención de la especulación, pero rara vez lo han aplicado. A menudo se recurre a los litigios para evitar la violación de los derechos básicos, en lugar de hacerlo de la manera prevista en el Estatuto de la Ciudad[60]. Además, Brasil aún carece de las políticas complementarias necesarias para reformar la legislación pertinente (por ejemplo, la que regula los impuestos y los derechos sobre el suelo) y para coordinar las intervenciones de los distintos niveles de gobierno, y se ha hecho poco para resolver las injusticias históricas[61]. No obstante, los movimientos sociales brasileños y otros grupos de la sociedad civil tienen importantes oportunidades para desarrollar sus métodos de ciudadanía insurgente tanto dentro como fuera de los espacios formales[62]. Estas lecciones también son relevantes para otros contextos urbanos en los que la institucionalización y la puesta en marcha de las reformas democráticas pueden resultar bastante difíciles. Sin embargo, con horizontes temporales a más largo plazo y un conjunto de herramientas innovadoras, los grupos de acción local pueden promover notablemente la democratización y abordar el complejo problema de la exclusión urbana.

56 Edesio Fernandes, «Urban planning at a crossroads: A critical assessment of Brazil's City Statute, 15 years later», en *The Routledge Companion to Planning in the Global South*, ed. Gautam Bhan, Smita Srinivas, y Vanessa Watson (Londres: Routledge, 2017); Teresa Caldeira y James Holston, «Participatory urban planning in Brazil», *Urban Studies* 52, n.º 11 (2015): 2001–2017.

57 El Estatuto «sustituyó firmemente la definición jurídica tradicional de los derechos de propiedad individual no cualificados por la noción de la función social de la propiedad con el fin de apoyar la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda [...]. [Hizo hincapié] en la captación para la comunidad de [parte de] la plusvalía generada por la acción del Estado, de la que tradicionalmente los propietarios del suelo y de la vivienda se habían apropiado totalmente». Fernandes, «Urban planning at a crossroads: A critical assessment of Brazil's City Statute, 15 years later», 49, énfasis añadido.

58 Abigail Friendly y Kristine Stiphany, «Paradigm or paradox? The "cumbersome impasse" of the participatory turn in Brazilian urban planning», *Urban Studies* 56, n.º 2 (2019): 271–287.

59 Caldeira y Holston, «Participatory urban planning in Brazil».

60 Raquel Rolnik, «Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities», *International Journal of Urban Sustainable Development* 5, n.º 1 (2013): 54-64.

61 Fernandes, «Urban planning at a crossroads: A critical assessment of Brazil's City Statute, 15 years later».

62 Caldeira y Holston, «Participatory urban planning in Brazil».

2.3 «Innovaciones democráticas» para fomentar un desarrollo urbano y territorial equitativo

Las «innovaciones democráticas»[63] pueden adoptar diversas formas y producirse en múltiples ámbitos. Pueden llevarlas a cabo diversos actores, y es fundamental examinar sus implicaciones para unas trayectorias urbanas más equitativas. Los GLR han puesto en práctica muchas de estas innovaciones durante la última década o incluso antes. En el texto que sigue, más que sugerir la novedad, se destacan las «innovaciones» en las prácticas de democratización que pueden contribuir a la igualdad urbana y territorial. Los estudios de las innovaciones pueden revelar quién, cómo y dónde puede producir el cambio (desde la escala del barrio hasta la regional) y también reconocer cualquier deficiencia en la práctica. Es necesario examinar las acciones innovadoras llevadas a cabo por los cargos electos, las Administraciones locales y las organizaciones de la sociedad civil, porque todos ellos pueden ofrecer importantes perspectivas. Muchas iniciativas democráticas ya han demostrado que pueden fomentar una profunda transformación de la sociedad, y que también pueden hacerlo desde varios ámbitos ajenos a la política formal, como las actividades culturales y las iniciativas de la sociedad civil[64]. En los debates anteriores sobre las innovaciones democráticas, los investigadores y los profesionales a menudo han pasado por alto sus fracasos o sus consecuencias negativas involuntarias, especialmente en relación con su capacidad para atender las necesidades y aspiraciones de los distintos grupos de la sociedad[65].

En este capítulo se abordan estos debates y se argumenta que existen instrumentos y mecanismos diferentes, pero complementarios, a través de los cuales puede producirse la innovación democrática. A partir de las ideas de los investigadores y los profesionales, así como en las contribuciones al proceso GOLD VI, este capítulo sostiene que **los GLR pueden impulsar vías democratizadoras para la igualdad urbana y territorial a través de varios instrumentos distintos que mejoran conjuntamente las prácticas democráticas**. Estos instrumentos se refieren a tres espacios para las prácticas democráticas promovidas por los GLR:

(a) **Espacios deliberativos:** instrumentos de democratización destinados a promover y mejorar los espacios deliberativos, incluidos los minipúblicos (como los jurados ciudadanos y las asambleas ciudadanas, con miembros seleccionados por sorteo), así como los referéndums y las iniciativas ciudadanas (véase la sección 4)[66].

(b) **Espacios participativos:** instrumentos de democratización que pretenden mejorar y promover los espacios de participación a través de la toma de decisiones conjunta. Entre ellos se encuentran el presupuesto y la planificación participativos y otras estrategias que utilizan la autoselección y la agregación para formular y tomar decisiones (véase la sección 5).

(c) **Espacios para la gobernanza colaborativa:** instrumentos de democratización que pretenden proporcionar y promover espacios para la gobernanza colaborativa. Estos incluyen una amplia gama de posibilidades y campos de acción, como la prestación de servicios y la entrega de viviendas en régimen de coproducción, así como otras estrategias basadas en la creación de consenso (véase la sección 6)[67]. Los mecanismos financieros formales, como los fondos de desarrollo comunitario apoyados por los gobiernos locales o nacionales, pueden ayudar a mejorar la inclusividad del desarrollo económico y la receptividad de la gobernanza local. La gobernanza colaborativa también puede implicar la cooperación con, y entre, diferentes niveles de gobierno, como muestran varios ejemplos de éxito en gobernanza metropolitana.

63 Los conceptos «innovación democrática» y «familias de innovación democrática» se basan en el extenso trabajo de Elstub y Escobar sobre la democracia y la gobernanza y su marco «Familias de innovación democrática». Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez, *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (Cheltenham: Edward Elgar, 2019).

64 Hans Asenbaum, «Rethinking Democratic Innovations: A Look through the Kaleidoscope of Democratic Theory», *Political Studies Review*, 2021, https://bit.ly/3l2c9oc; Eva Sørensen y Signy Irene Vabo, «A Public Innovation Perspective on Change in Local Democracy», *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 25, n.º 1 (2020): 1-20.

65 Paolo Spada y Matt Ryan, «The Failure to Examine Failures in Democratic Innovation», *PS: Political Science & Politics* 50, n.º 3 (2017): 772-78.

66 Mansbridge et al., «A systemic approach to deliberative democracy»; OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* (París: OECD Publishing, 2020).

67 Elstub y Escobar Rodríguez, *Handbook of Democratic Innovation and Governance*.

Algunas de estas innovaciones utilizan herramientas digitales («tecnología cívica») para fomentar una mayor deliberación y participación, aunque su impacto en la inclusión ha tenido resultados dispares (véase el recuadro 9.1). Sin embargo, los instrumentos creados para estos espacios no serán capaces de democratizar plenamente la gobernanza urbana y territorial por sí mismos. **Los GLR también deben garantizar que estos instrumentos se apliquen de forma que no dejen a nadie ni a ningún lugar atrás** de acuerdo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En primer lugar, **para que estos mecanismos logren caminos realmente efectivos hacia la igualdad urbana y territorial, deben establecer acuerdos democráticos que respondan a una gama diversa de necesidades y aspiraciones ciudadanas**. Las innovaciones analizadas en la sección 7 se centran en el reconocimiento de las múltiples necesidades de los grupos estructuralmente discriminados, que frecuentemente quedan excluidos de los espacios de deliberación, participación y colaboración. Por lo tanto, la sección 7 destaca las formas en que las prácticas democráticas pueden reconocer y promover las diferentes formas de conocimiento y derechos de los grupos marginados (como las personas refugiadas y migrantes, las personas mayores, la juventud y la comunidad LGBTQIA+). En este sentido, las innovaciones en materia de derechos culturales pueden generar importantes oportunidades para identificar las diversas necesidades y aspiraciones, lo que contribuye a fomentar la igualdad urbana y a profundizar en los caminos de democratización.

En segundo lugar, las contribuciones de GOLD VI también han destacado **la importancia de incorporar consideraciones de política y planificación espacial** para construir caminos democratizadores hacia la igualdad urbana y territorial. Los enfoques adaptados al lugar o territorio concreto pueden ayudar a abordar las desigualdades en las zonas marginadas a través de la mejora de los asentamientos informales, las estrategias de renovación de los barrios y la planificación climática o de catástrofes. Cuando los programas de mejora utilizan enfoques de planificación participativa y cocrean intervenciones multisectoriales con sus habitantes (por ejemplo, mejorando la vivienda, los medios de subsistencia y los espacios públicos), ofrecen oportunidades para abordar las múltiples desigualdades a las que se enfrentan los grupos y poblaciones excluidos (véase la sección 8). Es importante que las estrategias adaptadas al lugar o territorio concreto funcionen a la escala espacial adecuada y respondan a las inquietudes multisectoriales, pero también que se asocien eficazmente con las organizaciones locales de base y los grupos de la sociedad civil. A su vez, es necesario **establecer la escala más adecuada para los caminos de democratización, que deben estar arraigados en contextos e inquietudes locales particulares**.

Por último, las contribuciones de GOLD VI han destacado el papel fundamental de un **entorno propicio para las instituciones y las prácticas democráticas** a fin de que cumplan su misión de mejorar la igualdad urbana y territorial. Estas condiciones se asocian a los procesos de descentralización y de gobernanza abierta, así como a la existencia de aparatos jurídicos e institucionales que promuevan los marcos de derechos humanos. Además de preparar el terreno para que los instrumentos y los dispositivos democráticos ya mencionados sean eficaces, los esfuerzos por promover un entorno propicio también pueden ofrecer un lugar para que las innovaciones democráticas contribuyan a promover la igualdad urbana y territorial.

Los enfoques participativo y deliberativo de la democracia pueden combinarse, y juntos pueden ofrecer caminos útiles para crear ciudades y territorios más equitativos e inclusivos[68]. Es totalmente posible «combinar las lógicas participativa y deliberativa secuenciándolas como parte de un proceso global que [puede obtener] bienes democráticos, como la inclusión [y] el control popular»[69]. No solo se trata de que los GLR utilicen mecanismos participativos y deliberativos, sino que los actores de la sociedad civil también puedan beneficiarse de la colaboración con las autoridades públicas de diferentes maneras para así provocar el cambio y promover democracias más activas. **Cabe destacar que las innovaciones democráticas pueden incorporar una mezcla de instrumentos deliberativos, participativos y colaborativos que, además, pueden combinarse con una serie de mecanismos adicionales para promover la democratización.** Aunque estas estrategias deben responder a los contextos locales y a las prioridades establecidas por los ciudadanos y ciudadanas locales, es importante que los GLR sigan desarrollando experimentos innovadores capaces de aprovechar las nuevas oportunidades para profundizar en la democracia local.

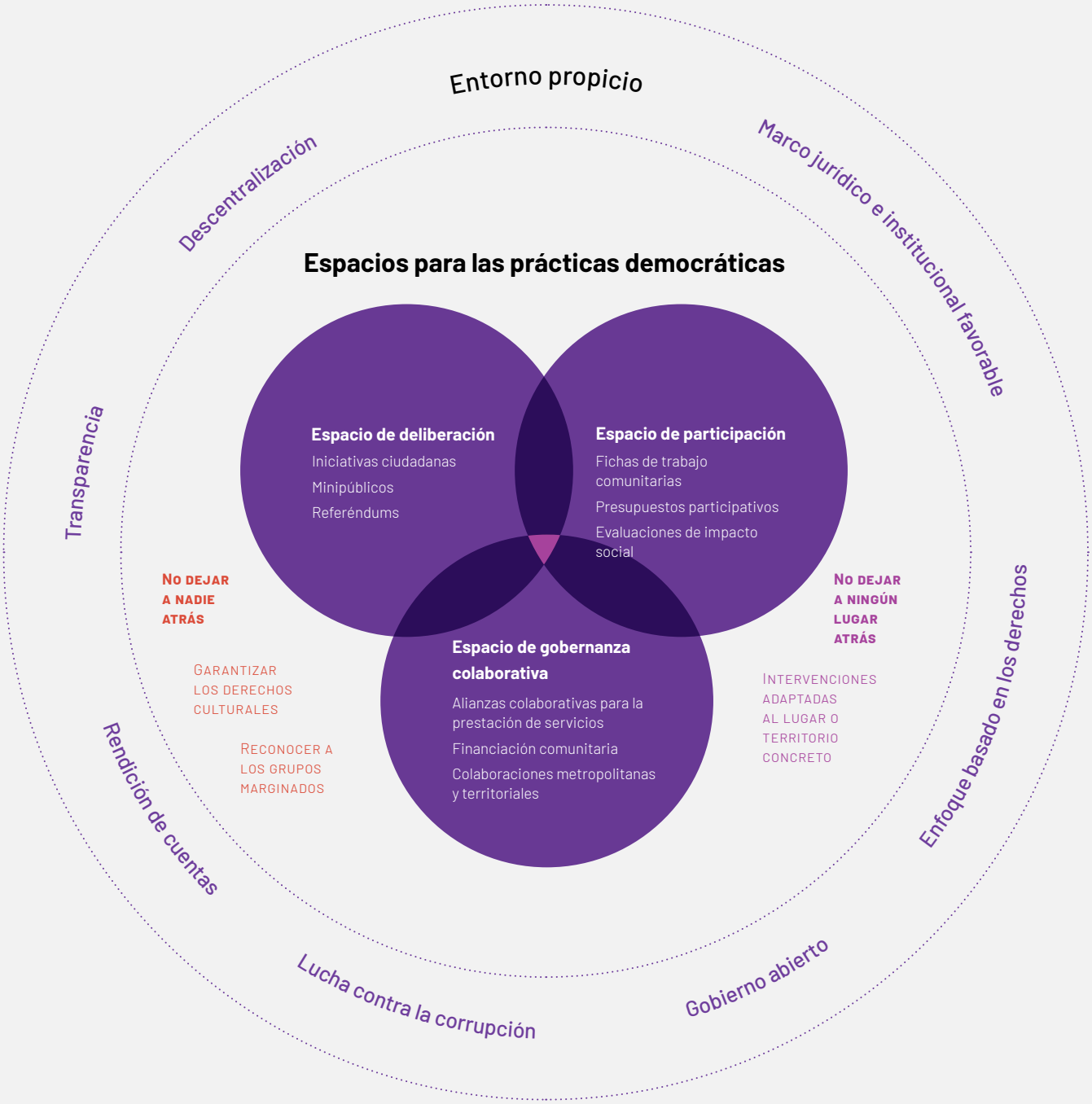
Las siguientes secciones abordan los instrumentos, espacios, principios y consideraciones necesarios para la innovación democrática, los cuales pueden ofrecer caminos complementarios hacia una mayor igualdad urbana y territorial (véase la figura 9.2 para obtener una visualización gráfica de todos estos elementos). La sección 3 examina los principios y mecanismos clave que pueden contribuir a crear un entorno propicio para establecer caminos democratizadores. Posteriormente,

68 Ramon Canal, «Social Inclusion and Participatory Democracy. From the conceptual discussion to local action» (Barcelona, 2014), https://bit.ly/3M3ZBbK.

69 Elstub y Escobar Rodriguez, *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, 17.

el resto del capítulo se centra en las innovaciones asociadas a los espacios de democracia participativa, deliberativa y colaborativa (secciones 4, 5 y 6). Teniendo en cuenta que el principio de no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás es fundamental para que estos instrumentos y espacios tengan un impacto significativo, el capítulo analiza dos cuestiones. La primera consiste en cómo reconocer las diversas necesidades y aspiraciones de las distintas personas y grupos marginados (sección 7). La segunda se centra en cómo cocrear y aplicar enfoques adaptados al lugar concreto para democratizar mediante iniciativas en zonas urbanas históricamente excluidas (sección 8).

Figure 9.2
Elementos para la innovación democrática



Fuente: autores

3 Creación de un entorno propicio para los caminos de democratización: innovaciones para promover la gobernanza abierta, el Estado de derecho y los derechos humanos en las ciudades y territorios

Las condiciones en las que actúan los GLR tienen un impacto directo en la promoción de los caminos democratizadores hacia la igualdad urbana y territorial. Estas condiciones vienen determinadas por los procesos de descentralización (analizados en la sección 2.2, y también en el capítulo 3), así como por los sistemas de gobernanza (asociados a la transparencia, la rendición de cuentas, la gobernanza abierta y la lucha contra la corrupción) y los sistemas jurídicos (asociados al Estado de derecho y a los marcos de derechos humanos). En conjunto, **estas condiciones crean el entorno propicio que los GLR necesitan para ayudar a consolidar la democracia**. Tradicionalmente, la democracia ha tenido como objetivo mantener el Estado de derecho y defender y ampliar los derechos civiles[70]. Más recientemente, los marcos democráticos también han tratado de incorporar y promover los derechos sociales, culturales, ambientales y económicos. En la sección 3 se examinan las innovaciones que se están produciendo actualmente para fortalecer este entorno propicio, incluidas las lideradas por las ciudades por los derechos humanos, la defensa del gobierno abierto y otros esfuerzos para apoyar la transparencia y la rendición de cuentas al tiempo que se lucha contra la corrupción. En las secciones siguientes se analizan las estrategias de los GLR para promover los derechos económicos, sociales y culturales (véase la sección 7).

3.1 Ciudades por los derechos humanos

Aunque las obligaciones en materia de derechos humanos recogidas en los tratados internacionales normalmente se consideran de la incumbencia de los Estados-nación (y no de los niveles subnacionales de gobierno), las recientes declaraciones mundiales y las experiencias en curso sugieren que las ciudades pueden situarse en la vanguardia cuando se trata de respetar, proteger y promover los derechos humanos. En la *Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad* de 2011, los GLR reconocieron la dignidad de todo ser humano, así como los principios generales de libertad, igualdad, justicia, inclusión social y democracia. **La carta-agenda declaró que todos los habitantes urbanos tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, a cuestionar a las autoridades locales y a vivir en una ciudad que garantice la transparencia y la rendición de cuentas públicas[71].** También reconoció otra cuestión importante: el derecho a ejercer los derechos colectivos e individuales. Los GLR también se comprometieron a facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la formulación de políticas. Estos principios se destacaron en los *Principios de Gwangju* de 2014, que afirman que las ciudades por los derechos humanos (CDH) pretenden implementar el derecho a la ciudad «en línea con los principios de justicia social, equidad, solidaridad, democracia y sostenibilidad»[72]. Los *Principios de Gwangju* también resaltan el papel de los liderazgos políticos locales en la labor de promover los derechos humanos. Ello incluye el desarrollo y la coordinación de políticas, iniciativas educativas y programas institucionalizados de derechos humanos respaldados con presupuestos suficientes.

Fuente: Eden, Janine and Jim, Flickr.
Los derechos reproductivos son derechos humanos. Nueva York, Estados Unidos.

Algunas CDH se han comprometido a respetar, proteger y promover los derechos humanos centrándose específicamente en los grupos marginados (por ejemplo, las personas con discapacidad y las migrantes), mientras que otras han incorporado enfoques basados en los derechos a través de varios mecanismos, a menudo trabajando en colaboración con las OSC. Las estrategias para poner en práctica los principios de las CDH varían mucho: desde la firma de declaraciones y tratados hasta la creación de oficinas locales de derechos humanos, juntas y defensorías del pueblo[73]. En **Ginebra** (Suiza), de acuerdo con la Constitución de la ciudad, las OSC pueden hacer que las autoridades locales rindan cuentas sobre los derechos humanos y pueden preparar «revisiones periódicas independientes» del grado de cumplimiento de los derechos

70 Skaaning, «Democracy: contested concept with a common core».

71 CGLU-CISDPDH, «Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad» (Barcelona, 2011), https://bit.ly/3WWBO2Y.

72 CGLU, «Principios rectores de Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos», 2014, https://bit.ly/3iD0AWG.

73 Barbara Oomen y Elif Durmus, «Cities and plural understandings of human rights: agents, actors, arenas», *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 51, n.º 2 (2019): 141-50.

fundamentales[74]. En un enfoque alternativo, **Medellín** (Colombia) ha creado una unidad de derechos humanos que recoge datos locales y coordina sus actividades con diversos organismos gubernamentales y ONG[75]. En el estado de **Coahuila de Zaragoza** (México), el gobierno ha adoptado un enfoque múltiple para promover los derechos de los grupos marginados: (a) ha establecido el derecho a la identidad, independientemente de la situación migratoria; (b) ha formado a los representantes encargados de hacer cumplir la ley en materia de derechos de las personas migrantes; (c) ha elaborado una ley sobre la inclusión de las personas con discapacidad, y (d) ha colaborado con las instituciones académicas, la sociedad civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la elaboración de una ley contra la discriminación y en la promoción de los derechos del colectivo LGBTQIA+[76].

Sin embargo, las CDH pueden seguir enfrentándose a varios retos prácticos y políticos, sobre todo a la hora de adaptar las normas universales a enfoques concretos y aplicables en las zonas urbanas. Existe un «proceso intensamente político [cuando] se convierten normas universales y abstractas en valores e indicadores [relevantes] a escala local»[77]. Además, algunos críticos sostienen que los enfoques basados en los derechos normalmente son demasiado vagos o difíciles de aplicar, por lo que son más bien aspiraciones que obligaciones legales[78]. **Aunque muchas CDH han creado valiosas alianzas entre el gobierno, las instituciones académicas y la sociedad civil, las normas de derechos humanos «invariablemente se siguen cuestionando» y los movimientos sociales suelen adoptar posturas más radicales que los gobiernos locales[79].** Otros problemas pueden ser la insuficiente voluntad política (tanto a escala de gobierno local como nacional); la falta de recursos y de capacidad a escala local; la inadecuada coordinación con otros organismos gubernamentales o las OSC, y la escasa conciencia sobre los derechos humanos[80]. En 2015, **Bandung** (Indonesia) se declaró como la primera CDH del país, pero los representantes y actores locales han tenido muchas dificultades para poner en marcha iniciativas basadas en los derechos debido a factores como sus diferentes intereses, el enfoque predominantemente de arriba abajo del municipio, los retos para localizar las normas internacionales y las dificultades para colaborar eficazmente con las OSC[81]. Desde un punto de vista más positivo, algunos obstáculos pueden superarse potenciando a los grupos de la sociedad civil y apoyando los esfuerzos locales para impartir educación sobre derechos humanos. **Seúl** (República de Corea) ha creado un departamento de derechos humanos con políticas, ordenanzas y defensoría del pueblo que ha llevado a cabo programas de educación y ha coordinado sus esfuerzos con las OSC locales[82]. Tal y como se comenta más adelante, los recientes esfuerzos por promover el gobierno abierto también pueden fomentar una mayor responsabilidad y el desarrollo de una cultura basada en los derechos.

3.2 Iniciativas para apoyar la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto

El gobierno abierto se identifica cada vez más como una prioridad transversal clave. Se asocia a los principios interrelacionados de transparencia, colaboración y participación, y puede contribuir a generar confianza y mejorar la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía. En un reciente manifiesto sobre transparencia y gobierno abierto, los GLR afirmaron la necesidad de «[Construir] confianza a través de una gobernabilidad democrática

74 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Local government and human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights» (Nueva York, 2019), https://bit.ly/3qQtpQC.

75 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, «Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos: Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos» (Ginebra, 2015), https://bit.ly/3XkwohU.

76 Asamblea General de las Naciones Unidas, «La administración local y los derechos humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos» (Nueva York, 2019), https://bit.ly/3GAQ1M0.

77 Barbara M. Oomen, «Introduction: The promise and challenges of human rights cities», en *Global Urban Justice .The Rise of Human Rights Cities*, ed. Barbara Oomen, Martha F. Davis, y Michele Grigolo (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 1-20, https://bit.ly/3sptU4D.

78 Oomen, 12-14.

79 Michael Goodhart, «Human rights cities: making the global local», en *Contesting Human Rights*, ed. Alison Brysk y Michael Stohl (Cheltenham: Edward Elgar, 2019), 142-58, https://bit.ly/3w4n1Z2.

80 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, «Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos: Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos», 9-10.

81 Mireille Marcia Karman, Rizky Widian, y Sylvia Yazid, «Challenges in norm-localization at the city level: the case of localizing the human rights city concept in Bandung, Indonesia», *Asian Affairs: An American Review*, 2020, https://bit.ly/3w2uWFZ.

82 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, «Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos: Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos», 16.

participativa y responsable»[83]. Según el manifiesto, **una mayor transparencia y participación son fundamentales para reconstruir la confianza entre los actores gubernamentales y la ciudadanía, y la transparencia es también una parte integral de la consecución de la Agenda 2030**. El manifiesto instaba a los GLR a: (a) promover las condiciones que permitan una mayor transparencia, (b) promover la transparencia tanto en las instituciones como en la cocreación de políticas y (c) fomentar una «cultura de la divulgación» entre los actores gubernamentales y sus socios. Este manifiesto complementó la *Declaración de Gobierno Abierto* de 2011[84], que se comprometió a «promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno» (por ejemplo, la publicación de datos adicionales sobre el gasto y los servicios públicos). La declaración de 2011 también afirmó la importancia de «apoyar la participación ciudadana» y la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, se comprometía a aplicar «los más altos estándares de integridad profesional» y tenía el objetivo de mejorar el acceso a las «nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas».

Sin embargo, quedan pendientes varios debates clave sobre el gobierno abierto. Por ejemplo, hay dudas sobre cómo promulgar sus principios y abordar posibles tensiones, incluidas las relacionadas con el derecho a la intimidad y otros derechos civiles. La transparencia requiere no solo proporcionar información, sino también garantizar que esta sea útil y que los diferentes actores locales puedan comprenderla[85]. Hay cinco dimensiones interrelacionadas del gobierno abierto: la transparencia, la participación, la disponibilidad de la información, la colaboración y las tecnologías de la información, que en sí mismas pueden fomentar la participación y la rendición de cuentas. Además de la pertinencia temporal, el acceso público y la fiabilidad de los datos, el gobierno abierto tiene otras implicaciones para la democracia que dependen en gran medida de cómo se comparta la información[86]. La transparencia pretende ayudar a superar las asimetrías de información, pero algunos datos pueden ser inexactos o incluso estar manipulados, como demuestra la proliferación de noticias falsas[87]. La transparencia de los datos se ha examinado más a fondo que la colaboración o la participación, pero hasta la fecha solo hay una orientación general limitada sobre cómo aplicar los principios del gobierno abierto[88]. Ello también está relacionado con la actual escasez de información disponible sobre la aplicación de las iniciativas de gobierno abierto. La ciudadanía que utiliza las estrategias basadas en las tecnologías de la información normalmente ya está empoderada para ello, lo que no hace sino reforzar la brecha digital[89]. Los defensores del gobierno abierto también tendrán que abordar las principales inquietudes relativas a la privacidad, la seguridad de los datos y su almacenamiento. Las políticas gubernamentales relativas a los datos pueden ser una fuente de tensión, y pueden requerir concesiones en materia de derechos civiles y políticos[90]. Existen otros riesgos relacionados con la mercantilización y la comercialización de los datos, y la priorización de las inquietudes puramente administrativas (asociadas a la eficiencia y la gobernanza eficaz) «puede obstaculizar la democracia en lugar de fomentarla»[91] (consulte también el recuadro 9.2 y el capítulo 3). Igual que con cualquier innovación democrática, será fundamental investigar cómo pueden aplicarse las estrategias de gobierno abierto. Es importante que los GLR den prioridad a la equidad y a la inclusión para que estas nuevas estrategias puedan reducir, en lugar de exacerbar, las divisiones urbanas existentes.

Existen importantes oportunidades para optimizar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación y utilizarlas para desarrollar caminos hacia una urbanización equitativa. Pueden aprovecharse siempre y cuando los GLR den prioridad a una participación y un compromiso significativos para con su ciudadanía. En 2021, casi 60 GLR eran miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, cuyos compromisos y planes de acción quieren promover una mayor transparencia y rendición de cuentas[92]. En **Sekondi Takoradi** (Ghana), la asamblea municipal se ha comprometido a mejorar las aportaciones cívicas y la supervisión de los proyectos de infraestructuras. Para ello, se propone: (a) publicar información sobre los contratos, (b) permitir que grupos de ciudadanos supervisen su actividad y visiten las obras de los proyectos de infraestructuras, y (c) publicar un informe sobre los proyectos de infraestructuras basado en el compromiso de los actores y la divulgación de información[93]. Por su parte, **Regueb** (Túnez) ha creado un portal de datos para publicar todos sus datos presupuestarios y ha creado una nueva oficina encargada de promover el

83 CGLU, «Manifiesto. El futuro de la transparencia y el gobierno abierto», 2019, 3, https://bit.ly/3Cl82qt.

84 Open Government Partnership, «Open Government Declaration», 2011, https://bit.ly/3w21Uqc.

85 J. Ramon Gil-Garcia, Mila Gasco-Hernandez, y Theresa A. Pardo, «Beyond Transparency, Participation, and Collaboration? A Reflection on the Dimensions of Open Government», *Public Performance & Management Review* 43, n.º 3 (2020): 483-502.

86 Ricardo Matheus y Marijn Janssen, «A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory», *Public Performance & Management Review* 43, n.º 3 (2020): 503-34.

87 Matheus y Janssen.

88 Kuang-Ting Tai, «Open government research over a decade: A systematic review», *Government Information Quarterly* 38, n.º 2 (2021): 101566.

89 Tai.

90 Cláudia Toriz Ramos, «Democracy and governance in the smart city», en *Smart Cities: Issues and Challenges*, ed. Anna Visvizi y Miltiadis D. Lytras (Elsevier, 2019), 17-30, https://bit.ly/38m1UZ4.

91 Toriz Ramos, 26.

92 José María Marín, «OGP Local: New Plans, New Commitments», *Open Government Partnerships*, 2021, https://bit.ly/3ysCvHR.

93 Infrastructure Transparency Initiative, «First assurance report on five projects implemented by STMA and Department of Urban Roads in the Sekondi-Takoradi Metropolis of Ghana» (Sekondi-Takoradi, 2019), https://bit.ly/3wfP9XU.

acceso a la información; revisar y responder las quejas de la ciudadanía, y proteger a las personas denunciantes[94].

Las plataformas digitales participativas iniciadas por los gobiernos proliferan en todo el mundo. Algunas pueden ayudar incluso a descubrir nuevas soluciones coproducidas por la ciudadanía y los actores oficiales. Algunas de estas plataformas se limitan a informar a la ciudadanía, pero otras han permitido a sus habitantes visualizar datos espaciales y consultar las bases de datos oficiales, como en el caso del *Open City Chicago*, en **Chicago** (EE. UU.)[95]. Ciudades de Ecuador, China, Brasil y Nueva Zelanda han utilizado otras herramientas interactivas que han contribuido a mejorar la prestación de servicios y la seguridad. Entre ellas se encuentran plataformas que permiten a la ciudadanía denunciar problemas como incidentes delictivos, baches o farolas rotas[96]. La democratización local puede beneficiarse de otras plataformas en línea que permiten nuevas relaciones entre la ciudadanía y sus gobiernos. Por ejemplo, varias ciudades francesas han utilizado *Carticipe*[97] como herramienta de planificación a largo plazo con la que coproducir ideas y generar nuevas propuestas (véase el recuadro 9.2).

3.3 Múltiples beneficios de las iniciativas urbanas contra la corrupción

Una cultura política basada en la cooperación y la confianza entre la ciudadanía y los GLR puede ayudar a combatir la corrupción. **La lucha contra la corrupción también puede aportar importantes beneficios a la democracia local, como la mejora de la transparencia y la prestación de servicios.** En muchos entornos, la debilidad de los sistemas de rendición de cuentas facilita la corrupción; este es un reto que las iniciativas recientes han tratado de abordar específicamente. Tras las elecciones de 2015, el Ayuntamiento de **Barcelona** (España) creó una Oficina de Transparencia y Buenas Prácticas que posteriormente introdujo un *Código de conducta* y un *Buzón de denuncias antifraude* para apoyar y promover el comportamiento ético[98]. El buzón de denuncias fue creado por activistas de Xnet y permite a la ciudadanía presentar denuncias de forma anónima[99]. La herramienta utiliza un código abierto y es relativamente fácil de usar; de hecho, otros municipios de las comunidades autónomas españolas de **Valencia** y **Cataluña** también la han adoptado. Otras iniciativas de lucha contra la corrupción han mejorado la prestación de servicios y han creado mecanismos para denunciar problemas. Al mismo tiempo, fomentan la confianza, mejoran la percepción pública de las autoridades locales y contribuyen a reforzar las relaciones entre la ciudadanía y su gobierno. En **Iztapalapa** (México), un municipio con más de 1.800.000 habitantes, la nueva alcaldesa puso en marcha una amplia campaña anticorrupción y ayudó a aumentar el acceso al servicio de agua sustituyendo a los proveedores privados, que exigían sobornos para la prestación del servicio. Para institucionalizar la transparencia presupuestaria y la participación de la comunidad, la ciudad estableció mecanismos como canales digitales para denunciar abusos y comités ciudadanos independientes a través de los cuales la ciudadanía puede plantear y abordar sus inquietudes. En **Hwaseong** (República de Corea), el municipio ha promovido los derechos humanos mediante el refuerzo de los canales de comunicación, la gestión de las quejas a través de reuniones en persona y la mejora de las medidas contra la corrupción. Gracias a estos esfuerzos y a la mejora de la cooperación entre autoridades y ciudadanía, el municipio consiguió aumentar significativamente sus calificaciones de integridad pública, y pasó de una puntuación más bien mediocre a una puntuación alta en solo dos años (de 2018 a 2020).

Fuente: Roberto Poveda.
Manifestaciones contra la corrupción, Valencia, España.

94 Alcaldía de Regueb, «Action plan – Regueb, Tunisia, 2021-2023», Committee on Participatory Democracy and Open Governance, 2021, https://bit.ly/3l10zJP.

95 Enzo Falco y Reinout Kleinhans, «Digital Participatory Platforms for Co-Production in Urban Development: A Systematic Review», *International Journal of E-Planning Research* 7, n.º 3 (2018): 52-79.

96 Falco y Kleinhans.

97 Benjamin Hecht, «Carticipe de Repérage Urbain», Démocratie Ouverte, 2019, https://bit.ly/3MdbTic.

98 Félix Beltrán, Anxela Iglesias García, y Jordi Molina, «La transparencia y la lucha contra la corrupción», en *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global* (Barcelona: Icaria, 2018), 124-29.

99 Xnet, «Xnet installs a Whistleblowing Platform against corruption for the City Hall of Barcelona – powered by GlobaLeaks and Tor friendly», 2017, https://bit.ly/3l3zSEg.

4 Innovaciones para crear y reforzar los espacios de deliberación

Los GLR han tratado de mejorar la calidad de la toma de decisiones incorporando una mayor diversidad de perspectivas, compartiendo las preferencias agregadas de los votantes y ayudando a tomar las decisiones políticas.

Un enfoque deliberativo de la democracia utiliza estrategias basadas en el diálogo que pretenden promover la persuasión y el debate entre la ciudadanía en lugar de la opresión y la supresión de opiniones alternativas. **Una función democrática clave de la deliberación es promover un proceso político inclusivo y equitativo que también genere legitimidad y respeto mutuo[100].** Algunos ejemplos de espacios de deliberación son los «minipúblicos», que pueden ser elegidos por insaculación[101] (selección por sorteo) e incluyen los jurados ciudadanos y las asambleas ciudadanas. En ellos se debaten cuestiones como el cambio climático, la sanidad, la política social, las reformas constitucionales y otras prioridades políticas clave. Los enfoques participativos suelen fortalecer el empoderamiento y el aprendizaje social, más que mejorar la deliberación[102].

En los paradigmas deliberativo, participativo y otros de la gobernanza democrática, a menudo existen visiones del cambio muy distintas y concepciones opuestas del papel del conflicto en dichos procesos. Sin embargo, como se expone más adelante, cuando la participación y la deliberación se consideran parte de un conjunto diverso de oportunidades a través de las cuales los GLR pueden trabajar conjuntamente con la ciudadanía, se abren muchas más posibilidades para profundizar en la democracia, incluso en ciudades desiguales.

En las áreas urbanas donde la desigualdad es un problema importante, es necesario fomentar la deliberación inclusiva y comprender la variedad de espacios, actores y estrategias ciudadanas que pueden utilizarse dentro de un sistema deliberativo complejo. Entre los posibles retos se encuentran las asimetrías de poder, los prejuicios que moldean el razonamiento de la población y la posible cooptación cuando la deliberación está controlada por autoridades externas[103]. Además, los órganos deliberativos suelen ser de corta duración y normalmente están poco integrados en los ciclos políticos y en el sistema general de gobierno; tampoco suelen tener en cuenta los cambios de las estructuras de poder y de las instituciones que podrían fortalecer la democracia[104]. Sin embargo, **si se adopta un enfoque más sistémico y se abarca un**

100 Mansbridge et al., «A systemic approach to deliberative democracy».

101 La insaculación implica la selección de una muestra representativa y aleatoria de participantes para su inclusión en un foro de gobernanza. Normalmente se invita a las personas seleccionadas a través de insaculación a tomar decisiones o a emitir un juicio colectivo como parte de un proceso fundamentado, deliberativo y justo. El aspecto clave de la insaculación, en comparación con otros métodos de asignación o selección de participantes, es que todos tienen la misma posibilidad de ser elegidos para la asamblea. Véase Participedia, «Sortition», Méthode, 2022, https://bit.ly/3wnRwbh.

102 Pateman, «Participatory Democracy Revisited».

103 Francesca Polletta, «Public Deliberation and Political Contention», en *Democratizing Inequalities*, ed. Caroline W. Lee, Michael McQuarrie, y Edward T. Walker (Nueva York: New York University Press, 2015), 222-44.

104 Pateman, «Participatory Democracy Revisited», 10.

número considerable de espacios y actores para la deliberación, será posible identificar nuevas formas de fomentar la democratización inclusiva[105]. Para lograrlo es fundamental reconocer el papel que pueden desempeñar los intermediarios facilitando procesos participativos más inclusivos y significativos, ya que los profesionales y los representantes públicos pueden tener opiniones sesgadas (especialmente en contra de las voces y experiencias de las personas marginadas). Los intermediarios pueden facilitar la coproducción transmitiendo las prioridades y garantizando que se escuchen y utilicen las diferentes formas de conocimiento. También pueden prestar apoyo para elaborar recomendaciones que puedan llegar mejor a la ciudadanía, los profesionales y los representantes del gobierno, a los que se puede persuadir para que cambien o moderen sus opiniones con respecto a otros puntos de vista. Es importante destacar que los enfoques participativos pueden formar parte de una estrategia deliberativa destinada a fomentar fuentes de conocimiento más diversas, así como a promover el respeto entre participantes de todos los orígenes. Si los procesos deliberativos no funcionan o resultan inaccesibles para la ciudadanía excluida, las organizaciones de base pueden desarrollar nuevas tácticas, como las protestas y los contramovimientos[106].

4.1 Minipúblicos

Los minipúblicos están formados por muestras (casi) aleatorias de ciudadanos y ciudadanas que analizan y debaten la información disponible para elaborar recomendaciones, a menudo en las fases finales del proceso antes de elaborar informes u otros documentos. Estas iniciativas ofrecen importantes oportunidades para una deliberación significativa y para debatir temas urgentes: los debates son en pequeños grupos y suelen estar dirigidos por facilitadores externos y ciudadanos que primero escuchan a los expertos[107]. Aunque la selección aleatoria tiene como objetivo fomentar la diversidad de puntos de vista, la participación no es obligatoria y la experiencia sugiere que la ciudadanía más acomodada tiende a estar sobrerrepresentada en estos foros, es decir, que en ellos también se pueden reproducir las desigualdades de género y de otro tipo[108]. Las mujeres, las personas con menor formación o la ciudadanía con menores ingresos suelen contribuir menos que otras a los minipúblicos, incluso cuando se las alienta activamente para ello[109]. Los responsables políticos también pueden seleccionar las recomendaciones resultantes, tratarlas como iniciativas consultivas meramente simbólicas o simplemente aplazar las decisiones sobre cuestiones controvertidas[110]. Algunos minipúblicos pueden carecer de mecanismos que garanticen la responsabilidad ante el público general, lo que puede dar lugar a problemas de legitimidad[111].

Existen varias medidas prometedoras que pueden promover el diseño y la aplicación equitativa de los minipúblicos, y al mismo tiempo garantizar que tengan un mayor impacto en la política. Las cuotas pueden ayudar a garantizar la participación de grupos marginados, como la población indígena o las minorías étnicas. En la **Columbia Británica** (Canadá), la asamblea de ciudadanos seleccionada para reformar el sistema electoral provincial incluyó a 158 participantes que fueron seleccionados al azar (un hombre y una mujer por distrito electoral). Al principio no había ningún representante de las naciones originarias, por lo que posteriormente se añadieron miembros indígenas masculinos y femeninos[112]. La colaboración con organizaciones de base y el fomento de la participación de las OSC (a través de medidas como la concesión de dietas de viaje, honorarios y la posibilidad de guardería) también pueden fomentar una participación más equitativa[113]. En Bélgica, una cumbre de ciudadanos y ciudadanas del *G1000*[114] de un día de duración reunió a 600 participantes seleccionados al azar[115]. Un 10 % de los puestos de esa asamblea se asignaron a ciudadanos y ciudadanas considerados «de difícil acceso». Los convocantes del *G1000* belga colaboraron estrechamente con las organizaciones de base para garantizar que las personas sin hogar y los grupos étnicos minoritarios también estuvieran representados[116]. Aunque esta experiencia no influyó directamente en los responsables belgas, ha inspirado otras iniciativas *G1000*, incluidas varias en ciudades holandesas. En los debates del *G1000* neerlandés, los participantes elaboraron una *Agenda para la Ciudad*

105 Mansbridge et al., «A systemic approach to deliberative democracy».

106 Diana Mitlin, «Beyond contention: urban social movements and their multiple approaches to secure transformation», *Environment and Urbanization* 30, n.º 2 (2018): 557-74.

107 Mansbridge et al., «A systemic approach to deliberative democracy».

108 Graham Smith y Maija Setälä, «Mini-Publics and Deliberative Democracy», en *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, ed. Andre Bächtiger et al. (Oxford: Oxford University Press, 2018), 300-314.

109 Smith y Setälä.

110 Clodagh Harris, «Mini-publics: design choices and legitimacy», en *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, ed. Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez (Cheltenham: Edward Elgar, 2019), 53.

111 Smith y Setälä, «Mini-Publics and Deliberative Democracy».

112 Harris, «Mini-publics: design choices and legitimacy», 49.

113 Harris, «Mini-publics: design choices and legitimacy».

114 G1000, «Platform for democratic innovation», 2022, https://bit.ly/37zQkZS.

115 Harmen Binnema y Ank Michels, «Does Democratic Innovation Reduce Bias? The G1000 as a New Form of Local Citizen Participation», *International Journal of Public Administration*, 2021, https://bit.ly/3l160xf.

116 Harris, «Mini-publics: design choices and legitimacy».

Fuente: Allen Watkin, Flickr.
Calle de Eindhoven, Países Bajos.

durante una serie de diálogos en pequeños grupos. Las personas participantes debatieron las prioridades clave para los próximos cuatro años e identificaron las que podrían ser sus propias contribuciones[117]. La agenda resultante ofrece una valiosa visión de las inquietudes de la ciudadanía. Algunas de las iniciativas se organizaron en ciudades pequeñas (por ejemplo, en **Borne** y **Gemert-Bakel**), mientras que otras tuvieron lugar en municipios más grandes como **Groningen** y **Eindhoven**.

Para apoyar a minipúblicos más diversos e influyentes, los responsables políticos pueden utilizar varias estrategias inclusivas y responder rápidamente a las prioridades de dichos instrumentos. Los facilitadores pueden ayudar a garantizar que los ciudadanos y ciudadanas tengan las mismas oportunidades de contribuir, desarrollar reglas claras para la toma de decisiones y fomentar un tono de debate respetuoso. Sin duda, los minipúblicos pueden ayudar a profundizar en los procesos democráticos, sobre todo si se combinan con otros aspectos de la gobernanza democrática. Sin embargo, **es fundamental entender quién participa en los minipúblicos, por qué y cómo para que puedan catalizar un cambio constructivo**[118]. En términos más generales, los políticos tendrán que integrar la inclusión y el control popular en todas las etapas del proceso, así como permitir que la agenda se establezca de manera abierta, proporcionar a los minipúblicos los recursos adecuados y desarrollar respuestas rápidas y constructivas a sus recomendaciones[119]. También es crucial dejar claro cómo se utilizarán los resultados de las deliberaciones para aumentar su legitimidad y relevancia y cómo sus conclusiones contribuirán a la esfera política en su sentido más amplio[120].

En otras innovaciones, los espacios de participación y deliberación pueden combinarse, tal y como se explica en el recuadro 9.1.

117 Binnema y Michels, «Does Democratic Innovation Reduce Bias? The G1000 as a New Form of Local Citizen Participation».

118 Smith y Setälä, «Mini-Publics and Deliberative Democracy», 11-14.

119 Harris, «Mini-publics: design choices and legitimacy», 55.

120 Binnema y Michels, «Does Democratic Innovation Reduce Bias? The G1000 as a New Form of Local Citizen Participation».

Fuente: Stephen Downes, Flickr.
Calle en Bélgica.

Recuadro 9.1
El *modelo Ostbelgien*: la combinación de varias innovaciones democráticas[121]

Como lección para el diseño institucional, la región germanoparlante de **Ostbelgien** (Bélgica) ha institucionalizado recientemente un proceso participativo que incluye un consejo ciudadano permanente y asambleas periódicas preparadas para deliberar sobre cuestiones concretas. Los y las representantes locales de Ostbelgien, que tiene una población de 77.000 habitantes (distribuidos en gran parte en zonas rurales y en dos pequeñas ciudades), normalmente tienen un segundo empleo, pero se comprometen regularmente con sus ciudadanos y ciudadanas. A pesar de que el voto es obligatorio, la zona experimentó un importante declive democrático y una desafección generalizada. Tras una experiencia positiva con una asamblea ciudadana sobre política de la infancia en 2016, expertos en políticas públicas ayudaron a desarrollar un proceso participativo que debería ser permanente. Así fue como se creó el consejo ciudadano permanente, cuyos miembros se eligen por sorteo y ejercen su cargo por períodos de 18 meses. El consejo ayuda a seleccionar los temas que debaten las asambleas ciudadanas. El primer tema de la asamblea fueron las condiciones del personal sanitario[122], una elección premonitoria justo antes de la pandemia de la COVID-19. La asamblea tiene entre 25 y 50 miembros, que se eligen por sorteo y según su edad, sexo, origen geográfico y perfil socioeconómico para garantizar una representación lo más diversa posible.

El modelo también tiene una conexión casi institucional con la legislatura local: tras las deliberaciones de la asamblea, las recomendaciones se transmiten a una comisión parlamentaria, y posteriormente se organiza una sesión pública en la que participan la asamblea y los representantes legislativos correspondientes. Los legisladores se pronuncian sobre todas las recomendaciones de la asamblea e indican si se pondrán en práctica y de qué manera; los posibles rechazos también deben justificarse. Todavía es demasiado pronto para saber cómo se implementarán las recomendaciones de la asamblea, pero este innovador diseño institucional ya ha contribuido a ampliar la democracia deliberativa y ha creado una clara cadena de soberanía[123]. En efecto, ha vinculado a sus participantes con los representantes legislativos de una manera que podría reforzar significativamente la democracia local. Ha generado mecanismos novedosos que no solo combinan la democracia deliberativa y la participativa, sino que también pueden mejorar la democracia representativa. Puesto que las recomendaciones de la asamblea se presentan a los legisladores locales y son de obligada respuesta, se ha conseguido avanzar mucho. Sobre todo, este ejemplo destaca cómo las innovaciones pueden abordar simultáneamente varias facetas diferentes de la democracia y resume cómo los GLR pueden, de forma creativa y equitativa, trabajar con ciudadanos y ciudadanas diversos.

121 Laura Roth, «Democracy in cities and territories», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022); Christoph Niessen y Min Reuchamps, «Designing a permanent deliberative citizens assembly: The Ostbelgien Modell in Belgium», Centre for Deliberative Democracy & Global Governance Working Paper Series, 2019, https://bit.ly/39Y7PnF.

122 Ted Wachtel, «One of the Smallest Legislatures Leads the World in Democratic Innovation», Building a New Reality, 2022, https://bit.ly/3L77lbB.

123 Baiocchi, Heller, y Silva, *Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*.

4.2 Referéndums e iniciativas ciudadanas

A nivel local es común promover referéndums y otros procedimientos de democracia directa iniciados por los ciudadanos y ciudadanas. La normativa local puede fomentar estas iniciativas y hacer que sean más accesibles para los grupos estructuralmente discriminados, por ejemplo, reduciendo requisitos como un determinado número de firmas, utilizando plataformas en línea y permitiendo plazos generosos para la recogida de firmas[124]. En Suiza, los ciudadanos y ciudadanas deben reunir 100.000 firmas en un período de 18 meses, mientras que Finlandia permite la recogida de firmas a través de plataformas en línea. Los votantes pueden impulsar referéndums en Suiza y **California** (EE. UU.), lo que promueve la rendición de cuentas de asuntos concretos. No obstante, puede haber intereses especiales o políticos que traten de apropiarse de los frutos de estos esfuerzos. Las normas de California son bastante inflexibles (impiden las enmiendas o las deliberaciones sobre el contenido) y los grupos empresariales y otros grupos adinerados pueden adaptar los esfuerzos en su propio beneficio, lo que perjudica el potencial de las iniciativas para lograr una mayor equidad e inclusión. El gobierno también puede iniciar referéndums en diversas etapas de la formulación de políticas, que pueden ser vinculantes o meramente consultivos. Los referéndums pueden tener diversos efectos potenciales en relación con la inclusión y la deliberación representativa, y ofrecer oportunidades para amplificar tanto las opiniones minoritarias como las mayoritarias. Por lo tanto, deben diseñarse cuidadosamente si se quiere lograr una amplia aceptación y alcanzar una participación ciudadana significativa, en lugar de simplemente favorecer los intereses corporativos o políticos establecidos.

El modelo innovador de **Oregón** (EE. UU.) en torno a la *Revisión de Iniciativas Ciudadanas* ilustra cómo las iniciativas ciudadanas pueden mejorar la conciencia de los votantes y fortalecer la democracia deliberativa[125]. Desde 2010, este mecanismo evalúa iniciativas ciudadanas o «*ballot initiatives*» que hayan tenido éxito antes de someterlas a votación popular: para ello, proporciona material de referencia y fomenta juicios críticos sobre cuestiones clave para que los ciudadanos y ciudadanas puedan realizar juicios políticos sólidos. La revisión actúa como un jurado ciudadano (compuesto por 18-24 votantes de Oregón seleccionados a través de una muestra aleatoria estratificada) y suele reunirse de tres a cinco días, en los que analiza iniciativas ciudadanas exitosas antes de que se celebre la votación popular sobre estas cuestiones. Después del análisis, la revisión emite una declaración de una página basada en los argumentos aportados tanto por las personas proponentes como por las personas oponentes, que luego se comparte con todas las personas antes de la votación. La revisión muestra cómo pueden combinarse eficazmente las innovaciones democráticas (es decir, las «*ballot initiatives*», los referéndums y los jurados ciudadanos) para mejorar la participación ciudadana, ayudar a garantizar un público mejor informado y fomentar deliberaciones significativas. El recuadro 9.2 explica cómo las herramientas digitales pueden fomentar la democracia deliberativa y las soluciones innovadoras, al tiempo que se enfrentan a algunos retos persistentes, sobre todo en lo que respecta a la inclusión frente a las brechas digitales.

Fuente: Gayatri Malhotra, Unsplash.
Manifestación en la Casa Blanca, Pennsylvania Avenue Northwest, Washington D. C., Estados Unidos.

124 Maija Jäske y Maija Setälä, «Referendums and citizens' initiatives», en *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, ed. Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez (Cheltenham: Edward Elgar, 2019), 90-104, https://bit.ly/37I5RHg.

125 Smith y Setälä, «Mini-Publics and Deliberative Democracy»; Jäske y Setälä, «Referendums and citizens' initiatives».

Recuadro 9.2

Herramientas digitales para mejorar las deliberaciones y facilitar soluciones creativas y equitativas

Las herramientas digitales han contribuido a aumentar la participación y a fomentar una gobernanza más transparente, pero las brechas digitales siguen siendo un problema grave. Tal y como se señala en el capítulo 6, muchos gobiernos y OSC han desarrollado herramientas digitales («tecnología cívica») para aumentar y consolidar la participación democrática. Han creado canales para recoger las opiniones de los ciudadanos y ciudadanas y han promovido una mayor rendición de cuentas y transparencia. En **Washington D. C**. (EE. UU.), por ejemplo, el sitio web *Grade.DC.Gov* fomenta las opiniones de las personas sobre la prestación de servicios y proporciona un registro público de las prioridades identificadas por la ciudadanía que podría servir de base para futuras intervenciones[126]. La aplicación *Commonwealth Connect*, creada en **Boston** (EE. UU.), ha facilitado la comunicación bidireccional entre la ciudadanía y los empleados y empleadas municipales. Los problemas locales se comunican directamente al organismo adecuado, lo que puede promover una mayor capacidad de respuesta y una mejor calidad de vida. Muchas ciudades han desarrollado aplicaciones similares que permiten a la ciudadanía transmitir sus comentarios sobre proyectos concretos, notificar problemas que no sean una emergencia y monitorear los progresos realizados. Estas iniciativas ofrecen un importante potencial para mejorar el rendimiento de los gobiernos locales.

Tras la elección de un nuevo gobierno municipal en **Barcelona** (España), en 2016 se puso en marcha la plataforma *Decidim* (*Nosotros decidimos*). Este espacio digital forma parte de un proceso muy participativo en el que la ciudadanía generado, debate enérgicamente y selecciona propuestas que posteriormente se ponen en marcha[127]. *Decidim* utiliza un software libre de un código abierto que se puede adaptar fácilmente; su combinación de un modelo participativo y una plataforma tecnológica abierta se ha replicado posteriormente en varias ciudades del mundo. Durante la primera fase de la plataforma (de febrero a abril de 2016), un total de 42.000 ciudadanos y ciudadanas de toda Barcelona participaron en el ejercicio, y el 70 % de las propuestas recibidas se incluyeron posteriormente a través de 1.500 acciones en el plan estratégico de la ciudad. Los resultados aprobados se tomaron como vinculantes, lo que contribuyó a apoyar la legitimidad de la intervención, así como el empoderamiento de la población. Este proceso en línea se complementó con más de 400 eventos presenciales en los que participaron 1.700 organizaciones. Así se evitó la exclusión digital y se aprovecharon los conocimientos locales. Además de promover la deliberación (fomentando los debates y las reacciones en línea), la transparencia de esta iniciativa y la respuesta del gobierno local ayudaron notablemente a acercar los responsables electos a la ciudadanía. Muchas de las herramientas de *Decidim* se utilizan a escala de distrito y de barrio, y forman parte de un enfoque adaptado al territorio (véase la sección 8). Es evidente que *Decidim* ha incrementado la ciudadanía activa y puede resultar un complemento importante de otras medidas destinadas a promover una democracia más representativa mediante el uso de estrategias de colaboración y transparencia que puedan crear soluciones innovadoras.

En **Río de Janeiro** (Brasil), el GLR desarrolló el *Plan Ciudad Inteligente* en paralelo con el *Programa de Inclusión Digital*, centrado en mejorar la participación de los ciudadanos y ciudadanas desfavorecidos[128]. Río también puso en marcha el programa Naves espaciales del conocimiento, que creó una serie de programas de participación ciudadana. Por ejemplo, entre 2014 y 2019 se creó un laboratorio de innovación política llamado *LAB.Rio* para animar a la ciudadanía a probar y generar iniciativas participativas como el Consejo de la Juventud. Del mismo modo, el *Ágora Rio Challenge* creó una red social en la que se presentaron cientos de ideas sobre los Juegos Olímpicos y el *Plan de Movilidad Urbana Sostenible* de Río. En su primera etapa, las propuestas se recogieron y debatieron en la plataforma y, posteriormente, el Ayuntamiento las comentó. A continuación, se celebraron reuniones de diálogo entre la ciudadanía y los representantes del Ayuntamiento; poco después se organizó una conferencia para explicar qué propuestas se habían elegido. Las iniciativas seleccionadas, que incluían la mejora de las infraestructuras para bicicletas y la reorganización de las rutas de autobús, contribuyeron a mejorar la movilidad de la población con bajos ingresos.

126 Hollie Russon Gilman y Tiago Carneiro Peixoto, «Digital participation», en *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, ed. Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez (Cheltenham: Edward Elgar, 2019), 105-18, https://bit.ly/3l8lhGJ.

127 Ismael Peña-López, «Decidim. Barcelona, Spain», Voice or Chatter? Case Studies. IT For Change (Barcelona, 2017), https://bit.ly/3McoMJ0.

128 CGLU Ciudades digitales, «Open governance for a more consensual and inclusive policy making», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

Fuente: Heather Mount, Unsplash.
Manifestación enfrente del museo Courthouse-on-the-Square. Condado de Denton, Estados Unidos.

Durante la pandemia de la COVID-19, las soluciones informáticas han contribuido a la democratización mejorando el acceso a la información y fomentando soluciones cocreadas con la ciudadanía. En **Kochi** (India), el portal oficial de datos se complementó con información a través de WhatsApp y otras herramientas cotidianas (por ejemplo, hojas de Excel) para coordinar las respuestas a la COVID-19, apoyar la vigilancia y reforzar el rastreo de contactos[129]. Estas iniciativas formales e informales sirvieron para luchar contra la desinformación y controlar la transmisión del virus, y consiguieron el apoyo de la población. Por su parte, la Alcaldía de **Bogotá** (Colombia) colaboró con organizaciones comunitarias para poner en marcha un hackatón en el que los ciudadanos y ciudadanas locales pudieron compartir propuestas sobre cómo mejorar el transporte público y ayudar a frenar la transmisión del virus[130]. Sin embargo, es importante tener en cuenta que algunos gobiernos también han recopilado una gran cantidad de datos personales durante la COVID-19 y que esto puede poner en peligro el derecho a la privacidad si se gestiona de forma inadecuada.

Además, algunas herramientas también pueden no ser apropiadas para la población de bajos ingresos que carece de un acceso fiable a los teléfonos móviles o a internet[131]. Aunque es cierto que estas herramientas pueden aumentar la transparencia y fomentar la deliberación, la inclusión presenta problemas más amplios y muchas veces se necesitan estrategias adicionales para abordar las desigualdades digitales[132]. La población excluida, igual que las personas mayores, las personas con discapacidad, las refugiadas y las migrantes, pueden tener dificultades para acceder a esta tecnología (o puede que sea necesario adaptarla para que puedan utilizarla de forma eficaz). Según las experiencias de identificación de proyectos en los asentamientos informales, las intervenciones suelen estar sesgadas hacia las prioridades de la clase media (por ejemplo, la mejora de las carreteras), dependen en gran medida de la financiación externa o pueden suponer una pérdida de privacidad y de propiedad para la comunidad[133]. Aunque la tecnología cívica puede reducir sustancialmente los costes de transacción de la participación democrática, es posible que la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas solo participen de forma superficial, o que se dejen de lado las prioridades de los grupos marginados. Teniendo en cuenta estas experiencias, **es posible que los GLR necesiten complementar las herramientas digitales con otras estrategias, así como utilizar programas de divulgación cuidadosamente seleccionados, para garantizar que la población desfavorecida pueda utilizar mejor las tecnologías de la información y, de este modo, maximizar su potencial para la democratización local**.

129 Jaideep Gupte et al., «Smart Cities and COVID-19: Implications for Data Ecosystems from Lessons Learned in India», Briefings, 2021, https://bit.ly/3wqTE1M.

130 Isabel Duque Franco et al., «Mapping repertoires of collective action facing the COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities», *Environment and Urbanization* 32, n.º 2 (2020): 523-46.

131 Human Rights Watch, «Future Choices: Charting an Equitable Exit from the Covid-19 Pandemic».

132 Ellen Johanna Helsper, «The Social Relativity of Digital Exclusion: Applying Relative Deprivation Theory to Digital Inequalities», *Communication Theory* 27, n.º 3 (2017): 223-42.

133 Richard Heeks y Satyarupa Shekhar, «Datafication, development and marginalised urban communities: an applied data justice framework», *Information, Communication & Society* 22, n.º 7 (2019): 992-1011.

5 Innovaciones para generar y mejorar los espacios de participación

Para hacer frente a las desigualdades a través de la influencia política y la toma de decisiones, algunos GLR han promovido procesos que delegan la toma de decisiones a grupos de ciudadanos y ciudadanas locales. De este modo, los grupos sociales desfavorecidos pueden contribuir a influir en la política y participar en las decisiones de programación que les afectan. Los programas de presupuestos participativos también han delegado las decisiones de inversión en los comités de vecinos y vecinas de los barrios de bajos ingresos. Esta sección comienza considerando cómo las fichas de trabajo participativas y las evaluaciones de impacto pueden mejorar la prestación de los servicios del gobierno local (sección 5.1). En la sección 5.2 se resumen diferentes experiencias de presupuestación participativa, incluidas las iniciativas que se han llevado a cabo en diferentes niveles territoriales.

Fuente: Doğan Kütükçü, Ayuntamiento de Muratpasa.
Primera reunión de la asamblea de personas mayores en el departamento de servicios sociales de Muratpasa, que contó con la participación del alcalde, Ümit Uysal, y los trabajadores públicos locales. Muratpasa, Turquía.

5.1 Mecanismos para la rendición de cuentas participativa: fichas de trabajo comunitarias y evaluaciones de impacto social

Las sugerencias ciudadanas dirigidas a las autoridades locales sobre la prestación de servicios básicos pueden contribuir a mejorar la calidad de la prestación. Además, las fichas de trabajo pueden promover la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas de los GLR ante la ciudadanía, con lo que se potencia la democratización. En Uganda, las fichas de trabajo han contribuido a «profundizar en la descentralización democrática creando una sana competencia entre los dirigentes

Fuente: Stefan Müller, Flickr.
Marcha por el clima. Londres, Reino Unido.

locales, lo que ha mejorado su rendimiento»[134]. Gracias a las fichas, los ciudadanos y ciudadanas pueden realizar un seguimiento de la actividad de los concejales locales a lo largo del tiempo, lo que resulta fundamental para la rendición de cuentas en el período previo a las elecciones. Además, se han creado planes de acción para un mayor compromiso cívico que den prioridad a las cuestiones clave identificadas en las fichas y ayuden a que las autoridades rindan cuentas.

Durante un programa para crear sistemas de rendición de cuentas participativas en **Chimbote** y **Trujillo** (Perú), **Tarija** y **La Paz** (Bolivia), y **Río de Janeiro** y **Niterói** (Brasil), los representantes locales, la sociedad civil y otros actores participaron en actividades de planificación y cocrearon soluciones inclusivas para avanzar en la Agenda 2030[135]. Tras evaluar el contexto local conjuntamente e identificar los principales retos, desarrollaron planes de acción. En **Tarija** (Bolivia), los representantes del gobierno local y una ONG local recopilaron datos de referencia sobre el perfil socioeconómico de la ciudad, los indicadores relevantes para el ODS 11 («Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles») y otros datos sobre vivienda, participación y transparencia. Algunas ciudades desarrollaron informes locales voluntarios (VLR, por sus siglas en inglés) que demostraron ser útiles para el seguimiento social, la evaluación del progreso local de los ODS y la identificación de áreas de mejora. Por ejemplo, tras publicar su informe, el gobierno local de **Niterói** (Brasil) se comprometió a fomentar un mayor diálogo con la ciudadanía y seguir desarrollando procesos participativos hasta 2030. Aunque todavía está en curso, este proceso ya ha generado un conjunto de herramientas que pueden utilizarse para informar sobre sistemas similares de seguimiento participativo y rendición de cuentas con el potencial de hacer avanzar la Agenda 2030, así como otras prioridades locales.

134 Lillian Muyomba-Tamale y Kiran Cunningham, «Holding governments accountable for service delivery: the local government councils scorecard initiative in Uganda», *Commonwealth Journal of Local Governance* 20 (2017): 187-205.

135 ONU-Habitat, «Building Participatory Accountability Systems for City Policies - Handbook» (Nairobi, 2021), https://bit.ly/39dNPwP.

5.2 Presupuestos participativos

Fuente: Kota Kita.
La iniciativa de codiseño con los residentes de la ONG Kota Kita tiene como objetivo mejorar los espacios vitales en Kampong Ngampon, Indonesia.

A partir de 1989, como respuesta a los fallos de la democracia representativa, las asociaciones de vecinos de **Porto Alegre** (Brasil) trataron de conseguir un acceso más directo a los presupuestos municipales[136]. La autoridad local de Porto Alegre aceptó y se desarrolló un programa innovador para que las comunidades tuvieran más control sobre las prioridades de inversión municipal en sus barrios. Posteriormente, la elaboración de presupuestos participativos se ha replicado ampliamente: en 2018, se habían registrado más de 6.000 ejemplos en 40 países diferentes[137]. Aunque existe una considerable heterogeneidad en cuanto a la importancia de los presupuestos participativos, con frecuencia han transformado el acceso a los servicios y han reforzado la rendición de cuentas de las autoridades municipales. En esta subsección se identifican varios enfoques y desafíos prometedores basados en presupuestos participativos anteriores, aunque el análisis es más ilustrativo que exhaustivo.

En Camerún, la organización de la sociedad civil ASSOAL ha promovido presupuestos participativos a escala local para mejorar el desarrollo equitativo. Esto ha generado ganancias significativas en la confianza y la recaudación de ingresos. Desde su inicio en 2009, el proceso en **Yaundé** ha permitido mejorar el acceso a la energía, al agua, al saneamiento y a las carreteras pavimentadas, así como reforzar las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades locales[138]. Aunque la ciudad sigue enfrentándose a varios problemas relacionados con el clientelismo, los presupuestos participativos han contribuido a mejorar tanto la prestación de servicios como la recaudación de impuestos. Esto último se explica por la capacidad de la presupuestación participativa de fomentar la transparencia fiscal, así como de mejorar las relaciones entre los habitantes y el personal municipal durante los diferentes ciclos del proceso, que dura un año. El alcalde sigue tomando las decisiones finales sobre la financiación de los proyectos que surgen de los presupuestos participativos, pero se anima a la ciudadanía local a pedir cuentas a las autoridades y a apropiarse de las iniciativas.

Desde los 350 participantes de 2009, la participación en los presupuestos participativos de Yaundé aumentó notablemente a más de 11.000 en 2011 (en parte debido a la mejora de la divulgación a través de SMS). Aun así, son relativamente pocos las mujeres y los jóvenes que han participado en esta iniciativa hasta la fecha.

En Indonesia, la ONG Kota Kita ha promovido los presupuestos participativos y otras iniciativas para consolidar la democracia mediante el uso de herramientas digitales y de actividades de desarrollo de capacidades que apoyen una participación significativa[139]. La investigación de Kota Kita ha analizado los principales factores que influyen en la implementación de la legislación nacional sobre los presupuestos participativos en las ciudades indonesias, entre los que se encuentran la falta de capacidades a escala local, la falta de una cultura de participación comunitaria y la forma en que los ciudadanos y ciudadanas perciben los espacios de participación. Para fomentar la confianza y una mayor transparencia, es necesario trabajar con las comunidades en el desarrollo de mecanismos de seguimiento y oportunidades para el intercambio de opiniones relacionadas con las propuestas aceptadas. En **Solo** (Indonesia), Kota Kita identificó los retos a los que se enfrenta la ciudad, como la falta de información de sus habitantes sobre la priorización de los proyectos y el dominio de las élites durante el proceso de presupuestación participativa. Para solucionarlos, ha establecido perfiles de barrio y ha creado un rastreador que proporciona información sobre la implementación de los proyectos.

Existen distintos modelos para implementar los presupuestos participativos, y todos ellos pueden apoyar la inclusión política y social y ofrecer múltiples beneficios para la democratización. Algunos ejercicios de presupuestación participativa han adoptado un enfoque territorial, basado en determinados distritos o barrios. Otros utilizan un enfoque sectorial (por ejemplo, vivienda, medioambiente, etc.); una estrategia basada en los actores, centrada en diferentes sectores de la población: jóvenes, mujeres, migrantes, la comunidad LGBTQIA+ u otros grupos estructuralmente discriminados, o incluso un enfoque combinado.

136 Rebecca Abers, «From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil», *Politics & Society* 26, n.º 4 (1998): 511-37.

137 Gianpaolo Baiocchi y Ernesto Ganuza, *Popular Democracy: The Paradox of Participation* (Stanford: Stanford University Press, 2016).

138 Basado en: Adrià Duarte, Amanda Fléty, y Jaume Puigpinós, «Local institutions for civic participation, participatory budgeting and planning», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

139 Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, «Democratic planning and urban governance, Brazil and Indonesia», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

6 Innovaciones para fomentar la gobernanza colaborativa

La gobernanza colaborativa se define como un proceso continuo de colaboración entre la población y los representantes gubernamentales. Podrán conseguirse mejores resultados en contextos con mayores niveles de confianza, con una comunicación clara y donde los principales actores comparten objetivos similares. Por ejemplo, los habitantes de Whitley (una zona desfavorecida de la ciudad de **Reading**, Reino Unido) colaboraron con instituciones académicas, el gobierno local y los proveedores de transporte para desarrollar soluciones basadas en la investigación-acción participativa[140]. Así, tras la publicación de un informe elaborado con esta metodología, se modificaron las rutas de los autobuses de acuerdo con las propuestas de sus habitantes. La autoridad local también reformó un edificio, que luego se convirtió en un centro comunitario gestionado por una nueva asociación de base. Además, el gobierno local reconoció que la población de bajos ingresos son actores legítimos y desarrolló nuevas investigaciones sobre la inclusión financiera y la vivienda social, con aportaciones de los jóvenes y estudiantes locales. Inicialmente, la iniciativa contó con la financiación de la lotería nacional, aunque los socios han seguido buscando fondos para hacer avanzar la alianza. Las instituciones académicas ayudaron a establecer vínculos entre el gobierno local y los miembros de la comunidad, fomentaron el compromiso a largo plazo a través de laboratorios de investigación-acción y crearon un foro en el que participan el consejo local y las organizaciones comunitarias de Whitley. Los intermediarios y los líderes han podido desempeñar un papel clave por medio de la creación de marcos compartidos, lo que ha ayudado a identificar los retos a los que se enfrentan, al tiempo que han ayudado a coordinar los incentivos y las expectativas para fomentar la colaboración continua[141].

Otra iniciativa basada en la investigación-acción y con la participación de habitantes marginados llevó a algunas ciudades indonesias a descubrir las complejas desigualdades sociales, económicas, espaciales e interseccionales a las que se enfrentan las personas con discapacidad; desde entonces, este trabajo ha contribuido a informar sobre estrategias más inclusivas. Según una investigación llevada a cabo en **Banjarmasin** (Indonesia), en la que participaron casi 3.900 personas con discapacidad, hasta el 45 % no se desplaza nunca y más del 50 % de los niños con discapacidad en edad escolar no van a la escuela[142]. Las barreras a la educación también están relacionadas con el género: más del 65 % de las mujeres con discapacidad no han recibido educación, frente al 38 % de los hombres. La mayoría de las veces, las desventajas se iban sumando y, a largo plazo, muchas personas con discapacidad sufrían elevados niveles de estigmatización, tenían bajos ingresos y experimentaban ciclos de pobreza crónicos. La exclusión política estaba muy arraigada,

140 Sonia Bussu, «Collaborative governance: between invited and invented spaces», en *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, ed. Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez (Cheltenham: Edward Elgar, 2019), 60-76, https://bit.ly/3L7JDMw.

141 Bussu.

142 Nina Asterina, Barry Beagen, y Hasanatun Nisa Thamrin, «Banjarmasin City: a disability-inclusive city profile» (Jakarta, 2019), https://bit.ly/3PjXlim.

y solo el 1 % de las personas con discapacidad había participado alguna vez en las reuniones de planificación y presupuestación participativas de la ciudad. Sin embargo, a raíz de esta investigación, Banjarmasin aplicó políticas y reglamentos locales que respondían mejor a las necesidades de las personas con discapacidad, y durante la pandemia la ciudad utilizó los datos recogidos por la ONG Kota Kita a la hora de orientar la ayuda a estas personas[143]. En esta sección se analizan diversos ejemplos de gobernanza colaborativa en la prestación de servicios y la provisión de viviendas que se han basado igualmente en relaciones sostenidas, respetuosas y de confianza entre la población y los representantes de los GLR.

6.1 Colaboraciones para contribuir al derecho a la vivienda, el acceso a la tierra y el servicio de saneamiento: la importancia de institucionalizar las alianzas

Las alianzas colaborativas pueden promover una vivienda y unos servicios asequibles mediante el desarrollo de colaboraciones entre organizaciones de base, instituciones académicas y gobiernos de diferentes niveles. Gobabis (Namibia) tiene una población de 20.000 habitantes, de los cuales cerca del 70 % vive en asentamientos informales[144]. Su experiencia, que se describe en el capítulo 4 (recuadro 4.1), demuestra cómo un proyecto participativo inicialmente dirigido por la comunidad se ha convertido en una importante iniciativa de gobernanza colaborativa y ha contribuido a promover el acceso a una vivienda adecuada. Las comunidades organizadas de la plaza de la Libertad consiguieron desarrollar sus capacidades de cara al proceso participativo. El compromiso de la autoridad local permitió a las comunidades de bajos ingresos y al gobierno codesarrollar un nuevo enfoque para abordar las necesidades locales. El personal de los gobiernos local, regional y nacional ha prestado apoyo al plan de mejora participativa y las intervenciones de esta iniciativa: entre otros, el gobierno nacional ofreció una contribución financiera, y se han reconocido los conocimientos y la capacidad de organización de los habitantes del asentamiento. En la Shack Dwellers Federation of Namibia, un proceso dirigido por mujeres ha permitido que participe incluso la población más desfavorecida. Los procesos participativos han dado lugar a grupos de planificación más pequeños, como el de 40 hogares que trabajan juntos para fortalecer las actividades asociativas y consolidar el capital social. Uno de los principales resultados es la mejora del acceso a una vivienda, una tierra y unos servicios más asequibles, lo que redunda en beneficios para la inclusión social y la justicia espacial. Además, con la iniciativa se pretende crear relaciones más receptivas y nuevos modos de colaboración equitativa e inclusiva entre los gobiernos de diferentes niveles y la población urbana de bajos ingresos.

Las alianzas dirigidas por la comunidad para la prestación de servicios no solo fomentan la salud y el bienestar, sino que también pueden promover el empoderamiento comunitario y la responsabilidad gubernamental, al tiempo que ayudan a abordar las desigualdades interrelacionadas. El saneamiento urbano inadecuado afecta especialmente a las mujeres, las niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad[145]. La mejora del saneamiento puede fomentar la igualdad y aumentar en gran medida la dignidad y la receptividad de la gobernanza. Por ejemplo, el Proyecto Piloto Orangi en **Karachi** y otras ciudades paquistaníes ha estado poniendo en marcha servicios de alcantarillado simplificados y de bajo coste desde 1981. Ha combinado iniciativas internas que incluyen la instalación de alcantarillado en asentamientos infor-

143 Vanesha Manuturi y Nina Asterina, «Participatory data collection: from crisis response to inclusive citizenship», UNESCO Inclusive Policy Lab, 2021, https://bit.ly/3Ln6VhD.

144 Guillermo Delgado et al., «Co-producing land for housing through informal settlement upgrading: lessons from a Namibian municipality», *Environment and Urbanization* 32, n.º 1 (2020): 175-94.

145 Deepa Joshi, Ben Fawcett, y Fouzia Mannan, «Health, hygiene and appropriate sanitation: experiences and perceptions of the urban poor», *Environment and Urbanization* 23, n.º 1 (2011): 91-111; Hazel Jones y Bob Reed, *Water and Sanitation for Disabled People and Other Vulnerable Groups: Designing services to improve accessibility* (Loughborough: Water, Engineering and Development Centre, 2005); Marni Sommer et al., «Violence, gender and WASH: spurring action on a complex, under-documented and sensitive topic», *Environment and Urbanization* 27, n.º 1 (2015): 105-16.

Fuente: Department of Engineering, University of Cambridge. Victoria Hickman. Flickr.
Debate sobre la sostenibilidad del desarrollo urbano con residentes de un asentamiento informal mejorado. Pune, India.

males con la provisión de infraestructura externa por parte del Estado[146]. Aunque el trabajo inicial se llevó a cabo sin contar con el GLR, su éxito hizo que la ciudad diera su apoyo a la iniciativa y que el Estado invirtiera en una infraestructura a gran escala (necesaria para conectar las alcantarillas comunitarias con las plantas de tratamiento de residuos). Desde entonces, el modelo del Proyecto Piloto de Orangi se ha replicado ampliamente en otras ciudades de Pakistán, ya que ofrece una solución más barata que la mayoría de los enfoques convencionales (y a menudo permite la recuperación total de los costes) debido a su gestión comunitaria y a los estándares adecuados[147]. Del mismo modo, en **Mumbai** y **Pune** (India), la población desarrolló un modelo de saneamiento de bajo coste que posteriormente se replicó con el apoyo del Estado y de otros donantes para satisfacer las necesidades de saneamiento de más de 500.000 habitantes[148]. Las federaciones de habitantes de barrios marginales han diseñado y gestionado bloques de aseos públicos con características inclusivas (por ejemplo, bloques separados por sexo y aseos infantiles más pequeños), y se garantiza un mantenimiento adecuado y continuo[149]. Además, estas experiencias pueden ayudar a la población a negociar acuerdos sobre la seguridad de la tenencia y las infraestructuras adicionales con los representantes públicos, ya que un saneamiento adecuado también depende del suministro de agua, alumbrado público y otros servicios[150].

Tal y como se ha señalado anteriormente, el gobierno de **Pune** ha incorporado activamente a la sociedad civil en los procesos de planificación e implementación a múltiples niveles. Para ello, ha aprovechado algunas colaboraciones existentes y ha desarrollado mecanismos claros de rendición de cuentas. Un ejemplo de ello son los *Servicios básicos para las personas pobres urbanas*, proyecto que se enmarca en la *Misión nacional de renovación urbana Jawaharlal* y que se puso en marcha en 2007[151]. La expansión de esta iniciativa fue posible gracias a los compromisos previos entre el gobierno local y la sociedad civil y, en particular, la National Federation of Slum Dwellers y su socia SPARC, que han colaborado para proporcionar un total de 10.000

146 El modelo apoya firmemente la propiedad local y ha beneficiado a más de 107.000 hogares en el barrio de Orangi de Karachi, así como a otros 47.000 hogares en todo Pakistán (Satterthwaite et al., 2019). En este acuerdo complementario, las diferentes agrupaciones «se encargaban de los componentes internos de las alcantarillas», mientras que los organismos estatales eran «responsables de las alcantarillas secundarias y principales, los desagües y las plantas de tratamiento de residuos... Las organizaciones comunitarias necesitan el apoyo de los organismos gubernamentales adecuados para disponer de la capacidad financiera y técnica de mantener el sistema y trabajar así a escala»: David Satterthwaite et al., «Untreated and Unsafe: Solving the Urban Sanitation Crisis in the Global South», World Resources Institute Working Paper (Washington, DC, 2019). Véase también: Arif Pervaiz, Perween Rahman, y Arif Hasan, «Lessons from Karachi: The Role of Demonstration, Documentation, Mapping and Relationship Building in Advocacy for Improved Urban Sanitation and Water Services», Human Settlements Working Paper (Londres, 2008).

147 Sundar Burra, Sheela Patel, y Thomas Kerr, «Community-designed, built and managed toilet blocks in Indian cities», *Environment and Urbanization* 15, n.º 2 (2003): 11-32; Gordon McGranahan y Diana Mitlin, «Learning from Sustained Success: How Community-Driven Initiatives to Improve Urban Sanitation Can Meet the Challenges», *World Development* 87 (2016): 307-17.

148 Burra, Patel, y Kerr, «Community-designed, built and managed toilet blocks in Indian cities»; McGranahan y Mitlin, «Learning from Sustained Success: How Community-Driven Initiatives to Improve Urban Sanitation Can Meet the Challenges».

149 Sheela Patel y The SPARC Team, «The 20-year sanitation partnership of Mumbai and the Indian Alliance», *Environment and Urbanization* 27, n.º 1 (2015): 55-72.

150 Patel y The SPARC Team.

151 Sundar Burra, Diana Mitlin, y Gayatri Menon, «Understanding the Contribution of the BSUP (JNNURM) to Inclusive Cities in India», ESID Working Paper (Manchester, 2018), https://bit.ly/3wbjxE7.

aseos gestionados por la comunidad[152]. Tras algunas dificultades en la primera fase de la misión, la ciudad decidió que la ejecución debía realizarse mediante la coproducción con la sociedad civil; posteriormente, en la segunda fase, solo se ofrecieron contratos a los promotores que trabajaban con las ONG. El éxito de Pune se ha basado en una descentralización eficaz, un historial de gobernanza colaborativa, la presencia de un líder impulsor local (el comisionado municipal) y unas OSC muy activas que han contado con el apoyo del gobierno. Las alianzas entre la sociedad civil, como las establecidas durante el proyecto de saneamiento de Pune, han ayudado mucho a consolidar las prácticas colaborativas. El reconocimiento por parte del gobierno de que las organizaciones locales son socios esenciales (incluidas las colaboraciones formalizadas con las ONG y los actores de base), utilizando la vivienda y la prestación de servicios como camino clave hacia la democratización, ha contribuido a fomentar el desarrollo equitativo.

El capítulo 8 sobre prosperidad explica las experiencias de **Preston** (Reino Unido), **Belo Horizonte** (Brasil) y **Pune** (India), que han puesto en práctica modelos equitativos de desarrollo económico urbano mediante la innovación en las alianzas con cooperativas locales y trabajadores, tanto formales como informales. El ejemplo de **Lima** (Perú) muestra que el diálogo social y las políticas equitativas contribuyen a promover los derechos de los trabajadores informales a trabajar en el espacio público, al tiempo que ofrecen mayores beneficios para los medios de vida y el desarrollo económico urbano[153]. Aproximadamente el 57 % de la mano de obra de la ciudad es informal, y casi uno de cada cuatro de estos trabajadores informales son vendedores ambulantes. Desde 2011, la ciudad ha estado desarrollando un marco normativo favorable para la venta ambulante. Esto ha sido posible gracias a la fuerte voluntad política de la Administración y de otros aliados y ONG que ya habían trabajado regularmente con las organizaciones de vendedores ambulantes. Así, las organizaciones de trabajadores unificaron sus demandas, lo que llevó al municipio a aprobar la Ordenanza 1787 en 2014. Esta ordenanza estableció un comité tripartito compuesto por el municipio, las organizaciones de vendedores ambulantes y representantes barriales, cuyo mandato era «coordinar los planes y programas de formalización con participación democrática [de los vendedores ambulantes]»[154]. La ordenanza también estableció órdenes de preferencia para las licencias de los vendedores más excluidos y amplió su validez, con lo que promovió la inclusión social y una mayor seguridad en las operaciones comerciales. Lamentablemente, la voluntad política no duró mucho, y bajo la Administración posterior algunos de los aspectos más progresistas de la ordenanza no se aplicaron plenamente. **Es crucial institucionalizar los procesos de diálogo social**, como el comité tripartito, para continuar promoviendo las oportunidades para la deliberación y mantener las iniciativas independientemente de los cambios periódicos en las Administraciones locales.

6.2 Alianzas y financiación comunitaria

Las autoridades locales, ante las demandas de las organizaciones de base para que apoyen el desarrollo equitativo en los asentamientos informales, han creado fondos comunitarios como estrategia innovadora para ofrecer un mayor reconocimiento político a sus habitantes, aumentar la participación y promover en toda la ciudad soluciones dirigidas por la comunidad (tal y como se explica en el capítulo 4 y, en concreto, en su sección 2.6). Los fondos comunitarios (también conocidos como «fondos para las personas pobres de la ciudad» y «fondos de desarrollo comunitario») son fondos de dinero capitalizados tanto por el gobierno local como por la comunidad. **El apoyo del gobierno municipal es clave para ampliar la acción a diferentes escalas y activar así un círculo virtuoso que promueva una mayor inclusión política, social y financiera.** La gestión de estos fondos se encarga a comités mixtos en los que participan líderes comunitarios y representantes o políticos locales[155]. Reconocer las iniciativas comunitarias a través de este tipo de fondos a nivel de ciudad puede fortalecer los grupos de ahorro comunitarios, al tiempo que demuestra la validación de su trabajo por parte del gobierno. Cuando los programas de ahorro comunitario funcionan de forma aislada, existe el peligro de que los líderes locales dominantes los manipulen y utilicen a las comunidades en su propio interés. Sin embargo, **cuando colaboran los grupos comunitarios de toda la ciudad (así como las comunidades y los representantes locales) se puede reforzar notablemente los**

152 Patel y The SPARC Team, «The 20-year sanitation partnership of Mumbai and the Indian Alliance».

153 WIEGO, «Urban development and participatory governance: learnings from the co-creation of street vending ordinance 1787 in Lima», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

154 Sally Roever, «Informal Trade Meets Informal Governance», *Cityscape* 18, n.º 1 (2016): 27-46.

155 Los miembros del comité también pueden proceder de instituciones académicas, grupos profesionales, ONG y otros organismos gubernamentales con experiencia en la mejora de los asentamientos informales.

sistemas de rendición de cuentas y mejorar de este modo el rendimiento tanto de las OSC como del mismo gobierno local. Recibir estos fondos puede ofrecer a las comunidades los siguientes beneficios:

(a) reconocimiento y validación visibles de sus propios procesos;

(b) el capital esencial para las mejoras del servicio;

(c) financiación adicional, ya sea de los gobiernos nacionales o de los donantes internacionales, y

(d) intervenciones a nivel de la ciudad con importantes beneficios para la inclusión espacial y el desarrollo equitativo.

Estas intervenciones suelen pasar de la prestación de servicios a pequeña escala al fortalecimiento de la seguridad de la tenencia, la provisión de infraestructuras a gran escala y la ejecución de reformas en toda la ciudad, lo cual hace avanzar considerablemente la democratización local. Tal y como se explica más adelante, la Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda y Slum/Shack Dwellers International (SDI) han desarrollado específicamente fondos comunitarios en varias ciudades asiáticas y africanas.

En Tailandia, los fondos de desarrollo comunitario se han organizado y ampliado con éxito bajo los auspicios del Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias, un organismo del gobierno nacional que ha impulsado mejoras en todo el país (véase también el capítulo 4, sección 2.6). Desde 1996, la ciudad de **Nakhon Sawan** ha ido desarrollando un enfoque integral de mejora de la vivienda en toda la ciudad y ha obtenido resultados positivos. En enero de 2019, «30 de las 52 comunidades informales de la ciudad (que incluyen el 60 % de las personas pobres de la ciudad) [vivían] en comunidades totalmente mejoradas, con terrenos seguros, buenas viviendas y una infraestructura completa»[156]. Para este desarrollo ha sido fundamental la voluntad del alcalde de apoyar las reformas y desarrollar soluciones inclusivas durante sus dos décadas de mandato. Igualmente importante ha sido su voluntad de acercarse al Ministerio de Hacienda para asegurar la tenencia de los terrenos que poseía el gobierno municipal en el centro de la ciudad, que posteriormente se utilizaron para la construcción de viviendas para personas con bajos ingresos.

Fuente: ACHR

Miembros de la red comunitaria de Nakhon Sawan examinan un mapa de la ciudad, en la que han trabajado conjuntamente con el gobierno municipal y CODI para asegurar que más del 60 % de los pobres urbanos viven en viviendas decentes y seguras. Nakhon Sawan, Tailandia.

Aunque las autoridades locales dirigen muchas de las iniciativas de mejora barrial, el ejemplo de Tailandia muestra que también es importante obtener el apoyo del gobierno nacional e institucionalizar estas alianzas, al tiempo que se subraya el papel de la financiación y la recopilación de datos por parte de las comunidades. El Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias ha apoyado a los GLR en su trabajo con las comunidades organizadas y en la mejora de los asentamientos informales. Esta ayuda ha incluido la concesión de préstamos a personas con bajos ingresos y subvenciones para infraestructuras a través del programa *Baan Mankong* (*Vivienda Segura*), que se puso en marcha en 2003[157]. Entre 2007 y 2008, la red comunitaria de Nakhon Sawan colaboró con el gobierno municipal para identificar y estudiar todos los asentamientos ilegales de la ciudad, así como para elaborar un inventario de terrenos vacíos. Algunas comunidades han negociado con éxito el acceso al suelo y han desarrollado proyectos de mejora o reconstrucción in situ. Las personas que se encontraban en zonas propensas a las inundaciones o se enfrentaban a amenazas de desalojo se reubicaron posteriormente en terrenos públicos de su elección. En ambos casos, el programa nacional *Baan Mankong* proporcionó préstamos para viviendas en condiciones favorables y subvenciones para infraestructuras. A la par, el gobierno municipal facilitó las negociaciones entre las comunidades y los organismos propietarios de los terrenos, además de proporcionar infraestructuras y servicios básicos. Los habitantes también desarrollaron

156 Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, «Citywide and community-driven housing supported by the Baan Mankong program in Nakhon Sawan, Thailand», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

157 Somsook Boonyabancha, «Land for housing the poor — by the poor: experiences from the Baan Mankong nationwide slum upgrading programme in Thailand», *Environment and Urbanization* 21, n.º 2 (2009): 309-29; Somsook Boonyabancha y Thomas Kerr, «Lessons from CODI on co-production», *Environment and Urbanization* 30, n.º 2 (2018): 444-60.

soluciones flexibles a través de una serie de talleres de planificación organizados conjuntamente con el gobierno local, el Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias y una universidad local. En general, la experiencia de mejora tailandesa ha puesto de relieve el poder catalizador de la financiación comunitaria y la necesidad de institucionalizar las alianzas entre el gobierno y otros actores. En este caso, esto lo han llevado a cabo el Comité de Desarrollo de la Ciudad (presidido por el alcalde), las activas redes comunitarias y el fondo de desarrollo comunitario, cuya acción alcanza todo el territorio de la ciudad. Ello ha contribuido a abordar un amplio abanico de necesidades comunitarias.

Mientras tanto, la Zimbabwe Homeless People's Federation y Dialogue on Shelter for the Homeless in Zimbabwe Trust (filiales locales de Slum/Shack Dwellers International, conocidas conjuntamente como la «Alianza SDI de Zimbabue») han establecido, junto con el gobierno local de **Harare**, un fondo que ha mejorado la rendición de cuentas y ha fomentado una urbanización más equitativa (véase el capítulo 4, sección 2.2). Harare es la primera zona urbana de Zimbabue que ha adoptado un marco político para mejorar los asentamientos informales en toda la ciudad (el *Programa de Mejora de Asentamientos Informales de Harare*). Este proceso se ha basado en los proyectos pioneros de la Alianza de Zimbabue[158]. El fondo se diseñó para conceder préstamos para la compra de terrenos, la mejora de las viviendas, la generación de ingresos y el suministro de agua y saneamiento. Es un instrumento vital para lograr los objetivos del programa, y se ha capitalizado con contribuciones financieras de Slum/Shack Dwellers International, la ciudad de Harare y la Federación de Personas Sin Techo de Zimbabue[159]. **Este modelo de financiación mixta no solo crea un mecanismo atractivo al que pueden contribuir diversas partes (tanto oficiales como comunitarias), sino que también sirve para que estas se rindan cuentas mutuamente e institucionalicen las mejoras en la prestación de servicios, apuntando así a la democratización del territorio.** En los documentos fundacionales del fondo se han establecido sus principales funciones, responsabilidades y configuración, lo que permite supervisar los avances con respecto a las normas y estructuras acordadas. Sin embargo, recientemente el fondo se ha enfrentado a dos importantes retos: por un lado, los encargados del fondo dentro de la estructura política de la ciudad de Harare han sido trasladados (lo que ha provocado un descenso del compromiso político); por otro, las recientes dificultades económicas han llevado a que algunos prestatarios no puedan pagar sus préstamos.

Estos resultados ponen de manifiesto que, **para que los fondos comunitarios desarrollen todo su potencial, es importante que los representantes del gobierno local estén comprometidos y rindan cuentas, y que haya estabilidad económica**.

6.3 El papel de la gobernanza metropolitana en la planificación eficaz y la prestación equitativa de servicios

La fragmentación jurisdiccional es un problema que puede obstaculizar las iniciativas a escala metropolitana. Sin embargo, también hay ejemplos de cómo la innovación y la cooperación institucional pueden ofrecer soluciones más eficaces y equitativas. Es cada vez más evidente que retos transversales como la vivienda, el uso del suelo y el transporte, así como el acceso equitativo al empleo y a los servicios, requieren una gobernanza metropolitana equitativa y colaborativa. En el **área metropolitana de Vancouver** (Canadá), 21 municipios, una circunscripción electoral y una nación originaria han trabajado juntos desde 2007 para proporcionar un marco de colaboración que promueva el crecimiento regional, apoye la habitabilidad y determine las prioridades regionales, así como la manera de actuar en torno a ellas[160]. Por otro lado, desde 1986, el **Área Metropolitana de San Salvador** (El Salvador) ha constituido un grupo autónomo y descentralizado de 14 municipios que trabajan con el sector privado, las instituciones académicas y la comunidad para promover la planificación y el uso equitativo del suelo[161]. El área

158 Davison Muchadenyika y Jeremy Waiswa, «Policy, politics and leadership in slum upgrading: A comparative analysis of Harare and Kampala», *Cities* 82 (2018): 58-67.

159 Las aportaciones iniciales fueron de 120.000 USD por parte de la ciudad de Harare, 30.000 USD por parte de la Federación de Personas Sin Techo de Zimbabue y de 50.000 USD por parte de Dialogue on Shelter.

160 Brian Roberts y John Abbott, «Collaborative Governance: Improving Sustainability of Development in Metropolises», en *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*, ed. David Gómez-Álvarez et al. (Nairobi: ONU-Habitat, 2017), 123-39.

161 Zulma Bolívar y Oscar Chamat, «Participation, training, efficiency and transparency to promote social and territorial equity», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

Fuente: William McCue, Unsplash. Mánchester, Reino Unido

metropolitana está formada por el Consejo de Alcaldes (cuyo objetivo es gestionar el desarrollo urbano), la Oficina de Planificación y el Consejo de Desarrollo Metropolitano, que coordina la acción del gobierno local con la del nivel central. Además, el área metropolitana ha contribuido a redistribuir las inversiones y a desarrollar infraestructuras de forma equitativa, al tiempo que ha realizado labores de supervisión y ha creado capacidades técnicas a través de su Oficina de Planificación. En términos más generales, es fundamental estudiar cómo estas instituciones regionales y metropolitanas pueden gestionar eficazmente recursos comunes y compartidos (por ejemplo, las cuencas urbanas) y abordar de forma equitativa retos transversales clave como el cambio climático[162].

El Reino Unido tiene un sistema de gobernanza muy centralizado y graves desigualdades económicas interregionales; muchas grandes ciudades y sus territorios circundantes son menos prósperos que sus homólogos localizados en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Sin embargo, recientemente el Reino Unido ha puesto en marcha una serie de autoridades combinadas ciudad-región en las que las autoridades locales constituyentes ceden y ponen en común muchas competencias y otros aspectos de su soberanía en el marco de una nueva estructura de gobierno[163]. El **Gran Mánchester** se convirtió en la primera autoridad combinada del país en 2015-2016 (con un nuevo alcalde elegido de forma directa en 2017), y hoy en día existen 19 acuerdos de este tipo de ciudad-región[164]. Estas autoridades combinadas permiten la toma de decisiones y la gobernanza conjuntas en regiones urbanas más amplias y económicamente significativas, de modo que se vinculan de forma coherente las ciudades centrales con sus ciudades satélite más pequeñas y las zonas rurales próximas. El alcalde de la ciudad-región, elegido de forma directa, es quien acostumbra a rendir cuentas. **El modelo tiene un importante potencial para contribuir a la igualdad territorial en la toma de decisiones: todos los miembros de la ciudad-región forman parte de una voz colectiva, y las zonas urbanas y rurales más pequeñas que rodean las grandes ciudades, antes marginadas, ahora están integradas en los procesos de toma de decisiones.** Cada autoridad local tiene el mismo poder de voto, y se requiere unanimidad para aprobar muchos programas políticos clave. Al mismo tiempo, normalmente el alcalde o alcaldesa tiene que establecer relaciones de cooperación por encima de las divisiones políticas y jurisdiccionales. A diferencia del sistema político del Reino Unido (uninominal y de mayoría simple; confrontativo, y que no incentiva para nada las prácticas de trabajo cooperativo), este es un enfoque innovador que mejora la democratización y la gobernanza colaborativa. Puesto que estas autoridades son bastante nuevas, todavía es demasiado pronto para evaluar su impacto en las desigualdades o en la prestación de servicios. Sin embargo, pueden ofrecer importantes lecciones para otros países que buscan fomentar vínculos significativos entre el campo y la ciudad, impulsar el desarrollo económico regional y salvar las divisiones territoriales, y pueden ofrecer varios beneficios para la democratización.

162 Post, «Cities and Politics in the Developing World».

163 Las instituciones de gobierno de alto nivel se crean a través de un proceso de «negociación» con el Tesoro, en el que la autonomía y las competencias transferidas ejercidas por la autoridad combinada se acuerdan entre las autoridades locales y el Estado central.

164 Philip McCann, «Governance and Democratisation of Urban-Rural Linkages», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

7 Innovaciones para no dejar a nadie atrás: garantizar los derechos culturales y reconocer a los grupos marginados

Fuente : Jeanne Menjoulet, Flickr.
Grafiti «*Refugees welcome*» («los refugiados son bienvenidos»). Berlin, Alemania.

Los GLR y la sociedad civil abordan cada vez más las desigualdades en el reconocimiento de los diferentes actores y promueven los derechos sociales y culturales en las ciudades. Tras presentar algunas iniciativas culturales, esta sección examina el modo en que las ciudades han apoyado los derechos de las personas refugiadas, las migrantes, las personas mayores, las jóvenes y las personas LGBTQIA+. Aunque no es exhaustiva, esta sección ilustra una serie de estrategias que promueven los derechos sociales y culturales (y complementa los debates de la sección 3 sobre las Ciudades por los derechos humanos).

7.1 Iniciativas y caminos culturales hacia la consolidación de la democracia urbana

Fuente: Serena Tang, Flickr.
Museo del Distrito Seis. Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Los derechos culturales son una parte integral de los derechos humanos y la democracia local. Según la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 22 y 27), los derechos culturales, junto con los económicos y sociales, son indispensables para la dignidad humana y «toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten»[165]. Los derechos culturales también son inherentes a los principios de la gobernanza democrática. **La democracia se hace real y relevante cuando los derechos culturales se ejercen plena y libremente, y cuando se reconocen y permiten las capacidades culturales de las personas (y en particular la autoexpresión).** Como reconoce la *Carta de Roma* 2020 de CGLU, el derecho a «participar plena y libremente en la vida cultural es vital para nuestras ciudades y comunidades»[166]. La *Carta de Roma* afirma que una ciudad debe ayudar a sus habitantes a descubrir sus raíces culturales, a crear expresiones culturales y a compartir culturas «para que la vida social y democrática avance con el impulso del intercambio», al tiempo que se protegen los recursos y espacios culturales comunes, tanto ahora como en el futuro.

Las desigualdades en el derecho a participar en la vida cultural están estrechamente relacionadas con las nociones de ciudadanía, desarrollo y sostenibilidad, y son clave para entender los déficits democráticos y las amenazas a la democracia[167]. El derecho a participar en la vida cultural urbana (véase la figura 9.3) abarca las siguientes dimensiones:

(a) el acceso y la asistencia a actividades producidas por una amplia gama de organizaciones culturales;

(b) prácticas cívicas que faciliten la expresión creativa;

(c) la participación de la comunidad en grupos o colectivos culturales, y

(d) la participación en la toma de decisiones públicas y la gobernanza en materia de políticas culturales.

Aunque pocas veces se dispone de datos sobre los derechos culturales a escala local y urbana, las encuestas recientes de **Barcelona** (España) y **Bogotá** (Colombia)[168] han encontrado diferentes grados de participación cultural que suelen estar asociados a los ingresos, al barrio donde se reside y a otras características sociales. En respuesta, los GLR pueden desarrollar estrategias innovadoras que fomenten una participación cultural más equitativa y que a su vez combatan la exclusión y la segregación en las ciudades. Una política cultural equitativa debe promover oportunidades para compartir y negociar las diferencias tanto entre las comunidades urbanas como dentro de ellas. Asimismo, debe tener en cuenta tanto las prácticas formales como las informales, a escala tanto comunitaria como individual, pues son relevantes para el derecho a participar en la vida cultural.

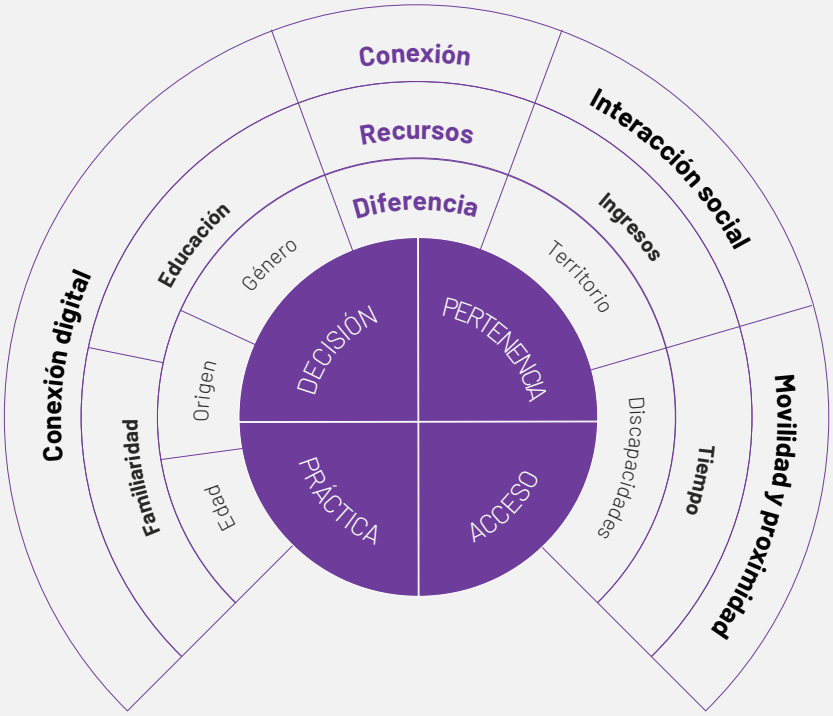
165 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Declaración Universal de los Derechos Humanos» (1948), https://bit.ly/3CHKMc5.

166 Ayuntamiento de Roma y CGLU, «The 2020 Rome Charter», 2020, https://bit.ly/3waiUdl.

167 Nicolás Barbieri, «The right to participate in urban cultural life: from inequalities to equity», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

168 Ayuntamiento de Barcelona e Instituto de Cultura de Barcelona, «Survey of Cultural Participation and Cultural Needs in Barcelona» (Barcelona, 2020), https://bit.ly/3l4dydX; Alcaldía Mayor de Bogotá, «Encuesta Bienal de Culturas», 2022, https://bit.ly/3w80dYj.

Figura 9.3
Desigualdades en el derecho a participar en la vida cultural



Fuente: Nicolás Barbieri, «The right to participate in urban cultural life: from inequalities to equity», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2021).

El Museo del Distrito Seis de **Ciudad del Cabo** (Sudáfrica) se constituyó en 1994 como el primer museo pos-*apartheid* en el marco de una iniciativa cultural muy inclusiva. Su apuesta por métodos novedosos y participativos y por formas continuas de cocreación, con la participación de los antiguos habitantes, contribuyó a devolver la agencia y la dignidad a la población excluida. Según su declaración de intenciones, pretende trabajar «con las memorias de las comunidades afectadas por las expulsiones forzosas» y al mismo tiempo apoya un «compromiso con la democracia, el debate crítico, [y] el derecho a hablar con veracidad y valentía»[169]. El Distrito Seis, cuyo origen se remonta a la década de 1840, siempre ha sido muy activo y diverso, pero posteriormente se convirtió en el escenario de múltiples desalojos forzosos por parte del Estado, especialmente en los años 1960-70, cuando fue arrasado[170]. Posteriormente, el Museo del Distrito Seis ha querido salvaguardar la memoria de este barrio destruido, así como reconstruir su vida cotidiana y amplificar las diversas voces[171]. Por ejemplo, el museo ha cogenerado un mapa del suelo con las calles, tiendas y otras instituciones clave (inscritas por antiguos habitantes) y una «tela de la memoria» de 100 metros de largo con recuerdos escritos a mano. El «trabajo de la memoria» ha ido recogiendo historias orales, generando arte y poesía, exponiendo artesanía tradicional y desarrollando otros métodos innovadores como la creación de tapices y pancartas. Estos amplios enfoques ayudan a desenterrar las voces silenciadas en toda su diversidad, a restaurar la voluntad de los habitantes y especialmente a reforzar la ciudadanía urbana y la conciencia alrededor de capítulos dolorosos de la historia de manera accesible, respetuosa y conmovedora.

Iztapalapa (México) a menudo se enfrenta a altos niveles de violencia y carencias, pero ha desarrollado una serie de actividades culturales y otras basadas en los derechos[172]. En el marco de su programa *Planeando y Transformando Iztapalapa*, representantes de los gobiernos local y nacional, instituciones académicas,

169 Bonita Bennett, «District Six Museum: Activists for Change», *Museum International* 68, n.º 3-4 (2016): 5-10.

170 Amie Soudien, «Memory, Multiplicity, and Participatory Curation at the District Six Museum, Cape Town», *Critical Arts* 33, n.º 6 (2019): 67-82.

171 Bennett, «District Six Museum: Activists for Change».

172 Roth, «Democracy in cities and territories»; «Planning and Transforming Iztapalapa», 2021 Award «Best Practice in Citizen Participation», 2021, https://bit.ly/38uRvdv.

OSC y organismos independientes, entre ellos la Comisión de Derechos Humanos de Ciudad de México, han creado varias iniciativas participativas que destacan las tradiciones, las artes y la cultura locales. También se han creado cooperativas económicas y colectivos de planificación. Entre otros, las iniciativas apuntan a mejorar el medioambiente, apoyar el empoderamiento de las mujeres y revitalizar los espacios públicos. Se han implementado un total de 367 proyectos comunitarios relacionados con 12 temas diferentes, entre los que se encuentran la mejora de la seguridad (9 % de los proyectos), la promoción de actividades culturales (14 %, por ejemplo, museos y archivos comunitarios) y el fomento de la participación (34 %). Muchas de estas iniciativas pretenden desarrollar una ciudadanía más activa, crítica y participativa, con la diversidad y la ciudadanía cultural como criterio de inclusión democrática en el plan de transformación de la ciudad de Iztapalapa.

7.2 Estrategias innovadoras para promover los derechos y la participación de los habitantes urbanos desplazados

En respuesta a la crisis transfronteriza de refugiados entre Siria y el Líbano, la Coalición Internacional para el Hábitat ha trabajado en **Beirut** (Líbano) de la mano de Cities Alliance y varias organizaciones locales asociadas en una iniciativa para evaluar las necesidades de los refugiados sirios y mejorar su inclusión social, al tiempo que se amplían las voces de otras poblaciones marginadas[173]. Aunque en un principio se centró en las personas refugiadas de Siria, el proyecto se ha ampliado considerablemente para incluir a otros grupos desplazados y vulnerables, como las personas libanesas desplazadas internamente (a causa de guerras anteriores), las mujeres, las personas con discapacidad, la población presa, los trabajadores migrantes, las personas refugiadas palestinas e iraquíes y los inquilinos en riesgo de desahucio. A partir de las prioridades e inquietudes de estos grupos, el proyecto ha generado un borrador para la *Carta del Derecho a la Ciudad del Gran Beirut*, que incluye una evaluación del contexto y ofrece recomendaciones a representantes gubernamentales, actores del sector privado, OSC, las comunidades receptoras y las personas migrantes y refugiadas. Además de **destacar la importancia de los enfoques basados en el derecho que tratan las múltiples formas de desplazamiento y marginación**, la iniciativa ha generado un debate y ha servido de base para posteriores movilizaciones en Beirut, como el movimiento *Madinati* (*Mi ciudad*).

En el continente latinoamericano, las ciudades chilenas han desarrollado varios ejemplos progresistas sobre cómo **apoyar a las personas refugiadas y migrantes a través de reorganizaciones dentro de los GLR, así como organizando actividades culturales, mejorando la prestación de servicios y generando nuevos mecanismos de colaboración**. Los GLR de Chile han desarrollado un panel intermunicipal con sus propios mecanismos de coordinación, han organizado formación sobre las normas de protección aplicables y han ofrecido oportunidades de aprendizaje horizontal relacionadas con la migración. Hasta ahora, más de 20 ciudades de Chile han creado oficinas, unidades o programas sobre migración; por ejemplo, el municipio de **Quilicura** (Chile) ha creado la Oficina de Migrantes y Refugiados, que también pretende remodelar los discursos locales sobre la migración[174]. Al mismo tiempo, varias ciudades de Chile han adoptado políticas de sanidad basadas en los derechos para inmigrantes, así como tarjetas de identificación sanitaria. Los GLR también han realizado censos de inmigrantes y han desarrollado actividades culturales para promover una mayor comprensión intercultural. La Secretaría Regional Ministerial de Justicia y Derechos Humanos de la Región Metropolitana de Santiago ha adoptado un enfoque combinado al establecer un panel regional de migración que convoca diálogos sobre temas clave, recopila datos y contribuye a las políticas de migración.

En otras ciudades también se han llevado a cabo iniciativas pioneras que incorporan a las personas migrantes

173 Habitat International Coalition, «Localizing Participatory Democracy and Human Rights in the Middle East», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022); véase también: Housing and Land Rights Network y Habitat International Coalition, «Right to the City in Greater Beirut: Context Assessment in Light of the Refugee and Displacement Crisis» (El Cairo, 2018), https://bit.ly/3NhdEeh.

174 OIM, «Sistematización de la Mesa Intermunicipal: los migrantes y las ciudades 2014 - 2016» (Santiago de Chile, 2017), https://bit.ly/3vX5FfI; Harald Bauder, «Urban sanctuary in context», en *Sanctuary cities and urban struggles*, ed. Jonathan Darling y Harald Bauder (Manchester: Manchester University Press, 2019), 25-49.

en los procesos democráticos a través de consejos específicos y estrategias para fomentar unos servicios más inclusivos. En **Sao Paulo** (Brasil), en 2018 se puso en marcha el Consejo Municipal para la Inmigración, que incluye a personas refugiadas y migrantes elegidas para un periodo de dos años, y que actualmente representan seis nacionalidades diferentes[175]. A partir de las aportaciones del consejo, Sao Paulo ha puesto en marcha su primer *Plan Municipal de Políticas Públicas para Personas Refugiadas y Migrantes*, en vigor entre 2021 y 2024. De modo similar, **Berlín** (Alemania) y **Atenas** (Grecia) han creado consejos que incluyen representantes de las comunidades de migrantes y de las OSC y que evalúan periódicamente las necesidades de las personas migrantes y su acceso a los servicios. En **Buenos Aires** (Argentina), la ciudad ha establecido recientemente un proceso de registro automático para los migrantes que han vivido en la ciudad durante al menos dos años, lo que les permite acceder a los servicios[176]. A partir de 2021, quienes acrediten dos años de residencia en Buenos Aires también podrán participar en las elecciones locales.

Las ciudades santuario han proliferado en todo el mundo, incluyendo en Norteamérica y el Reino Unido. Han contribuido a desarrollar nuevas formas de reivindicación y estrategias para fomentar la inclusión de las personas migrantes, aunque en la práctica siguen existiendo importantes límites. **Las ciudades santuario han experimentado con nuevas formas de ciudadanía y de reivindicación, han contrarrestado los discursos excluyentes y han ofrecido actividades culturales y otras oportunidades para que las personas refugiadas y migrantes participen activamente en las comunidades urbanas[177].** En ocasiones, han desafiado la autoridad de los responsables políticos nacionales en la definición de «quién pertenece» y quién no, y al mismo tiempo han generado perspectivas más equitativas de la ciudadanía urbana. En el Reino Unido, las ciudades santuario suelen centrarse en la sensibilización y tratan de cambiar las actitudes locales hacia los grupos desplazados. Las ciudades santuario de EE. UU. y Canadá normalmente aprueban ordenanzas municipales y ayudan a las personas migrantes a afrontar mejor las circunstancias difíciles[178]. **San Francisco** y **Nueva York** (EE. UU.) han emitido tarjetas municipales para que todos sus habitantes puedan identificarse independientemente de su condición legal, lo que les ayuda a acceder a los servicios[179]. Sin embargo, las competencias policiales locales varían ampliamente, e incluso las ciudades estadounidenses, que suelen tener mayores competencias a escala local, siguen estando sujetas a la aplicación de las leyes federales de inmigración.

Algunas ciudades europeas han desarrollado estrategias para apoyar la inclusión de las personas migrantes y su acceso a los servicios. Estas iniciativas reflejan una serie de motivaciones complejas y proporcionan importantes lecciones sobre cómo fomentar la concordia entre quien acoge y quien migra a las ciudades. Según una investigación realizada en 14 ciudades europeas, existen varias políticas y prácticas municipales que son más garantistas para la diversidad que las nacionales[180]. Las ciudades que cuentan con infraestructuras comunitarias y espacios públicos, vivienda y empleo accesibles —así como con encuentros continuos y frecuentes entre grupos diversos— han logrado reducir la tensión y los sentimientos xenófobos. **Estambul** (Turquía) alberga grandes poblaciones de refugiados internacionales (especialmente de Siria) entre las que se cuentan personas kurdas, romaníes y otros grupos étnicos no turcos. La ciudad ha ofrecido a estos grupos una serie de programas de asistencia social con un enfoque basado en la fe y la caridad[181]. El gobierno local ha calificado a Estambul como la «ciudad de la tolerancia». Por otro lado, un estudio reciente de más de 120 municipios alemanes (que incluyen zonas rurales, pueblos y ciudades) ha valorado la creación de planes locales de integración. Esta estrategia voluntaria tiene el objetivo de atender las necesidades de las personas migrantes y ofrece un indicador útil sobre el interés político por la migración[182]. Los factores clave que han influido en la creación de dichos planes son: (a) los discursos locales, (b) los actores clave, como los alcaldes, y (c) las historias de migración o las deudas históricas con las poblaciones desplazadas. Sorprendentemente, la creación de dichos planes no ha estado relacionada con el número de refugiados que llegan, los partidos políticos locales o los niveles de prosperidad económica de las zonas receptoras de Alemania. Además, las zonas receptoras que antes se enfrentaban a la despoblación son las que se han interesado más por la adopción de políticas migratorias. Estos ejemplos de Alemania sugieren que las intervenciones locales

175 Duarte, Fléty, y Puigpinós, «Local institutions for civic participation, participatory budgeting and planning».

176 «Automatic residence registration of migrants (Buenos Aires)», 2021 Award «Best Practice in Citizen Participation», 2021, https://bit.ly/3wxgULw.

177 Jonathan Darling y Harald Bauder, «Introduction – Sanctuary cities and urban struggles», en *Sanctuary cities and urban struggles*, ed. Jonathan Darling y Harald Bauder (Manchester: Manchester University Press, 2019), 1-22.

178 Bauder, «Urban sanctuary in context».

179 Bauder, 30.

180 Mike Raco y Tuna Tasan-Kok, «Governing urban diversity: Multi-scalar representations, local contexts, dissonant narratives», *European Urban and Regional Studies* 26, n.º 3 (2019): 230-38.

181 Ozge Yenigun y Ayda Eraydin, «Governing urban diversity in Istanbul: Pragmatic and non-discriminatory solutions of governance initiatives in response to politicisation of diversity», *European Urban and Regional Studies* 26, n.º 3 (2019): 268-82.

182 Hannes Schammann et al., «Defining and transforming local migration policies: a conceptual approach backed by evidence from Germany», *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47, n.º 13 (2021): 2897-2915.

sobre migración son el producto de una compleja mezcla de factores, que van desde la solidaridad y la preocupación por los refugiados y refugiadas hasta consideraciones y cálculos económicos y políticos; todo ello puede estimular estrategias y actitudes más inclusivas hacia los grupos desplazados[183].

7.3 Estrategias municipales para apoyar los derechos, la equidad y la inclusión de las personas LGBTQIA+

Aunque en muchas ciudades existe una discriminación generalizada contra las personas LGBTQIA+, los GLR han creado mecanismos para fomentar su inclusión y su acceso a los servicios. En colaboración con la Red Europea de Ciudades Arcoíris, se ha creado la Red Latinoamericana de Ciudades Arcoíris para promover la concienciación e intercambiar soluciones equitativas en el subcontinente[184]. Entre las ciudades participantes se encuentran **Rosario** (Argentina); **Medellín** y **Bogotá** (Colombia); **Montevideo** (Uruguay), y **Sao Paulo** (Brasil), que se han centrado en mejorar la calidad de vida y los medios de subsistencia de sus habitantes LGBTQIA+, en proteger su derecho a la identidad y en fomentar su empoderamiento al tiempo que combaten el estigma. Estas ciudades han aprobado nuevas normas locales o han encontrado nuevas formas de aplicar marcos normativos que puedan proteger sus derechos humanos. Varias ciudades latinoamericanas también han creado centros LGBTQIA+ que ofrecen servicios jurídicos, sociales y psicológicos, además de combatir la homofobia y la transfobia y promover la ciudadanía LGBTQIA+[185]. También es necesario adoptar un enfoque interseccional para apoyar a los refugiados y refugiadas LGBTQIA+: por ejemplo, en **Kampala** (Uganda) y en muchas otras zonas urbanas del país, las personas LGBTQIA+ desplazadas a menudo se enfrentan a la discriminación tanto de sus compañeros y compañeras migrantes como de las poblaciones de acogida[186]. En respuesta, los GLR pueden trabajar estrechamente con las organizaciones lideradas por la población refugiada para fomentar estrategias más equitativas y prestar atención a las múltiples exclusiones a las que se enfrentan los refugiados y refugiadas LGBTQIA+. Por último, **un conocimiento más profundo de las historias globales y las múltiples trayectorias de quienes participan en el activismo LGBTQIA+ puede ayudar a los GLR y a otros actores clave a apoyar políticas más progresistas en las zonas urbanas**[187].

7.4 Iniciativas adaptadas a personas mayores y jóvenes: fomentar el reconocimiento, los derechos culturales y la planificación equitativa

183 Otras conclusiones también sugieren que las iniciativas municipales por integrar a las personas migrantes en las ciudades europeas han estado motivadas simultáneamente por objetivos como la voluntad de fomentar la cohesión social y la competitividad económica: Raco y Tasan-Kok, «Governing urban diversity: Multi-scalar representations, local contexts, dissonant narratives».

184 Catalina Ortiz, «Democratising pathways for equality in Latin America», Serie de documentos de trabajo GOLD VI (Barcelona, 2022).

185 Sarah Gamrani, Marina Reidel, y Clementine Tribouillard, «Cities with Pride: Inclusive Urban Planning with LGBTQ + People», *IDB Urban Development*, 2021, https://bit.ly/3I8CO2v. Las ciudades participantes son Río de Janeiro, Natal, Brasilia y Recife.

186 David Sinclair y Giulia Sinatti, «Re-Thinking Protection for LGBTI Refugees in Kampala, Uganda: A Relational, Trust-Based Approach», *Refugee Survey Quarterly* 41, n.º 1 (2022): 26-51.

187 Alison L. Bain y Julie A. Podmore, «Placing LGBTQ+ urban activisms», *Urban Studies* 58, n.º 7 (2021): 1305-26.

Fuente: Martijn, Flickr.
Catharinaplein. Eindhoven, Países Bajos.

En muchas regiones del mundo, los GLR han promovido espacios consultivos específicos para mujeres, jóvenes, personas mayores y migrantes. También lo han hecho las autoridades tradicionales de algunos países como Australia, Canadá, México y Sudáfrica. Por ejemplo, el *Proyecto Ciudad por los Derechos Humanos* de Turquía ha promovido los derechos de grupos estructuralmente discriminados y ha fomentado una prestación de servicios más participativa y accesible[188]. También ha desarrollado varias plataformas participativas en las que organizaciones profesionales, instituciones académicas, OSC y organizaciones internacionales pueden cocrear propuestas políticas para localizar los derechos humanos. El municipio de **Muratpasa** (Turquía) creó en 2019 una asamblea de personas mayores en colaboración con la Universidad de Akdeniz y la Asociación de Estudios sobre el Envejecimiento para fomentar la participación de estas personas en las acciones y deliberaciones del gobierno local. La asamblea ayudó a concienciar sobre la discriminación por edad y sobre las múltiples formas de violencia, abandono y abuso. La asamblea, que busca la participación equitativa de hombres y mujeres, incluye a representantes de ONG, personas mayores y representantes de residencias a escala de barrio. Sus aportaciones han sido especialmente valiosas durante la COVID-19: en respuesta a la soledad que sentían muchas personas de edad avanzada durante el confinamiento, se consiguió que el municipio pusiera en marcha el asesoramiento psicológico (mediante llamadas telefónicas periódicas) y mejorara el acceso a los medicamentos de las farmacias locales.

Por otra parte, también existen ejemplos innovadores de cómo promover una mayor participación de la juventud y la niñez en las artes, la cultura, el diseño urbano y la gobernanza local. Entre ellos, destaca el programa *Juventud y ciudadanía cultural* de la comuna de Yopougon, en **Abiyán** (Costa de Marfil)[189]. Tras una crisis en la que se manipuló a los jóvenes para obtener beneficios políticos, el ayuntamiento decidió promover su participación en la gobernanza local centrándose en abordar las desigualdades en la participación cultural. Para ello, se crearon el Consejo Comunal de la Juventud, varios Distritos Culturales de la Juventud y actividades culturales y deportivas organizadas por la emisora de radio municipal. Otra iniciativa prometedora es la de **Buenos Aires** (Argentina), que ha puesto en marcha un programa que pretende promover los derechos de los niños y niñas, hacer que se escuchen sus voces y animarlos a participar activamente en las transformaciones urbanas[190].

188 El Instituto Raoul Wallenberg se encargó de dirigir el proyecto. Helena Olsson, Bahar Özden Cosgun, y Windi Arini, «Transparency and Human Rights – Cooperation, partnerships and human rights», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

189 Barbieri, «The right to participate in urban cultural life: from inequalities to equity»; véase también: Gobierno de la Ciudad de México y CGLU, «Yopougon», CGLU Comité de Cultura, 2021, https://bit.ly/3wqU1JY.

190 Duarte, Fléty, y Puigpinós, «Local institutions for civic participation, participatory budgeting and planning».

8 Innovaciones para no dejar ningún lugar atrás: participar en procesos más democráticos de política y planificación territorial

Desde las intervenciones en materia de vivienda que se desarrollan a pequeña escala hasta las que abarcan toda la ciudad, las estrategias locales pueden promover fuertemente la inclusión socioespacial y, al mismo tiempo, reforzar la capacidad de respuesta de los GLR ante la ciudadanía más excluida, así como su reconocimiento explícito. De hecho, las estrategias globales adaptadas al territorio pueden fomentar la inclusión y la resiliencia ante múltiples riesgos si incluyen enfoques democráticos en el proceso.

Tal y como se analiza en profundidad en los capítulos 2 y 4, los asentamientos informales albergan a más de mil millones de personas en todo el mundo[191]. La regeneración de estas zonas se ha centrado en la mejora de la seguridad de la tenencia, la mejora del acceso a los servicios y las infraestructuras, y el desarrollo de viviendas seguras. **Teniendo en cuenta la gran variedad de carencias en materia de vivienda, peligros para la salud ambiental y otros desafíos presentes en los asentamientos informales, se necesitan intervenciones participativas y adaptadas a escala local para responder eficazmente a las diversas necesidades de la población[192].**

191 ONU, «Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable», 2019, https://bit.ly/3iE1GOk.

192 Richard J. Lilford et al., «Improving the health and welfare of people who live in slums», *The Lancet* 389, n.o 10068 (2017): 559-70; Koen Olthuis et al., «Slum Upgrading: Assessing the importance of location and a plea for a

La mejora *in situ* ayuda a conservar y reforzar los activos de los hogares; del mismo modo, las redes sociales y organizaciones locales más dinámicas pueden seguir arraigándose. Las OSC pueden entablar relaciones con los representantes políticos cercanos, a la par que los procesos participativos de mejora pueden, en sí mismos, ayudar a fortalecer las organizaciones de base. Al mismo tiempo, este proceso puede promover una gobernanza local más receptiva, ya que los GLR, los prestadores de servicios públicos y otros actores oficiales cocrean soluciones trabajando mano a mano con los ciudadanos y ciudadanas de bajos ingresos[193].

Las secciones 8.1 y 8.2, a continuación, abordarán algunas iniciativas recientes de revitalización de viviendas y barrios, de planificación de zonas concretas por medio de la acción comunitaria y de consorcios multisectoriales de planificación para ampliar las soluciones globales. En la sección 8.3, y a partir del enfoque descrito en el capítulo 7, se analizarán brevemente las estrategias adaptadas al territorio para promover la resiliencia climática a través de alianzas de múltiples actores.

Fuente: Alexandre Apsan Frediani.
Reunión de la plataforma de aprendizaje de la ciudad. Freetown, Sierra Leona.

8.1 Apoyo al acceso a la vivienda asequible y a la revitalización inclusiva de los barrios

En muchas ciudades contemporáneas hay barrios deteriorados que no pueden atraer fácilmente la inversión ni mantener la cohesión de la comunidad, y cualquier estrategia de revitalización que se aplique en ellos puede tener dificultades para lograr beneficios equitativos. Además de la limitada inversión pública en el centro de las ciudades y en las infraestructuras y servicios, en estas zonas suele haber viviendas públicas mal gestionadas o altos niveles de alojamientos del sector privado en alquiler[194]. Cuando se consiguen inversiones, suelen ir acompañadas de un aumento de los precios de la vivienda. La regeneración suele dar lugar a desplazamientos, lo que no hace sino exacerbar las desigualdades espaciales y socioeconómicas existentes y acelerar la financiarización de la vivienda[195]. Aunque la regeneración de los barrios puede ser un proceso polémico, algunos enfoques sugieren que incluso los habitantes más excluidos pueden beneficiarse de ello si los procesos se realizan de forma equitativa y coproducida (tal y como se analiza en el capítulo 4, sección 2.3). **Para garantizar estos beneficios a la población de bajos ingresos, normalmente es necesario acceder a las subvenciones públicas, y las iniciativas que involucren al gobierno o las ONG deberán garantizar que las mejoras en la vivienda sean coproducidas con los propios habitantes.**

Las experiencias recientes sugieren que varios actores —incluidos las OSC, profesionales de la sanidad y representantes de planificación urbana— pueden formar alianzas eficaces con la población para desarrollar estrategias de renovación urbana capaces de abordar múltiples desigualdades. Cerca de París, el barrio de **La Coudraie** (Francia), que principalmente alberga a familias trabajadoras migrantes del Magreb y del África subsahariana, sus habitantes, junto con instituciones académicas locales y representantes municipales, han cocreado un proyecto de renovación que ha proporcionado un realojamiento temporal y ha fomentado la participación democrática.

spatial approach», *Habitat International* 50 (2015): 270-88.

193 Eduardo Rojas, «Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life» (Washington, DC, 2010), https://bit.ly/38sVRSy.

194 Anne Power, *Phoenix cities: The fall and rise of great industrial cities* (Cambridge: Polity Press, 2010).

195 Rolnik, «Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities».

Sin embargo, esto ha resultado difícil de replicar en otras ciudades francesas[196]. En el centro de **Sao Paulo** (Brasil), se calcula que, en 2017, 500 viviendas estaban en riesgo de demolición[197]. Esta zona, conocida como Cracolandia, tenía varios problemas sociales, entre ellos: el consumo generalizado de drogas; la estigmatización de sus habitantes negros, mestizos y sin hogar; la violencia policial diaria, y un acceso limitado a los servicios sociales y de salud. Muchos de estos problemas se habían enquistado debido a la presencia de desigualdades superpuestas. Para evitar los desalojos, OSC locales, urbanistas y profesionales de la sanidad desarrollaron una estrategia alternativa (*Campos Elíseos Vivo*) que mejoraba el acceso a una vivienda asequible, la atención sanitaria, los espacios públicos, los comedores comunitarios y las actividades culturales. La estrategia ayudó a las familias afectadas a negociar más eficazmente con las autoridades locales para generar nuevos caminos hacia una ciudad más democrática que fuera capaz de proporcionar apoyo a la salud, a las empresas locales y a la inclusión social, al tiempo que abordaba las desigualdades interrelacionadas.

En la ciudad de **Eindhoven** (Países Bajos), la estrecha colaboración con la población excluida ha dado lugar a planes de vivienda codiseñados y adaptados a las necesidades locales que han fomentado la cohesión social de 600 personas[198]. El gobierno municipal ofreció una parcela de 30.000 m^2 a un arrendador social sin ánimo de lucro llamado Woonbedrijf, que contrató a un estudio de arquitectura local y se puso en contacto con organizaciones locales para colaborar con los inquilinos e inquilinas en procesos de diseño equitativos. Estas organizaciones trabajaron con grupos tradicionalmente excluidos (incluidas las personas con discapacidad y con dificultades de aprendizaje) para desarrollar viviendas adecuadas y espacios gestionados colectivamente (por ejemplo, espacios verdes y jardines en las azoteas). El gobierno municipal de Eindhoven ha apoyado el proceso y ha facilitado el acceso al suelo. Por su parte, el arrendador social ha desarrollado el proceso de diseño y gestión inclusivos garantizando la fuerte y continua participación de los habitantes excluidos. La siguiente sección examina cómo las estrategias adaptadas al territorio pueden ampliarse a otras escalas con la ayuda de una fuerte participación de la comunidad y proporcionar múltiples beneficios para la urbanización equitativa.

8.2 Procesos liderados por la comunidad para fomentar una planificación del territorio y un acceso al suelo equitativos

Siguiendo un camino similar al de las experiencias descritas en el capítulo 4 (sección 2.2), en **Freetown** (Sierra Leona) se ha impulsado la acción comunitaria para la planificación (CAAP, *Community Action Area Planning*) a fin de promover las capacidades de las personas pobres urbanas y mejorar sus relaciones con las autoridades de la ciudad. Juntos han cocreado planes que han mejorado la integración social, espacial y política de los barrios marginados[199]. La metodología de la CAAP se ha desarrollado a través de un proyecto de colaboración en el que participan el Sierra Leone Urban Research Centre (SLURC), la Federation of the Rural and Urban Poor of Sierra Leone (FEDURP) y la organización sin ánimo de lucro británica Architecture Sans Frontières-UK. El primer proceso de la CAAP incluyó talleres en dos comunidades: Cockle Bay y Dworzark. Se centraron en el diseño y la planificación participativos para desarrollar planes de mejora de las zonas concretas de manera más inclusiva con las autoridades locales. A diferencia de los planes tradicionales desarrollados de arriba abajo, estos procesos equitativos de planificación de barrios emplearon un enfoque localizado y participativo con un gran potencial para democratizar la gobernanza local. Con este precedente, en 2019 el SLURC lideró el establecimiento de la Plataforma de Aprendizaje de la Ciudad y una serie de Plataformas de Aprendizaje de la Comunidad. Estas dos estructuras de gobernanza interconectadas han contribuido a agrupar a diferentes actores urbanos para que se reúnan periódicamente y discutan los desafíos

196 Red CoHabitat, «From user knowledges to citizen expertise: democratizing urban renewal and new construction of social housing projects», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022).

197 Fórum Aberto Mundaréu da Luz, «Campos Elíseos Vivo: um projeto urbanístico e social elaborado com a comunidade Fórum Aberto Mundaréu da Luz», Instituto Pólis, 2018, https://bit.ly/3PnLf8c.

198 Red CoHabitat, «From user knowledges to citizen expertise: democratizing urban renewal and new construction of social housing projects».

199 Braima Koroma y Joseph Mustapha Macarthy, «Participatory Planning: The role of Community and City Learning Platforms in Freetown», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022); Joseph Mustapha Macarthy, Alexandre Apsan Frediani, y Sulaiman F. Kamara, «Report on the role of Community Action Area Planning in expanding the participatory capabilities of the urban poor» (Freetown, 2019), https://bit.ly/3Ld4hLg.

Fuente: Tom Barrett, Unsplash.
Mural. Milwaukee, WI, Estados Unidos.

y estrategias a los que se enfrentan los asentamientos informales. Las plataformas se han convertido en un espacio clave para compartir conocimientos y mejorar así las condiciones de vida en los asentamientos informales de Freetown. Por ejemplo, las plataformas han apoyado el desarrollo, la implementación y la institucionalización de los procesos de CAAP. Estas experiencias en Freetown demuestran que **el apoyo a los procesos de planificación liderados por la comunidad puede potenciar la agencia de los grupos marginados: ello les permite influir en el cambio y ampliar sus capacidades para participar de forma significativa en los procesos de planificación territorial**[200].

En el asentamiento informal de Mukuru, en **Nairobi** (Kenia), los movimientos comunitarios y las OSC han aprovechado años de recopilación de datos e incidencia para desarrollar un proceso de mejora integral, participativo y a varios niveles que ha recibido un fuerte apoyo de organismos oficiales y académicos y de otros socios. La iniciativa de mejora de Mukuru, conocida como «Zona de Planificación Especial», beneficiará a más de 100.000 hogares de la zona industrial de Nairobi[201]. Tras la declaración del gobierno del condado en 2017 de una Zona de Planificación Especial en Mukuru, la federación keniana de habitantes de barrios marginales Muungano wa Wanavijiji y sus socios han colaborado en el desarrollo de una serie de estrategias de mejora multisectoriales. Durante dos años, los nuevos consorcios multidisciplinares utilizaron enfoques que involucraban directamente a la población de Mukuru. En torno a siete áreas temáticas

200 Durante el desarrollo de la CAAP, un comité directivo ayudó a organizar a la comunidad y también apoyó sus habilidades en la asignación, la fotografía y las tácticas de incidencia relacionadas. Los participantes observaron mejoras en su autoestima y se sintieron agentes del cambio, al tiempo que se beneficiaron de una mejor relación con las autoridades locales. Sigue siendo necesario garantizar que los procesos participativos sean realmente inclusivos para los ciudadanos y ciudadanas desfavorecidos, como los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas con bajos niveles de alfabetización. Mustapha Macarthy, Frediani, y Kamara, «Report on the role of Community Action Area Planning in expanding the participatory capabilities of the urban poor».

201 Slum Dwellers International, «Mukuru Special Planning Area», Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad (Barcelona, 2022); Philipp Horn, «Enabling participatory planning to be scaled in exclusionary urban political environments: lessons from the Mukuru Special Planning Area in Nairobi», *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 519-38.

Figura 9.4
Consorcios temáticos de la Zona de Planificación Especial de Mukuru (Kenia)

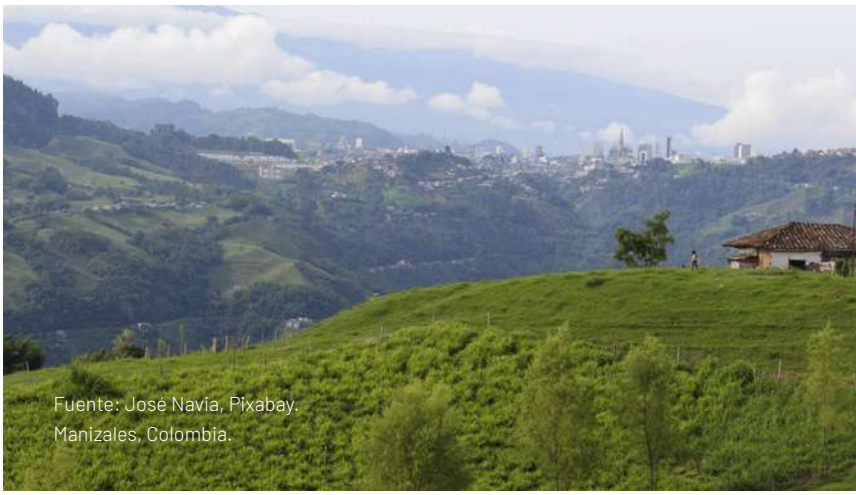
Fuente: Muungano wa Wanavijiji, «Mukuru Special Planning Area (Kenya)», 2018, https://bit.ly/3lbrx1y.

(véase la figura 9.4), su objetivo era cocrear planes detallados y elaborar recomendaciones. Los consorcios eran dirigidos por representantes del gobierno del condado y miembros del personal de una OSC. En 2020, los Servicios Metropolitanos de Nairobi, una agencia liderada por los militares y establecida bajo la autoridad ejecutiva del presidente, prorrogó por otros dos años el período inicial declarado anteriormente como zona de planificación especial. Los Servicios Metropolitanos de Nairobi pusieron en marcha rápidamente estrategias de mejora en Mukuru, que incluían la mejora de las carreteras, el drenaje y el alcantarillado, y también se comprometieron a construir 15.000 viviendas. El modelo ya ha sentado precedentes a escala local, y los representantes locales y el Ministerio Nacional de Transporte, Infraestructura y Desarrollo Urbano ya tienen la intención de implementar la zona de planificación especial en los otros grandes asentamientos informales de Nairobi, Kibera y Mathare.

Entre los muchos aspectos pioneros de la Zona de Planificación Especial de Mukuru, los consorcios multidisciplinares han contribuido a replantear las estrategias de planificación de Kenia, a menudo excluyentes. Al ajustar las normas convencionales para la infraestructura física y social, y pedir a los ciudadanos y ciudadanas que especificaran qué elementos esenciales tenían que tener estas instalaciones, los consorcios ayudaron a mantener casi todos los hogares de Mukuru[202]. En términos más generales, los consorcios multidisciplinares de la Zona de Planificación Especial han demostrado ser un valioso vehículo para mejorar los asentamientos informales, sobre todo si los profesionales y los representantes pueden trabajar en estrecha colaboración con las comunidades y si los miembros de los consorcios reciben suficiente apoyo y recursos institucionales.

202 Alice Sverdlik et al., «Achieving Scale, Social Inclusion, and Multifaceted Shelter Solutions» (Londres, 2020), https://bit.ly/3Ljn2fL.

8.3 Estrategias equitativas para la reducción del riesgo de catástrofes y la resiliencia climática



Fuente: José Navia, Pixabay. Manizales, Colombia.

La ciudad de **Manizales** (Colombia), de unos 400.000 habitantes, hace tiempo que impulsa la planificación medioambiental desde una perspectiva holística con el objetivo de integrar la reducción del riesgo de catástrofes, la adaptación al clima y la planificación territorial y del uso del suelo, al tiempo que apoya la inclusión de los grupos marginados[203]. Tras haber sufrido varias catástrofes importantes (como inundaciones, desprendimientos de tierra y erupciones volcánicas), el municipio ha adoptado estrategias de anticipación que incluyen la colaboración interinstitucional y una fuerte participación comunitaria. En su programa *Guardianas de la Ladera*, una ONG local ha trabajado con más de 100 mujeres de la zona para ayudar a estabilizar las laderas, al tiempo que ha desarrollado sus capacidades de liderazgo y participación comunitaria[204]. Manizales puso en marcha este programa tras una serie de importantes desprendimientos en 2003, cuando el gobierno local se dio cuenta de que la infraestructura física existente debía complementarse con un enfoque comunitario que incluyera el mantenimiento y el refuerzo de las capacidades de la comunidad.

La acción climática municipal de **eThekwini** (Sudáfrica) se ha beneficiado del liderazgo sostenido de algunos líderes locales que han sido pioneros a la hora de planificar y forjar alianzas con visión de futuro de modo que se obtengan beneficios para los medios de subsistencia y el desarrollo urbano equitativo. La ciudad elaboró en 2004 un innovador *Programa Municipal de Protección del Clima* centrado en la adaptación impulsado por el Departamento de Planificación Medioambiental y Protección del Clima. Posteriormente se complementó con una línea de trabajo de mitigación que se inició en 2011[205]. Una estrategia clave ha sido vincular la acción climática con la creación de empleo y la mejora de las condiciones de vida. Ello ha incluido la restauración y el mantenimiento de los ecosistemas y ha proporcionado una serie de oportunidades para la emprendeduría en el ámbito del medioambiente que han permitido obtener ingresos a la población excluida. Las iniciativas más importantes han sido la plantación de árboles, la restauración de las riberas del río y la recogida de materiales reciclables, así como las oportunidades de formación relacionadas[206]. Este modelo basado en el ecosistema atrajo tanto a los patrocinadores privados de la ciudad como a sus dirigentes políticos. Ofrece beneficios tanto para la mitigación como para la adaptación, y posteriormente se ha replicado en los municipios vecinos (gracias a la colaboración con una ONG local). Aunque la acción climática de la ciudad se ha llevado a cabo sin ningún mandato legal ni político, el hecho de que los defensores locales hayan utilizado los recursos existentes ha proporcionado un punto de partida clave, al tiempo que ha generado atención internacional y nuevas acciones para el futuro.

Tal y como se ha destacado a lo largo de la sección 8, **es necesario impulsar intervenciones de planificación democrática a varios niveles y adaptadas al territorio que puedan generar soluciones equitativas y fomentar medidas climáticas y de justicia social en las áreas urbanas**.

203 Jorgelina Hardoy y Luz Stella Velásquez Barrero, «Re-thinking "Biomanizales": addressing climate change adaptation in Manizales, Colombia», *Environment and Urbanization* 26, n.º 1 (2014): 53-68.

204 Julia Wesely, «Towards understanding enabling environments for good practices in disaster risk management: an analysis of critical junctures in Manizales, Colombia», *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 599-615.

205 Debra Roberts y Sean O'Donoghue, «Urban Environmental Challenges and Climate Change Action in Durban, South Africa», *Environment and Urbanization* 25, n.º 2 (2013): 299-319; Debra Roberts, «Prioritizing climate change adaptation and local level resilience in Durban, South Africa», *Environment and Urbanization* 22, n.º 2 (2010): 397-413.

206 Roberts y O'Donoghue, «Urban Environmental Challenges and Climate Change Action in Durban, South Africa».

9 Conclusiones

Teniendo en cuenta que las innovaciones pueden utilizar diferentes mecanismos y estrategias, en este capítulo se han analizado una serie de elementos que pueden combinarse de forma novedosa para ayudar a consolidar la democracia y para crear caminos hacia una mayor igualdad urbana y territorial. En este capítulo se han examinado exhaustivamente **tres pilares clave de la democracia local**: (a) la ciudadanía, la igualdad de derechos y la justicia; (b) las instituciones y los procesos representativos y responsables, y (c) las iniciativas y la participación de la población[207]. El texto ha explicado cómo los GLR pueden reforzar estos pilares para avanzar en la democratización utilizando las oportunidades que ofrecen las «familias de innovación democrática», las Ciudades por los derechos humanos y las autoridades comprometidas con el gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, en lugar de presentar un único camino hacia la democratización, el texto opta por adoptar soluciones a medida y un conjunto flexible de estrategias para mejorar la democratización local. Un punto de partida para ello es que los GLR reconozcan los derechos de todos y todas, incluidas las personas que se encuentran en desventaja por múltiples causas interrelacionadas.

Los GLR deben respetar, proteger y cumplir el derecho de todos y todas a participar en la vida pública. Ello requiere adoptar un enfoque integral relativo a los mecanismos democráticos, por el cual el derecho a votar y a participar en elecciones locales periódicas y libres vaya acompañado de innovaciones participativas. Este reconocimiento ayudará a la población a participar más plenamente en la vida democrática y supondrá un primer paso para reducir directamente las desigualdades políticas. El cumplimiento de estos derechos también puede ayudar a abordar otras formas de desigualdad y discriminación asociadas.

Tal y como se ha explicado, las innovaciones democráticas han creado una serie de **espacios de deliberación** (por ejemplo, minipúblicos que incluyen asambleas ciudadanas, referéndums, iniciativas ciudadanas y consejos especializados), **espacios de participación** (por ejemplo, presupuestos participativos) y **gobernanza colaborativa** (por ejemplo, viviendas y servicios coproducidos; fondos de desarrollo comunitario, y enfoques adaptados al territorio como la mejora de los asentamientos informales y las estrategias de renovación de barrios). Todos ellos pueden desempeñar un papel importante en la lucha contra la exclusión espacial, socioeconómica y otras formas interrelacionadas. Sin embargo, para lograrlo, es de suma importancia que los GLR desarrollen estrategias inclusivas y equitativas que **no dejen a nadie ni ningún lugar atrás**. No dejar a nadie atrás puede lograrse, en primer lugar, teniendo en cuenta y valorando las diversas necesidades y aspiraciones de la población y de los diferentes grupos que la componen. En segundo lugar, se pueden promover procesos que amplifiquen las voces que de otro modo no se escucharían y establezcan beneficios para los grupos marginados. Para ello, será esencial **abordar las inquietudes específicas de la población mediante enfoques interseccionales**. En segundo lugar, para no dejar ningún lugar atrás cabe determinar la **escala espacial adecuada** en la que operar (reflejando las prioridades de la población en el momento concreto) y cocreando mediante **enfoques adaptados a zonas o lugares concretos, especialmente a barrios muy desfavorecidos**.

Además, los GLR comprometidos con el **gobierno abierto y los enfoques basados en los derechos** no solo han promovido derechos, sino que también han mejorado la rendición de cuentas y la legitimidad

207 Kemp y Jiménez, «State of Local Democracy Assessment Framework», 21-22.

gubernamental. El **gobierno abierto** es cada vez más una prioridad transversal de los GLR que promueven la transparencia, la colaboración y la participación para una mayor confianza ciudadana y mejor rendición de cuentas. Muchos GLR han utilizado **herramientas digitales** para ello. Sin embargo, las ciudades todavía tienen que tomar más medidas para fomentar la inclusión digital y crear formas complementarias de participación para que la población más desfavorecida no experimente una exclusión todavía mayor. En este capítulo también se analiza cómo los GLR han tratado de **combatir la corrupción y fomentar así la transparencia y la rendición de cuentas**. Un camino clave hacia una mayor igualdad y democratización urbanas es el uso de **estrategias basadas en los derechos**. En ellas se basan las Ciudades por los derechos humanos, que tienen el objetivo de promover la inclusión y la dignidad de los grupos estructuralmente discriminados y hacer que sus voces sean escuchadas. Algunos GLR han incorporado enfoques basados en los derechos por medio de estrategias legales polifacéticas, alianzas y otros enfoques innovadores[208]. También existen oportunidades vitales para que los GLR **fomenten los derechos económicos, sociales y culturales**, tal y como demuestran las alianzas inclusivas entre GLR y trabajadores informales, así como las iniciativas culturales de amplio alcance que pueden promover la igualdad urbana y mejorar la democracia local[209]. Asimismo, al **profundizar en los procesos de descentralización**, los gobiernos nacionales y los GLR pueden promover el poder democrático local y al mismo tiempo crear oportunidades equitativas para la participación ciudadana y la toma de decisiones.

Estas estrategias pueden utilizarse conjuntamente para abordar múltiples desigualdades y conseguir una ciudadanía más empoderada, justicia social y el refuerzo de la democracia local. La gran variedad de ejemplos que se presentan en el capítulo 9 demuestran que los GLR están dispuestos tanto a liderar estas estrategias como a responder a las iniciativas comunitarias que promueven la distribución equitativa, la solidaridad y el cuidado mutuo. Los GLR también pueden fomentar un mayor reconocimiento y una participación política paritaria[210]. Además, los GLR necesitan desarrollar diversos **mecanismos de participación y ofrecer múltiples oportunidades para recopilar las opiniones de la población**, lo que puede ayudar a dar respuestas significativas a las necesidades de los grupos marginados. En resumen, estas innovaciones pueden desempeñar un

Fuente: Peg Hunter, Flickr.
Muro fronterizo desde el lado estadounidense. Nogales, AZ, Estados Unidos.

papel importante en la promoción de una nueva cultura de gobernanza basada en los valores democráticos, los derechos humanos y las prácticas equitativas.

Para los GLR, desarrollar estrategias participativas, deliberativas y representativas, entre otras, puede ofrecer valiosas oportunidades para enriquecer los caminos de democratización. **Un concepto clave para los GLR es institucionalizar la participación, así como también desarrollar estrategias que puedan «enlazar las innovaciones participativas con otras partes del sistema democrático»[211].** Los GLR pueden combinar las innovaciones mencionadas anteriormente con diferentes mecanismos y puntos de entrada. Se puede hacer de muchas maneras: utilizando un enfoque temático (por ejemplo, vivienda, medioambiente), intervenir en territorios concretos (por ejemplo, barrios pobres) o adoptar estrategias dirigidas a actores específicos (por ejemplo, las mujeres, la juventud o las personas migrantes). Otros mecanismos de democratización pueden ser garantizar la no discriminación, la libertad de disidencia y protesta y la igualdad de acceso a la justicia, así como la aplicación de **cuotas políticas** para promover una representación diversa (por ejemplo, de las mujeres). Será necesario un **enfoque integral basado en los derechos** (que preste atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos y todas) para cumplir la Agenda 2030, los *Principios de Gwangju* y otros compromisos relacionados. Los GLR también deben **reconocer los conocimientos y apoyar las contribuciones de los trabajadores informales, los habitantes de los asen-**

208 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, «Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos: Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos».

209 Barbieri, «The right to participate in urban cultural life: from inequalities to equity»; Soudien, «Memory, Multiplicity, and Participatory Curation at the District Six Museum, Cape Town»; Bennett, «District Six Museum: Activists for Change».

210 Yap, Cociña, y Levy, «The Urban Dimensions of Inequality and Equality».

211 Smith, «Reflections on the theory and practice of democratic innovations», 577.

tamientos informales, las poblaciones desplazadas, las personas con discapacidad y otros grupos marginados. En muchas ocasiones, estos grupos, mediante **la recopilación de datos y muchas otras estrategias**, pueden ofrecer perspectivas e información esenciales para desarrollar colaboraciones equitativas con los actores oficiales.

Estas innovaciones refuerzan claramente la democracia. Los GLR pueden obtener numerosas ventajas y crear **círculos virtuosos** con una ciudadanía cada vez más comprometida. En primer lugar, los GLR innovadores pueden adquirir un mayor rol para con las poblaciones a las que sirven, atender a las necesidades de grupos especialmente desfavorecidos y reducir así las desigualdades. En segundo lugar, el reconocimiento político y las alianzas entre los GLR y la sociedad civil pueden fomentar compromisos democráticos posteriores. Varios de los ejemplos citados anteriormente fueron liderados o apoyados por los GLR, pero solo podrán prosperar en un contexto de activismo cívico y compromiso continuo. La democracia es un sistema poderoso que solo puede alcanzarse mediante la acción. **La democracia local prospera cuando la gente está capacitada para actuar, ya sea votando, comprometiéndose en procesos participativos o participando en acciones colectivas en sus barrios.** En tercer lugar, el compromiso local puede catalizar **bucles positivos de intercambio de opiniones** y desencadenar nuevas formas de compromiso equitativo a múltiples escalas, las cuales pueden incluir el establecimiento de mecanismos financieros inclusivos, como los fondos de desarrollo comunitario.

Es importante destacar que no existe un proceso democrático único o lineal. Este capítulo no defiende una sola ruta hacia la democratización, sino que ofrece una serie de **experiencias para fomentar la democratización que pueden adaptarse a los contextos locales y reforzarse con el tiempo**. El fomento de las innovaciones para reforzar la participación, el establecimiento de Ciudades por los derechos humanos y la promoción de la gobernanza abierta, tal y como se ilustra en diferentes estudios de caso, muestran cómo los GLR han desarrollado un sinfín de estrategias que pueden fomentar la democratización y apoyar un desarrollo más equitativo. Sin embargo, el capítulo no respalda ningún enfoque o secuencia de intervenciones en particular, ya que son **las prioridades, historias y patrones de desigualdad locales** los que deberán determinar la selección de las intervenciones. La **acción de la sociedad civil y los precedentes comunitarios** también pueden desempeñar un papel fundamental en la generación, cocreación e implementación de estrategias democratizadoras equitativas en su trabajo conjunto con los GLR. Cada proceso de toma de decisiones colectivas se ajustará más o menos a una o varias de las formas alternativas de compromiso democrático. Aunque las intervenciones precisas no pueden prescribirse de antemano, el proceso de democratización es muy iterativo y a menudo surge tras largos períodos de tiempo. **A medida que la población se involucra en prácticas democráticas locales como las descritas en este capítulo (incluido colaborando estrechamente con los GLR), se protege y se refuerza la democracia.**

La democracia desafía y a la vez permite que los GLR sean relevantes para los diversos grupos, así como justos y equitativos en el apoyo que prestan a la población. La creación de alianzas y otras estrategias inclusivas puede ayudar a abordar los numerosos retos prácticos a los que se enfrentan las ciudades y las comunidades. Los objetivos demasiado ambiciosos y las promesas de democratizar la gobernanza local suelen quedarse en meras aspiraciones, sobre todo en los contextos de ciudades muy desiguales. La distribución asimétrica del poder suele beneficiar a las élites locales a expensas de las familias o de los barrios más desfavorecidos. Estas dificultades se han revisado en detalle en este capítulo, al igual que los retos implícitos a la ampliación de las intervenciones equitativas a una mayor escala. No obstante, el compromiso público con la participación y la inclusión puede proporcionar una plataforma desde la que las comunidades desfavorecidas impugnen los esfuerzos por excluirlas. Las estrategias para **crear alianzas y coaliciones** —incluso a través de diferentes escalas, espacios y formas de poder— también pueden ser fundamentales para fomentar el cambio transformador frente a una dinámica política muy desigual[212]. La creación de **oportunidades de aprendizaje mutuo** entre los GLR, la sociedad civil y otros actores clave (incluidas las redes municipales y otras plataformas) puede ayudar a difundir y adaptar las innovaciones clave y, por lo tanto, mejorar la democratización local.

En este capítulo se han analizado innovaciones de gran alcance, pero será necesario adoptar más medidas con carácter urgente, incluidas las destinadas a revitalizar la democratización y las intervenciones equitativas a raíz de la crisis de la COVID-19. La pandemia no ha hecho más que agravar los retos a los que se enfrentan los GLR y ha ilustrado las formas en que las desigualdades pueden exacerbarse o, por el contrario, abordarse mejor con la ayuda de iniciativas con visión de futuro. El apoyo de los GLR ha sido fundamental a lo largo de la crisis de la COVID-19, pero muchas veces ha resultado insuficiente, sobre todo en los países de renta baja, donde las desigualdades urbanas ya estaban muy arraigadas[213].

212 Gaventa, «Linking the prepositions: using power analysis to inform strategies for social action».

213 Alice Sverdlik y Anna Walnycki, «Better cities after COVID-19» (Londres, 2021), https://bit.ly/3sYSppZ.

Fuente: JoLynne Martinez, Flickr.
Unos voluntarios pintan un mural sobre el movimiento Black Lives Matter («las vidas negras importan») en Kansas, Estados Unidos.

Muchos GLR han contribuido a fomentar el cuidado mutuo entre la población y a mejorar la prestación de servicios durante la pandemia, con especial atención para las personas marginadas. La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de la proximidad, ya que los vecinos y las familias se han apoyado mutuamente e incluso han llegado más allá del barrio[214]. Al mismo tiempo, la COVID-19 ha resaltado la importancia de contar con un marco nacional favorable, sobre todo si las autoridades locales quieren servir adecuadamente a su población en momentos de gran necesidad. Muchas de las innovaciones municipales destacadas anteriormente se beneficiarían de políticas, recursos y apoyo más adecuados por parte de los responsables políticos nacionales o regionales. Una mayor conciencia de la pobreza y las privaciones urbanas puede ofrecer importantes posibilidades de reforma tras la crisis de la COVID-19[215]. De hecho, puede que la pandemia haya estimulado las iniciativas para avanzar hacia un desarrollo más inclusivo, además de reconocer la importancia de la democratización local y su relevancia para la justicia social y la igualdad urbana. Los ejemplos presentados en el capítulo 9 muestran lo que es posible y las diversas fuentes de inspiración democrática ya disponibles, pero estas actividades innovadoras deben contar con mucho apoyo y ampliarse a mayores escalas para poder llegar a todas las personas que necesitan beneficiarse de ellas. Puesto que la COVID-19 ha exacerbado las desigualdades y ha subrayado la necesidad de un cambio transformador, es cada vez más necesario establecer alianzas entre los GLR y la población para crear caminos hacia la igualdad urbana que se basen en las estrategias pioneras antes mencionadas y las expandan.

214 Duque Franco et al., «Mapping repertoires of collective action facing the COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities».

215 Jaideep Gupte y Diana Mitlin, «COVID-19: what is not being addressed», *Environment and Urbanization* 33, n.º 1 (2021): 211-28.

10 ↓ Conclusiones y recomendaciones finales

Alcanzar la igualdad urbana y territorial

Resumen

El informe GOLD VI ha analizado los ámbitos en los que actúan los gobiernos locales y regionales (GLR) para hacer frente a las desigualdades urbanas y territoriales. Sus capítulos presentan diferentes caminos para que estas organizaciones se sumen a las trayectorias de cambio y apliquen acciones orientadas al futuro. Este capítulo final comienza repasando las principales conclusiones que han aportado al informe cada uno de los caminos hacia la igualdad: **Comunalizar**, **Cuidar**, **Conectar**, **Renaturalizar**, **Prosperar** y **Democratizar**. A continuación, ofrece algunas reflexiones sobre los retos que surgen al expandir estos caminos y convertirlos en trayectorias de transformación. Teniendo en cuenta que los cambios más significativos para promover la igualdad tienen lugar en la intersección de estos caminos y como resultado de sus efectos acumulativos, esta conclusión presenta cinco principios clave que los GLR deberían tener en cuenta a la hora de construir caminos hacia la igualdad.

Los cinco principios surgen de los caminos. En primer lugar, un enfoque basado en los derechos es la base de las iniciativas de los GLR para construir caminos hacia la igualdad. En segundo lugar, la dimensión espacial de las desigualdades es fundamental en las iniciativas de los GLR para promover la igualdad. Las políticas públicas y la planificación urbana deben desafiar la fragmentación socioespacial; promover la proximidad, la accesibilidad y la reciprocidad urbano-rural, así como fomentar un desarrollo territorial más equitativo y sostenible que sea compatible con transiciones ecológicas justas. En tercer lugar, una nueva cultura de la gobernanza local es crucial a la hora de enfrentarse a las crecientes desigualdades. Es necesario promover amplias alianzas locales, fomentar una mayor participación y atribuir poderes adecuados a los GLR para que la gobernanza multinivel sea realmente eficaz. En cuarto lugar, desarrollar una arquitectura fiscal y de inversión adecuada es esencial para reforzar y localizar la financiación e impulsar modelos de financiación alternativos que reconozcan y optimicen el valor de los muchos y variados recursos existentes. Y, por último, los GLR pueden hacer avanzar los caminos hacia la igualdad si se abordan de forma práctica los marcos temporales que vayan más allá de los ciclos electorales: reconociendo los diferentes y desiguales legados históricos y las limitaciones estructurales, abordando la cuestión de la pobreza de tiempo, impulsando prácticas incrementales radicales y trabajando juntos para establecer visiones audaces para un futuro sostenible y equitativo.

Este capítulo profundiza en estos cinco principios gracias a una serie de recomendaciones políticas para contribuir al avance de la igualdad urbana y territorial. Las recomendaciones son el resultado de la intersección entre los diferentes caminos y los principios debatidos.

Este capítulo concluye retomando diferentes dimensiones de la igualdad urbana y territorial: (a) la distribución equitativa de las condiciones materiales para una calidad de vida digna, (b) el reconocimiento recíproco de identidades y reivindicaciones de los diferentes actores, (c) la participación política paritaria en la toma de decisiones, y (d) la solidaridad y el cuidado mutuo entre las personas y también entre las personas y la naturaleza. A continuación, el capítulo ofrece algunas reflexiones sobre el papel fundamental que desempeñan los GLR, que se comprometen a tomar las decisiones políticas necesarias para lograr un futuro más igualitario, pacífico y sostenible.

1 Luchar contra las desigualdades con los gobiernos locales y regionales en primera línea

Para el movimiento de gobiernos locales y regionales (GLR), permitir que las desigualdades crezcan ya no es una opción. Las desigualdades tienen impactos polifacéticos en las ciudades y los territorios: intensifican y crean nuevas formas de segregación social, segmentación urbana y marginación regional; amplifican la desafección en las instituciones y el malestar ciudadano, y limitan las oportunidades de las personas estructuralmente marginadas para tener una vida digna y plena. Los GLR tienen el deber de actuar y utilizar todas sus capacidades para liderar y apoyar las fuerzas locales transformadoras que puedan hacer frente a las desigualdades a través de estrategias locales. De este modo, podrán garantizar a la población local un futuro justo y sostenible, así como el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos. Los enfoques actuales para afrontar las desigualdades globales tienden a minimizar el papel fundamental que pueden desempeñar la acción, las estrategias y los conocimientos locales para abordar las manifestaciones territoriales de las desigualdades. Estos enfoques también infravaloran la importancia de los esfuerzos locales por abordar algunas causas subyacentes a las disparidades sociales y económicas. **Este informe es una iniciativa colectiva para situar el papel de los GLR en la primera línea de la construcción de futuros más igualitarios.** Reconoce su función como actores clave en la articulación de diversas alianzas, en el apoyo a las iniciativas lideradas por los ciudadanos y ciudadanas, en el fomento de las visiones sostenibles a largo plazo y de la democratización radical, así como en la prestación de las condiciones básicas para que la vida colectiva prospere.

Se trata de una tarea difícil y, por muy importante que sea la acción local, las respuestas a las desigualdades que emprendan los GLR deben estar firmemente integradas en estrategias más amplias que trabajen a diferentes escalas y que puedan abordar las condiciones estructurales que impulsan las desigualdades. Aunque muchas de estas tendencias estructurales van más allá de las competencias de las autoridades locales, las comunidades locales son las primeras afectadas por las desigualdades. Eso significa que los GLR requieren un apoyo y un reconocimiento adecuados por parte de las estructuras nacionales a diferentes niveles, incluyendo entornos institucionales propicios y capacidades adecuadas. Para ello, es necesario disponer de los mecanismos financieros, políticos y administrativos apropiados que impulsen acciones transformadoras y en pos de la igualdad a nivel local.

De hecho, esta tarea está respaldada por importantes diálogos, compromisos y acuerdos a nivel internacional, que reconocen la centralidad de la agenda de igualdad y de la acción local como formas cruciales para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Tal y como se ha comentado en los capítulos anteriores de este informe, la importancia de los procesos de localización para la

Fuente: Alexandre Apsan Frediani.
Reunión de la plataforma de aprendizaje de la ciudad, Sierra Leona.

Agenda 2030 ha llevado a muchas voces internacionales a reconocer que la consecución o no de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana se decidirá en gran medida en las ciudades y los territorios. Por este motivo, un número cada vez mayor de GRL han decidido comprometerse con la localización de las agendas globales. Además, muchos han desarrollado informes locales y subnacionales voluntarios para monitorear y analizar el estado de la localización de los ODS y las medidas adoptadas contra el cambio climático en sus respectivas ciudades y territorios[1]. Del mismo modo, los movimientos de ciudades por los derechos humanos han puesto sobre la mesa el papel de las autoridades locales en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos. Los GLR tienen un papel fundamental en el reconocimiento de las prácticas cotidianas y colectivas relacionadas con la producción y el avance de los derechos, y ocupan una posición privilegiada para contribuir a la expansión de una nueva generación de derechos (véase el capítulo 3). En definitiva, CGLU tiene el compromiso de actuar en favor de las *personas*, el *planeta* y el *gobierno*, tal y como se refleja en su Pacto para el Futuro[2]. Todo ello se ve reforzado por otras iniciativas del Global Taskforce de gobiernos locales y regionales[3]. De estas iniciativas se desprende un compromiso internacional para reconocer la importancia de pensar y actuar localmente para afrontar los apremiantes desafíos globales. Abordar las desigualdades es una parte fundamental de los compromisos de CGLU.

A lo largo de sus diferentes capítulos, GOLD VI ha abordado el espacio en el que actúan los GLR dentro de esta inmensa tarea. Para ello, ha empleado la noción de caminos hacia la igualdad urbana y territorial, entendidos como trayectorias de cambio que ofrecen a los GLR formas de integrar mejor las políticas entre ellas. También ofrecen la posibilidad de definir criterios para la toma de decisiones relacionadas con las líneas de actuación orientadas al futuro. Este capítulo final comienza repasando las principales conclusiones que cada uno de los caminos hacia la igualdad ha aportado a este informe. Aun así, **es precisamente en las intersecciones y efectos acumulativos de estos caminos donde se producen los cambios más significativos para promover la igualdad**. Las secciones siguientes comienzan ofreciendo algunas reflexiones sobre los retos que surgen al expandir estos caminos y convertirlos en trayectorias de transformación. A continuación, ofrecen una visión integrada que valora los diferentes caminos y proponen cinco principios clave que los GLR deberían tener en cuenta a la hora de construir caminos hacia la igualdad. También profundizan en estos cinco principios mediante una serie de recomendaciones políticas para contribuir al avance de la igualdad urbana y territorial. Así, las recomendaciones son el resultado de la intersección entre los diferentes caminos y los principios debatidos. El capítulo concluye ofreciendo algunas reflexiones finales sobre las diferentes dimensiones de la igualdad urbana y territorial, así como sobre el papel fundamental que desempeñan los GLR, que se comprometen a tomar las decisiones políticas necesarias para abordar las desigualdades.

1 Véase CGLU, «Localizing the SDGs: a boost to monitoring & reporting», Global Observatory on Local Democracy and Decentralization, 2022, https://bit.ly/3M8lxR0; y Global Covenant of Mayors for Climate & Energy, «Who we are», 2022, https://bit.ly/3pVDdXB.

2 Véase CGLU, «Facilitar un "Pacto para el futuro": El papel del Movimiento Internacional Municipal y Regional impulsado por CGLU», Media, 2020, https://bit.ly/3usWRxl.

3 Véase GTF, «Global Taskforce», 2020, https://bit.ly/3zBpsBP.

2 Los caminos como respuesta a las desigualdades

Tal y como se ha destacado en el informe, el reto de abordar las desigualdades urbanas y territoriales es principalmente una cuestión de gobernanza (véase el capítulo 3) y no puede gestionarse exclusivamente mediante enfoques sectoriales o iniciativas puntuales. GOLD VI reconoce que para hacer frente a las desigualdades estructurales y a las actuales tendencias de desarrollo es necesario planificar y construir trayectorias de acción alternativas que puedan convertir en realidades prácticas las visiones en favor del desarrollo sostenible y la defensa de los derechos. Estas vías de actuación son los caminos propuestos por GOLD VI. La naturaleza compleja e interconectada de las tendencias actuales de las desigualdades (véase el capítulo 2) invita a los GLR a encontrar espacios para la acción a través de caminos múltiples e interconectados: **Comunalizar**, **Cuidar**, **Conectar**, **Renaturalizar**, **Prosperar** y **Democratizar**.

En respuesta a la crisis social mundial, fomentar una mayor igualdad urbana y territorial significa facilitar el acceso a una vivienda y a servicios básicos adecuados, así como reconocer las necesidades y aspiraciones de las diversas personas y colectivos. Por lo tanto, el deber de los GLR es abordar la actual crisis de la vivienda y sus diferentes manifestaciones en las ciudades y territorios, así como las consecuencias de la financiarización de la vivienda, el suelo y los servicios. Teniendo en cuenta los múltiples aspectos de la desigualdad que se manifiestan en estos desafíos, las prácticas para **Comunalizar** (véase el capítulo 4) ofrecen a los GLR una oportunidad importante para redefinir el contrato social y avanzar hacia una mayor igualdad urbana. Pueden hacerlo fomentando las iniciativas colectivas que garanticen el acceso a una vivienda y a servicios básicos dignos para todos, que deben incluir no solo el acceso al agua y al saneamiento, sino también a la cultura y a los bienes colectivos en general. Los GLR pueden comprometerse con las prácticas para comunalizar de varias maneras: defendiendo, reconociendo, protegiendo, regulando, eventualmente remunicipalizando los servicios públicos y ampliando estas prácticas colectivas, así como invirtiendo en ellas.

Entre las numerosas dificultades que la pandemia de la COVID-19 ha exacerbado, la crisis de los cuidados ha sido probablemente una de las más visibles, especialmente dentro de la crisis generalizada de protección social. Una dimensión fundamental de la igualdad urbana es el reconocimiento del trabajo de cuidados, normalmente invisibilizado y realizado por mujeres y personas racializadas. Además de reconocer las actividades de cuidados existentes, los GLR pueden intentar promover, dentro de sus funciones, ciudades y territorios que cuiden de sus habitantes. Estas funciones incluyen el apoyo a la educación, la atención sanitaria y la seguridad, así como el trabajo con segmentos de la población con necesidades especiales, como los niños, las personas mayores, los migrantes, las personas con discapacidad y las personas LGBTQIA+, desde una perspectiva interseccional. Es importante destacar que esto también implica poner de relieve las necesidades de aquellas personas que históricamente han llevado la carga de las tareas de cuidados: principalmente las mujeres, las personas racializadas y las migrantes. **Cuidar** (véase el capítulo 5) es, por tanto, un camino a través del cual los GLR pueden contribuir a promover la igualdad. Ello puede hacerse de diferentes maneras, como por ejemplo mediante intervenciones que prioricen la proximidad en sus respuestas y que se centren en reconocer y democratizar la prestación de cuidados; redistribuir y desmercantilizar los servicios

de cuidados, y reducir la carga de las actividades de cuidados y desfeminizar los cuidados.

La fragmentación y la segregación socioespacial de las ciudades y los territorios son una de las manifestaciones más visibles de las desigualdades y plantea retos para la planificación territorial y urbana, el diseño urbano, las infraestructuras y el transporte. Suelen ser retos antiguos que han tenido trayectorias diferentes en los distintos países, y que con frecuencia se han visto influenciados por contextos coloniales, económicos o sociopolíticos particulares. Actualmente, y más que nunca, las ciudades y territorios se enfrentan a grandes brechas en términos de movilidad y acceso a las infraestructuras, así como a una acuciante brecha digital. En este contexto, **Conectar** (véase el capítulo 6) se ha convertido en un camino para asegurar una conectividad física y digital adecuada y sostenible para todos y para garantizar el acceso a los medios de subsistencia, a los servicios, a los espacios públicos y a los diferentes componentes que permiten llevar una vida digna. Los GLR pueden contribuir enormemente a la capacidad de los seres humanos para comunicarse entre sí, ya que pueden posibilitar la conectividad y los encuentros físicos y digitales de manera que se reconozcan las diversas necesidades y aspiraciones, así como las prácticas tanto formales como informales. Ello también puede fomentar valores como el cuidado, la creatividad, la innovación, la confianza y la tolerancia.

Abordar la emergencia climática y la degradación medioambiental a la que se enfrenta actualmente la humanidad es, sin duda, un pilar esencial para construir futuros urbanos y territoriales más sostenibles e igualitarios. Esto implica que los GLR deben esforzarse al máximo por conseguir la descarbonización y transiciones ecológicas justas, así como trascender la actual dependencia económica de la extracción no sostenible de recursos naturales y reducir las emisiones de carbono. El camino **Renaturalizar** (véase el capítulo 7) ha surgido como un enfoque para abordar tanto las desigualdades socioeconómicas como las injusticias socioambientales. Para lograrlo es necesario crear una relación renovada y sostenible entre la humanidad, el ecosistema y los recursos naturales. Los GLR pueden promover este camino rompiendo con la rigidez institucional y con las trayectorias de crecimiento urbano no controlado, de carbonización, y degradación y explotación del medioambiente. Lo pueden hacer protegiendo los recursos naturales, desarrollando de comunidades resilientes y la rehabilitación *in situ*; protegiendo el uso del suelo para fines comunes y salvaguardándolo de la especulación; adoptando mecanismos sostenibles de abastecimiento; regulando el suelo y el mercado inmobiliario para evitar la gentrificación verde, y garantizando el derecho a la vivienda y a la tierra para evitar los desalojos y desplazamientos forzados urbanos.

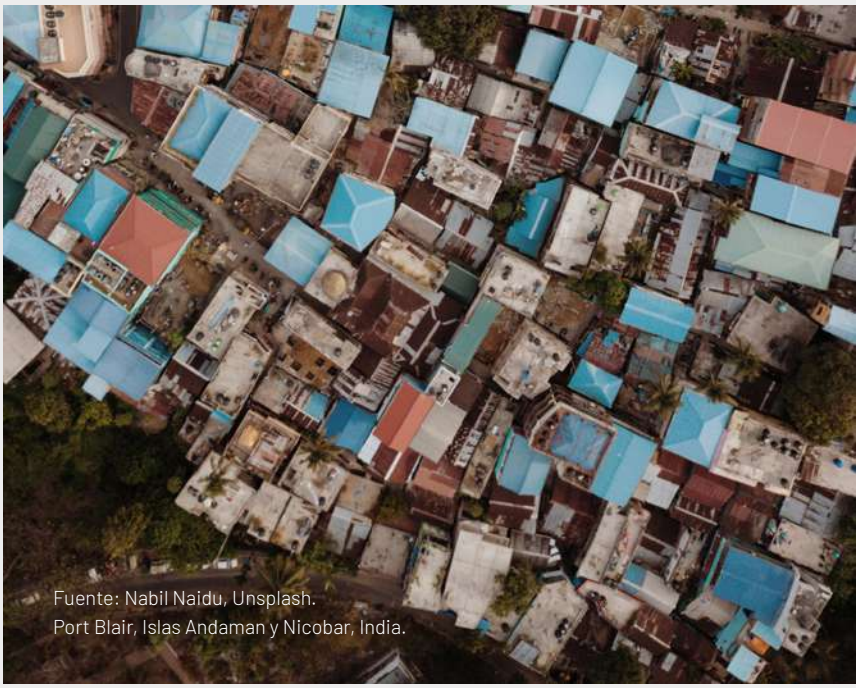
El crecimiento económico sostenible es una de las claves para construir ciudades y territorios más igualitarios. En la actualidad, el desarrollo económico no solo se ve obstaculizado por los modelos de desarrollo extractivistas y las crecientes desigualdades entre territorios, sino también por la creciente segmentación de los mercados laborales y la precarización de las condiciones de trabajo y de los medios de subsistencia. Teniendo en cuenta el carácter multidimensional de una agenda basada en la prosperidad, los GLR tienen un papel clave a la hora de establecer un camino para **Prosperar** (véase el capítulo 8). Este camino invita a los GLR a apoyar y garantizar la creación de empleos dignos y sostenibles, medios de subsistencia y desarrollo económico local que sean más inclusivos y se adapten a las diversas condiciones de las diferentes identidades sociales. Estas iniciativas también pueden ayudar a promover las economías sociales, verdes y circulares, así como la cooperación interterritorial, para fomentar un crecimiento económico endógeno más sostenible y equitativo.

La democracia y la igualdad están profundamente interconectadas. Es bien sabido que el crecimiento de las desigualdades siempre ha estado estrechamente relacionado con las amenazas globales y locales a la democracia. Por lo tanto, no es de extrañar que, a medida que aumentan las desigualdades, asistamos a crecientes llamamientos para mejorar y reforzar los mecanismos existentes de representación y toma de decisiones. En este contexto, el camino **Democratizar** (véase el capítulo 9) ofrece una palanca con la que presionar a favor de unos principios de gobernanza más inclusivos que reconozcan la voz de todos y, especialmente, la voz de los marginados histórica y estructuralmente. Los GLR pueden promover una mayor igualdad fomentando el compromiso de los ciudadanos y ciudadanas a través de una serie de medios innovadores de participación local, que pueden incluir el establecimiento de cuotas políticas, la creación de alianzas, la creación de mecanismos de coordinación intersectorial, el reconocimiento de diversas formas de conocimiento y recopilación de datos, y la inclusión de valores democráticos y enfoques basados en los derechos en todas las actividades de los GLR.

3 Expandir las transformaciones hacia la igualdad urbana y territorial

Los diferentes caminos se basan en experiencias locales y tienen un gran potencial transformador. Sin embargo, para ponerlos en práctica y expandir su alcance, es urgente que se pongan en marcha políticas y métodos de planificación adecuados, así como expandir los procesos de construcción de la igualdad para que sean capaces de responder a las diversas necesidades de los distintos territorios y contextos nacionales.

Las expresiones multidimensionales de las desigualdades analizadas en GOLD VI están muy arraigadas en diferentes contextos territoriales y geográficos y a diferentes escalas. Se manifiestan en las crecientes desigualdades entre sistemas urbanos y territorios, y entre metrópolis globalizadas y regiones. Pueden verse en los territorios y ciudades intermedias menos integrados, o estancados, en las ciudades en retroceso y en las regiones y pueblos rurales y marginados. Las desigualdades espaciales se manifiestan a escala intraurbana, interurbana y regional.



Fuente: Nabil Naidu, Unsplash.
Port Blair, Islas Andaman y Nicobar, India.

La mitigación de las desigualdades multidimensionales y la ampliación de las iniciativas locales que crean caminos de desarrollo alternativos requieren un marco institucional favorable. Este debe reforzarse con una descentralización efectiva que facilite la innovación a nivel local, y con políticas y planes solidarios que puedan reconfigurar los sistemas territoriales desiguales. **Ningún nivel de gobierno puede abordar por sí solo las desigualdades dentro de las ciudades y entre los sistemas territoriales.** Tal y como destacan en las diferentes agendas globales por la sostenibilidad, incluidas la Agenda 2030, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana, la adopción de enfoques que incluyan a todos los niveles de gobiernos y a toda la sociedad requiere una gobernanza colaborativa, políticas de cohesión, una planificación participativa y un desarrollo urbano y territorial equilibrado. Armonizar las políticas y estrategias sectoriales en todos los territorios a través de una gobernanza multinivel eficaz es una condición necesaria si queremos no dejar a nadie ni ningún lugar atrás.

En algunos países y regiones ya existen acciones clave para reforzar el desarrollo sostenible a diferentes escalas. Entre

ellas se encuentran las políticas territoriales y urbanas (por ejemplo, las políticas de cohesión de la Unión Europea y las políticas urbanas nacionales en distintos países), las iniciativas para lograr la localización de los ODS y los planes de recuperación pos-COVID-19. Sin embargo, para catalizar estas acciones locales transformadoras, las políticas de desarrollo y las estrategias de planificación deben poner de manifiesto las realidades de las desigualdades regionales y urbanas de forma más consciente y proactiva.

Para ello, son fundamentales los principios de subsidiariedad, de responsabilidades compartidas, de colaboración en la implementación y de solidaridad entre territorios. Estos principios exigen mecanismos como la cofinanciación y el monitoreo, así como una colaboración más estrecha y justa entre los gobiernos locales, regionales y nacionales, y con la sociedad civil. Son necesarios para abordar eficazmente las desigualdades, de manera que se fortalezcan la democracia local y la rendición de cuentas. En cuanto a los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en la mayoría de los países del mundo, deben ir acompañados de una efectiva redistribución y reparto de competencias, funciones y recursos entre las diferentes esferas de gobierno y los GLR para poder hacer frente a los diferentes desafíos: social, ambiental y económico.

Los GLR necesitan capacidad fiscal para aumentar su inversión en infraestructuras y servicios urbanos, para mejorar el acceso a los servicios esenciales y a una vivienda adecuada, para promover los cuidados y la conectividad, para mitigar los cambios climáticos y adaptarse a ellos, y para fortalecer la resiliencia y la prosperidad locales por medio de la cocreación con sus comunidades. Para lograrlo, hay que renovar las reglas del juego: es necesario promover ecosistemas financieros y alianzas que se apoyen mutuamente y asegurar la colaboración en proyectos de inversión urbana y territorial. Para impulsar las iniciativas locales, las instituciones nacionales deben desarrollar nuevos modelos financieros en el marco de estrategias nacionales urbanas y territoriales más equilibradas, así como reforzar su capacidad técnica para localizar la financiación.

Dentro de estas iniciativas, los barrios, las ciudades y las regiones pobres deben recibir una consideración especial para fomentar el desarrollo endógeno y reforzar las capacidades locales. Para ello, hay que garantizar transferencias fiscales intergubernamentales adecuadas y fiables de los gobiernos nacionales a los GLR, junto con mecanismos transparentes de compensación o redistribución entre territorios para reducir las desigualdades. Para responder a las necesidades locales y regionales, la inversión subnacional puede reforzarse a través de mecanismos como los bancos de desarrollo subnacionales, las agencias de financiación municipales, los bancos verdes locales o la emisión de bonos. En la medida de lo posible, esto debería complementarse con iniciativas de financiación lideradas por la comunidad. Asimismo, los GLR necesitan ganar mayor autonomía sobre sus ingresos propios a través de un sistema adecuado de tributos locales y el fortalecimiento de las capacidades locales. Deben ser capaces de captar el valor añadido generado por el desarrollo urbano y local. Dotar a los GLR de mayor autonomía fiscal es una condición previa para que se empoderen y sean capaces de innovar y acceder a una amplia gama de mecanismos de financiación, incluidos los créditos y el acceso a los mercados financieros, para apoyar la inversión local.

La necesidad de acelerar la mitigación y la adaptación al cambio climático y a las catástrofes sociales y naturales implica que habrá que complementar la financiación local, regional y nacional, especialmente en el sur global[4]. Una gran parte de estas iniciativas de adaptación requerirá alianzas locales, regionales y nacionales para su implementación, así como el apoyo de la ayuda al desarrollo y de los bancos multilaterales de desarrollo, complementado por contribuciones de ONG y de fondos climáticos privados. Los proyectos de inversión desarrollados por los socios financieros pueden tener un importante impacto social cuando apoyan las economías solidarias y circulares, a través de bancos cooperativos y de desarrollo, planes de ahorro solidarios y circuitos cortos financieros y económicos.

Para que los caminos hacia la igualdad identificados en este informe desplieguen de forma eficaz su potencial transformador, deberán estar integrados en alianzas locales sólidas e ir acompañados de reformas estructurales que mejoren la gobernanza colaborativa local y multinivel en diferentes sectores y territorios. Se trata de condiciones necesarias para expandir las acciones transformadoras que proponen los caminos y desencadenar así un efecto incremental y acumulativo. En este sentido, los caminos pueden conducir hacia una transformación radical de los sistemas urbanos y territoriales y contribuir a hacerlos más justos y capaces de cumplir los compromisos de sostenibilidad adoptados por la comunidad internacional.

4 IPCC (2018). Strengthening and Implementing the Global Response. In Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report. Intergovernmental Panel on Climate Change.
Extraído de https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-4/.

4 Visión integrada: cinco principios para los caminos hacia la igualdad

Los caminos invitan a los GLR a aceptar que, para abordar eficazmente las desigualdades, es necesario comprometerse con la igualdad urbana y territorial a distintas escalas y en el marco de cuatro dimensiones diferentes (véase el capítulo 1):

- **distribución equitativa** de las condiciones materiales para una calidad de vida digna;
- **reconocimiento recíproco** de identidades y reivindicaciones;
- **participación política paritaria** en la toma de decisiones, y
- **solidaridad y cuidado mutuo** entre las personas, y entre las personas y la naturaleza.

Aceptar este concepto polifacético de la igualdad y sus vínculos con los retos medioambientales nos invita a examinar las intersecciones y solapamientos entre los principales mensajes identificados por cada uno de los caminos. La adopción de esta visión transversal nos ha llevado a la conclusión de que los GLR deben tener en cuenta cinco principios clave para construir caminos hacia la igualdad. Estos principios constituyen lo que GOLD VI denomina «visión integrada» de los caminos hacia la igualdad. Son cinco elementos clave que los GLR deben tener en cuenta a la hora de abordar las prioridades locales y de localizar los ODS a fin de que promuevan la igualdad. También son importantes para movilizar su visión de ciudades y territorios que cuidan de sus habitantes. Estos cinco principios son los siguientes (véase la figura 10.1 para una conceptualización visual de los principios):

1. Un enfoque basado en los derechos es el fundamento de toda iniciativa de los GLR para construir caminos hacia la igualdad.

Al adoptar este enfoque desde una perspectiva local, los GLR pueden replantearse el contrato social que tienen con la población local y promover su Derecho a la Ciudad. Esto implica reconocer las aspiraciones, prácticas y necesidades locales desde una perspectiva interseccional y ecológica. Los GLR pueden desempeñar un papel fundamental en el avance de los caminos hacia la igualdad, respetando, protegiendo y cumpliendo sus obligaciones en materia de derechos humanos y los compromisos reconocidos por las Naciones Unidas. Entre ellos se incluyen los derechos universales al agua y al saneamiento, a una vivienda adecuada, a la educación, a la sanidad, al trabajo digno y a la participación en la vida pública, entre otros. Los GLR también deben liderar el proceso de integración de una nueva generación de derechos y prerrogativas esenciales, que tendrían que incluir el acceso a los sistemas de cuidado, la cultura inclusiva, los espacios públicos y verdes, una valoración justa del tiempo, la conectividad y la protección de los ecosistemas y la biodiversidad, entre otros. Deben considerarse derechos fundamentales tanto para las generaciones actuales como para las futuras. Los GLR también pueden desempeñar un

Figura 10.1

Diagrama de visión compuesta

CAMINOS HACIA LA IGUALDAD URBANA Y TERRITORIAL COMO TRAYECTORIAS DE CAMBIO

→

VISIÓN COMPUESTA QUE SURGE DE LA INTERSECCIÓN DE LOS CAMINOS Y QUE SE COMPONE DE LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN INTEGRARSE EN ELLOS PARA QUE PUEDAM AVANZAR REALMENTE HACIA LA IGUALDAD

→

RECOMENDACIONES POLÍTICAS PARA HACER AVANZAR CADA CAMINO DE MODO QUE SE REFUERCEN LOS PRINCIPIOS CLAVE

Comunalizar

Cuidar

Conectar

Renaturalizar

Prosperar

Democratizar

Principios clave

01 — Enfoque basado en los derechos

02 — Dimensión espacial

03 — Gobernanza subnacional

04 — Arquitectura fiscal y de inversión

05 — Noción de tiempo

Hacia la igualdad urbana y territorial

papel activo en el reconocimiento y el apoyo de las prácticas cotidianas y colectivas que amplían de forma eficaz los derechos de los ciudadanos y ciudadanas sobre el terreno. La adopción de un enfoque basado en los derechos requiere la cocreación de caminos que reconozcan que las personas son diferentes y que todas ellas experimentan las desigualdades y las necesidades de forma distinta. También puede ayudar a abordar algunos de los factores estructurales que subyacen a los procesos interrelacionados de discriminación, violencia y exclusión hacia determinados grupos por motivos de género, clase, edad, raza, etnia, religión, capacidad, situación migratoria y sexualidad, entre otros.

2. La dimensión espacial de las desigualdades es fundamental para que los GLR puedan promover el avance de la igualdad. Las políticas públicas y la planificación urbana deben abordar la fragmentación socioespacial; promover la proximidad, la accesibilidad y la reciprocidad urbano-rural, y fomentar un desarrollo territorial más equitativo y sostenible que sea compatible con transiciones ecológicas justas.

Para impulsar la implementación de los derechos a escala local, los GLR deben abordar las desigualdades espaciales. Para ello, deben promover una planificación más sostenible y justa y garantizar que se reduzcan las distancias entre las personas y se proporcione el apoyo necesario para la vida, lo que también significa abordar los problemas de contaminación y las emisiones de CO2. Estas iniciativas también pueden incluir el fomento de barrios mixtos, que favorezcan la proximidad entre actividades sociales y laborales; las ciudades pluricéntricas; la movilidad activa y la conectividad, así como la infraestructura local de cuidados accesibles y los espacios públicos y verdes inclusivos. La emergencia climática también requiere una acción urgente para desvincular el desarrollo urbano de la degradación medioambiental. Es necesario fomentar relaciones más simbióticas con el medioambiente, promover las energías renovables y renaturalizar la urbanización mediante relaciones menos extractivas entre los territorios urbanos y rurales. Abordar las desigualdades y la sostenibilidad requiere actuar a diferentes escalas e implementar políticas y planes que se ocupen de las dimensiones espaciales de las injusticias económicas, sociales y medioambientales, así como de promover la cooperación y la solidaridad entre los territorios y sus GLR.

3. Una nueva cultura de gobernanza subnacional es crucial para enfrentarse a las crecientes desigualdades. Para que la gobernanza multinivel sea realmente eficaz, es necesario promover amplias alianzas locales, fomentar una mayor participación y atribuir poderes adecuados a los GLR.

Los GLR necesitan competencias y capacidades apropiadas para poder desempeñar un papel activo en la construcción de caminos hacia la igualdad y en la reducción del impacto de la urbanización sobre el medioambiente. Para ello se requiere una gobernanza multinivel y colaborativa basada en el principio de subsidiariedad. Esta nueva cultura de la gobernanza debería permitir a los GLR actuar no solo como proveedores, facilitadores e implementadores de las políticas nacionales, sino también como garantes de procesos de desarrollo local justos, inclusivos, democráticos y sostenibles que tengan el objetivo de no dejar a nadie ni ningún lugar atrás. De este modo, cabe reforzar las formas de gobernanza transversal que promuevan la coherencia entre las políticas públicas, evitando los silos institucionales, y refuercen la participación y los mecanismos democráticos a diferentes niveles. Por lo tanto, es importante establecer las condiciones institucionales para un compromiso efectivo con los diferentes movimientos sociales e iniciativas comunitarias, y promover alianzas basadas en el reconocimiento, el respeto y el apoyo mutuo. Las iniciativas y alianzas locales sólidas son esenciales si queremos evitar la mercantilización de los bienes públicos, proteger los ecosistemas que proporcionan los fundamentos básicos para la vida y apoyar formas de desarrollo no especulativas y sostenibles.

4. Una arquitectura fiscal y de inversión adecuada es esencial para reforzar y localizar la financiación e impulsar modelos de financiación alternativos que reconozcan y optimicen el

valor de los muchos y variados recursos existentes.

Los GLR pueden canalizar la inversión local, nacional e internacional para financiar el desarrollo local sostenible y resiliente. Lo pueden hacer a través de infraestructuras, servicios básicos y otras inversiones que generen grandes rendimientos para la igualdad, al tiempo que promueven transiciones ecológicas justas. Esto requiere una descentralización fiscal y mecanismos de inversión que impulsen el desarrollo territorial endógeno y desvinculen el desarrollo de la extracción insostenible de recursos naturales. Supone reconocer y valorar mejor la diversidad de los recursos locales, como el suelo y los recursos naturales y sociales. Las transferencias fiscales intergubernamentales y los flujos financieros localizados deben utilizarse para impulsar un desarrollo territorial más equilibrado. También es clave replantear la relación entre los GLR y el valor generado por los actores locales (incluyendo las comunidades organizadas y el sector privado, tanto formal como informal) y fomentar economías más verdes, circulares, sociales y colaborativas. Ello implica valorar el papel de las redes existentes y su capital social, la diversidad cultural y los vínculos sociales. Todos estos recursos son clave para las ciudades y los territorios, y es posible que necesiten apoyo financiero.

5. Los GLR pueden promover los caminos hacia la igualdad si se abordan de forma práctica marcos temporales más allá de los ciclos electorales: reconociendo los diferentes y desiguales legados históricos y estructurales, abordando la cuestión de la pobreza de tiempo, apoyando prácticas incrementales radicales y trabajando para establecer visiones colectivas audaces de un futuro sostenible y equitativo.

Esto significa desarrollar estrategias a medio y largo plazo que tengan en cuenta el tiempo en sus diferentes dimensiones: pasado, presente y futuro. La primera consiste en reconocer las trayectorias históricas que han conformado y que explican las desigualdades y la degradación ambiental actuales, que incluyen historias de opresión, exclusión y colonialismo y que requieren procesos activos de reparación. La segunda consiste en reconocer las desigualdades en el uso o disponibilidad del tiempo, considerando las disparidades relacionadas, entre otros, con la clase social y el género. Por ejemplo, esto se verifica en la doble jornada de las mujeres que combinan el trabajo asalariado y el cuidado dentro de sus hogares. La tercera consiste en imaginar un futuro más sostenible y justo. Ello implica actuar de forma estratégica para consolidar alianzas locales que sostengan una visión compartida de largo alcance. Las transformaciones estructurales deben ir acompañadas de intervenciones progresivas que reconozcan las necesidades y aspiraciones de las generaciones actuales y futuras, impulsadas conjuntamente por los GLR y las coaliciones locales. Además de las inversiones urbanas masivas, estas intervenciones progresivas que promueven cambios radicales pueden crear dinámicas positivas en el tiempo, así como puntos de inflexión que generen verdaderos cambios estructurales. Este abordaje del tiempo permite a los GLR idear visiones ambiciosas y alternativas de los futuros urbanos y territoriales que pueden abrir posibilidades para la cocreación de caminos de desarrollo más equitativos y sostenibles.

Fuente: Pedro Lastra, Unsplash.
Maras, Peru.

5 Recomendaciones políticas: caminos hacia la igualdad urbana y territorial

Fuente: Huda Shaat Alagha.
«Castelldefels, una ciudad sostenible», Barcelona, España. De la iniciativa «Metrópolis a través de los ojos de los niños» de Metropolis. Ver más: https://imaginemetropolis.org

5.1 Principio 1. Un enfoque basado en los derechos

Los caminos hacia la igualdad que se analizan en GOLD VI requieren un enfoque basado en los derechos para poder prosperar y conseguir que se reconozcan las necesidades y aspiraciones de la población local. El compromiso de los GLR de respetar, proteger y cumplir las obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos se ha convertido en ambiciosas iniciativas, apoyadas por redes y plataformas sociales (véase el capítulo 3). Asimismo, los diferentes caminos analizados en el informe invitan a los GLR a adoptar un enfoque amplio de los derechos que vaya más allá de estas obligaciones. **Animan a los GLR no solo a impulsar una nueva generación de derechos esenciales, sino también a reconocer las múltiples formas en que los colectivos exigen y promueven los derechos sobre el terreno.** Los GLR pueden contribuir sustancialmente a los derechos y capacidades de los seres humanos para avanzar en la igualdad y la sostenibilidad. Pueden hacerlo: (a) fomentando cualidades como la solidaridad y el cuidado; la creatividad y la innovación; la confianza y la tolerancia, y la democracia y la vida cívica; (b) facilitando los derechos de las comunidades a acceder a los servicios básicos y a proteger los bienes comunes; (c) garantizando la conectividad y los medios de vida que aseguren la inclusión de las diferentes comunidades en el tejido urbano, y (d) asegurando transiciones ecológicas justas que permitan una vida digna y un futuro sostenible.

La adopción de un enfoque de igualdad urbana y territorial basado en los derechos invita a los GLR a comprometerse activamente con los derechos de las generaciones presentes y futuras, que incluyen tanto los derechos reconocidos por los convenios internacionales como nuevos derechos esenciales: (a) los derechos al agua, al saneamiento, a una vivienda adecuada, a la educación y a la sanidad, (b) el derecho a los cuidados, cuya importancia ha sido evidente en la pandemia, (c) los derechos relacionados con la accesibilidad y la movilidad sostenible para todos, (d) los derechos digitales, y el derecho al tiempo para desarrollar actividades personales y de ocio, (e) el derecho a disfrutar de un medioambiente sano, (f) el derecho a un trabajo digno, (g) el derecho a participar en la vida pública y en los procesos de toma de decisiones, y, en general, (h) el derecho a la protección de los derechos humanos de las personas estructuralmente discriminadas y de los grupos con necesidades específicas, como las mujeres, los niños, las víctimas de violencia, las personas LGBTQIA+, las personas mayores, las personas con discapacidades, las personas migrantes y las personas encargadas de actividades de cuidado, entre otros. Los GLR deben tener en cuenta que este concepto ampliado de los derechos representa los valores fundamentales de un contrato social renovado que hará avanzar el Derecho a la Ciudad.

Además, los GLR tienen la oportunidad de abordar las desigualdades **reconociendo e impulsando las iniciativas lideradas por la sociedad civil que defienden, e incluso tratan de ampliar, los derechos de los grupos que han sido sistemáticamente marginados a lo largo de la historia**. Tal y como se ha comentado anteriormente en el informe, las prácticas cotidianas tienen un papel crucial en la expansión de los derechos sobre el terreno. Estas incluyen las ocupaciones culturales, los grupos comunitarios para fomentar el ahorro popular, la recolección de datos como el autorrecuento y el mapeo en los asentamientos informales, los procesos de comunalizar la tierra y otros procesos de producción social del hábitat. Si los GLR reconocen y apoyan adecuadamente las prácticas mencionadas, se pueden generar sinergias y ampliar de este modo el cumplimiento de otros derechos, como el acceso a un trabajo digno y a una vivienda adecuada. Esto implica comprender las formas en que se experimentan los derechos en diferentes territorios y reconocer la diversidad de género, clase, edad, raza, etnia, religión, capacidad, estatus migratorio y sexualidad, entre otros.

¿Cómo plantear un **enfoque de desarrollo urbano y territorial basado en derechos** que construya caminos hacia la igualdad?

Comunalizar

Promover estrategias y políticas que **impulsen los procesos cotidianos y colectivos de avance de los derechos** mediante el establecimiento de las condiciones y los entornos necesarios que permitan el reconocimiento y el fomento de la acción cívica y la expansión de los derechos.

Democratizar

Respetar, proteger y cumplir el **derecho humano a participar en la vida pública**, combinando el derecho al voto con innovaciones participativas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas que garanticen la no discriminación, la libertad de disentir y de protestar, y la igualdad de acceso a la justicia.

Respetar y reconocer las diversas formas de **prácticas democráticas lideradas por los ciudadanos y ciudadanas** que contribuyen a promover los derechos de los grupos históricamente excluidos.

Impulsar las **capacidades de participación en los procesos de toma de decisiones** de los grupos estructuralmente excluidos y garantizar su derecho a participar en la vida pública de forma significativa.

Promover el **derecho a la cultura en un marco de respeto mutuo** a fin de que las innovaciones democráticas respondan mejor a las necesidades y aspiraciones diversas e interrelacionadas.

Defender los derechos humanos garantizando el **acceso universal y adecuado a la sanidad, la educación, el agua, el saneamiento, la vivienda y la protección social**. Ello es especialmente crítico para los grupos estructuralmente discriminados y las personas con necesidades específicas.

Proteger a las personas contra los desalojos forzosos para contribuir al cumplimiento de sus derechos humanos, garantizando su derecho a la vivienda y el acceso seguro a la tierra, y garantizando de forma proactiva el diálogo y la resolución conjunta de conflictos cuando el reasentamiento sea totalmente imprescindible porque la vida de los residentes se ve amenazada.

Cuidar

Promover el **derecho a los cuidados** como una prioridad esencial en las agendas públicas para proteger a las personas con necesidades específicas y a las personas que sufren discriminación, así como a quienes cuidan de otros.

Reconocer, redistribuir y reducir la carga del trabajo de cuidados para proteger y garantizar los derechos de las mujeres. Ello requiere políticas y programas que reconozcan la división sexual y racial del trabajo de cuidados, mal pagado y a menudo invisible, y que ayuden a avanzar en los procesos de desfeminización, democratización y desmercantilización de la prestación de cuidados.

Renaturalizar

Cumplir el **derecho a un medioambiente saludable** mediante políticas que defiendan la justicia socioambiental como valor fundamental, al tiempo que se localizan los compromisos globales para proteger el planeta.

Interrumpir la dependencia económica de la extracción no sostenible de los recursos naturales y el desarrollo intensivo en carbono para promover los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras.

Respaldar las iniciativas y las prácticas lideradas por la comunidad que promueven la renaturalización, lo que puede ayudar a ampliar los derechos sobre el terreno, ya que se aborda la distribución históricamente desigual de los beneficios y las cargas medioambientales.

Prosperar

Respetar, proteger y cumplir el **derecho al trabajo digno**; integrar las prácticas económicas del sector informal en los sistemas urbanos, garantizando que todos los hombres y mujeres y, en particular, los pobres y marginados, tengan derecho a los recursos económicos y a los medios de subsistencia que les permitan llevar una vida digna.

Apoyar, regular mejor e integrar los **sectores informales** con los sistemas urbanos para mejorar el acceso a la movilidad y garantizar los derechos digitales de los grupos de bajos ingresos, al tiempo que se fomentan los medios de vida y las actividades inclusivas.

Conectar

Reconocer los derechos relacionados con una movilidad sostenible adecuada que, junto con los derechos digitales, garanticen **la accesibilidad, la calidad y la asequibilidad para todos**, y en particular para los grupos socialmente excluidos y segregados o que viven en territorios desconectados. Para ello es necesario proporcionar infraestructura que garantice el acceso a las oportunidades de subsistencia y un uso más justo de los recursos, incluido el tiempo.

Garantizar los derechos de acceso y movimiento en los **espacios públicos** para todos, sin miedo a la violencia, y asegurar la libertad de expresión y la privacidad.

Expandir

Adoptar y apoyar **los ODS y las agendas internacionales de derechos humanos como los marcos fundamentales** para integrar un enfoque basado en los derechos. Sincronizar estos compromisos es clave para facilitar el reconocimiento de los nuevos derechos, en todos los niveles de gobierno, incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Estos derechos también deben estar integrados en las prácticas cotidianas de las instituciones a múltiples niveles.

5.2 Principio 2. Abordar la dimensión espacial de las desigualdades

La forma en que se organiza el espacio no es solo un espejo de las desigualdades existentes, sino también el motor de su reproducción. Por lo tanto, en la planificación y gestión del espacio es donde los GLR deben ayudar a defender y promover los derechos. **En consecuencia, gestionar las manifestaciones espaciales y las causas de las disparidades debe constituir un elemento fundamental de las estrategias locales que tienen el objetivo de avanzar en los caminos que se analizan en GOLD VI y sus interconexiones.**

Mecanismos de planificación más sostenibles, receptivos y justos son, por consiguiente, algunas de las herramientas más poderosas que pueden utilizarse para abordar las desigualdades y la fragmentación socioespaciales. Entre ellos se encuentran los instrumentos para promover barrios más mixtos, con una mayor mezcla social y de funciones, incluyendo actividades laborales, así como ciudades pluricéntricas, dotadas de espacios públicos y verdes más inclusivos que reconozcan la función social del suelo y el acceso universal a servicios públicos asequibles y de calidad. **Priorizar la proximidad es el núcleo de este enfoque. Garantizar el acceso de los vecinos y vecinas a los servicios, los medios de vida, las infraestructuras y los centros de cuidados, a la escala adecuada, es crucial para asegurar una mayor igualdad de condiciones para todos.** Es importante destacar que los GLR pueden promover la proximidad como un poderoso medio de apoyo a quienes reciben y prestan cuidados. Esta estrategia puede utilizarse para reducir el uso de vehículos motorizados y los desplazamientos, reducir las emisiones de CO_2, fomentar las oportunidades de medios de subsistencia locales que sean compatibles con las diferentes identidades y formas de vida, y fortalecer la vida cívica local de manera que se promuevan la democracia y la participación.

La planificación urbana y territorial también puede ofrecer una forma de aplicar estrategias espaciales y desvincular el desarrollo urbano de la degradación medioambiental. **Requiere varios mecanismos que puedan fomentar un desarrollo territorial más equitativo y sostenible, compatible con transiciones ecológicas justas.** Entre ellos se encuentran los siguientes: (a) renovar los enfoques existentes sobre la reciprocidad y la accesibilidad urbano-rural, (b) proporcionar servicios clave e infraestructuras sostenibles, (c) promover la movilidad y la conectividad activas y limpias, (d) buscar y promover la complementariedad y la solidaridad entre territorios, (e) avanzar en las estrategias locales de seguridad alimentaria, energía sostenible y gestión de residuos, y (f) reconstruir la interacción entre la urbanización y el medioambiente desde una perspectiva renaturalizadora.

En definitiva, a fin de avanzar en los caminos hacia la igualdad, la importancia de la dimensión espacial invita a los GLR a comprender la naturaleza interconectada de las intervenciones a diferentes escalas del territorio. Ello implica comprometerse con las intervenciones que operan a escala intraurbana, interurbana y regional, y deben articularse, entre otros, con el desarrollo de mecanismos de redistribución entre territorios y con políticas urbanas nacionales. En general, para ello es necesario identificar cuál es la escala de intervención más adecuada, sobre la base del principio de subsidiariedad, y fomentar los mecanismos democráticos y comunitarios, como la planificación local.

¿Cómo hacer que la **dimensión espacial** de las desigualdades esté en el centro de las políticas y la planificación para avanzar hacia la igualdad?

Prosperar

Promover **medios de vida locales** que sean compatibles con las diversas necesidades y aspiraciones. Deben permitir una mejor integración de los espacios productivos y reproductivos y superar la fragmentación entre los espacios de trabajo, residencia y ocio. Reconocer y apoyar las actividades económicas informales para facilitar su integración en el tejido urbano.

Promover un **desarrollo económico local que fomente el desarrollo endógeno y facilite la cooperación y la solidaridad multinivel**. Para ello es necesario promover la cooperación entre municipios (cooperación intermunicipal) y las alianzas urbano-rurales.

Democratizar

Comprometerse con las prácticas democráticas a nivel local, como las **estrategias de participación en los barrios**.

Adoptar **formas de participación equitativas e inclusivas en el diseño y la implementación de soluciones locales** (a nivel de barrio y de ciudad) para hacer frente a los casos de concentración espacial de los grupos desfavorecidos en las ciudades.

Cuidar

Promover un **modelo de ciudad que favorezca la proximidad, la diversidad social y funcional en los barrios y distancias cortas para acceder a los servicios sociales**. Es necesario disponer de barrios inclusivos que cuenten con todos los servicios esenciales para responder a las diversas necesidades y aspiraciones de las personas que reciben y prestan cuidados. Esto incluye promover una mejor integración de los espacios productivos y reproductivos.

Promover **calles y espacios públicos inclusivos y seguros** para facilitar así la movilidad peatonal y activa. Promover la diversidad, la accesibilidad y la seguridad para todos, y especialmente para las mujeres, los niños y los grupos estructuralmente marginados.

Renaturalizar

Utilizar la **planificación local multisectorial y los mecanismos de participación para promover la justicia medioambiental**. Garantizar resultados más inclusivos en los procesos de renaturalización evitando la especulación con el suelo y la propiedad, la gentrificación verde, los desalojos y desplazamientos forzados y la segregación socioespacial.

Favorecer las infraestructuras e instalaciones que **fomenten la conexión y los desplazamientos de corta distancia**, reduzcan la dependencia del transporte motorizado, aumenten la conectividad local y reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación.

Conectar

Garantizar que las intervenciones e inversiones en el transporte, las infraestructuras digitales, los espacios públicos y las calles **se centran en las personas y su diseño es más democrático**. Estas medidas pretenden producir resultados basados en la igualdad y contrarrestar la segregación socioespacial y la fragmentación urbana.

Reforzar las **redes de movilidad dentro de los barrios y con la periferia urbana**. Ello puede incluir enfoques como programas de desarrollo orientado al transporte público, los planes de movilidad integrados y el desarrollo urbano policéntrico.

Comunalizar

Reconocer y apoyar las prácticas colectivas locales que promueven el acceso a infraestructuras y a la tierra, como la autoconstrucción, las modalidades de tenencia colectiva del suelo, la mejora de los barrios marginales, el desarrollo de los barrios, los modelos inclusivos de prestación de servicios y la promoción de los procesos de remunicipalización, cuando corresponda.

Promover la planificación urbana, la regulación del suelo, los programas de vivienda y la prestación de servicios de forma que **se aborden problemas como la fragmentación urbana y la segregación socioespacial**.

Expandir

Mitigar las desigualdades multinivel mediante **políticas urbanas nacionales y estrategias territoriales** que reconozcan la escala intraurbana, la interurbana y la regional. Esta visión integrada es crucial para promover la cohesión y la solidaridad territorial.

Impulsar una **colaboración más estrecha entre las zonas urbanas y rurales** a diferentes escalas. Las alianzas urbano-rurales son fundamentales para preservar los recursos clave (agua, suelo, agricultura, bosques, etc.) y garantizar la sostenibilidad.

Reconocer la **función social del suelo** y su planificación y gestión (regulación, propiedad, fiscalidad), así como la prestación de servicios e infraestructuras clave, en el centro de las políticas territoriales para reducir las desigualdades de forma más eficaz.

5.3 Principio 3. Una nueva cultura de gobernanza subnacional

Los caminos hacia la igualdad que se analizan en GOLD VI requieren una nueva cultura de gobernanza subnacional que sea capaz de abordar la naturaleza interconectada y compleja de las desigualdades. Esta nueva cultura de la gobernanza tiene que empezar por replantear el papel que desempeñan los GLR a la hora de abordar las disparidades y las asimetrías socioespaciales, así como de garantizar los derechos. Este papel, como se ha puesto de manifiesto en los diferentes capítulos del informe, implica **considerar a los GLR como garantes activos y no solo como proveedores de servicios**. Su misión es poner en marcha mecanismos legales e institucionales que aseguren su función de desarrollo y, al mismo tiempo, garanticen los derechos de todos y todas, desafíen las asimetrías de poder y corrijan las desigualdades. Para llevar a cabo estas múltiples funciones, los GLR necesitan ciertas competencias (poder, recursos y capacidades) facilitadas por un entorno institucional adecuado.

Tal y como se ha comentado en el capítulo 3, para asumir estas funciones, los GLR necesitan una descentralización política, administrativa y fiscal efectiva. Entre otras consideraciones, esto implica construir una arquitectura adecuada de gobernanza colaborativa que se base en los principios de subsidiariedad, transparencia y rendición de cuentas. También requiere mecanismos eficaces que faciliten la gobernanza multinivel. Es importante que existan las capacidades institucionales adecuadas para promover enfoques integrados. Asimismo, los GLR deben tratar de evitar la fragmentación de las diferentes estructuras de gobernanza en los distintos territorios y ciudades, así como de los diferentes servicios y agendas, como sucede con la fragmentación de los servicios de cuidados. Otro ejemplo es el coste que pagan los sectores más desfavorecidos de la población como consecuencia del desajuste entre la conectividad, la prestación de servicios, las políticas medioambientales y los programas de trabajo digno. Enfoques como la colibración (véase los capítulos 3 y 7) y otras estrategias para la gobernanza de la gobernanza son cruciales para facilitar estas iniciativas, especialmente cuando están relacionados con retos complejos como los que plantea la emergencia climática.

La nueva cultura de gobernanza que necesitan los GLR para poder ejercer como garantes requiere ciertas condiciones, como la existencia de una rendición de cuentas y una transparencia adecuadas. Solo entonces será posible movilizar procesos participativos que profundicen en la democracia. Conseguirlo implica, en primer lugar, incorporar mecanismos de participación en la toma de decisiones, como la planificación participativa o las asambleas locales. **También implica la consolidación de una cultura de gobernanza que sea capaz de reconocer las prácticas y demandas que existen fuera de las estructuras formales de gobernanza.** Es necesario: (a) respetar, reforzar y coproducir las iniciativas ciudadanas, (b) impulsar las prácticas comunitarias para la comunalización y la renaturalización, así como las diversas formas de construir la ciudad, (c) reconocer e impulsar las actividades de cuidados, a menudo invisibilizadas y con un importante componente de género, (d) integrar las prácticas formales e informales relacionadas con la conectividad, los medios de subsistencia, la cultura, la energía y la gestión de residuos, y (e) comprometerse de forma significativa con los procesos de democracia local y facilitar las condiciones y capacidades adecuadas para que puedan hacer frente a las asimetrías de poder, entre otras cosas.

Hacer todo ello también implica garantizar que se den todas las condiciones organizativas necesarias para la prestación efectiva de servicios públicos locales adecuados para todos y de forma que se aborden las disparidades existentes. **Y lo que es más importante, también implica la creación de alianzas significativas entre la sociedad civil, el sector privado y el sector público, sea a través de iniciativas formales o informales. Dichas alianzas necesitan una cultura de gobernanza capaz de establecer mecanismos de colaboración que garanticen asociaciones justas y eficaces.** Los GLR deben reconocer la existencia de condiciones desiguales y posteriormente comprometerse con los diferentes sectores. También deben crear sistemas de apoyo para las voces históricamente marginadas, como las de las mujeres, los grupos estructuralmente marginados, las autoridades tradicionales, las personas mayores y los jóvenes. Los mecanismos deben permitir que estos grupos se impliquen de forma más significativa en los procesos de participación para combatir las arraigadas asimetrías de poder.

Comunalizar

Establecer mecanismos eficaces para **reconocer y hacer incidencia; apoyar; coproducir; proteger y mediar, e invertir en prácticas de comunalización y ampliarlas**. Para ello es necesario reforzar las capacidades institucionales que fomentan el desarrollo de coaliciones y alianzas, así como impulsar formas colaborativas de creación de ciudades.

Garantizar la responsabilidad pública en la **prestación de servicios públicos locales** para todos y todas mediante modelos de gestión responsables que aborden la naturaleza interseccional de las desigualdades.

Establecer **enfoques de base colaborativa y solidaria** para mejorar la cooperación entre municipios (cooperación intermunicipal), los actores locales (asociaciones público-privadas-personas) y las instituciones públicas (asociaciones público-públicas), especialmente para la prestación de servicios públicos y sociales.

Democratizar

Reforzar las **capacidades institucionales que profundizan las prácticas y valores democráticos** como, por ejemplo, la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno abierto, la planificación participativa, la asignación de recursos y la democracia deliberativa y colaborativa.

Promover los **procesos participativos a través de mecanismos diversificados** y un marco legal eficaz. Estas medidas deben incluir una amplia gama de innovaciones democráticas que vayan más allá de la celebración de elecciones locales. Podrían incluir: (a) procesos consultivos (por ejemplo, consejos consultivos, audiencias públicas, asambleas locales, referéndums, plataformas consultivas en línea), (b) mecanismos participativos de planificación local (por ejemplo, presupuestos participativos), (c) el reconocimiento de movimientos y organizaciones de la sociedad civil, y (d) la creación de alianzas para la prestación de servicios inclusivos.

Proporcionar **apoyo a los grupos estructuralmente marginados** para que puedan participar de forma significativa en los procesos democráticos y participativos.

Incluir a los grupos estructuralmente discriminados en los **procesos democráticos de toma de decisiones con el fin de fomentar transiciones ecológicas justas**, así como reconocer y dar protagonismo a las prácticas ecológicas de los habitantes de la ciudad, incluidas las prácticas informales.

Prosperar

Promover **entornos favorables para el desarrollo económico local** que deben incluir, por ejemplo, marcos regulatorios eficientes y transparentes; sistemas financieros locales; políticas del suelo, y gobernanza, representación y diálogo social.

Establecer mecanismos de colaboración institucional para **reconocer, regular y despenalizar las prácticas económicas del sector informal** con el fin de integrarlo en el tejido urbano e implicarlo en la prestación de servicios públicos. Esto es esencial para cumplir el derecho a un trabajo digno y facilitar su acceso a los servicios básicos.

Impulsar las iniciativas lideradas por la comunidad para producir bienes esenciales, asegurar los medios de subsistencia y avanzar en la seguridad alimentaria **reforzando las economías social, circular, verde y colaborativa**.

Implementar medidas organizativas para **luchar contra la corrupción** y reforzar la integridad y la responsabilidad de los sistemas existentes, así como proporcionar herramientas de gobierno abierto para facilitar la transparencia e implicar a la sociedad civil en las tareas de monitoreo y evaluación.

Renaturalizar

Establecer mecanismos institucionales para **abordar los objetivos de mitigación y adaptación** de manera que fomenten la salud y mejoren el bienestar de toda la población.

Diseñar, construir, gestionar y mantener infraestructuras urbanas que puedan conducir los flujos de recursos a través de los sistemas urbanos y territoriales de forma que las mejoras en el bienestar no dependan de un uso más intensivo y no sostenible de los recursos naturales.

Establecer mecanismos de gobernanza eficaces que permitan **hacer frente a los retos complejos y multiescalares relacionados con el clima**. Ello incluye la adopción de mecanismos de planificación con visión de futuro y conciencia de la diversidad social y medioambiental.

Crear mecanismos para identificar y abordar el **impacto social no deseado de ciertas intervenciones**. Estos impactos no deseados pueden incluir la mercantilización de sistemas y servicios ecológicos vitales, la gentrificación verde, los desalojos y desplazamientos forzados, el consumo excesivo de recursos y la externalización de los riesgos a grupos sociales y territorios concretos.

Cuidar

Establecer estructuras de gobernanza y capacidades institucionales que faciliten las alianzas para la **coproducción de políticas de cuidados, antiviolencia y antidiscriminación**, así como reconocer y apoyar el trabajo de cuidados, generalmente con un importante sesgo de género, insuficientemente reconocido.

Contribuir a **superar la fragmentación de los cuidados y de los servicios sociales** promoviendo nuevas formas de organización social mediante una cobertura más amplia y mayor coherencia entre las políticas. Fomentar las iniciativas de cooperación y armonización, una gobernanza multinivel eficaz y un trabajo coherente en colaboración con los actores locales.

Promover **prácticas democráticas que impliquen tanto a los prestadores de cuidados como a los receptores de los mismos** (por ejemplo, mujeres, personas mayores, migrantes, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas, etc.) y que tengan en cuenta las desigualdades estructurales que condicionan la distribución de los cuidados.

Conectar

Utilizar las **tecnologías digitales y las redes sociales de forma responsable** para facilitar la participación, la recogida de datos, la comunicación y la coordinación. Ello debería tener en cuenta los conocimientos de la sociedad civil y los mecanismos de recogida de datos, reconocer la brecha digital, respetar la privacidad y garantizar un enfoque democrático y basado en los derechos.

Abordar las respuestas a la **conectividad desde una perspectiva multiescalar** y a través de estructuras de gobernanza multinivel adecuadas.

Desarrollar las **capacidades institucionales para trabajar en asociación** con los sistemas formales, informales e híbridos de prestación de servicios y mejorar la movilidad. Esto es esencial para fomentar respuestas más integradas y multimodales a las diversas aspiraciones y necesidades de conectividad.

Potenciar los **procesos participativos en las actuaciones de movilidad y conectividad** y reconocer la diversidad de actores locales, tanto formales como informales.

¿Cómo crear una **nueva cultura de gobernanza subnacional** que promueva amplias alianzas locales, fomente la participación, proporcione una gobernanza multinivel eficaz y garantice que los GLR estén debidamente capacitados?

Expandir

Promover la **descentralización efectiva**. Esto requiere un entorno institucional propicio para dotar a los GLR de competencias, capacidades y recursos adecuados para asumir sus responsabilidades. La descentralización también es crucial para que los GLR rindan cuentas ante sus respectivas comunidades.

Garantizar una **gobernanza multinivel y colaborativa** basada en el principio de subsidiariedad y mejorar la coherencia entre las políticas territoriales y sectoriales a todos los niveles. Este punto debería incluir la colaboración entre el gobierno y los actores de la sociedad civil y el sector privado.

Promover la **planificación estratégica y espacial y las políticas urbanas nacionales** como pilares fundamentales para reforzar la gobernanza multinivel y reducir las desigualdades territoriales.

A escala regional, incentivar y facilitar **la colaboración y la complementariedad entre las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias, los pueblos y sus respectivos territorios de influencia**. Estas alianzas deben basarse en la cooperación y la solidaridad dentro de los sistemas urbanos, así como apoyar las iniciativas que reproduzcan estas experiencias.

5.4 Principio 4. Una arquitectura de financiación e inversión adecuada

Sin los recursos públicos adecuados, ninguna iniciativa para abordar las disparidades alcanzará su objetivo. La localización de los mecanismos de financiación es fundamental para que los GLR puedan cumplir su mandato de proporcionar servicios e infraestructuras que avancen en los caminos hacia la igualdad. Para apoyar los caminos *Comunalizar*, *Cuidar*, *Conectar*, *Renaturalizar*, *Prosperar* y *Democratizar* es necesario desarrollar nuevos enfoques que incluyan medidas concretas y que sean capaces de desbloquear la financiación necesaria. Los GLR deben ir un paso más allá en este sentido: necesitan una cultura de gobernanza y una arquitectura financiera que aumenten sus recursos y les permitan construir un nuevo contrato social con sus ciudadanos y ciudadanas. Para lograrlo, hay que reconocer y movilizar el valor generado por los actores locales.

Para conseguir este objetivo, en primer lugar, es necesario (a) mejorar los presupuestos locales, (b) reforzar las fuentes de ingresos propios de los GLR, (c) aumentar y estabilizar las transferencias fiscales y subvenciones de los gobiernos nacionales basadas en fórmulas claras, y (d) permitir a los GLR un mayor acceso al financiamiento, ya sean de préstamos de los bancos, de socios de desarrollo internacionales o del sector privado. Por un lado, las instituciones nacionales deben desarrollar nuevos modelos financieros en el marco de sus políticas urbanas y territoriales nacionales y reforzar las capacidades técnicas que requiere la localización de la financiación. Deben garantizar que las transferencias fiscales y las subvenciones intergubernamentales para los GLR sean adecuadas y previsibles. También deben garantizar que lleguen a tiempo y vayan acompañadas de mecanismos de compensación o redistribución transparentes que garanticen un desarrollo territorial más equilibrado. Asimismo, debe prestarse especial atención a los gobiernos locales pequeños e intermedios y a las regiones rezagadas para evitar que estos territorios se queden atrás.

En respuesta a sus necesidades, es necesario reforzar los mecanismos de intermediación nacional y local para la financiación subnacional (a través, por ejemplo, de bancos subnacionales de desarrollo, instituciones de financiación municipal, bancos verdes locales y agencias de inversión especializadas. Para poder adaptarse rápidamente al cambio climático, los niveles local, regional y nacional necesitarán mecanismos de financiación complementarios. También tendrán que establecer nuevas alianzas entre diferentes sectores y escalas, especialmente en los países en desarrollo. Por otro lado, los GLR de muchas regiones necesitan reforzar sus capacidades, ser más solventes, adquirir mayor autoridad y autonomía sobre la gestión de sus ingresos propios (por ejemplo, mejorando la recaudación de impuestos y la captación de la plusvalía del suelo derivada del desarrollo urbano). Se trata de un requisito previo para ampliar el acceso a mecanismos de financiación, ya sea a través de deuda o de bonos, tanto directamente como a través de intermediarios.

Hay que renovar las reglas del juego para crear ecosistemas financieros locales y alianzas capaces de respaldarse mutuamente para asegurar la financiación de las inversiones urbanas y territoriales de fuentes locales, nacionales e internacionales. Los ecosistemas financieros locales son cruciales para impulsar el desarrollo territorial endógeno, con el fin de sostener las actividades económicas de diferentes actores en los territorios, invertir en infraestructuras y servicios básicos, promover un desarrollo territorial equilibrado que garantice transiciones ecológicas justas. Un punto importante es que un montaje financiero adecuado requiere un seguimiento eficaz de los recursos públicos, rendición de cuentas y transparencia, lo que puede lograrse mediante el uso de mecanismos inclusivos como los presupuestos participativos y las herramientas de gobierno abierto.

Estos enfoques deben basarse en el refuerzo de las alianzas y capacidades locales, cuya participación puede contribuir a movilizar una mayor masa de recursos. Esto significa, por un lado, **valorar la diversidad de los recursos no monetarios, tanto urbanos como territoriales, producidos por las prácticas cotidianas, así como por las redes sociales y las innovaciones radicales que tienen lugar en los territorios**. Por otro lado, responder a las necesidades financieras de esos espacios y grupos para aumentar los beneficios sociales, y la solidaridad asociada a sus actividades. Esto incluye, por ejemplo, el reconocimiento y el apoyo financiero al trabajo, normalmente no monetarizado, que realizan los cuidadores y cuidadoras y al contexto social que sustenta sus actividades.

Este enfoque requiere que los GLR avancen en alianzas estratégicas y colaborativas y que ofrezcan sistemas de financiación más inclusivos. Dichas alianzas deben reconocer el valor generado por los actores locales, incluyendo su contribución a los procesos reproductivos de la vida en nuestras sociedades, así como su apoyo a profundizar la democracia y promover la comunalización, la conectividad y la renaturalización. Es importante que este reconocimiento conlleve a los GLR a innovar y a encontrar formas más inclusivas de distribuir los recursos financieros e integrar a todos los sectores: formal, informal e híbrido.

¿Cómo avanzar hacia una **arquitectura fiscal y de inversión adecuada** que pueda impulsar un desarrollo urbano y territorial más equitativo y sostenible?

Comunalizar

Defender, promover, crear e implementar instrumentos fiscales y financieros vinculados al suelo, la vivienda y los servicios que **utilicen y redistribuyan los recursos de forma más justa, progresiva y equitativa**. Entre ellos se encuentran mecanismos como la captación del valor de la plusvalía del suelo, estructuras tarifarias progresivas, subvenciones cruzadas, adopción de programas populares para facilitar la autoconstrucción de viviendas y la prestación de acceso gratuito a los servicios esenciales para los grupos más marginados.

Promover **alianzas estratégicas para fomentar formas más inclusivas de financiación de bienes y servicios e impulsar las iniciativas de coproducción de servicios desarrolladas por las comunidades**. Estas medidas incluyen prácticas de comunalización que implican alianzas entre habitantes, o alianzas entre el sector público y la sociedad civil, alianzas dentro del sector público como la remunicipalización, y también una mejor regulación y seguimiento de las alianzas público-privadas.

Asumir un papel activo en el s**eguimiento y la regulación de los mercados del suelo y la vivienda** para limitar la inversión especulativa y la mercantilización de los activos o servicios urbanos, así como para regular mejor el desarrollo urbano.

Reconocer y fomentar el valor de la **puesta en común de recursos y el uso de la financiación colectiva** promoviendo las cooperativas, el ahorro popular y los grupos de crédito que puedan contribuir a los proyectos comunitarios. Estos factores son cruciales para poder resistir ante las tendencias excluyentes arraigadas en la lógica del mercado y la mercantilización.

Cuidar

Utilizar los ingresos locales y movilizar los fondos y transferencias nacionales para facilitar **subvenciones cruzadas y promover ciudades y territorios que cuidan**. Proporcionar ayuda a las personas que necesitan cuidados y a las personas cuidadoras, a menudo poco o nada remuneradas y que suelen ser mujeres.

Reconocer el **valor añadido de los vínculos sociales existentes y de las redes de seguridad locales que prestan cuidados**. Promover alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, los colectivos y el sector privado a fin de ampliar el acceso a los servicios de cuidados y mejorar su calidad.

Renaturalizar

Revisar los impuestos locales para generar **ingresos verdes y adoptar incentivos financieros para apoyar las mejoras medioambientales** procurando no afectar negativamente a los grupos desfavorecidos.

Redirigir los **flujos de capital actuales y futuros hacia infraestructuras urbanas resilientes, ya sean nuevas o rehabilitadas** (por ejemplo, energía, transporte y edificios). Estos flujos deben dar prioridad a los procesos dirigidos a nivel local y estar orientados a los barrios pobres y a las zonas periféricas con el fin de invertir las arraigadas tendencias de desinversión y desigualdades.

Promover **alianzas locales, regionales y nacionales para financiar planes de mitigación y adaptación al clima**. También debería ponerse en común el apoyo de los fondos nacionales, la ayuda al desarrollo y los bancos multilaterales de desarrollo.

Adoptar **herramientas de financiación innovadoras para reducir la circulación de vehículos privados contaminantes**. Complementar estas medidas con inversiones en un transporte público más integrado y ecológico y en una movilidad suave.

Reforzar las alianzas con los ciudadanos y ciudadanas, la sociedad civil y las empresas locales para **lograr transiciones ecológicas más justas**. Estas medidas deben incluir la protección de las funciones sociales y ecológicas del suelo y la vivienda.

Democratizar

Facilitar el **seguimiento de los recursos públicos y de programas** en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la rendición de cuentas de cara a la sociedad.

Incluir **mecanismos de financiación para sostener iniciativas de democracia local**. Crear las condiciones necesarias para que los diversos grupos participen en los procesos de toma de decisiones mediante mecanismos como los presupuestos participativos y las consultas públicas.

Movilizar **recursos para impulsar las prácticas democráticas locales** reconociendo el valor que generan, por ejemplo, para facilitar la movilización colectiva, fomentar las redes comunitarias, reconocer los activos sociales que estas redes producen y tener en cuenta sus necesidades financieras.

Prosperar

Reunir **recursos para promover el trabajo y los medios de subsistencia dignos** que reconozcan las realidades, necesidades y aspiraciones locales. Ello incluye, por ejemplo, la gestión de las tasas de los derechos de licencia, el fomento de incentivos fiscales, los bonos de impacto social, las monedas sociales locales, las donaciones financiadas con una parte de los impuestos, el *crowdfunding*, la inversión de impacto social, el capital de riesgo social y los modelos económicos sociales, solidarios, verdes y circulares.

Examinar la viabilidad de las **coberturas o seguros de seguridad social** que contribuyan a ampliar la protección social a las formas de empleo más precarias, y especialmente a aquellas cuyas condiciones de trabajo se enmarcan en el ámbito de las competencias de los GLR.

Establecer **mecanismos de apoyo financiero a las actividades económicas locales formales e informales**, reconociendo el valor que generan para el desarrollo local y regional. Entre ellas se encuentran iniciativas como las cooperativas, los grupos de ahorro y las iniciativas de crédito popular.

Conectar

Promover **mecanismos de financiación y alianzas para reducir la brecha digital** proporcionando acceso gratuito a internet en espacios y edificios públicos, así como infraestructuras digitales en zonas marginadas y hasta ahora desconectadas. Ello podría incluir aplicar impuestos locales o nacionales sobre los operadores y las principales empresas de servicios de internet.

Reclamar y movilizar el financiamiento necesariopara el desarrollo y el funcionamiento de un sistema de transporte y de conectividad sólidos y equitativos. **Promover alianzas financieras a nivel local y nacional**, entre los sectores público y privado, apoyándose en un sistema adecuado de distribución de ingresos (pago por usuarios, impuestos, tasas y subvenciones).

Apoyar la **integración de los servicios de movilidad del sector formal, informal e híbrido** a través de sistemas de transporte inclusivos y multimodales y, si es posible, con mecanismos tarifarios y redistributivos integrados. Promover el reconocimiento, la regulación y la integración del valor generado por los operadores informales de movilidad.

Expandir

Revisar los **marcos fiscales nacionales intergubernamentales y las políticas de descentralización fiscal** para garantizar la localización de las finanzas. Pueden incluir una asignación adecuada de los gastos e ingresos, con la ayuda de los impuestos locales, las transferencias nacionales y los mecanismos de ecualización, así como el acceso subnacional a los préstamos.

Fortalecer **los ecosistemas financieros locales y las alianzas para transformar eficazmente los recursos en caminos hacia la igualdad**. Los sistemas deben garantizar a los GLR un grado significativo de poder de decisión sobre las finanzas. Es esencial contar con mecanismos adecuados de rendición de cuentas que impliquen a la población local en los procesos de monitoreo y evaluación.

Facilitar a los GLR y a los socios locales **el acceso a los fondos nacionales** (por ejemplo, a través de los bancos de desarrollo, los organismos de financiación de los gobiernos locales y agencias de financiamiento especializadas) **y a nuevas modalidades de financiación internacional** para invertir en planes y proyectos locales que promuevan la justicia social y una transición más ecológica.

5.5 Principio 5. El compromiso con el tiempo: pasado, presente y futuro

La noción de caminos invita inevitablemente a los GLR a replantear sus estrategias e intervenciones de manera que aborden los marcos temporales que perduren más allá de los ciclos electorales. Abordar las desigualdades implica reconocer las dificultades para resolver las disparidades urbanas y territoriales en una trayectoria a largo plazo y reconocer los tiempos adecuados. Para que realmente prosperen, los caminos hacia la igualdad que se analizan en este informe deben abordar de forma significativa cuestiones relacionadas con el pasado, el presente y el futuro.

Las desigualdades se han (re)producido durante largos períodos y a través de diferentes historias que sostienen las actuales asimetrías de poder, las diferencias estructurales y los patrones de exclusión. **Reconocer estos legados históricos desiguales es el primer paso crítico para llegar hasta las raíces de las desigualdades.** Por lo tanto, es fundamental emprender procesos de reparación activa relacionados con las dinámicas de exclusión y opresión creadas y sostenidas por las trayectorias coloniales, clasistas, racistas, capacitistas y patriarcales. Para los GLR esto implica, entre otras cosas: (a) considerar la distribución históricamente desigual, y en particular entre hombres y mujeres, de la carga de las actividades de cuidados, (b) responder a la intersección histórica entre la degradación medioambiental, la extracción insostenible de recursos naturales, el colonialismo y las desigualdades sociales, y (c) reparar activamente la distribución desigual de las amenazas relacionadas con el clima que afectan a las ciudades, y en particular a los habitantes de los asentamientos informales, las personas migrantes y los grupos históricamente marginados.

Las desigualdades contemporáneas se basan en estas trayectorias históricas, que también reflejan las formas en que las diferentes personas y grupos se relacionan con su uso actual del tiempo. **Prestar atención al tiempo en el presente invita a los GLR a abordar el problema de la pobreza de tiempo y la distribución desigual de la demanda y la escasez de tiempo que sufren personas de diferentes géneros, clases, razas, capacidades y edades.** A la hora de avanzar hacia una mejor conectividad urbana y territorial, los GLR deben prestar especial atención a la forma en que las infraestructuras y las inversiones ejercen presión desigual sobre el uso del tiempo en diferentes territorios y grupos sociales. Del mismo modo, las intervenciones para promover oportunidades de subsistencia dignas, una vivienda adecuada, más espacio público y mejores servicios también deberían permitir un uso más justo del tiempo, especialmente para ciertos grupos estructuralmente marginados.

Por último, **los GLR solo podrán hacer frente a las desigualdades si son audaces a la hora de planificar el futuro**. Los caminos que se han presentado solo serán posibles si se basan en visiones cocreadas y radicales de un futuro sostenible y más equitativo, lo que implica que los GLR deben adoptar medidas estratégicas para hacer frente a los problemas estructurales anteriormente mencionados, mientras apoyan las prácticas radicales sobre el terreno. **La sociedad civil organizada y las iniciativas colaborativas están creando alternativas mediante prácticas cotidianas para comunalizar, cuidar, conectar, prosperar, renaturalizar y democratizar.** Aunque aisladamente puedan parecer insuficientes, si se apoyan y difunden adecuadamente, pueden generar puntos de inflexión y contribuir a cambios estructurales. En otras palabras, los GLR pueden impulsar formas de incrementalismo radical y expandirlas, con el tiempo, de manera que transformen las visiones locales audaces en futuros más equitativos.

¿Cómo abordar de forma práctica el **tiempo** teniendo en cuenta las consideraciones del pasado, el presente y el futuro en la coconstrucción de los imaginarios colectivos?

Democratizar

Proporcionar apoyo a los grupos estructuralmente marginados para que puedan implicarse de forma significativa en los procesos democráticos y participativos, que deben ser **compatibles con las presiones y demandas de tiempo**.

Reconocer y apoyar las diferentes innovaciones democráticas que están surgiendo en los territorios y vincularlas a marcos legales, políticos y de planificación **que puedan servirles de base y expandirlas en el tiempo**. Ello debería conseguir que los sistemas democráticos sean más sólidos y resistentes a los cambios asociados a los ciclos políticos.

Comprometerse y promover **políticas antidiscriminatorias que aborden las desigualdades a largo plazo**, que suelen estar arraigadas espacial y culturalmente en los territorios, las instituciones y las prácticas sociales y culturales.

Cuidar

Promover políticas que reconozcan y redistribuyan las responsabilidades de cuidado y traten de abordar la **distribución históricamente desigual de la carga** asociada a la prestación de cuidados.

Desarrollar programas y políticas que compartan **las responsabilidades en la prestación de cuidados y que tengan en cuenta las desigualdades en el uso del tiempo de las personas.** Estos programas deberían proporcionar políticas concretas con implicaciones para el uso del tiempo desde una perspectiva de género, reforzando las capacidades de las personas para salir de las trampas de la pobreza.

Reimaginar un nuevo contrato social en el que las esferas reproductiva y productiva de la vida estén mejor integradas. Avanzar en la **prestación de servicios urbanos de forma que sean compatibles con los diversos usos del tiempo** y que tengan en cuenta la organización del ciclo de las tareas de cuidados.

Mejorar la conectividad física y digital a través de la promoción de **barrios funcionalmente mixtos** y ciudades pluricéntricas y compactas con el fin de reducir la necesidad de desplazarse y responder a las diversas necesidades de tiempo en relación con el trabajo y la prestación de cuidados.

Renaturalizar

Responder a la intersección histórica entre la degradación medioambiental, la extracción insostenible de recursos naturales y las desigualdades sociales, abordando la **distribución desigual de los riesgos relacionados con el clima** en las ciudades y los territorios.

Reforzar las iniciativas locales de manera que **produzcan un cambio sostenible a lo largo del tiempo para promover el incrementalismo radical** apoyando las acciones de renaturalización lideradas por la comunidad.

Promover **cambios rápidos y transformadores en las relaciones entre las ciudades y la naturaleza** con el fin de interrumpir las dependencias existentes y los procesos de carbonización, degradación ambiental y explotación.

Promover **planes de movilidad e infraestructuras limpias, activas e inclusivas** que tengan en cuenta las necesidades y aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

Conectar

Promover un acceso asequible e inclusivo al transporte público y a la infraestructura digital para superar la fragmentación urbana y **hacer frente a las desigualdades en el uso del tiempo**, especialmente para quienes viven en zonas marginadas o mal comunicadas.

Comunalizar

Prever procesos de **reparación activa para los grupos estructuralmente marginados** reconociendo sus reivindicaciones en relación con las desigualdades históricas en el acceso al suelo, la vivienda y los servicios básicos.

Facilitar la **multiplicación y la ampliación de las iniciativas para proporcionar acceso equitativo a viviendas colectivas, al suelo y a los servicios básicos**. Impulsar la continuidad y fomentar la expansión de las iniciativas que consigan un cambio sistémico a lo largo del tiempo y trabajen para proporcionar un acceso universal a la vivienda y los servicios.

Imaginar y activar **interacciones alternativas audaces entre el Estado, la sociedad civil y el mercado**, concibiendo los bienes comunes como principio fundamental para avanzar hacia una mayor igualdad.

Prosperar

Concebir modelos económicos alternativos que permitan un futuro sostenible, priorizando enfoques como **los modelos de economía social, solidaria, verde y circular** que promuevan una nueva relación con recursos como los residuos, la energía, los alimentos y el tiempo.

Impulsar y promover **el trabajo y los medios de subsistencia dignos que sean compatibles con las demandas y presiones sobre la disponibilidad del tiempo de las personas**, promoviendo así usos más justos y equitativos del tiempo y los recursos.

Expandir

Implementar mecanismos que fomenten **la colaboración a diferentes escalas para prever futuros alternativos**. Los retos del futuro requieren reformas estructurales a diferentes escalas. Las crisis estructurales exigen respuestas e imaginarios colectivos a diferentes escalas.

Introducir mecanismos a diferentes escalas para **impulsar e incrementar las prácticas locales de transformación radical**. Las iniciativas locales que contribuyen al avance de la igualdad deben impulsarse, expandirse y multiplicarse para alcanzar puntos de inflexión de cambio estructural y conseguir futuros urbanos más justos.

Contribuir a **cambiar las tendencias de desarrollo desigual en territorios espacialmente enclavados**, que suelen ser consecuencia de trayectorias de desigualdad a largo plazo. Ello requiere la creación de una visión nacional compartida para la cohesión territorial y programas regionales estratégicos centrados en las regiones marginadas.

6 Conclusiones

Las desigualdades son uno de los problemas más graves de nuestro tiempo. A pesar del compromiso adoptado en 2015 por la comunidad internacional, a través de la Agenda 2030, de «erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones» y de «combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos», las desigualdades siguen creciendo. Las desigualdades extremas aumentan, dividiendo y fragmentando a las comunidades, amenazando la convivencia social y socavando la democracia y la confianza en las instituciones públicas.

Abordar las desigualdades es urgente. Se trata de una condición previa para combatir las crisis sociales que exacerban los conflictos y la violencia, para garantizar transiciones justas y ecológicas que hagan frente a la emergencia climática, para responder a la creciente complejidad de los procesos migratorios, y para hacer frente al impacto desigual que tienen en nuestras sociedades las crisis como la de la COVID-19. En resumen, a pesar del aumento de la riqueza mundial, las desigualdades siguen siendo uno de los mayores obstáculos para asegurar el bienestar y garantizar una vida digna para todos y todas. **Combatirlas de manera eficaz depende de las opciones políticas que se tomen, lo que resulta esencial si queremos alcanzar el pleno respeto y el cumplimiento de una noción ampliada de los derechos humanos.**

Las desigualdades están siempre presentes en los espacios en los que viven las personas. Modeladas por las macrodinámicas estructurales, las desigualdades se manifiestan en el tejido urbano y territorial, en los barrios pobres, en las ciudades estancadas y en las regiones marginadas. **Eso significa que la configuración de un futuro más igualitario, justo y sostenible requiere planificación y políticas locales. Los GLR deben liderar estas iniciativas.** Modificar las tendencias estructurales que configuran las desigualdades (económicas, sociales, culturales y de gobernanza) requiere acciones que suelen ir más allá de las competencias y responsabilidades de los GLR. Sin embargo, los GLR tienen el deber de movilizar toda su capacidad para hacer frente a las manifestaciones de las desigualdades, así como poner todo su empeño en revertir las dinámicas que han originado estas desigualdades.

La igualdad significa mucho más que lograr una distribución más justa de la riqueza. Una noción ampliada y polifacética de la igualdad es fundamental para aplicar el enfoque adoptado por los ODS y otros marcos internacionales. El informe GOLD VI también ha optado por esta noción ampliada. **La lucha por la igualdad exige combatir el carácter interseccional y multidimensional de las desigualdades urbanas y territoriales, que tienden a agravarse y exacerbarse mutuamente.** Tal y como se ha comentado a lo largo del informe, esta tarea requiere iniciativas que hagan avanzar al menos cuatro dimensiones de la igualdad: una distribución más justa de las condiciones materiales para el bienestar, el reconocimiento recíproco de las múltiples identidades sociales, así como de su intersección, la participación política paritaria en procesos de toma de decisiones inclusivos y democráticos, y la solidaridad y el cuidado mutuo compartiendo las responsabilidades entre los ciudadanos y ciudadanas, y entre estos y la naturaleza.

GOLD VI se ha desarrollado como un esfuerzo colectivo para identificar y coproducir caminos de acción a través de los cuales los GLR, trabajando en colaboración con la sociedad civil, otros actores y distintos niveles de gobierno, puedan generar trayectorias alternativas de desarrollo. **Ningún nivel de gobierno, ni ningún actor, puede afrontar estos retos por sí solo. Conscientes de la compleja naturaleza multisectorial de las respuestas necesarias, se han debatido seis caminos que buscan romper con las acciones**

aisladas: *Comunalizar, Cuidar, Conectar, Renaturalizar, Prosperar y Democratizar*. Son trayectorias a través de las cuales es posible avanzar hacia un futuro más igualitario y fomentar las sinergias entre instituciones y comunidades. Proponen iniciativas políticas y de planificación basadas en experiencias concretas que ya han desencadenado un cambio transformador en ciudades y regiones de todo el mundo. Son iniciativas acumulativas y complementarias que apuntan a revertir la tendencia al aumento de las desigualdades. Juntas, pueden ayudar a lograr puntos de inflexión, a partir de los cuales estas acciones ya no son iniciativas puntuales sino marcadores de cambio estructural en el camino hacia sociedades y territorios más igualitarios.

Los cinco principios clave que se analizan en este capítulo final son:

- un enfoque basado en los derechos;
- formas alternativas de concebir y gestionar el espacio;
- una nueva cultura de gobernanza local;
- la búsqueda de financiación adecuada y, en muchos países, una revisión de la actual arquitectura de inversión; y
- un abordaje práctico del tiempo.

Estos cinco principios aportan un marco normativo común y una visión integrada que aglutina los diferentes caminos para impulsar un esfuerzo colectivo y conseguir ciudades y territorios más igualitarios. Esto es fundamental si la humanidad tiene como objetivo, entre otros: (a) mejorar las condiciones de vida en los asentamientos informales, (b) proporcionar acceso a una vivienda, agua y saneamiento adecuados a miles de millones de personas, (c) garantizar cuidados adecuados y servicios sociales para las personas más necesitadas, y proteger a los que cuidan de otros, (d) facilitar un trabajo digno, medios de movilidad y de conexión para todos, así como oportunidades y medios de subsistencia, (e) detener la degradación del medioambiente y aliviar la emergencia climática, sin trasladar la carga de este objetivo a las personas más vulnerables, y (f) luchar contra todas las formas de discriminación teniendo en cuenta la interseccionalidad de las formas estructurales de opresión.

Esta es la base de una democracia participativa dinámica que renueve el contrato social y siente las bases de un Pacto para el Futuro que establezca como principio básico la noción de cuidar a las personas, el planeta y el gobierno.

Las experiencias de los GLR y de los grupos de la sociedad civil que se analizan a lo largo del informe han demostrado el poder de la acción colectiva, que permite avanzar en los diferentes caminos hacia la igualdad. Para conseguirlo, en primer lugar, aceptan la diversidad de los actores implicados y, en segundo lugar, crean alianzas locales sólidas y se comprometen con los movimientos sociales y las iniciativas comunitarias. También trabajan para alcanzar sus objetivos tomando decisiones políticas que convierten la agenda de la igualdad en el pilar central del desarrollo urbano y territorial sostenible. Unas alianzas locales fuertes pueden transformar la gobernanza multinivel y hacer que sea más colaborativa y capaz de impulsar la ampliación de las innovaciones locales para proteger, de este modo, los bienes comunes y los ecosistemas. Estos compromisos políticos pueden ponerse en práctica imaginando futuros alternativos, más sostenibles y más justos; replanteando la gobernanza y las finanzas; reconociendo las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y ciudadanas y de los grupos con identidades diferentes; centrándose en los derechos y ampliándolos, y en general actuando de forma estratégica para promover transformaciones locales y estructurales.

La consecución de un futuro más igualitario, pacífico y sostenible solo será posible a través de la colaboración, de una visión colectiva y de acciones que movilicen el conjunto de fuerzas de nuestras comunidades.

Bibliografía

Capítulo 1
Referencias

Banco Mundial. «COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021», 2020. https://bit.ly/3qbpoWu.

Butcher, Stephanie, Camila Cociña, Christopher Yap, y Caren Levy. «Localising the Sustainable Development Goals: An Urban Equality Perspective». *International Engagement Brief #2*. Londres, 2021. https://bit.ly/3u47cz3.

CGLU, Metropolis y ONU-Habitat. "Beyond the Outbreak," 2020. https://bit.ly/3MP1f1A.

CMNUCC. «Combination of Climate Change and Inequality Increasingly Drives Risk». News, 2018. https://bit.ly/3CLCij9.

Crawley, Heaven. «Why understanding the relationship between migration and inequality may be the key to Africa's development». OECD Development Matters, 2018. https://bit.ly/3JkypE9.

Frediani, Alexandre Apsan. *Cities for Human Development: A Capability Approach to City-Making*. Rugby: Practical Action Publishing, 2021.

Metropolis, CGLU, y AL-LAs. «Cities for Global Health», 2022. https://bit.ly/3wclm2E.

Milanovic, Branko. «The higher the inequality, the more likely we are to move away from democracy». *The Guardian*, 2017. https://bit.ly/36lAWiQ.

OIT. «ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Eighth edition.» Ginebra, 2021. https://bit.ly/364fYFp.

ONU-Habitat. «World Cities Report 2016: Urbanization and Development - Emerging Futures», 2016. https://bit.ly/3qaczeY.

Oxfam International. «A deadly virus: 5 shocking facts about global extreme inequality», 2020. https://bit.ly/3ifdciY.

PNUD. «Coronavirus vs. inequality», 2020. https://bit.ly/3qahXP8.

Stephens, Carolyn. «Urban Inequities; Urban Rights: A Conceptual Analysis and Review of Impacts on Children, and Policies to Address Them». *Journal of Urban Health* 89, n.o 3 (2012): 464-85.

Yap, Christopher, Camila Cociña, y Caren Levy. «The Urban Dimensions of Inequality and Equality». GOLD VI Working Paper Series. Barcelona, 2021.

Capítulo 2
Notas de la infografía

(a) Lucas Chancel et al., «World Inequality Report 2022», 2022, https://bit.ly/3tVKOI4.

(b) ECOSOC, «Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (E/HLS/2022/57)», 2022, https://bit.ly/3xtCbYA.

(c) ECOSOC.

(d) Chancel et al., «World Inequality Report 2022».

(e) ONU DAES, «World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World» (Nueva York, 2020).

(f) «World Inequality Database», 2022, https://wid.world/.

(g) Banco Mundial, «POVcalNet», 2022, https://bit.ly/3wtaBKW.

(h) ONU DAES, «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision» (Nueva York, 2019), https://bit.ly/3L7nEWT.

(i) ONU-Habitat, «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization» (Nairobi, 2020).

(j) Banco Mundial, «Gini index - Brazil», Data, 2022, https://bit.ly/3QD9GyP; Chancel et al., «World Inequality Report 2022», 15.

Referencias

Aalbers, Manuel B., y Brett Christophers. «Centring Housing in Political Economy». *Housing, Theory and Society* 31, n.º 4 (2014): 373-94.

ACNUDH. «The Human Right to Adequate Housing (Fact Sheet No. 21)». Nueva York, 2009.

AIE, IRENA, ONU-DAES, Banco Mundial, y OMS. «Tracking SDG 7: The Energy Progress Report». Washington, DC, 2021. https://bit.ly/3NfbTir.

Alam, Khurshid, y Ajay Mahal. «Economic impacts of health shocks on households in low and middle income countries: a review of the literature». *Globalization and Health* 10 (2014): 1-18.

Amis, Philip. «Making Sense of Urban Poverty». *Environment and Urbanization* 7, n.º 1 (1995): 145-58.

Asamblea General de las Naciones Unidas. «A/75/148: La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación». Nueva York, 2020. https://bit.ly/3ZIPdg0.

———. Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015). https://bit.ly/3H8esC1.

Babinard, Julie. «Is Public Transport Affordable?» *World Bank Blogs*, 2014. https://bit.ly/3NuUClg.

Banco Mundial. «Bridging the Gap in Solid Waste Management : Governance Requirements for Results». Washington, DC, 2021.

———. «Mortality rate, under-5 (per 1,000 live births)». Data, 2022. https://bit.ly/3visHhs.

———. «POVcalNet», 2022. https://bit.ly/3wtaBKW.

———. «What a Waste Global Database». Data Catalog, 2022. https://bit.ly/3qzwCUy.

———. «World Bank Open Data». Data, 2022. https://bit.ly/3xXak3B.

———. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: Banco Mundial, 2009. https://bit.ly/3ucSF4d.

Beeckmans, Luce. «Editing the African city: reading colonial planning in Africa from a comparative perspective». *Planning Perspectives* 28, n.º 4 (2013): 615-27.

Bilal, Usama, Marcio Alazraqui, Waleska Caiaffa, Nancy Lopez-Olmedo, Kevin Martínez-Folgar, Jaime Miranda, Daniel A. Rodríguez, Alejandra Vives, y Ana Diez-Roux. «Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis». *The Lancet Planetary Health* 3, n.º 12 (2019): 503-10.

Bleynat, Ingrid, y Paul Segal. «Faces of inequality: a mixed methods approach to multidimensional inequalities». International Inequalities Institute Working Papers. Londres, 2021.

———. *Rostros de la desigualdad: Desigualdades multidimensionales en la Ciudad de México*. México: Oxfam México, 2020.

Bobo, Lawrence, James Johnson, Melvin Oliver, Reynolds Farley, Barry Bluestone, Irene Browne, Sheldon Danziger, et al. «Multi-City Study of Urban Inequality, 1992-1994: [Atlanta, Boston, Detroit, and Los Angeles]». Ann Arbor, 2008. https://bit.ly/3L1Fr16.

Bockarie, M. J., A. A. Gbakima, y G. Barnish. «It all began with Ronald Ross: 100 years of malaria research and control in Sierra Leone (1899-1999)». *Annals of Tropical Medicine & Parasitology* 93, n.º 3 (1999): 213-24.

Boeing, Geoff. «Online rental housing market representation and the digital reproduction of urban inequality». *Environment and Planning A: Economy and Space* 52, n.º 2 (2020): 449-68.

Bourdic, Loeiz, Serge Salat, y Caroline Nowacki. «Assessing cities: a new system of cross-scale spatial indicators». *Building Research & Information* 40, n.º 5 (2012): 592-605.

Brydon, Lynne, y Sylvia Chant. *Women in the Third World: Gender Issues in Rural and Urban Areas*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1989.

Burgers, Jack, y Sako Musterd. «Understanding Urban Inequality: A Model Based on Existing Theories and an Empirical Illustration». *International Journal of Urban and Regional Research* 26, n.º 2 (2002): 403-13.

Byanyima, Winnie. «We must end extreme inequality. Now.» World Economic Forum, 2014. https://bit.ly/3isqnxj.

Caistor Arendar, Ana, y Emma Seery. «Even it up: time to end extreme inequality». Oxford, 2014. https://bit.ly/3wtvRzZ.

Carrascal-Incera, Andre, Philip McCann, Raquel Ortega-Argilés, y Andrés Rodríguez-Pose. «UK interregional inequality in a historical and international comparative context». *National Institute Economic Review* 253 (2020): 4-17.

CASE. «Multidimensional Inequality Framework». Centre for Analysis of Social Exclusion, 2022. https://bit.ly/3qu72js.

CGLU. «GOLD IV: Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios». Barcelona, 2016. https://bit.ly/3wa5zkV.

———. «GOLD V: La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios». Barcelona, 2019. https://bit.ly/3leSkon.

BIBLIOGRAFÍA

Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, y Gabriel Zucman. «World Inequality Report 2022», 2022. https://bit.ly/3tVKOl4.

Chant, Sylvia, y Cathy McIlwaine. *Cities, Slums and Gender in the Global South: Towards a Feminised Urban Future*. Londres: Routledge, 2016.

Chen, C. C. «Spatial inequality in municipal solid waste disposal across regions in developing countries». *International Journal of Environmental Science & Technology* 7, n.º 3 (2010): 447-56.

Chen, Martha, y Victoria A. Beard. «Including the Excluded: Supporting Informal Workers for More Equal and Productive Cities in the Global South». World Resources Institute Working Paper. Washington, DC, 2018.

Cobham, Alex, y Andy Sumner. «Is It All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality». CGD Working Paper. Washington, DC, 2013. https://bit.ly/3qj2xbF.

Cocola-Gant, Agustín. «Gentrification and Displacement: Urban Inequality in Cities of Late Capitalism». En *Handbook of Urban Geography*, editado por Tim Schwanen y Ronald van Kempen. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

CONEVAL. «Medición de la pobreza», 2022. https://bit.ly/3L3paZs.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. «A/HRC/34/51: Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha». Ginebra, 2017. https://bit.ly/3lUG3l7.

Corfe, Scott. «What are the barriers to eating healthily in the UK?» Londres, 2018.

Cummings, Scott. «Recentralization: Community Economic Development and the Case for Regionalism». *The Journal of Small and Emerging Business Law* 8 (2004): 131-49.

Davis, Mike. *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*. Londres: Verso, 1990.

Deaton, Angus. «COVID-19 and Global Income Inequality». *LSE Public Policy Review* 1, n.º 4 (2021): 1-10.

DeLucca, Stefanie, y Christine Jang-Trettien. «"Not Just a Lateral Move": Residential Decisions and the Reproduction of Urban Inequality». *City & Community* 19, n.º 3 (2020): 451-88.

Dijkstra, Lewis, Enrique Garcilazo, y Philip McCann. «The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities». *Journal of Economic Geography* 15, n.º 5 (26 de julio de 2015): 935-49. https://doi.org/10.1093/jeg/lbv032.

Dodman, David, Hayleck Leck, Maria Rusca, y Sarah Colenbrander. «African Urbanisation and Urbanism: Implications for risk accumulation and reduction». *International Journal of Disaster Risk Reduction* 26 (2017): 7-15.

Elliott, Larry. «World Economic Forum publishes 14-point plan to tackle global inequality». *The Guardian*, 2015. https://bit.ly/3tq2EnK.

FAO, FIDA, UNICEF, PMA, y OMS. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome: Food and Agriculture Organization, 2021.

Ferreira, Francisco. «Inequality in the time of COVID-19». *IMF Finance and Development*, 2021. https://bit.ly/3luBmRd.

Fukuda-Parr, Sakiko. «Reducing Inequality – The Missing MDG: A Content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements». *IDS Bulletin* 41, n.º 1 (2010): 26-35.

Galster, George C., y Sean P. Killen. «The geography of metropolitan opportunity: A reconnaissance and conceptual framework». *Housing Policy Debate* 6, n.º 1 (1995): 7-43.

Garcilazo, Enrique, Ana Moreno-Monroy, y Joaquim Oliveira Martins. «Regional inequalities and contributions to aggregate growth in the 2000s: an EU vs US comparison based on functional regions Get access Arrow». *Oxford Review of Economic Policy* 37, n.º 1 (2021): 70-96.

Garcilazo, Enrique, y Joaquim Oliveira Martins. «New Trends in Regional Policy: Place-Based Component and Structural Policies». En *Handbook of Regional Science*, editado por Manfred Fischer y Peter Nijkamp. Berlín: Springer, 2020.

Gates, Shivonne, Fiona Gogescu, Chris Grollman, Emily Cooper, y Priya Khambhaita. «Transport and inequality: An evidence review for the Department for Transport». Londres, 2019.

Georgieva, Kristalina, y Ceyla Pazarbasioglu. «The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up». *IMF Blog*, 2021. https://bit.ly/3uqgupA.

Giles, Chris. «IMF warns on threat of income inequality». *Financial Times*, 2014. https://on.ft.com/3Ljxh4v.

Gobierno de Colombia. «Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal 2018». Dirección Nacional de Estadística, 2018. https://bit.ly/3txBMIC.

Gradín, Carlos. «Trends in Global Inequality Using a New Integrated Dataset». WIDER Working Paper, 2021.

Grant, Ursula. «Opportunity and Exploitation in Urban Labour Markets». ODI Briefing Paper. Londres, 2008. https://bit.ly/3Lizzk8.

Grant, Ursula, David Hulme, Karen Moore, y Andrew Shepherd. «Chronic Poverty Report 2004-05». Manchester, 2005. https://bit.ly/3Lsm2a7.

Guzman, Luis A., y Juan P. Bocarejo. «Urban form and spatial urban equity in Bogota, Colombia». *Transportation Research Procedia* 25 (2017): 4491-4506.

Harvey, David. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal, 2013.

———. «El derecho a la ciudad». *New Left Review* 53, n.º Nov/Dic (2008). https://bit.ly/2lOCVop.

———. *Social Justice and the City*. Athens: University of Georgia Press, 2009.

———. «The "New" Imperialism: Accumulation by Dispossession». *Socialist Register* 4 (2004). https://bit.ly/3lAkx7O.

Hasanbasri, Ardina, Talip Kilic, Gayatri Koolwal, y Heather Moylan. «Advancing gender equality through intra-household survey data collection on asset ownership and labor». *World Bank Data Blog*, 2021. https://bit.ly/3rVurLC.

Hirsch, Barry. «Income Distribution, City Size and Urban Growth: a Final Re-examination». *Urban Studies* 19, n.º 1 (1982): 71-74.

Hommann, Kirsten, y Somik Vinay Lall. *Which Way to Livable and Productive Cities? : A Road Map for Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: Banco Mundial, 2019.

Hunt, Caroline. «Child waste pickers in India: the occupation and its health risks». *Environment and Urbanization* 8, n.º 2 (1996): 111-18.

Iammarino, Simona, y Philip McCann. *Multinationals and Economic Geography: Location, Technology and Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

Ihlanfeldt, Keith R., y Benjamin Scafidi. «Whites' neighbourhood racial preferences and neighbourhood racial composition in the United States: evidence from the multi-city study of urban inequality». *Housing Studies* 19, n.º 3 (2004): 325-59.

Ihlanfeldt, Keith R., y Benjamin P. Scafidi. «The Neighbourhood Contact Hypothesis: Evidence from the Multicity Study of Urban Inequality». *Urban Studies* 39, n.º 4 (2002): 619-41.

Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). «Findings from the Global Burden of Disease Study 2017». Seattle, 2018.

Jolliffe, Dean, y Peter Lanjouw. «A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals». Washington, DC, 2015. https://bit.ly/3JBemSg.

Jones, Harry. «Equity in development: Why it is important and how to achieve it». ODI Working Papers. Londres, 2011.

Judd, Dennis. «The Rise of the New Walled Cities». En *Spatial Practices: Critical Explorations in Social/Spatial Theory*, editado por Helen Liggett y David C. Perry, 144-66. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

Kabeer, Naila. «"Leaving no one behind": the challenge of intersecting inequalities». En *World social science report, 2016: Challenging inequalities, pathways to a just world*, editado por UNESCO y ISSC, 55-58. París: UNESCO/ISSC, 2016.

Kaza, Silpa, Siddarth Shrikanth, y Sarur Chaudhary. «More Growth, Less Garbage». Washington, DC, 2021.

Keating, Gilles, Michael O'Sullivan, Anthony Shorrocks, James Davies, Rodrigo Lluberas, y Antonios Koutsoukis. «Global Wealth Report 2013». Zurich, 2013.

Keivani, Ramin. «A review of the main challenges to urban sustainability». *International Journal of Urban Sustainable Development* 1, n.º 1-2 (2010): 5-16.

Kombe, Wilbard Jackson, y Volker Kreibich. *Governance of informal urbanisation in Tanzania*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers, 2006.

Labonté, Ronald, y David Stuckler. «The rise of neoliberalism: how bad economics imperils health and what to do about it». *Journal of Epidemiology & Community Health* 70, n.º 3 (2016): 312-18.

Lakner, Christoph, y Branko Milanovic. «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession». Policy Research Working Paper. Washington DC, 2013. https://bit.ly/3JtGFSz.

Lawson, Max, Anam Parvez Butt, Rowan Harvey, Diana Sarosi, Clare Coffey, Kim Piaget, y Julie Thekkudan. «Unpaid and underpaid care work and the global inequality crisis». Oxford, 2020. https://bit.ly/37CJaDM.

Leiva, Fernando Ignacio. «Toward a Critique of Latin American Neostructuralism». *Latin American Politics and Society* 50, n.º 4 (2008): 1-25.

Levy, Caren. «Travel choice reframed: "deep distribution" and gender in urban transport». *Environment and Urbanization* 25, n.º 1 (2013): 47-63.

Li, Shi, Terry Sicular, y Finn Tarp. «Inequality in China: Development, transition, and policy». *WIDER Working Paper*, 2018.

Li, Zhihui, Mingqiang Li, S.V. Subramanian, y Chunling Lu. «Assessing levels and trends of child health inequality in 88 developing countries: from 2000 to 2014». *Global Health Action* 10, n.º 1 (2017).

Lipton, Michael. «Urban bias revisited». *The Journal of Development Studies* 20, n.º 3 (1984): 139-66.

Luxembourg Income Study. «Database», 2022. https://bit.ly/3y25h1T.

Lynch, Kenneth, Etienne Nel, y Tony Binns. «"Transforming Freetown": Dilemmas of planning and development in a West African City». *Cities* 101 (2020): 1-14.

Macdonald, Robert. «Precarious Work: The Growing Précarité of Youth». En *Routledge Handbook of Youth and Young Adulthood*, editado por Andy Furlong, 156-63. Londres: Routledge, 2016.

Madden, David, y Peter Marcuse. *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*. Londres: Verso, 2016.

Malpass, David. «Reversing the Inequality Pandemic: Speech by World Bank Group President David Malpass». Speeches & Transcripts, 2020. https://bit.ly/36up8uJ.

Martin, Reinhold, Susanne Schindler, y Jacob Moore. *The Art of Inequality: Architecture, Housing, and Real Estate*. Nueva York: The Temple Hoyne Buell Center for the Study of American Architecture, 2015.

Maxwell, Daniel, Carol Levin, y Joanne Csete. «Does urban agriculture help prevent malnutrition? Evidence from Kampala». *Food Policy* 23, n.º 5 (1998): 411-24.

McCann, Philip. «Globalisation, Multinationals and the BRIICS». En *Globalisation and Emerging Economies*, editado por Ralp Lattimore y Raed Safadi, 71-115. París: OECD Publishing, 2009.

———. *Modern Urban and Regional Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

———. «The Differential Economic Geography of Regional and Urban Growth and Prosperity in Industrialised Countries». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

McCann, Philip, y Zoltan J. Acs. «Globalization: Countries, Cities and Multinationals». *Regional Studies* 45, n.º 1 (2011): 17-32.

McCann, Philip, y Raquel Ortega-Argilés. «The UK "geography of discontent": narratives, Brexit and inter-regional "levelling up"». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 14, n.º 3 (2021): 545-64.

McGranahan, Gordon, y David Satterthwaite. «Urbanisation concepts and trends». Working Papers. Londres, 2014. https://bit.ly/3qkioXd.

McIntyre, D., D. Muirhead, y L. Gilson. «Geographic patterns of deprivation in South Africa: informing health equity analyses and public resource allocation strategies». *Health Policy and Planning* 17, n.º 1 (2002): 30-39.

Mitlin, Diana, Victoria A. Beard, David Satterthwaite, y Jillian Du. «Unaffordable and Undrinkable: Rethinking Urban Water Access in the Global South». World Resources Institute. *World Resources Institute Working Paper*, 2019. https://bit.ly/3D7cK07.

Moser, Caroline, y Linda Peake. *Women, Human Settlement and Housing*. Londres: Routledge, 1987.

Niño-Zarazúa, Manuel, Laurence Roope, y Finn Tarp. «Global Inequality: Relatively Lower, Absolutely Higher». *The Review of Income and Wealth* 63, n.º 4 (2016): 661-84.

Njoh, Ambe J. «Colonial Philosophies, Urban Space, and Racial Segregation in British and French Colonial Africa». *Journal of Black Studies* 38, n.º 4 (2008): 579-99.

Nnoko-Mewanu, Juliana. «Cities Forcibly Evict Residents in South Africa». Human Rights Watch, 2020. https://bit.ly/36MfRhl.

Nord, Stephen. «Income Inequality and City Size: An Examination of Alternative Hypotheses for Large and Small Cities». *The Review of Economics and Statistics* 62, n.º 4 (1980): 502-8.

Obeng-Odoom, Franklin. «Neoliberalism and the Urban Economy in Ghana: Urban Employment, Inequality, and Poverty». *Growth and Change* 43, n.º 1 (2012): 85-109.

OCDE. «Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising». París, 2011. https://bit.ly/36huWI8.

———. *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*. París: OECD Publishing, 2019.

———. *Productivity and Jobs in a Globalised World: (How) Can All Regions Benefit?* París: OECD Publishing, 2018. https://bit.ly/3D2jzz0.

OCDE, y Comisión europea. *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*. París: OECD Publishing, 2020. https://bit.ly/3iluGdM.

Office of National Satistics. «Life expectancy for local areas of the UK: between 2001 to 2003 and 2017 to 2019», 2020. https://bit.ly/3lHvfZU.

OIT. «Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition». Ginebra, 2018.

———. «World Employment and Social Outlook. Trends 2020». Ginebra, 2020. https://bit.ly/3qlMeVz.

OMS, y UNICEF. «Progresos en materia de agua para consumo, saneamiento e higiene en los hogares 2000-2020: cinco años después de la adopción de los ODS». Ginebra, 2021.

ONU. «Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable», 2019. https://bit.ly/3iE1GOk.

ONU-DAES. «SDG Indicators Database». Statistics, 2021. https://bit.ly/3LnmKVW.

———. «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision». Nueva York, 2019. https://bit.ly/3L7nEWT.

———. «World Urbanization Prospects 2018: Highlights», 2019. https://bit.ly/34Y7r6j.

ONU-Habitat. «Nueva Agenda Urbana». Quito, 2017. https://bit.ly/3XfsGqc.

———. «Forced Evictions. Global Crisis, Global Solutions: A Review Of the Status of Forced Evictions Globally Through the Work of the Advisory Group on Forced Evictions». Nairobi, 2011. https://bit.ly/3ktdJCg.

———. «Monitoring SDG Indicator 11.1.1». Nairobi, 2019. https://bit.ly/3qwGnT8.

———. «The Global Housing Affordability Challenge: A More Comprehensive Understanding of Housing Sector», 2019. https://bit.ly/3NesV06.

———. «Women and housing: Towards inclusive Cities». Nairobi, 2014.

———. «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization». Nairobi, 2020.

ONU-Mujeres. «Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en América Latina: Informe de Resultados». Panamá, 2020. https://bit.ly/3xJBryQ.

———. «Facts and figures: Ending violence against women», 2022. https://bit.ly/3iaQkkT.

OPHI. «Global Multidimensional Poverty Index». Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2022. https://bit.ly/3qupKb3.

Ortiz, Isabel, Sara Burke, Mohamed Berrada, y Hernan Saenz Cortes. «World Protests 2006-2013». Initiative for Policy Dialogue Working Paper. Nueva York, 2013. https://bit.ly/3qorF0t.

Ostry, Jonathan David, Andrew Berg, y Charalambos Tsangarides. «Redistribución, desigualdad, crecimiento». *Revista de Economía Institucional* 16, n.º 30 (2014). https://bit.ly/3w3x6nZ.

———. «Redistribution, Inequality, and Growth». IMF Staff Discussion Notes. Washington, DC, 2014. https://bit.ly/3IuPnhM.

Oxfam International. «Mega-rich recoup COVID-losses in record-time yet billions will live in poverty for at least a decade», 2021. https://bit.ly/3qses6R.

———. «Multidimensional Inequality Framework», 2022. https://bit.ly/3D5bf2a.

Pavan, Ronni, y Nathaniel Baum-Snow. «Inequality and City Size». *The Review of Economics and Statistics* 95, n.º 5 (2013): 1535-48.

Phillips, Ben. *How to Fight Inequality: (and Why That Fight Needs You)*. Londres: Wiley, 2020.

Piketty, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

———. *El capital en el siglo XXI. Madrid: Fondo de Cultura Económica*, 2014.

PMA, y FAO. «Hunger Hotspots. FAO-WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity: March to July 2021 Outlook». Rome, 2021. https://bit.ly/3ifyOvE.

PNUD. «Human Development Index (HDI)». Human Development Reports, 2022. https://bit.ly/3Ni3NFS.

———. «Human Development Reports», s. f. https://bit.ly/3qvtetz.

PNUD, Fundaçâo Joâo Pinheiro, y Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. «Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil», 2022. https://bit.ly/354lMOD.

Rakodi, Carole. «Expanding Women's Access to Land and Housing in Urban Areas». Washington, DC, 2014.

Ravallion, Martin. «What Might Explain Today's Conflicting Narratives on Global Inequality?» En *Inequality in the Developing World*, editado por Carlos Gradín, Murray Leibbrandt, y Finn Tarp, 18-48. Oxford: Oxford University Press, 2021.

Razvadauskas, Fransua Vytautas. «Income Inequality Ranking of the World's Major Cities». *Euromonitor International*, 2017. https://bit.ly/3D6ng7B.

Rede Nossa Sao Paulo, y Programa Cidades Sustentáveis. «Guia orientador para construção de mapas da desigualdade nos municípios brasileiros», 2020. https://bit.ly/3L4JJol.

Ritchie, Hannah, y Max Roser. «Outdoor Air Pollution». Our World in Data, 2019. https://bit.ly/3lHd079.

Roche, Jose Manuel, Lisa Wise, Dimitri Gugushvili, y Luisa Hanna. «The Lottery of Birth: Giving all children an equal chance to survive». Londres, 2015. https://bit.ly/36AXf41.

Rolnik, Raquel. *La guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Barcelona: Descontrol, 2018.

———. *Urban Warfare. Housing Under the Empire of Finance*. Londres: Verso, 2019.

Roy, Ananya. «Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning». *Journal of the American Planning Association* 71, n.º 2 (2005): 147-58.

Sabatini, Francisco, y Rodrigo Salcedo. «Gated communities and the poor in Santiago, Chile: Functional and symbolic integration in a context of aggressive capitalist colonization of lower-class areas». *Housing Policy Debate* 18, n.º 3 (2007): 577-606.

Samman, Emma, Jose Manuel Roche, Moizza Binat Sarwar, y Martin Evans. «"Leave no one behind" – five years into Agenda 2030: guidelines for turning the concept into action». Londres, 2021.

Sampson, Robert J., Jeffrey D. Morenoff, y Thomas Gannon-Rowley. «Assessing "Neighborhood Effects": Social Processes and New Directions in Research». *Annual Review of Sociology* 28 (2002): 443-78.

Sarkar, Somwrita, Peter Phibbs, Roderick Simpson, y Sachin Wasnik. «The scaling of income distribution in Australia: Possible relationships between urban allometry, city size, and economic inequality». *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science* 45, n.º 4 (2018): 603-22.

Satterthwaite, David. «Reducing urban poverty: constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change». *Environment and Urbanization* 13, n.º 1 (2001): 137-57.

Satterthwaite, David, Victoria A. Beard, Diana Mitlin, y Jilian Lu. «Untreated and Unsafe: Solving the Urban Sanitation Crisis in the Global South». World Resources Institute Working Paper. Washington, DC, 2019.

Satterthwaite, David, y Diana Mitlin. *Reducing urban poverty in the global South*. Londres: Routledge, 2014.

———. *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature*. Londres: Routledge, 2013.

Savage, Mike. *The Return of Inequality Social Change and the Weight of the Past*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2021.

Schragger, Richard. «Is a Progressive City Possible? Reviving Urban Liberalism for the Twenty-First Century». *Harvard Law & Policy Review*, 7 (2013): 231-52.

Scolaro, Brieanna. «LGBTI and the Sustainable Development Goals: Fostering Economic Well-Being». *LGBTQ Policy Journal*, 2020.

https://bit.ly/36etq90.

Sebastian, Renée, Abdelrahman Lubowa, Fiona Yeudal, Donald C. Cole, y Selahadin Ibrahim. «The association between household food security and urban farming in Kampala». En *Healthy City Harvests*, editado por Donald Cole, Diana Lee-Smith, y George Nasinyama, 69-88. Lima: Makerere University Press, 2008.

Seekings, Jeremy. «Race, Class, and Inequality in the South African City». En *The New Blackwell Companion to The City*, editado por Gary Bridge y Sophie Watson, 532-46. Oxford: Blackwell Publishing, 2011.

Sen, Amartya. «Equality of What?» En *The Tanner Lectures on Human Values*, 197-220. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

———. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial, 2021.

Simone, Abdoumaliq. «The social infrastructures of city Life in contemporary Africa». Discussion Paper. Uppsala, 2010.

Simpson, Rebecca. «Mapping recent inequality trends in developing countries». International Inequalities Institute Working Papers. Londres, 2018.

Skop, Emily, Paul A. Peters, Ernesto F. Amaral, Joseph E. Potter, y Wilson Fusco. «Chain Migration and Residential Segregation of Internal Migrants in the Metropolitan Area of São Paulo, Brazil». *Urban Geography* 27, n.º 5 (2006): 397-421.

Smith, Neil. «New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy». *Antipode* 34, n.º 3 (2002): 427-50.

Stephens, Carolyn, Marco Akerman, Sebastian Avle, Paulo Borlina Maia, Paulo Campanario, Ben Doe, y Doris Tetteh. «Urban equity and urban health: using existing data to understand inequalities in health and environment in Accra, Ghana and São Paulo, Brazil». *Environment and Urbanization* 9, n.º 1 (1997): 181-202.

Tach, Laura, y Allison Dwyer Emory. «Public Housing Redevelopment, Neighborhood Change, and the Restructuring of Urban Inequality». *American Journal of Sociology* 123, n.º 3 (2017): 686-739.

The Lancet Editorial. «COVID-19—break the cycle of inequality». *The Lancet* 6, n.º 2 (2021). https://bit.ly/3ipcgJe.

The Shift. «The Global Movement to Secure the Human Right to Housing». The Shift, 2022. https://bit.ly/3IBpAop.

UN-IGME. «United Nations Inter-agency Group for Child Mortality Estimation», 2022. https://bit.ly/3kic3bG.

UNESCO. «Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020: Inclusión y educación: todos y todas sin excepción». París, 2020. https://bit.ly/3ZLQiUX.

UNESCO, UNICEF, y Banco Mundial. «The State of the Global Education Crisis: A Path to Recovery», 2021. https://bit.ly/36AUEHU.

UNICEF. «COVID-19 and School Closures. One year of education disruption», 2021. https://bit.ly/35JbF2g.

UNICEF, y OMS. «WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene», 2022. https://bit.ly/3rTZYNS.

UNU-WIDER. «World Income Inequality Database», 2021. https://bit.ly/3xUV07k.

Venter, Christo, Anjali Mahendra, y Dario Hidalgo. «From Mobility to Access for All: Expanding Urban Transportation Choices in the Global South». World Resources Institute Working Paper, 2019.

Wacquant, Loïc. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity Press, 2007.

———. «Urban Outcasts: Stigma and Division in the Black American Ghetto and the French Urban Periphery». *International Journal of Urban and Regional Research* 17, n.º 3 (1993): 366-83.

Walker, Julian, Alexandre Apsan Frediani, y Jean-François Trani. «Gender, Difference and Urban Change: Implications for the Promotion of Well-Being?» *Environment and Urbanization* 25, n.º 1 (2013): 111-24.

Watson, Vanessa. «African urban fantasies: dreams or nightmares?» *Environment and Urbanization* 26, n.º 1 (2014): 215-31.

Werna, Edmundo, Ramin Keivani, y David Murphy. *Corporate Social Responsibility and Urban Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

Westphal, Michael, Lihuan Zhou, David Satterthwaite, y Sarah Martin. «Powering Cities in the Global South: How Energy Access for All Benefits the Economy and the Environment». World Resources Institute Working Papers. Washington, DC, 2017. https://bit.ly/3IsWojm.

WIEGO. «Informal economy», 2023. https://bit.ly/3WmxU1W.

Wilson, Shaun, y Norbert Ebert. «Precarious work: Economic, sociological and political perspectives». *The Economic and Labour Relations Review* 24, n.º 3 (2013): 263-78.

Woetzel, Jonathan, Ram Sangeeth, Jan Mischke, Nicklas Garemo, y Shirish Sankhe. «A blueprint for addressing the global affordable housing challenge», 2014. https://mck.co/3JGuYIi.

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO). «Waste Pickers», 2022. https://bit.ly/3Dao6jD.

«World Inequality Database», 2022. https://wid.world/.

Wratten, Ellen. «Conceptualizing urban poverty». *Environment and Urbanization* 7, n.º 1 (1995): 11-38.

Capítulo 3
Referencias

ACNUDH. «Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos», 2018. https://bit.ly/3yjfmWJ.

———. «Gobiernos locales y los derechos humanos», 2022. https://bit.ly/3afLwdC.

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. «Human rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally». Viena, 2021. https://bit.ly/3qNN97v.

Ajuntament de Barcelona. «Guia metodològica: Ciutat de drets humans. El model de Barcelona». Barcelona, 2018. https://bit.ly/3NHwqv7.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). https://bit.ly/3agdmXa.

———. Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 March 2018. The role of good governance in the promotion and protection of human rights (2018). https://bit.ly/3IUASEa.

———. «La administración local y los derechos humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos». Nueva York, 2019. https://bit.ly/3P1aX1k.

Banco Mundial - Grupo de Evaluación Independiente. «Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007». Washington, DC, 2008. https://bit.ly/37CL5sl.

Boex, Jamie, Benjamin Edwards, Jennifer Joel, Brittany Lane, Naledi Modisaatsone, Ammar Malik, y Guevera Yao. «Urban Service Delivery Assessment Framework». Washington, DC, 2014.

Boex, Jamie, y Serdar Yilmaz. «An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector». IDG Working Paper, 2010.

CGLU-CISDP. «Derecho a la Ciudad y Democracia Participativa», 2022. https://bit.ly/3nEMPFS.

———. «Gobiernos locales y derechos humanos», 2022. https://bit.ly/3bRL1H7.

CGLU. «A joint agenda for the Community of Practice on Transparency and Accountability for 2018», 2018. https://bit.ly/3uE9aGM.

———. «GOLD V: La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios». Barcelona, 2019. https://bit.ly/3IeSkon.

———. «Guía para la elaboración de informes subnacionales voluntarios». Barcelona, 2021. https://bit.ly/3IeTwbI.

CGLU, y ONU-Habitat. *Guidelines for Voluntary Local Reviews Volume 1: A Comparative Analysis of Existing VLRs*. Barcelona: CGLU y ONU-Habitat, 2020.

———. *Guidelines for Voluntary Local Reviews Volume 2: Towards a New Generation of VLRs: Exploring the Local-National Link*. Barcelona: CGLU y ONU-Habitat, 2021.

Dunsire, Andrew. «Manipulating social tensions: Collibration as an alternative mode of government intervention». *MPIfG Discussion Paper* 93, n.o 7 (1993).

Edwards, Michael, y David Hulme. «Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations». *World Development* 24, n.o 6 (1996): 961-73.

Gloppen, Siri, Lise Rakner, y Arne Tostensen. «Responsiveness to the concerns of the poor and accountability to the commitments to poverty reduction». CMI Working Paper. Bergen, 2003. https://bit.ly/3Os2Jj1.

Grupo de Desarrollo de Capacidades del PNUD. *Mutual Accountability Mechanisms: Accountability, Voice and Responsiveness*. Nueva York: PNUD, 2006.

GTF, y CGLU. «Towards the Localization of the SDGs. Sustainable and Resilient Recovery Driven by Cities and Territories». Barcelona, 2021. https://bit.ly/3IWaTfE.

GTF, ONU-Habitat, y PNUD. *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level*, 2016.

Lawrence, Thomas, y Roy Suddaby. «Institutions and Institutional Work». En *Handbook of Organization Studies*, editado por Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Tom Lawrence, y Walter R. Nord, 215-54. Londres: Sage Publications, 2006. https://bit.ly/3LqWWbh.

Leach, Melissa, Lyla Mehta, y Preetha Prabhakaran. «Gender Equality and Sustainable Development: A Pathways Approach». UN Women Discussion Papers, 2016. https://bit.ly/36VB1Kq.

Levy, Caren, Christopher Yap, y Y. Padan. «Glossary of terms». Development Workshop, Part II: COVID-19 and Post-Pandemic responses: laying the foundations for pathways to urban equality, 2020.

Mahendra, Anjali, Robin King, Jillian Du, Ani Dasgupta, Victoria A. Beard, Achilles Kallergis, y Kathleen Schalch. «Seven Transformations for More Equitable and Sustainable Cities». Washington, DC, 2021. https://bit.ly/36zLr2F.

BIBLIOGRAFÍA

OCDE. «Toward a Recommendation of the Council on Principles of Sound Public Governance. 54th session of the Public Governance Committee». París, 2016. https://bit.ly/3NwfhWh.

OCDE, y CGLU. «2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key findings». SNG-WOFI. París, 2019. https://bit.ly/3prmV8X.

ONU-Habitat. «Urban Governance, Capacity and Institutional Development». Nairobi, 2017. https://bit.ly/38iM7dj.

———. «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization». Nairobi, 2020.

ONU DAES. «What makes effective governance?», 2019. https://bit.ly/3wPDkcM.

SNG-WOFI. «SNG-WOFI Database», 2022. https://bit.ly/3vBMkQy.

Swilling, Mark. *The Age of Sustainability. Just Transitions in a Complex World*. London: Routledge, 2020.

Tonkiss, Fran. «City government and urban inequalities». *City* 24, n.o 1-2 (2020): 286-301.

Capítulo 4
Notas de la infografía

(a) ACNUDH, «Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context» (Nueva York, 2019), 3, https://bit.ly/3xUPTIY.

(b) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)», 2022, https://bit.ly/3aLwNqJ; Banco Mundial, «Population living in slums (% of urban population)», Data, 2022, https://bit.ly/32ZN2I7.

(c) OCDE, «Under Pressure: The Squeezed Middle Class» (París, 2019), https://bit.ly/3xPRSbf.

(d) OCDE.

(e) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)».

(f) Eduard Cabré y Sophia Torres, «Housing systems and urban and territorial inequalities - Bottom-up pathways to more equality-driven housing systems», GOLD VI Working Paper Series #21 (Barcelona, 2022).

(g) Leilani Farha, «Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context» (Nueva York, 2017).

(h) Farha.

(i) Farha; FEANTSA, «The 6th Overview of Housing Exclusion in Europe 2021», 2021, https://bit.ly/30B8yKo.

(j) Farha, «Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context»; FEANTSA, «The 6th Overview of Housing Exclusion in Europe 2021».

(k) ONU-Habitat y ACNUDH, «The Right to Adequate Housing: Fact Sheet No. 21/Rev.1» (Ginebra, 2009), https://bit.ly/3HThQiY; OCDE, «HC3.3. Evictions», OECD Affordable Housing Database (París, 2021), https://bit.ly/3xPTPV7.

(l) ONU-Habitat, «The Global Housing Affordability Challenge: A More Comprehensive Understanding of Housing Sector», 2019, https://bit.ly/3NesV06.

Referencias

Abizaid, Olga, y Federico Parra. «Waste pickers as public service providers in Bogotá, Colombia». En *Building Inclusive Cities: Highlights from the Inclusive Cities Project*, editado por Rhonda Douglas, 22-25. Manchester: WIEGO, 2017.

ACHIFAR. «Asociación Chilena de Farmacias Populares», 2022. https://bit.ly/3koCpZr.

Ayuntamiento de Barcelona. «Dret a l'habitatge». Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTB, 2022. https://bit.ly/3OHITSi.

———. «El 30 % de las nuevas viviendas será protegido». *Info Barcelona*, 2018. https://bit.ly/3KqmzYL.

———. «Expedient sancionador al fons inversor Azora per mantenir pisos desocupats». *Info Barcelona*, 2020. https://bit.ly/3vYosae.

———. «L'Ajuntament atura el cobrament dels lloguers del parc públic i crea una partida de 3,5 M€ per rebaixar les quotes de les persones que ho necessitin». Servei de Premsa, 2020. https://bit.ly/39dO9vt.

Ayuntamiento de Montreal. «Métropole mixte : les grandes lignes du Règlement», 2022. https://bit.ly/39eTUZQ.

Ayuntamiento de París. «Covid-19 : les informations utiles sur le logement». Actualité, 2021. https://bit.ly/3kpYzdL.

Ayuntamiento de Turín. «Regulation on governing the urban commons in the city of Torino». Beni Comuni, 2020. https://bit.ly/3Lsi29O.

Ayuntamiento de Valencia. «Vivenda», 2022. https://bit.ly/38FiP8U.

Bagotlo, Ofelia. «We also want greens in our meals: community gardens in the Philippines». *International Institute for Environment and Development*, 2021. https://bit.ly/3717P5c.

Banco Mundial. «The World Bank in Rwanda». Where We Work, 2021. https://bit.ly/3rZe6W8.

BBC News. «Chile protests: Is inequality becoming worse?» *Reality Check*, 2019. https://bbc.in/3krRkIL.

Berwin Leighton Paisner LLP, y London First. «Wasted Space to Living Place: Using Surplus Public Land for Housing in London». Londres, 2015. https://bit.ly/3rVcLQj.

Cabannes, Yves, y Barbara Lipietz. «Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics». *Environment and Urbanization* 30, n.º 1 (2018): 67–84.

Caldeira, Teresa. «Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south». *Environment and Planning D: Society and Space* 35, n.º 1 (2017): 3–20.

CGLU-CISDP. «Challenges and responses to COVID-19: A local perspective from Mexico City». News, 2020. https://bit.ly/3MAYNuP.

———. «Cities for the Right to Housing: The role of rights-inspired local action in addressing the housing crisis in the COVID-19 era». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

———. «Seoul's quest to bring human rights closer to citizens' lives: Interview with the Human Rights Department of Seoul's Metropolitan Government». News, 2019. https://bit.ly/3Myrdp2.

———. «Strengthening inhabitants' participation in slum upgrading processes through urban story-telling (Medellín)». News, 2019. https://bit.ly/3F1B5VL.

Cibrario, Daria. «Beyond health workers, millions more need better conditions to beat Covid-19». Public Services International, 2020. https://bit.ly/3pv0rSw.

Cibrario, Daria, y Vera Weghmann. «Access to quality local public services for all: a precondition to beat inequality». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

Cities for Adequate Housing. «Cities», 2021. https://bit.ly/3MCX9sr.

CLES. «Our Land: Final Report of the Liverpool City Region Land Commission». Manchester, 2021. https://bit.ly/37TieQD.

Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda. «Commoning for land and housing in Yangon». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

———. «Low-income housing finance from commercial banks in Nepal». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Cumbers, Andrew. *The Case for Economic Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2020.

Devis, Juliana, Emilie Maehara, y Diane Pialucha. «The Community Land Trusts movement in Europe: implementing public-civic partnerships in the production of affordable housing». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Gago, Veronica. «What are popular economies? Some reflections from Argentina». *Radical Philosophy* 2, n.º 2 (2018): 31–38.

Greater London Authority. «End Homelessness». Housing and Land, 2022. https://bit.ly/3s1tJfL.

Hall, David. «Definition of Public Services for the GI-ERSC Public Service Narrative Working Group», 2021.

Harrison, Philip, Edgar Pieterse, Suraya Scheba, y Margot Rubin. «Daily Practices of Informality Amidst Urban Poverty», 2018. https://bit.ly/371lGHy.

I-chia, Lee. «Ko introduces new housing policy». *Taipei Times*, 2019. https://bit.ly/3vruYXH.

Intendencia Montevideo. «25 años de la Cartera de Tierras para vivienda». Noticias, 2016. https://bit.ly/3koWq27.

———. «Se presentó el proyecto Fincas». Vivienda, 2019. https://bit.ly/3rYUpOu.

Karim, Naz, Ling Jing, J. Austin Lee, Ramu Kharel, Derek Lubetkin, Camille M. Clancy, Doris Uwamahoro, et al. «Lessons Learned from Rwanda: Innovative Strategies for Prevention and Containment of COVID-19». *Annals of Global Health* 87, n.º 1 (2021): 23.

Kishimoto, Satoko, y Olivier Petitjean. «Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation». Amsterdam y París, 2017. https://bit.ly/39eQiqK.

Koliulis, Alessio. «Defining and discussing the notion of commoning». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

Maassen, Anne, y Madeleine Galvin. «Rosario, Argentina Uses Urban Farming to Tackle Economic and Climate Crises». *World Resources Institute - Insights*, 2021. https://bit.ly/3wblwqT.

BIBLIOGRAFÍA

Mazzucato, Mariana, Rainer Kattel, Giulio Quaggiotto, y Milica Begovic. «COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities: An International Comparison», 2021. https://bit.ly/37MQQEb.

Mendes, Vanessa. «Cultural Occupations: Common Spaces. A report on the Occupation Bloc's construction within the Municipal Secretariat of Culture in São Paulo». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Micciarelli, Giuseppe. «Urban commons and urban commoning: political-legal practices from Naples, Bologna, and Torino». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Minuchin, Leandro, Julieta Maino, Maria Julia Bizzarri, Luciana Bertolaccini, Maria Victoria Gomez, y Camila Panero. «Municipal Logistics: Popular Infrastructures and Southern Urbanisms during the Pandemic», 2020. https://bit.ly/3vrQP1g.

MIT Program for Human Rights and Justice. «Displacement Research and Action Network», 2020. https://bit.ly/3OKltcU.

Mitlin, Diana, Victoria A. Beard, David Satterthwaite, y Jillian Du. «Unaffordable and Undrinkable: Rethinking Urban Water Access in the Global South». World Resources Institute. *World Resources Institute Working Paper*, 2019. https://bit.ly/3D7cK07.

Nyandekwe, Médard, Manassé Nzayirambaho, y Jean Baptiste Kakoma. «Universal health insurance in Rwanda: major challenges and solutions for financial sustainability case study of Rwanda community-based health insurance part I». *The Pan African Medical Journal* 37 (2020): 55.

OIT. «Decent work». Topics, 2022. https://bit.ly/3Kqo2yf.

———. «World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals». Ginebra, 2017. https://bit.ly/3MAU78f.

ONU-Hábitat. «Nueva Agenda Urbana». Naciones Unidas, 2017. https://bit.ly/3YdnILB.

———. «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization». Nairobi, 2020.

Panez Pinto, Alexander. «Re-building public ownership in Chile: social practices of the Recoleta commune and challenges to overcoming neoliberalism». En *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, editado por Satoko Kishimoto, Lavinia Steinfort, y Olivier Petitjean, 127-37. Amsterdam y París: Transnational Institute, 2020. https://bit.ly/38Bua9F.

Paquette Vassalli, Catherine. «Participatory neighborhood improvement programs: a way par excellence to promote greater urban and territorial equity from the bottom. Zooming onto Latin-American inspirational experience». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. «Slum Upgrading in Latin America». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

———. «The Right to Remain in Place». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

«Public Works Studio», 2022. https://bit.ly/3OKWneT.

Puigpinós, Jaume, y Amanda Fléty (CGLU-CISDP). «Local governments' caring for the youth: Protecting the rights of the child in the context of the COVID-19 pandemic». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Red CoHabitat. «Formalising land tenure without displacement: the Community Land Trust in informal urban contexts». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Rolnik, Raquel. *Urban Warfare. Housing Under the Empire of Finance*. Londres: Verso, 2019.

Satterthwaite, David. «Upgrading basic service provision in informal settlements: city led, community led and commoning». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

Satterthwaite, David, Victoria A. Beard, Diana Mitlin, y Jilian Lu. «Untreated and Unsafe: Solving the Urban Sanitation Crisis in the Global South». World Resources Institute Working Paper. Washington, DC, 2019.

Skinner, Caroline, Jenna Harvey, y Sarah Orleans Reed. «Supporting Informal Livelihoods in Public Space: A Toolkit for Local Authorities», 2018. https://bit.ly/3MIlwFn.

Slum Dwellers International. «Experiences in informal settlement upgrading: Zimbabwe & Namibia». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Stavrides, Stavros. *Common Space: The City as Commons*. Londres: Zed Books, 2016.

Taylor, Myfanwy. «"Being useful" after the Ivory Tower: combining research and activism with the Brixton Pound». *Area* 46, n.º 3 (2014): 305-12.

The Shift. «Make The Shift», 2022. https://bit.ly/3KtSzvk.

Weghmann, Vera. «Taking our public services back in house - A remunicipalisation guide for workers and trade unions», 2020. https://bit.ly/3MBDqcK.

WIEGO. «Policy Framework». Informal Economy, 2022. https://bit.ly/3vVrCvn.

WIEGO, y Asiye eTafuleni. «Public Space Trading Innovations in Delhi, India and Durban, South Africa». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

World Habitat. «Orangi Low-cost Housing and Sanitation Programme». World Habitat Awards, 2017. https://bit.ly/3vrdued.

Yap, Christopher, Camila Cociña, y Caren Levy. «The Urban Dimensions of Inequality and Equality». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

Capítulo 5
Notas de la infografía

(a) ECOSOC, «Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (E/HLS/2022/57)», 2022, https://bit.ly/3xtCbYA.

(b) Office of National Statistics, «Life expectancy for local areas of the UK: between 2001 to 2003 and 2017 to 2019», 2020, https://bit.ly/3lHvfZU; Usama Bilal et al., «Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis», *The Lancet Planetary Health* 3, n.o 12 (2019): 503-10.

(c) ECOSOC, «Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (E/HLS/2022/57)».

(d) UNESCO, UNICEF, y Banco Mundial, «The State of the Global Education Crisis: A Path to Recovery», 2021, https://bit.ly/36AUEHU.

(e) ECOSOC, «Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (E/HLS/2022/57)».

(f) ECOSOC.

(g) ECOSOC.

(h) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)», 2022, https://bit.ly/3aLwNqJ.

(i) ECOSOC.

(j) OIT, «Women do 4 times more unpaid care work than men in Asia and the Pacific», Care economy, 2018, https://bit.ly/3yiOVBt.

(k) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)».

(l) OMS, «Violence Against Women Prevalence Estimates, 2018» (Ginebra, 2021), https://bit.ly/3yiz3Pn.

(m) Chuck Collins et al., «Dreams Deferred: How Enriching the 1% Widens the Racial Wealth Divide» (Washington, DC, 2019), https://bit.ly/3yj3S6E; Institute for Policy Studies, «Racial Economic Inequality», Inequality, 2022, https://bit.ly/2ZflqfD.

(n) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)».

(o) ONU DAES, «Health Inequalities in Old Age», Department of Economic and Social Affairs programme on ageing, 2018, https://bit.ly/30nmY16.

(p) ONU DAES, «World Population Prospects 2019», Population Division, 2019, https://bit.ly/3wvYElK.

(q) ONU DAES, «Factsheet on Persons with Disabilities», Disability, 2022, https://bit.ly/3u23NI7.

(r) OIM, «World Migration Report 2020» (Ginebra, 2019), https://bit.ly/3rK927T.

Referencias

Addati, Laura, Umberto Cattaneo, Valeria Esquivel, y Isabel Valarino. «Care work and care jobs for the future of decent work». Ginebra, 2018. https://bit.ly/3J7Ukxm.

Agencia EFE. «La OMS alerta de que la pandemia no ha acabado y tampoco sus secuelas económicas», 2022. https://bit.ly/3j6selg.

Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. «Carta de Ciudades Educadoras», 2020. https://bit.ly/3iffrWU.

———. «Prácticas cívicas». Banco Internacional de Documentos de Ciudades Educadoras, 2018. https://bit.ly/3AL26vJ.

———. «Red de Innovación Educativa». Banco Internacional de Documentos de Ciudades Educadoras, 2019. https://bit.ly/3ihrSS9.

BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Bogotá. «Bogotá mi ciudad», 2021. https://bit.ly/3v4oHjo.

Banco Interamericano de Desarrollo. «Ciudades accesibles: ¿cómo diseñar ciudades aptas para personas con discapacidad?» Ciudades sostenibles, 2015. https://bit.ly/3LVs3vK.

Bango, Julio, y Patricia Cossani. «Hacia la construcción de Sistemas Integrales de Cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación», 2021. https://bit.ly/3OHGuGH.

Batthyány, Karina. *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Buenos Aires y Mexico DF: CLACSO Siglo XXI, 2020.

Bolis, Mara, Anam Parvez Butt, Emma Holten, Leah Mugehera, Nabil Abdo, y Maria Jose Moreno. «Los cuidados en tiempos del Coronavirus: Por qué el trabajo de cuidados debe ser un elemento central para un futuro feminista post COVID-19». Oxford, 2020. https://bit.ly/3EABFdi.

Bonal, Xavier, Yayo Herrero, Marina Canals, Ma Ángeles Cabeza, y Aina Masgoret. «Desigualdad socioespacial y acción educativa local en la construcción de ciudades que cuidan». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

Butt, Parvez, Dutta Savani, y L. Rost. «Unpaid Care, Intersectionality and the Power of Public Services». Oxford, s. f.

CEMR-CCRE. «European Charter for Equality of Women and Men in Local Life», 2006. https://bit.ly/3NG4yHW.

CEPAL-ECLAC. «La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe», 2020. https://bit.ly/3u2blEj.

———. «Panorama Social de América Latina», 2017.

CEPAL-ECLAC, y ONU-Mujeres. «CEPAL y ONU Mujeres: Sistemas integrales de cuidados son clave para la recuperación socioeconómica en América Latina y el Caribe». Santiago de Chile, 2020. https://bit.ly/3FBlVY6.

CGLU. «Decálogo para la era posterior a COVID-19». Barcelona, 2020. https://bit.ly/3F7eEAs.

CGLU, y PSI. «Strong local public services for a safe world». UCLG-PSI Joint Statement in the context of the Covid-19 pandemic, 2020. https://bit.ly/3LEFr7t.

CISCSA Ciudades Feministas. «Construyendo ciudades feministas: experiencias y acciones por el Derecho de las mujeres a la Ciudad y a territorios libres de violencias». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda. «Thailand Homeless Network». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Cruz, John Paul P., y Federico Batista Poitier. «Missing Pieces: Three Metropolis Break Down Barriers for Everyone». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

CUJAE-KNOW Habana. «Los retos del envejecimiento y la configuración de ciudades inclusivas: El caso habanero». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Duhl, Leonard, y K. Sánchez. «Ciudades saludables y proceso de planificación ciudadana», 1998.

Durán Heras, María Ángeles. «El futuro del cuidado: El envejecimiento de la población y sus consecuencias». *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo* 50 (2016): 114-27. https://bit.ly/3EyR51j.

Durán, María Ángeles. *La riqueza invisible del cuidado*. València: Universitat de València, 2018.

Durán, María Ángeles. «Ciudades que cuidan». En *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, editado por María Nieves Rico y Olga Segovia, 91-116. Santiago de Chile: CEPAL, 2017. https://bit.ly/37CbgPA.

Fakhry, Alia. «"Sanctuary Cities": How Do Cities Care for Newcomers? An Overview of Inclusive Local Responses to Migration». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

Falú, Ana. «Argentina – CISCSA: La pandemia: incertidumbres, violencias, cuidados, y género». HIC-AL, 2020. https://bit.ly/3joWrTa.

Falú, Ana María. «El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias». *Vivienda y Ciudad* 1 (2014): 10-28. https://bit.ly/3r3C95T.

Federici, Silvia. *El patriarcado del salario: críticas feministas al marxismo*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2018.

Foro Mundial de las Mujeres. «Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad». *Revista paz y conflictos* 5 (2012): 197-208. https://bit.ly/3rJ1NND.

Frediani, Alexandre Apsan, Camila Cociña, Gautam Bhan, Shuaib Lwasa, Jorge Peña Díaz, y Caren Levy. «Institutional Capabilities towards urban equality: Reflections from the KNOW Programme in Bangalore, Kampala and Havana». KNOW Working Paper Series. Londres, 2020. https://bit.ly/3K6ESC4.

Gilligan, Carol. *In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

Heritage, Zoë, y Mark Dooris. «Community participation and empowerment in Healthy Cities». *Health Promotion International* 24, n.º 1 (2009): 45-55. https://bit.ly/3LWLV1A.

Laparra Navarro, Miguel, y Laureano Martinez. «La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación». *Papers. Revista de Sociologia* 106, n.º 3 (2021): 467-94.

Marbán Gallego, Vicente, y Gregorio Rodríguez Cabrero. «Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea». Madrid, 2011. https://bit.ly/3LUEDeP.

McCann, Philip. «Access to Technology and Services across the EU Regional Divide». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Mizutori, Mami, y Maimunah Mohd Sharif. «COVID-19 demonstrates urgent need for cities to prepare for pandemics». *ONU-Habitat*, 2020. https://bit.ly/3xaSPfs.

Montaner Martorell, Josep Maria, y Zaida Muxí Martínez. «Usos del tiempo y la ciudad». Barcelona, 2011. https://bit.ly/44Er3Ga.

National Academies of Sciences, Engineering and Medicine. *Communities in Action: Pathways to Health Equity*. Washington, DC: The National Academies Press, 2017. https://bit.ly/3E1EFid.

Obando, Francisco, y Michael Keith. «Urban Health: Cities can care for people and enable them to care for others, making urban health possible». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

OCDE. *Delivering Quality Education and Health Care to All. Preparing Regions for Demographic Change*. París: OECD Publishing, 2021.

———. *Rural Well-being. Geography of Opportunities*. París: OECD Publishing, 2020.

OIM. «Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015». Ginebra, 2015. https://bit.ly/3FEjK7C.

———. «Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018». Ginebra, 2018. https://bit.ly/3HIAce1.

———. «Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020». Ginebra, 2020. https://bit.ly/3Fz36pN.

OIT. «Trabajadores domésticos en el mundo: Estadísticas mundiales y regionales y la extensión de la protección legal». Ginebra, 2013. https://bit.ly/3u32B0z.

OMS. «Age-friendly World». OMS Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores, 2022. https://bit.ly/3lucro1.

ONU-Agua. «Summary Progress Update 2021: SDG 6 - Water and sanitation for all». Ginebra, 2021. https://bit.ly/36bqbQy.

ONU DAES. «Population Division», 2022. https://bit.ly/3JIFSfT.

———. «World Population Prospects 2019». Population Division, 2019. https://bit.ly/3wvYEIK.

ONU-Habitat. «Gender and Prosperity of Cities, State of Women in Cities 2012/2013». Nairobi, 2013. https://bit.ly/36RVUX6.

———. «Local Inclusion of Migrants and Refugees. A Gateway to Existing Ideas, Resources and Capacities for Cities Across the World». Nairobi, 2021. https://bit.ly/3xKV2i4.

ONU-Mujeres. «Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: Informe de resultados globales». Nueva York, 2017. https://bit.ly/3P8JCLT.

———. «COVID-19: Emerging gender data and why it matters». Women Count, 2020. https://bit.ly/3LDnTbV.

ONU. «Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad», 2006. https://bit.ly/2MEvgpp.

———. «Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular», 2022. https://bit.ly/3hb8Xbn.

Orozco, Amaia. «Cadenas Globales de Cuidado». Género, Migración y Desarrollo. Santo Domingo, 2007. https://bit.ly/3F5ERz3.

Pan American Health Organization. «Roundtable on Urbanism and Healthy Living». En *50th Directing Council. CD50/19, Add. II (Eng.)*. Washington, DC, 2010.

Park, Hans. «The power of cities». ACNUR Innovación, 2016. https://bit.ly/3OstJ1X.

Peters, Susan, Susan Gabel, y Simoni Symeonidou. «Resistance, transformation and the politics of hope: imagining a way forward for the disabled people's movement». *Disability & Society* 24, n.º 5 (2009): 543-56.

Picchio, Antonella. «Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida». En *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona, 2001.

Pichincha Humana. «Programas y Proyectos Especiales», 2022. https://bit.ly/3riinUq.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. «Migration Experiences in China and other Asian countries». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

PNUD. «Los impactos económicos del COVID-19 y las desigualdades de género: Recomendaciones y lineamiento de políticas públicas». Panamá, 2020. https://bit.ly/3OFDM4e.

PNUD, OIT, y OIM. «Guía de Planificación: Mujeres migrantes y medios de vida», 2021. https://bit.ly/3vAPJiL.

Pollo, Julieta, Ana Falú, y Virginia Franganillo. «Transformar los cuidados, ampliar la autonomía feminista». CISCSA Ciudades Feministas, 2021. https://bit.ly/3Kv5Rsf.

Prado, Antonio, y Vera Kiss. «Urbanización e igualdad: Dos dimensiones clave para el desarrollo sostenible de América Latina». En *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, editado por María Nieves Rico y Olga Segovia, 45-95. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

PUCP, y CENCA. «Ollas comunes en Lima, Perú: Combatiendo el hambre». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

BIBLIOGRAFÍA

Puigpinós, Jaume, y Amanda Fléty (CGLU-CISDP). «Local governments' caring for the youth: Protecting the rights of the child in the context of the COVID-19 pandemic». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

———. «Local governments' shifting approaches to urban security: The role of care in advancing peace culture and social justice». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

———. «Reinventing and expanding social assistance to vulnerable groups in the wake of the COVID-19 crisis». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Radio Pichincha. «Prefectura de Pichincha cuida la salud de la comunidad». Pichincha Comunicaciones EP, 2021. https://bit.ly/3KvorjL.

Red CoHabitat. «Community-led Housing: a driver of social inclusion for vulnerable urban populations». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Rico, María Nieves, y Olga Segovia. *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

Sallé, María Ángeles, y Laura Molpeceres. «Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados. Prácticas inspiradoras en América Latina y el Caribe», 2018. https://bit.ly/30HAcqf.

Sánchez de Madariaga, Inés. «Vivienda, movilidad y urbanismo para la igualdad en la diversidad: ciudades, género y dependencia». *Ciudad y territorio. Estudios territoriales* 41, n.º 161-162 (2009): 581-97.

Segovia Marín, Olga. «Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público». En *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, editado por Ana Falú, 145-62. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2009. https://bit.ly/3Mmcs8K.

———. «Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en América Latina: Informe de Resultados». Panamá, 2020. https://bit.ly/3xJBryQ.

Tronto, Joan C. «An Ethic of Care». *Generations: Journal of the American Society on Aging* 22, n.º 3 (1998): 15-20.

———. *Caring democracy: Markets, equality, and justice*. Nueva York: New York University Press, 2013.

UNESCO. «Assessment tool for inclusive cities». Jakarta, 2017. https://bit.ly/37EjhUq.

UNICEF. «COVID-19 and School Closures. One year of education disruption», 2021. https://bit.ly/35JbF2g.

Vicente, Sandra. «Tim Gill: "Garantir un estiu de joc és un reconeixement als sacrificis que els infants han fet durant la pandèmia"». *El Diari de l'Educació - Educa.Barcelona*, 2021. https://bit.ly/3MD1UTy.

Walker, Julian. «Disability, Care, and the City». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

———. «Ambient air pollution: a global assessment of exposure and burden of disease». Ginebra, 2016. https://bit.ly/3uC6KJT.

———. «Hidden cities: unmasking and overcoming health inequities in urban settings». Ginebra, 2010. https://bit.ly/3O2MGYT.

———. «World report on disability». Ginebra, 2011.

WIEGO, y Asiye eTafuleni. «Public Space Trading Innovations in Delhi, India and Durban, South Africa». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Yap, Christopher, Camila Cociña, y Caren Levy. «The Urban Dimensions of Inequality and Equality». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

Zueras, Pilar, Elisenda, y Rentería. «La esperanza de vida libre de enfermedad no aumenta en España». *Perspectives Demogràfiques* enero 21, n.º 22 (2021): 1-4. https://bit.ly/3roM3PD.

Capítulo 6
Notas de la infografía

(a) Luis A. Guzmán, Daniel Oviedo, y Ana Marcela Ardila, «La política de transporte urbano como herramienta para disminuir desigualdades sociales y mejorar la calidad de vida urbana en Latinoamérica», 2019, https://bit.ly/3ML4XJi.

(b) Juan Vargas et al., «Urban growth and access to opportunities: a challenge for Latin America» (Bogotá, 2017), https://bit.ly/3lJZpmc.

(c) David P. Ashmore et al., «Gauging differences in public transport symbolism across national cultures: implications for policy development and transfer», *Journal of Transport Geography* 77 (2019): 26-38.

(d) OMS, «Road traffic injuries», Fact Sheets, 2022, https://bit.ly/2DpfeZ1.

(e) McKinsey & Company, «Urban transportation systems of 25 global cities», 2021, https://mck.co/3RtS5tD; UITP, «Key insights into transforming the informal transport sector», 2021, https://bit.ly/3O2gq6X.

(f) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)», 2022, https://bit.ly/3aLwNqJ.

(g) Julie Babinard, «Is Public Transport Affordable?», *World Bank Blogs*, 2014, https://bit.ly/3NuUCIg.

(h) Thet Hein Tun et al., «Informal and Semiformal Services in Latin America: An Overview of Public Transportation Reforms», 2020, https://bit.ly/3yxowid.

(i) John Hine, «Transport and Employment in International Development», 2019, https://bit.ly/3PpuDfx.

(j) ITU, «Measuring digital development: Facts and figures 2021», 2021, https://bit.ly/3PDV0PI.

(k) ECOSOC, «Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (E/HLS/2022/57)», 2022, https://bit.ly/3xtCbYA.

(l) ITU, «Measuring digital development: Facts and figures 2021».

Referencias

Acuto, Michele. «Digital connectivity and the COVID-19 "forced experiment"». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Adamtey, Nicholas. «Informal Economy Budget Analysis: Accra Metropolis». WIEGO Working Paper. Cambridge, 2015. https://bit.ly/3asYXGQ.

Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad. «ENISA Threat Landscape 2021», 2021. https://bit.ly/3yV80KG.

Agyemang, Kwabena Koforobour, Regina Obilie Amoako-Sakyi, Kwabena Barima Antwi, Collins Adjei Mensah, y Albert Machistey Abane. «Transit oriented development: theory and implementation challenges in Ghana». *Journal of Land Use, Mobility and Environment* 13, n.º 3 (2020): 409-25.

Aljoufie, M., M. Zuidgeest, M. Brussel, y M. van Maarseveen. «Urban Growth and Transport: Understanding the Spatial Temporal Relationship». *WIT Transactions on The Built Environment* 116 (2011): 315-28. https://bit.ly/3LSXHKh.

Allam, Zaheer, y Peter Newman. «Redefining the Smart City: Culture, Metabolism and Governance». *Smart Cities* 1, n.º 1 (2018): 4-25.

Almirall, Esteve. «Redefining connectivity - implications for LRGs». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

Ashmore, David P., Dorina Pojani, Roselle Thoreau, Nicola Christie, y Nicholas A.Tyler. «Gauging differences in public transport symbolism across national cultures: implications for policy development and transfer». *Journal of Transport Geography* 77 (2019): 26-38.

Atkinson, Rowland, y Bruce Tranter. «Outside Society? The social implications of gated and secured neighbourhoods in Australia». Centre for Urban Research (CURB) Working Paper. York, 2011. https://bit.ly/3MFVW4h.

Banco Mundial. «Informe sobre el desarrollo mundial: Dividendos Digitales.» Washington, DC, 2016. https://bit.ly/3wKMBSi.

———. «Closing the Gap: Gender, Transport, and Employment in Mumbai. Mobility and Transport Connectivity». Policy Note. Washington, DC, 2021. https://bit.ly/3GusgVw.

Behrens, Roger, Saksith Chalermpong, y Daniel Oviedo. «Informal paratransit in the Global South». En *The Routledge Handbook of Public Transport*, editado por Corinne Mulley, John D. Nelson, y Stephen Ison. Londres: Routledge, 2021.

Bernstock, Penny. *Olympic Housing: A Critical Review of London 2012's Legacy*. Surrey: Ashgate, 2014.

Bostock, Lisa. «Pathways of disadvantage? Walking as a mode of transport among low-income mothers». *Health & Social Care in the Community* 9, n.º 1 (2001): 11-18.

Bourn, Richard. «Transport and Poverty: A Literature Review». Londres, 2012. https://bit.ly/3Nv6T8L.

Brannon, Monica M. «Data-driven divides: Smart cities and techno-racial segregation». En *Handbook of Emerging 21st-Century Cities*, editado por Kris Bezdecny y Kevin Archer, 342-63. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

Calnek-Sugin, Talia, y Catarina Heeckt. «Mobility for the Masses: The essential role of informal transport in the COVID-19 recovery». *LSE Cities Blog*, 2020. https://bit.ly/3sW8ufP.

Calzada, Igor, Marc Pérez-Batlle, y Joan Batlle-Montserrat. «People-Centered Smart Cities: An exploratory action research on the Cities' Coalition for Digital Rights». *Journal of Urban Affairs*, 2021. https://bit.ly/3wImagP.

Carlton, Ian, y William Fleissig. «Advancing Equitable Transit-Oriented Development: Steps to Avoid Stalled Equitable TOD Projects». Nueva York, 2014. https://bit.ly/3LF1QkE.

Cavoli, Clemence, Yasmina Yusuf, Daniel Oviedo, Beatriz Mella Lira, Braima Koroma, y Peter Jones. «Transitions to Sustainable Urban Mobility. Participatory policy planning». Freetown, 2021. https://bit.ly/3a8bi2T.

CGLU. «Decálogo para la era posterior a COVID-19». Barcelona, 2020. https://bit.ly/3F7eEAs.

———. «Smart cities study 2021». Barcelona, 2021.

CGLU Ciudades digitales. «Digital Villages: Guaranteeing digital connectivity in peripheral areas». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

CGLU Foro mundial de ciudades intermedias. «Kütahya Declaration of Intermediary Cities of the World», 2021. https://bit.ly/3zb84pl.

Chant, Sylvia, y Kerwin Datu. «Women in Cities: Prosperity or Poverty? A Need for Multi-dimensional and Multi-spatial Analysis». En *The City in Urban Poverty*, editado por Charlotte Lemanski y Colin Marx, 39-63. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

Chen, Jieh-Haur, Ha Thi Thu Nguyen, Chien-Cheng Chou, Jui-Pin Wang, y Ting-Kwei Wang. «Transit-Oriented Development: Exploring Citizen Perceptions in a Booming City, Can Tho City, Vietnam». *Sustainability* 13, n.º 3 (2021): 1-14.

Cieśla, Maria, Sandra Kuśnierz, Oliwia Modrzik, Sonia Niedośpiał, y Patrycja Sosna. «Scenarios for the Development of Polish Passenger Transport Services in Pandemic Conditions». *Sustainability (Switzerland)* 13, n.º 18 (2021).

Ciommo, Floridea Di. «Rights and claims for metropolitan mobility». Metropolis Observatory. Barcelona, 2020. https://bit.ly/3lQQjEo.

Clarke, Rory, y Claire MacDonald. «Can healthcare policy and technology heal rural-urban divides?» *OECD Observer*, 2018. https://bit.ly/3z0K5JV.

Comisión europea. «Administración electrónica y servicios públicos digitales». Configurar el futuro digital de Europa, 2022. https://bit.ly/3DqDutS.

———. «Salud electrónica». Configurar el futuro digital de Europa, 2022. https://bit.ly/3XTRnZz.

———. «Servicios y entornos públicos digitales». Configurar el futuro digital de Europa, 2022. https://bit.ly/3kTBtz0.

Crenshaw, Kimberle. «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum* 1989, n.º 1 (1989).

Dávila, Julio. «Medellín's low-carbon Metrocables. Lifting informal barrios out of poverty». *ReVista. Harvard Review of Latin America* 20 (2021): 1-8.

Desakota Study Team. «Re-Imagining the Rural-Urban Continuum: Understanding the Role Ecosystem Services Play in the Livelihoods of the Poor in Desakota Regions Undergoing Rapid Change». Katmandú, 2008.

Eurostat. «Disability statistics - poverty and income inequalities». Statistics Explained, 2020. https://bit.ly/3MU5Uiv.

Ezeadichie, Nkeiru Hope, Uloma Jiburum, Vincent Aghaegbunam Onodugo, Chioma Agatha Onwuneme, y Attama Kingsley. «Integrating Home-Based Enterprises in Urban Planning: A Case for Providing Economic Succour for Women of Global South». *Berkeley Planning Journal* 30, n.º 1 (2018): 82-101.

Farvacque-Vitkovic, Catherine, Lucien Godin, Hugues Leroux, Florence Verdet, y Roberto Chavez. *Street Addressing and the Management of Cities*. Washington, DC: Banco Mundial, 2005. https://bit.ly/3z1AEtK.

Flues, Verena, Marina Moscoso, Thomas van Laake, Lina Marcela Quiñones, Carlosfelipe Pardo, y Darío Hidalgo. «Sustainable Urban Mobility in Latin America: assessment and recommendations for mobility policies». Bogotá, 2020. https://bit.ly/3LHNoZh.

Galperin, Hernan, y M. Fernanda Viecens. «Connected for Development? Theory and evidence about the impact of Internet technologies on poverty alleviation». *Development Policy Review* 35, n.º 3 (2017): 315-36.

Gates, Shivonne, Fiona Gogescu, Chris Grollman, Emily Cooper, y Priya Khambhaita. «Transport and inequality: An evidence review for the Department for Transport». Londres, 2019.

Gauvin, Laetitia, Michele Tizzoni, Simone Piaggesi, Andrew Young, Natalia Adler, Stefaan Verhulst, Leo Ferres, y Ciro Cattuto. «Gender gaps in urban mobility». *Humanities and Social Sciences Communications* 7, n.º 1 (2020): 1-13.

Geurs, Karst T., y Bert van Wee. «Accessibility Evaluation of Land-Use and Transport Strategies: Review and Research Directions». *Journal of Transport Geography* 12, n.º 2 (2004): 127-40.

Goncalves, Gloria, Tiago Oliveira, y Frederico Cruz-Jesus. «Understanding individual-level digital divide: Evidence of an African country». *Computers in Human Behavior* 87 (2018): 276-91.

González, Alejandra, Sivan Pätsch, y Katja Henttonen. «Decidim. Free Open-Source participatory democracy for cities and organizations», 2022. https://bit.ly/3z4lSSS.

Grube-Cavers, Annelise, y Zachary Patterson. «In order to keep mass transit accessible, we must understand the relationship between gentrification and public transportation». *LSE Politics and Policy*, 2014. https://bit.ly/3LzhH4g.

Guzmán, Luis A., Daniel Oviedo, y Ana Marcela Ardila. «La política de transporte urbano como herramienta para disminuir desigualdades sociales y mejorar la calidad de vida urbana en Latinoamérica», 2019. https://bit.ly/3ML4XJi.

Habitat International Coalition. «"Smart Cities" for Whom? Addressing Digital Connectivity in India». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Hall, Peter. *Cities in Civilization*. Londres: Widenfeld & Nicholson, 1998.

Hasan, Md. Musleh Uddin, y Julio D. Dávila. «The politics of (im)mobility: Rickshaw bans in Dhaka, Bangladesh». *Journal of Transport Geography* 70, n.º C (2018): 246-55.

Hernandez, Daniel Oviedo, y Julio D. Dávila. «Transport, urban development and the peripheral poor in Colombia — Placing splintering

urbanism in the context of transport networks». *Journal of Transport Geography* 51 (2016): 180-92.

Hess, Daniel Baldwin, y Peter A. Lombardi. «Policy Support for and Barriers to Transit-Oriented Development in the Inner City: Literature Review». *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 1887, n.º 1 (2004): 26-33.

Hobbs, Jason, Carolina Baima, y Renata Seabra. «Transit Oriented Development: How to Make Cities More Compact, Connected and Coordinated: Recommendations for Brazilian Municipalities», 2021. https://bit.ly/3Mlo46C.

Hotor, Dominic Edem. «The Use of Public Transport Services by Residents in the Accra Metropolitan Area». University of Ghana, 2017.

Iammarino, Simona, Andrés Rodríguez-Pose, y Michael Storper. «Why Regional Development matters for Europe's Economic Future». European Commission Working Papers, 2017. https://bit.ly/3wS9KD6.

IDB, Nesta, PNUD, Unión Europea, y Robert Bosch Stiftung. «Consul Project», 2022. https://bit.ly/3MMrDbU.

Iglesias, Borja M. «Challenges and opportunities of regional connectivity and local accessibility in intermediary cities in the Global North and South». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Institute for Transportation and Development Policy. «Rio de Janeiro», 2016. https://bit.ly/3GeVirM.

International Transport Workers' Federation. «The Power of Informal Transport», 2017. https://bit.ly/3wSKjAm.

ITU. «Measuring digital development: Facts and figures 2021», 2021. https://bit.ly/3PDV0PI.

———. «Digital Development Dashboard», 2022. https://bit.ly/3sTNmaf.

Jensen, Robert. «The Digital Provide: Information -Technology, Market Performance, and Welfare in the South Indian Fisheries Sector». *Quarterly Journal of Economics* 122, n.º 3 (2007): 879-924.

Jimmy, Eunice Nthambi. «Spatial Fragmentation in Nairobi City: the Elephant in the Room». *Urbanet*, 2021. https://bit.ly/3PF1vBV.

Jong, Petra A. De, Philip McCann, y Aleid E. Brouwer. «Moving up and down the urban hierarchy: age-articulated interregional migration flows in the Netherlands». *The Annals of Regional Science* 57 (2016): 145-64.

Kaufman, Sarah M., Christopher F. Polack, y Gloria A. Campbell. «The Pink Tax on Transportation: Women's Challenges in Mobility». Nueva York, 2018. https://bit.ly/3lHeFQS.

Klopp, Jacqueline M., y Clemence M. Cavoli. «The paratransit puzzle Mapping and master planning for transportation in Maputo and Nairobi». En *Urban Mobilities in the Global South*, editado por Tanu Priya Uteng y Karen Lucas. Londres: Routledge, 2017.

Lane, Brittany Giroux. «Governance of Inclusive Transit-Oriented Development in Brazil». World Resources Institute Working Paper. Washington, DC, 2017. https://bit.ly/3yTspzT.

Levy, Caren. «Travel choice reframed: "deep distribution" and gender in urban transport». *Environment and Urbanization* 25, n.º 1 (2013): 47-63.

Liem, Wol-san. «The Pandemic, Local Public and Union Funding Transport Responses. Part I: The Global North», 2020. https://bit.ly/3a9oeWg.

———. «The Pandemic, Local Public and Union Funding Transport Responses. Part II:The Global South», 2021. https://bit.ly/3GdlG5A.

Litman, Todd. «Evaluating Public Transportation Local Funding Options». *Journal of Public Transportation* 17, n.º 1 (2014): 43-74.

Lucas, Karen. «Transport and social exclusion: Where are we now?» *Transport Policy* 20 (2012): 105-13.

Luo, Xubei, y Chiyu Niu. «E-commerce participation and household income growth in Taobao Villages». Poverty & Equity Global Practice Working Paper. Washington, DC, 2019. https://bit.ly/3ND4WXR.

Luyu, Liu, Jonathan Scheff, y Harvey J. Miller. «The impacts of COVID-19 pandemic on public transit demand in the United States». *PLoS ONE* 15, n.º 11 (2020).

Macarthy, Joseph Mustapha, y Braima Koroma. «Transport and equality in Freetown». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Machell, Erin, Troy Reinhalter, y Karen Chapple. «Building Support for Transit-Oriented Development: Do Community-Engagement Toolkits Work?» Berkeley, 2009. https://bit.ly/39Q52wN.

Maffii, Silvia, Patrizia Malgieri, y Caterina Di Bartolo. «Gender equality and mobility: mind the gap!», 2019. https://bit.ly/3sXY3bF.

Marshall, Fiona, Linda P. Waldman, Hayley McGregor, Lyla Mehta, y Pritpal Randhawa. «On the edge of sustainability: New approaches to peri-urban dynamics». STEPS Centre Working Paper, 2009.

McGee, Terry. *Urbanisasi Or Kotadesasi? The Emergence of New Regions of Economic Interaction in Asia*. Environment and Policy Institute, 1987.

Merna, Tony, y Faisal F. Al-Thani. «Financing Infrastructure Projects», 2018. https://bit.ly/3MLrWE4.

Mitchell, Michael, Catherine Allan, Jehangir F. Punthakey, C. Max Finlayson, y Mobushir R. Khan. «Improving Water Management in Pakistan Using Social-Ecological Systems Research». En *Water Resources of Pakistan*, editado por Muhammad Arif Watto, Michael Mitchell, y Safdar Bashir, 249-271. Nueva York: Springer, 2021.

Mobereola, Dayo. «Lagos Bus Rapid Transit: Africa's First BRT Scheme». SSATP Discussion Paper - Urban Transport Series, 2009. https://bit.ly/3aeg7Yx.

Moovit. «2020 Global Public Transport Report». San Francisco, 2021. https://bit.ly/3wENk6U.

Moser, Caroline. *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*. Londres: Routledge, 1993.

Musah, Baba Imoro, Lai Peng, y Yifeng Xu. «Urban Congestion and Pollution: A Quest for Cogent Solutions for Accra City». *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 435 (2020): 12026.

Muxí, Zaida, y Daniela Arias. «Social and territorial connectivity. Towards a paradigm shift in mobility and accessibility for gender equality». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

National Governors Association. «Key Takeaways COVID-19 Impacts», 2020. https://bit.ly/3lGfvNW.

Nelson, Dick, John Niles, y Aharon Hibshoosh. «A Planning Template for Nonwork Travel and Transit Oriented Development». San Jose, 2001.

OCDE. *Regions and Cities at a Glance 2020*. París: OECD Publishing, 2020. https://bit.ly/3MA8NEq.

———. «Transport Bridging Divides». París, 2020. https://bit.ly/3MJxZZD.

———. «OECD Statistics», 2022. https://bit.ly/3lHCjg4.

OCDE, y International Transport Forum. «ITF Transport Outlook 2017». París, 2017. https://bit.ly/38MQ22F.

Ombuor, Rael. «Kenya's President Halts All Passenger Transport in Four Counties to Stop Coronavirus». *Voa News*, 2020. https://bit.ly/3Nwyjed.

ONU-Habitat. «Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements 2013». Abingdon: Routledge, 2013.

Oviedo, Daniel. «Making the links between accessibility, social and spatial inequality, and social exclusion: A framework for cities in Latin America». Editado por Rafael H.M. Pereira y Geneviève Boisjoly. *Advances in Transport Policy and Planning* 8 (2021): 135-72.

Oviedo, Daniel, y Luis Ángel Guzmán. «Accessibility, Affordability and Equity: Assessing 'pro-Poor' Public Transport Subsidies in Bogotá». *Transport Policy* 68 (2018): 37-51.

———. «Should Urban Transport Become a Social Policy? Interrogating the Role of Accessibility in Social Equity and Urban Development in Bogotá, Colombia». En *Urban Mobility and Social Equity in Latin America: Evidence, Concepts, Methods*, editado por Daniel Oviedo, Natalia Villamizar Duarte, y Ana Marcela Ardila Pinto, 11-32. Bingley: Emerald Publishing, 2020.

Oviedo, Daniel, y Mariajose Nieto-Combariza. «Transport Planning in the Global South». En *International Encyclopedia of Transportation*, editado por Roger Vickerman, 118-24. Elsevier, 2021.

Parker, Terry, Mike McKeever, GB Arrington, y Janet Smith-Heimer. «Statewide Transit-Oriented Development Study: Factors for Success in California», 2002. https://bit.ly/3sUbdXb.

Pensium. «La digitalización en las personas mayores», 2020. https://bit.ly/3sV65Ce.

Pessoa, Igor Tempels Moreno. «Spatial fragmentation and self-organisation: a negative relationship in Brazilian metropolises». *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 11 (2019). https://bit.ly/39LRlJw.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. «Active Mobility and Public Spaces». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Porter, Gina, Kate Hampshire, Ariane de Lannoy, Andisiwe Bango, Alister Munthali, Elsbeth Robson, Augustine Tanle, Albert Abane, y Samuel Owusu. «Youth Livelihoods in the Cellphone Era: Perspectives from Urban Africa». *Journal of International Development* 30, n.º 4 (2018): 539-58.

Pyrialakou, V. Dimitra, Konstantina Gkritza, y Jon D. Fricker. «Accessibility, Mobility, and Realized Travel Behavior: Assessing Transport Disadvantage from a Policy Perspective». *Journal of Transport Geography* 51 (2016): 252-69.

Ramírez Chico, Guillem. «Connect the City: Rights, Justice and the Digital Divide». *Green European Journal*, 2020. https://bit.ly/3wTMg0k.

Ramírez, Salvador Medina, y Jimena Veloz Rosas. «Transit Oriented Development: Regenerate Mexican Cities to Improve Mobility». México, 2014. https://bit.ly/3sUcf5v.

Reconnecting America, y Center for Transit-Oriented Development. «Why Transit-Oriented Development and Why Now?» Oakland, 2007. https://bit.ly/3NskDB2.

Robbins, Glen, y Tasmi Quazi. «Informal Economy Budget Analysis: eThekwini Metropolitan Municipality (Durban, South Africa)». WIEGO Working Paper. Cambridge, 2015. https://bit.ly/3z3Uuo4.

Roberts, Brian H. *Managing Systems of Secondary Cities*. Bruselas: Cities Alliance, 2014.

Rocha Menocal, Alina. «Why inequality is democracy's catch-22». En *Research Handbook on Democracy and Development*, editado por Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai, 392–407. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.

Rodrigue, Jean-Paul. *The Geography of Transport Systems*. Nueva York: Routledge, 2020.

Roitman, Sonia. «Splintering (sub) urbanism and social differences: Gated communities as the driver for suburban change in Chacras de Coria (Mendoza, Argentina)». *Revista INVI* 32, n.º 90 (2017): 159-82.

Safe Routes to School National Partnership. «Finding the Money: How Local Governments Generate Active Transportation Funding», 2019. https://bit.ly/38Fw9dP.

Sanchez, Thomas W. «The Impact of Public Transport on US Metropolitan Wage Inequality». *Urban Studies* 39, n.º 3 (2002): 423-36.

Saud, Veronica, y Nikolas Thomopoulos. «Towards inclusive transport landscapes: Re-visualising a Bicycle Sharing Scheme in Santiago Metropolitan Region». *Journal of Transport Geography* 92 (2021): 103004.

Schwanen, Tim. «Inequalities in Everyday Urban Mobility». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

Slum Dwellers International, y Red CoHabitat. «Civic urban media: Creating and sharing bottom-up knowledge on cities to shape urban policies». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Silva, Elisabete A., y Ransford A. Acheampong. «Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries». OECD Environment Working Papers. Paris, 2015. https://bit.ly/3LD3flv.

Soja, Edward. «Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era». En *The New Blackwell Companion to The City*, editado por Gary Bridge y Sophie Watson, 679-89. Oxford: Wiley-Blackwell, 2011.

Starkey, Paul, y John Hine. «Poverty and sustainable transport: how transport affects poor people with policy implications for poverty reduction». Londres, 2014.

Sweney, Mark. «TfL hit by £100m fall in ad revenue across tube, rail and bus network». *The Guardian*, 2021. https://bit.ly/3wKmk7z.

Syed, Abbas Shah, Daniel Sierra-Sosa, Anup Kumar, y Adel Elmaghraby. «IoT in Smart Cities: A Survey of Technologies, Practices and Challenges». *Smart Cities* 4, n.º 2 (2021): 429-75.

T-SUM. «Transitions to Sustainable Urban Mobility», 2022. https://bit.ly/3sUssaS.

Tacoli, Cecilia. *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages*. Londres: Routledge, 2006.

Tehrani, Shadi O., Shuling J. Wu, y Jennifer D. Roberts. «The Color of Health: Residential Segregation, Light Rail Transit Developments, and Gentrification in the United States». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16, n.º 19 (2019): 3683.

Teoh, Roger, Paulo Anciaes, y Peter Jones. «Urban mobility transitions through GDP growth: Policy choices facing cities in developing countries». *Journal of Transport Geography* 88 (2020): 1-12.

Thwala, Wellington Didibhuku. «The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century». *Development in Practice* 19, n.º 7 (2009): 943-45.

Tronca, Luciano Pana, Manos Chaniotakis, y Maria Kamargianni. «Transport in cities». The Bartlett, 2021. https://bit.ly/3a9a9YS.

UITP. «World metro figures 2018». Bruselas, 2018. https://bit.ly/3yWHEln.

———. «World report on metro automation». Bruselas, 2018. https://bit.ly/3LJJnUj.

US Department of Labor. «Disability Employment Statistics». Office of Disability Employment Policy, 2022. https://bit.ly/3atk4ZB.

Vargas, Juan, Pablo Sanguinetti, Christian Daude, Cynthia Goytia, Fernando Álvarez, Ricardo Estrada, y Gustavo Fajardo. «Urban growth and access to opportunities: a challenge for Latin America». Bogotá, 2017. https://bit.ly/3lJZpmc.

Vecchio, Giovanni, Ignacio Tiznado-Aitken, y Ricardo Hurtubia. «Transport and equity in Latin America: a critical review of socially oriented accessibility assessments». *Transport Reviews* 40, n.º 3 (2020): 354-81.

Voege, Tom. «The Future of Transport Services». IDB Transport Division, 2019. https://bit.ly/3wEFnP6.

Warf, Barney. «Urban informatics and e-governance». En *Handbook of Urban Geography*, editado por Tim Schwanen y Ronald van Kempen, 311-26. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

WIEGO. «Occupations of Informal Transport Workers». Transport Workers, 2011. https://bit.ly/3zbmndU.

Yap, Christopher, Camila Cociña, y Caren Levy. «The Urban Dimensions of Inequality and Equality». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

Yigitcanlar, Tan, Afzan Mohamed, Md Kamruzzaman, y Awais Piracha. «Understanding Transport-Related Social Exclusion: A Multidimensional Approach». *Urban Policy and Research* 37, n.º 1 (2019): 97-110.

Yobo, Eric. «State Intervention in Public Transportation In Ghana». *Journal of Transportation and Logistics* 3, n.º 1 (2018): 36-51.

Zaragoza, Claudia. «Transport as a means of inclusion». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Capítulo 7
Notas de la infografía

(a) IPCC, «Summary for Policymakers», en *Climate Change 2021 The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. Valérie Masson-Delmotte y Panmao Zhai (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021).

(b) IPCC, «Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability», 2022, 36-183, https://bit.ly/3xNW3p6.

(c) IPCC, 6, 23-24, 27.

(d) IPCC, 6-29.

(e) IPCC, 6-26.

(f) IPCC, 6-29.

(g) ONU, «The Sustainable Development Goals Report», 2021, https://bit.ly/39lBreP.

(h) ONU.

(i) IPCC, «Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability», 6-96.

(j) IPCC, «Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability» Key measures for cities.

(k) Mark Swilling et al., «The Weight of Cities. Resource Requirements of Future Urbanization» (Nairobi, 2018), https://bit.ly/39b2NUq.

Referencias

Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. «Superilles», 2020. https://bit.ly/38q4RHS.

Agència de Salut Pública de Barcelona. «Superilles». *Salut als carrers*, 2021. https://bit.ly/3MuGes0.

Aichi, ANAAE, Generalitat de Catalunya, Government of Ontario, Gouvernement du Québec, Governo do Estado de São Paulo, y Gangwon Province. «Group of Leading Subnational Governments toward Aichi Biodiversity Targets», 2022. https://bit.ly/3OL8hFK.

Ajuntament de Barcelona. «Superilla Barcelona», 2022. https://bit.ly/3vEgD9f.

———. «Care superblocks recognised for their comprehensive assistance». *Info Barcelona*, 2020. https://bit.ly/3vKdgO4.

Allen, Adriana. «Navigating stigma through everyday city-making: Gendered trajectories, politics and outcomes in the periphery of Lima». *Urban Studies* 59, n.º 3 (2022): 490-508.

Allen, Adriana, y Jeb Brugmann. «Achieving Urban Transformation: From Visions to Pathways». En *GEO for Cities - Towards Green and Just Cities*, editado por PNUMA y ONU-Habitat, 95-124. ONU-Habitat, 2021. https://bit.ly/3KaT2SN.

Allen, Adriana, Liza Griffin, y Cassidy Johnson. *Environmental Justice and Urban Resilience in the Global South*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017.

Allen, Peter M. «Cities and Regions as Evolutionary Complex Systems». *Journal of Geographical Systems* 4, n.º 1 (1995): 103-30.

Almansi, Florencia. «Regularizing land tenure within upgrading programmes in Argentina; the cases of Promeba and Rosario Hábitat». *Environment and Urbanization* 21, n.º 2 (2009): 389–413.

Anguelovski, Isabelle. «Urban Greening and Gentrification: Quantitative Evidence from 28 Global North Cities», s. f.

Anguelovski, Isabelle, Anna Livia Brand, James Connolly, Esteve Corbera, Panagiota Kotsila, Justin Steil, Melissa Garcia-Lamarca, et al. «Expanding the Boundaries of Justice in Urban Greening Scholarship: Toward an Emancipatory, Antisubordination, Intersectional, and Relational Approach». *Annals of the American Association of Geographers* 110, n.º 6 (2020): 1743-69.

Anguelovski, Isabelle, y James Connolly. *The Green City and Social Injustice: 21 Tales from North America and Europe*. Londres: Routledge, 2022.

———. «Three Histories of Greening and Whiteness in American Cities». *Frontiers in Ecology and Evolution* 9 (2021): 621783.

Anguelovski, Isabelle, James Connolly, y Anna Livia Brand. «From landscapes of utopia to the margins of the green urban life». *City* 22, n.º 3 (2018): 417-36.

Anguelovski, Isabelle, James Connolly, Melissa Garcia-Lamarca, Helen Cole, y Hamil Pearsall. «New scholarly pathways on green gentrification: What does the urban 'green turn' mean and where is it going?» *Progress in Human Geography* 43, n.º 6 (2019): 1064–1086.

Anguelovski, Isabelle, Clara Irazábal-Zurita, y James Connolly. «Grabbed Urban Landscapes: Socio-spatial Tensions in Green Infrastructure Planning in Medellín». *International Journal of Urban and Regional Research* 43, n.º 1 (2019): 133-56.

Arnold, Pierre, y Nina Quintas. «Global study: community-led housing in the COVID-19 context», 2020. https://bit.ly/37bV4ER.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015). https://bit.ly/3H8esC1.

AUDIAR Rennes. «Modélisation des trames vertes et bleues». Rennes, 2020. https://bit.ly/3KhJzt9.

———. «SCoT du Pays de Rennes - Tableau de bord». Rennes, 2020. https://bit.ly/3EMDyDu.

Banco Mundial. «City Climate Finance Gap Fund». Brief, 2021. https://bit.ly/38nVBE5.

Baró, Francesc, Amalia Calderón-Argelich, Johannes Langemeyer, y James Connolly. «Under one canopy? Assessing the distributional environmental justice implications of street tree benefits in Barcelona». *Environmental Science & Policy* 102 (2019): 54-64.

Beatley, Timothy. *Biophilic Cities. Integrating Nature into Urban Design and Planning*. Washington, DC: Island Press, 2010.

Boone, Christopher G., Geoffrey L. Buckley, J. Morgan Grove, y Chona Sister. «Parks and People: An Environmental Justice Inquiry in Baltimore, Maryland». *Annals of the Association of American Geographers* 99, n.º 4 (2009): 767-87.

Boone, Christopher G., Mary L. Cadenasso, J. Morgan Grove, Kirsten Schwarz, y Geoffrey L. Buckley. «Landscape, vegetation characteristics, and group identity in an urban and suburban watershed: why the 60s matter». *Urban Ecosystems* 13 (2010): 255-271.

Brenner, Neil. *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlín: Jovis Verlag, 2014.

Bulkeley, Harriet, Gareth A.S. Edwards, y Sara Fuller. «Contesting climate justice in the city: Examining politics and practice in urban climate change experiments». *Global Environmental Change* 25, n.º 1 (2014): 31-40.

C40 Cities. «Green & Just Recovery Agenda». What we do, 2022. https://bit.ly/3vDDn9C.

———. «Umoja Estate: Nairobi Turns Organic Waste Into Clean Energy Biogas». Case Studies, 2019. https://bit.ly/3kcuyhq.

Cabannes, Yves. «Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field». Londres, 2014. https://bit.ly/3MwMrE4.

Cabannes, Yves, y Barbara Lipietz. «The democratic contribution of participatory budgeting PDF Logo». LSE Department of International Development Working Paper Series. Londres, 2015. https://bit.ly/30GmrrM.

Calderón-Argelich, Amalia, Stefania Benetti, Isabelle Anguelovski, James Connolly, Johannes Langemeyer, y Francesc Baró. «Tracing and building up environmental justice considerations in the urban ecosystem service literature: A systematic review». *Landscape and Urban Planning* 214 (2021): 104130.

Carrión, Valeria, y Juan Carlos Uribe. «Building Resilience with Nature: Restoring ecosystems and communities through public policies». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

CGLU Foro de las Regiones. «Smart Territories in the Urban Era». Barcelona, 2021. https://bit.ly/30xvBGZ.

Chapuis, Jean-Yves. *Rennes, La Ville Archipel. Entretiens Avec Jean Viard*. Rennes: Librairie Durance, 2013.

City of Johannesburg. «Inclusionary Housing Incentives, Regulations and Mechanisms». Johannesburgo, 2018. https://bit.ly/3kiS6RL.

Clos, Joan. «Introduction». En *The Quito Papers and the New Urban Agenda*, editado por ONU-Habitat. Londres: Routledge, 2018.

Coelho, Karina. «Caiçaras, Artisanal Fishermen, and Guarani M'byá's territories between Protected Areas and Paranagua's Port». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

CoHabitat. «Karise Permatopia», 2020. https://bit.ly/3xYBBmh.

Cole, Helen, Galia Shokry, James Connolly, Carmen Pérez-del-Pulgar, Jordi Alonso, y Isabelle Anguelovski. «Can Healthy Cities be made really healthy?» *The Lancet Public Health* 2, n.º 9 (2017): 394-95.

Cole, Helen V.S., Isabelle Anguelovski, James Connolly, Melissa Garcia-Lamarca, Carmen Pérez-del-Pulgar, Galia Shokry, y Margarita Triguero-Mas. «Adapting the environmental risk transition theory for urban health inequities: An observational study examining complex environmental riskscapes in seven neighborhoods in Global North cities». *Social Science & Medicine* 277 (2021): 113907.

Comelli, Thaisa, Isabelle Anguelovski, y Eric Chu. «Socio-spatial legibility, discipline, and gentrification through favela upgrading in Rio de Janeiro». *City* 22, n.º 5-6 (2018): 633-56.

Crippa, Monica, Efisio Solazzo, Diego Guizzardi, Fabio Monforti-Ferrario, Francesco Nicola Tubiello, y Adrian Leip. «Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions». *Nature Food* 2 (2021): 198-209.

Currie, Paul Klugman. «A Resource Flow Typology of African Cities». Stellenbosch University, 2015. https://bit.ly/3MlwLmX.

D'Amour, Christopher Bren, Femke Reitsma, Giovanni Baiocchi, Stephan Barthel, Burak Güneralp, Karl-Heinz Erb, Helmut Haberl, y Felix Creutzig. «Future urban land expansion and implications for global croplands». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114, n.º 34 (2016): 8939-44.

Dias, Sonia Maria. «The Municipal Waste and Citizenship Forum: A Platform for Social Inclusion and Participation». WIEGO Policy Brief, 2011. https://bit.ly/3r064Q4.

BIBLIOGRAFÍA

Dias, Sonia Maria, Ricardo Abussafy, Juliana Gonçalves, y João Pedro Martins. «Impacts of the COVID-19 Pandemic on Inclusive Recycling in Brazil», 2020. https://bit.ly/3vMGnAe.

Dooling, Sarah. «Ecological Gentrification: A Research Agenda Exploring Justice in the City». *International Journal of Urban and Regional Research* 33, n.º 3 (2009): 621-39.

Euroheat & Power. «Eco-village "Permatopia" rolling out a sustainable future». Case Study, 2017. https://bit.ly/3rTcXzr.

Expat in Denmark. «Interview with Kennet from Karise Permatopia», 2017. https://bit.ly/3KexwfV.

Faburel, Guillaume. *Les métropoles barbares : démondialiser la ville, désurbaniser la terre*. París: Le Passager Clandestin, 2019.

Garcia-Chueca, Eva, y Lorenzo Vidal. *Advancing Urban Rights: Equality and Diversity in the City*. Montreal: Black Rose Books, 2022.

García Chueca, Eva. «Right to the City». Documento Político del Derecho a la Ciudad para el Congreso de CGLU 2019, 2019. https://bit.ly/3Zmhnh4.

Gehl, Jan. *Cities for People*. Washington, DC: Island Press, 2010.

Generalitat de Catalunya. «Zona de Bajas Emisiones (ZBE) Rondas de Barcelona». Notícias, 2022. https://bit.ly/3xNH3rW.

González, Gustavo. «Parque Las Vegas». Archivo BAQ, 2018. https://bit.ly/39h8T5J.

Gould, Kenneth A., y Tammy L. Lewis. *Green Gentrification: Urban sustainability and the struggle for environmental justice*. Londres: Routledge, 2017.

Growing Up Boulder. «15-Minute Neighborhoods». Boulder, 2015. https://bit.ly/398GcYt.

Guénette, Louise. «Rosario, Argentina — A city hooked on urban farming». IDRC Case Study, 2010. https://bit.ly/3Lg6lgl.

Habitat International Coalition. «Reviving Urban Agriculture». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Hajer, Maarten, Peter Pelzer, Martijn Van den Hurk, Chris Ten Dam, y Dwin Buitelaar. *Neighbourhoods for the Future: A Plea for a Social and Ecological Urbanism*. Amsterdam: Valiz Trancity, 2022.

Heynen, Nik, Maria Kaika, y Erik Swyngedouw. *In the Nature of Cities. Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. Londres: Routledge, 2006.

Hodson, Mike, Simon Marvin, Blake Robinson, y Mark Swilling. «Reshaping Urban Infrastructure: Material Flow Analysis and Transitions Analysis in an Urban Context». *Journal of Industrial Ecology* 16, n.º 6 (2012): 789-800.

Honey-Rosés, Jordi, Isabelle Anguelovski, Vincent K. Chireh, Carolyn Daher, Cecil Konijnendijk van den Bosch, Jill S. Litt, Vrushti Mawani, et al. «The impact of COVID-19 on public space: an early review of the emerging questions – design, perceptions and inequities». *Cities & Health*, 2020. https://bit.ly/3EHfHVM.

Horne, Ralph. *Housing Sustainability in Low Carbon Cities*. Londres: Routledge, 2018.

IFAD. «Transforming food systems for rural prosperity». Roma, 2021. https://bit.ly/3OEq2Xh.

IPCC. «Summary for Policymakers». En *Climate Change 2021 The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, editado por Valérie Masson-Delmotte y Panmao Zhai. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021.

Karise Permatopia. «Oplev Permatopia», 2022. https://bit.ly/36LkSHG.

Khamlichi, Hajar, y Karim Elgendy. «Energy Transition of Chefchaouen city». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Kisembo, Teddy, Judith Mbabazi, y Paul I. Mukwaya. «Community based Production of Waste-Based Energy, Kampala, Uganda». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Kuo, Lily. «Inside Chengdu: can China's megacity version of the garden city work?» *The Guardian*, 2019. https://bit.ly/38n7hXm.

Lerner, Josh, y Daniel Schugurensky. «Who learns what in participatory democracy?» En *Democratic Practices as Learning Opportunities*, 85-100. Leiden: Brill, 2007. https://bit.ly/3rQBg0K.

Levy, Caren, Adriana Allen, Vanesa Castán Broto, y Linda Westman. «Unlocking urban trajectories: planning for environmentally just transitions in Asia». En *Sustainable Cities in Asia*, editado por Federico Caprotti y Li Yu. Londres: Routledge, 2017.

Liotta, Charlotte, Yann Kervinio, Harold Levrel, y Léa Tardieu. «Planning for environmental justice - reducing well-being inequalities through urban greening». *Environmental Science & Policy* 112 (2020): 47-60.

Liu, Li, y Marina Bergen Jensen. «Green infrastructure for sustainable urban water management: Practices of five forerunner cities». *Cities* 74, n.º 126-133 (2018).

Márquez, Leonardo. «"Great City": A primeira cidade para pedestres do mundo estaria na China». *ArchDaily*, 2012. https://bit.ly/3OWZdxC.

Martine, George, Gordon McGranahan, Mark Montgomery, y Rogelio Fernandez-Castilla. *The New Global Frontier. Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*. Londres: Routledge, 2008.

Mavoa, Suzanne, Mohammad Javad Koohsari, Hannah M. Badland, Melanie Davern, Xiaoqi Feng, Thomas Astell-Burt, y Billie Giles-Corti. «Area-Level Disparities of Public Open Space: A Geographic Information Systems Analysis in Metropolitan Melbourne». *Urban Policy and Research* 33, n.º 3 (2015): 306-23.

Mazzucato, Mariana. *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy by Mariana Mazzucato*. Londres: Allen Lane, 2018.

Mazzucato, Mariana, Mzukisi Qobo, y Rainer Kattel. «Building state capacities and dynamic capabilities to drive social change: The case of South Africa». UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper Series. Londres, 2021. https://bit.ly/3vF9vtp.

Meerow, Sara, y Joshua P. Newell. «Spatial planning for multifunctional green infrastructure: Growing resilience in Detroit». *Landscape and Urban Planning* 159 (2017): 62-75.

Mees, Heleen L.P., Peter P.J. Driessen, Hens A.C. Runhaar, y Jennifer Stamatelos. «Who governs climate adaptation? Getting green roofs for stormwater retention off the ground». *Journal of Environmental Planning and Management* 56, n.º 6 (2013): 802-25.

Messias, Rodrigo (CGLU Transición Ecológica). «Cities and Regions Race to Zero – Local decarbonization pathways». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Mostafavi, Mohsen. «Why Ecological Urbanism? Why Now?» En *Infrastructure Sustainability and Design*, editado por Spiro Pollalis, Andreas Georgoulias, Stephen Ramos, y Daniel Schodek. Londres: Routledge, 2012.

Mueller, Natalie, David Rojas-Rueda, Haneen Khreis, Marta Cirach, David Andrés, Joan Ballester, Xavier Bartoll, et al. «Changing the urban design of cities for health: The superblock model». *Environment International* 134 (2020): 105132.

MUFPP Secretariat. «Milan Urban Food Policy Pact», 2022. https://bit.ly/3EMmNbs.

Nairobi City County. The Nairobi City County Solid Waste Management Act (2015). https://bit.ly/3KeR0kw.

———. The Nairobi City County Urban Agriculture Promotion and Regulation Act (2015). https://bit.ly/3LjBfdC.

Nantes Métropole et Ville. «Espaces verts et environnement», 2022. https://bit.ly/3MkaoOK.

Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. *Empire, Global Coloniality and African Subjectivity*. Nueva York: Berghahn Books, 2013.

O'Sullivan, Feargus. «Paris Mayor: It's Time for a '15-Minute City». *Bloomberg*, 2020. https://bloom.bg/3KeHz4S.

ONU-DAES. «La situación de los pueblos indígenas del mundo», 2009. https://bit.ly/3EKSeD2.

———. «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision». Nueva York, 2019. https://bit.ly/3L7nEWT.

Oscilowicz, Emilia. «Policy and Planning Toolkit for Urban Green Justice». *Green Inequalities*, 2021. https://bit.ly/3Kaes2F.

Pérez-del-Pulgar, Carmen. «Prioritizing Green and Social Goals: The Progressive Vienna Model in Jeopardy». En *The Green City and Social Injustice: 21 Tales from North America and Europe*, editado por Isabelle Anguelovski y James Connolly. Londres: Routledge, 2021.

PNUD. «Informe sobre Desarrollo Humano». Oxford, 1998. https://bit.ly/3meQyg0.

Preiser, Rika, Reinette Biggs, Alta De Vos, y Carl Folke. «Social-ecological systems as complex adaptive systems: organizing principles for advancing research methods and approaches». *Ecology and Society* 23, n.º 4 (2018).

Raja, Samina, Kevin Morgan, y Enjoli Hall. «Planning for Equitable Urban and Regional Food Systems». *Built Environment* 43, n.º 3 (2017): 309-14.

Ravetz, Joe. *City-Region 2020: Integrated Planning for a Sustainable Environment*. Londres: Routledge, 2000.

Red CoHabitat. «La lucha contra el cambio climático en las ciudades: agricultura urbana, viviendas y barrios ecológicos y asequibles». Repositorio de casos de GOLD VI: Caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Rennes Ville et Métropole. «Rennes, ville nourricière», 2017. https://bit.ly/3Mu6Byu.

Rigolon, Alessandro. «A complex landscape of inequity in access to urban parks: A literature review». *Landscape and Urban Planning* 153 (2016): 160-69.

Rigolon, Alessandro, Matthew Browning, y Viniece Jennings. «Inequities in the quality of urban park systems: An environmental justice investigation of cities in the United States». *Landscape and Urban Planning* 178 (2018): 156-69.

Rosenberg, Greg, y Jeffrey Yuen. «Beyond Housing: Urban Agriculture and Commercial Development by Community Land Trusts». Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2012. https://bit.ly/3kaKtx1.

Samson, Melanie. «The Political Work of Waste Picker Integration». En *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future*, editado por Martha Alter Chen y Françoise Carré, 195-200. Londres: Routledge, 2020.

Schandl, Heinz, Marina Fischer-Kowalski, James West, Stefan Giljum, Monika Dittrich, Nina Eisenmenger, Arne Geschke, et al. «Global Material Flows and Resource Productivity: Forty Years of Evidence». *Journal of Industrial Ecology* 22, n.º 4 (2017): 827-38.

Schlosberg, David. «Reconceiving Environmental Justice: Global Movements And Political Theories». *Environmental Politics* 13, n.º 3 (2004): 517-40.

Schwarz, Kirsten, Michail Fragkias, Christopher G. Boone, Weiqi Zhou, Melissa McHale, J. Morgan Grove, Jarlath O'Neil-Dunne, et al. «Trees Grow on Money: Urban Tree Canopy Cover and Environmental Justice». *PLoS ONE* 10, n.º 4 (2015): e0122051.

Shemkus, Sarah. «Boston zoning change would require net-zero emissions from new buildings». Energy News Network, 2021. https://bit.ly/3MupBg9.

Shevlin, Mark, Orla McBride, Jamie Murphy, Jilly Gibson Miller, Todd K. Hartman, Liat Levita, Liam Mason, et al. «Anxiety, depression, traumatic stress and COVID-19-related anxiety in the UK general population during the COVID-19 pandemic». *BJPsych Open* 6, n.º 6 (2020): 125.

Slum Dwellers International. «Partnership for Resilient Citywide Slum Upgrading, Cape Town, South Africa». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Smith, Harry, y Tony Hernández. «Take a Stand, Own the Land Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts». En *On Common Ground: International Perspectives on the Community Land Trust*, editado por John Emmeus Davis, Line Algoed, y María E. Hernández-Torrales, 283–294. Madison: Terra Nostra Press, 2020.

Steinberg, Florian. «Strategic urban planning in Latin America: experiences of building and managing the future». *Habitat International* 29, n.º 1 (2005): 69-93.

«Sustainability Institute», 2022. https://bit.ly/393Zm1A.

Swilling, Mark. *The Age of Sustainability. Just Transitions in a Complex World*. Londres: Routledge, 2020.

Swilling, Mark, y Maarten Hajer. «Governance of urban transitions: towards sustainable resource efficient urban infrastructures». *Environmental Research Letters* 12, n.º 12 (2017): 125007.

Swilling, Mark, Maarten Hajer, Tim Baynes, Joe Bergesen, Françoise Labbé, Josephine Kaviti Musango, Anu Ramaswami, Blake Robinson, Serge Salat, y Sangwon Suh. «El peso de las ciudades. Los recursos que exige la urbanización del futuro». Nairobi, 2018. https://bit.ly/3J4F0oH.

Thompson, Bella. «Why local food can restore our failing food system». Sustainable Food Trust, 2021. https://bit.ly/36L483g.

Tochi Alozie, Modesta, Vanesa Castán Broto, Patty Romero-Lankao, Pedro Henrique Campello Torres, y Matteo Muratori. «Sustainable Energy Access in Urban Areas». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

UNCDF. «Local Climate Adaptive Living Facility», 2022. https://bit.ly/3KdzgGj.

USAID. «Urban Development Capability Profiles of CDI Cities», 2017. https://bit.ly/3vzXFRe.

Vert le Jardin. «C'est quoi Vert le Jardin ?», 2022. https://bit.ly/3veRDGA.

Wainwright, Oliver. «The garden city movement: from Ebenezer to Ebbsfleet». *The Guardian*, 2014. https://bit.ly/3rRjjiW.

Wiedmann, Thomas O., Heinz Schandl, Manfred Lenzen, Daniel Moran, Sangwon Suh, James West, y Keiichiro Kanemoto. «The material footprint of nations». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112, n.º 20 (2013): 6271-76.

WIEGO. «Building Resilience in Times of Crisis: The Waste & Citizenship Forum in Belo Horizonte, Brazil». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Wilmott, John. «Have you been to the world's greenest city?» *The Telegraph*, 2020. https://bit.ly/3rPYqEC.

Wolch, Jennifer R., Jason Byrne, y Joshua P. Newell. «Urban green space, public health, and environmental justice: The challenge of making cities "just green enough"». *Landscape and Urban Planning* 125 (2014): 234-44.

Wüstemann, Henry, Dennis Kalisch, y Jens Kolbe. «Access to urban green space and environmental inequalities in Germany». *Landscape and Urban Planning* 164 (2017): 124-31.

Yeung, Peter. «How "15-minute cities" will change the way we socialise». *BBC News*, 2021. https://bbc.in/3rRgnmq.

Zografos, Christos, Kai A. Klause, James Connolly, y Isabelle Anguelovski. «The everyday politics of urban transformational adaptation: Struggles for authority and the Barcelona superblock project». *Cities* 99 (2020): 102613.

Zölch, Teresa, Johannes Maderspacher, Christine Wamsler, y Stephan Pauleit. «Using Green Infrastructure for Urban Climate-Proofing: An Evaluation of Heat Mitigation Measures at the Micro-Scale». *Urban Forestry & Urban Greening* 20 (2016): 305-16.

Capítulo 8
Notas de la infografía

(a) OIT, «World Employment and Social Outlook. Trends 2020» (Ginebra, 2020), https://bit.ly/3qIMeVz.

(b) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)», 2022, https://bit.ly/3aLwNqJ.

(c) ONU, «The Sustainable Development Goals Report», 2021, https://bit.ly/39lBreP.

(d) Anjali Mahendra et al., «Seven Transformations for More Equitable and Sustainable Cities» (Washington, DC, 2021), https://bit.ly/3x9RlRd; ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)».

(e) OIT, «Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition» (Ginebra, 2018).

(f) OCDE y OIT, «Tackling Vulnerability in the Informal Economy» (París, 2019); OIT, «Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition» (Ginebra, 2018).

(g) ECOSOC, «Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (E/HLS/2022/57)», 2022, https://bit.ly/3xtCbYA.

(h) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)».

(i) ECOSOC.

(j) ECOSOC.

(k) Gallup, «The Gig Economy and Alternative Work Arrangements», 2018, https://bit.ly/3PXZZee; DigiconAsia Editors, «Gig economy in SE Asia is keeping the lights on: who is helping them?», *DigiconAsia*, 2021, https://bit.ly/3tebnc0.

(l) UNRISD, «Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy» (Ginebra, 2021), https://bit.ly/3Qe3MUW.

Referencias

Aguilar, Mercedes, Paula Bejarano, y Juan Carlos Díaz. «Social, solidarity, and circular economy to build alternative economic paths». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Alter Chen, Marty. «El hogar se convierte también en el lugar de trabajo de muchxs habitantes urbanxs en situación de pobreza, especialmente mujeres». WIEGO, 2021. https://bit.ly/40fV0tv.

Alter Chen, Martha, y Caroline Skinner. «The Urban Informal Economy. Achieving Prospering and Territorial Equality». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015). https://bit.ly/3H8esC1.

———. Resolución A/RES/71/256*. Nueva agenda urbana (2017). https://bit.ly/3TuVNVl.

Autor, David H., David Dorn, y Gordon H. Hanson. «The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States». *The American Economic Review* 103, n.º 6 (2013): 2121-68.

Ayuntamiento de Córdoba. «Plan Municipal de Paz y Solidaridad 2018-22». Córdoba, 2018. https://bit.ly/3NpwArs.

Banks, Cristina. «Health, safety, well-being and economic security implications of gig work: an interdisciplinary perspective». Organización Internacional del Trabajo, 2019. https://bit.ly/3953wGZ.

Barca, Fabrizio, Philip McCann, y Andrés Rodríguez-Pose. «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches». *Journal of Regional Science* 52, n.º 1 (30 de agosto de 2012): 134-52.

Barco Serrano, Samuel, Riccardo Bodini, Michael Roy, y Gianluca Salvatori. «Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems». Ginebra, 2019. https://bit.ly/3awEoZY.

Calafati, Luca, Jill Ebrey, Julie Froud, Colin Haslam, Sukhdev Johal, y Karel Williams. «How an ordinary place works: understanding Morriston», 2019. https://bit.ly/3x3p4f8.

Calvete Moreno, Anna. «Inclusive local public procurement». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Castle-Miller, Michael. «Unexpected Laboratories within the State-Sanctioned Laboratory: Shenzhen's Urban Villages». Working Paper, 2014. https://bit.ly/3mgMLeL.

Cazes, Sandrine, y Sher Verick. *Perspectives on Labour Economics for Development*. Ginebra: OIT, 2013.

CGLU. «GOLD IV: Co-Creating the Urban Future. The agenda of metropolises, cities and territories». Barcelona, 2016.

———. «The Commission of Local Economic and Social Development», 2022. https://bit.ly/3NTVLCC.

CGLU Ciudades Digitales. «Innovation to Promote Decent Work in the Context of an Expanding Gig Economy». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

———. «The development of Vienna's approach towards a fair sharing economy». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

CGLU, Federation of Canadian Municipalities, FAMSI, y World Summit of Local and Regional Leaders. «The Role of Local Governments in Territorial Economic Development». UCLG Policy Paper, 2019. https://bit.ly/3xbnFTR.

CGLU Regiones. «Regional economic development to promote endogenous dynamics and territorial solidarity». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

CGLU, Metropolis, y LSE Cities. «Servicios públicos locales en tiempos de crisis: ¿cómo adaptar los modelos de gobernanza?» Informe de políticas, 2022. https://bit.ly/3JQbPWB.

BIBLIOGRAFÍA

Christensen, Jens Dyring, Kees van der Ree, María José Mallo, y Nuno M. Pereira Gonçalves de Castro. «Reader Inter-Agency Conference on Local Economic Development», 2008. https://bit.ly/3Qe3ygy.

Clark, Greg, Joe Huxley, y Debra Mountford. «The history and diversity of development agencies». En Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies, editado por OCDE, 39-82. París: OECD Publishing, 2010. https://bit.ly/3Q5sV3O.

Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, y Da Nang University. «Linking tourism, livelihood improvement, heritage and conservation through community-based tourism in Da Nang, Vietnam». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Comisión de Cultura de CGLU. «The role of creative and tourism economies in tackling/reproducing urban and regional inequalities». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Comisión Europea. «Inter-municipal cooperation among small municipalities». Green Best Practice Community, 2022. https://bit.ly/3Oe4VKr.

Dalziel, Paul, Caroline Saunders, y Joe Saunders. *Wellbeing Economics: The Capabilities Approach to Prosperity*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2018.

Dias, Sonia. «The Municipal Waste and Citizenship Forum: A Platform for Social Inclusion and Participation». WIEGO Policy Brief (Urban Policies) No. 5, 2011. https://bit.ly/3NYYE59.

———. «Waste pickers and cities». *Environment and Urbanization* 28, n.º 2 (2016): 375-390.

Diener, Ed, y Martin E.P. Seligman. «Beyond Money: Toward an Economy of Well-Being». Psychological Science in the Public Interest 5, n.º 1 (2004): 1-31.

DigiconAsia Editors. «Gig economy in SE Asia is keeping the lights on: who is helping them?» *DigiconAsia*, 2021. https://bit.ly/3tebnc0.

Dolan, Paul. *Happiness by Design: Finding Pleasure and Purpose in Everyday Life*. Londres: Penguin Books, 2014.

Du, Juan. *The Shenzhen Experiment The Story of China's Instant City*. Cambridge: Harvard University Press, 2020. https://bit.ly/3xfV1RE.

Empel, Carlien Van, y Edmundo Werna. «Labour oriented participation in municipalities: How decentralized social dialogue can benefit the urban economy and its sectors». ILO Sectoral Activities Programme - Working Paper. Ginebra, 2010. https://bit.ly/38PltYK.

Ferrannini, Andrea, y Giancarlo Canzanelli. «The role of Local Economic Development Agencies for Innovation». ILS LEDA paper n°20, 2013. https://bit.ly/3GPgmFl.

Fonteneau, Bénédicte, y Ignace Pollet. «The Contribution of the Social and Solidarity Economy and Social Finance to the Future of Work». Ginebra, 2019. https://bit.ly/3x97erc.

Frediani, Alexandre Apsan. *Cities for Human Development: A Capability Approach to City-Making*. Rugby: Practical Action Publishing, 2021.

Froud, Julie, Colin Haslam, Sukhdev Johal, Nick Tsitsianis, y Karel Williams. «Foundational Liveability: rethinking territorial inequalities». Fundational Economy Collective Working Paper, 2018. https://bit.ly/3NcGb59.

Gallup. «The Gig Economy and Alternative Work Arrangements», 2018. https://bit.ly/3PXZZee.

Garcilazo, Enrique, y Joaquim Oliveira Martins. «The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD». OECD Regional Development Working Papers. París, 2013.

———. «The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD». Economic Geography 91, n.º 2 (2015): 205-21.

Garcilazo, Jose Enrique, Joaquim Oliveira Martins, y William Tompson. «Why policies may need to be place-based in order to be people-centred». VoxEU, 2010. https://bit.ly/399CrT4.

Gollin, Douglas, Remi Jedwab, y Dietrich Vollrath. «Urbanization with and without industrialization». *Journal of Economic Growth* 21, n.º 1 (2016): 35-70.

Halmer, Susanne, y Barbara Hauenschild. «Remunicipalisation of public services in the EU». Viena, 2014. https://bit.ly/38S132s.

Henderson, J. Vernon, y Sebastian Kriticos. «The Development of the African System of Cities». *Annual Review of Economics* 10, n.º 1 (2018): 287-314.

Hickel, Jason. *Less is More: How Degrowth will Save the World*. Londres: Penguin Random House, 2021.

Huppert, Felicia A., Nic Marks, Andrew Clark, Johannes Siegrist, Alois Stutzer, Joar Vittersø, y Morten Wahrendorf. «Measuring Well-being Across Europe: Description of the ESS Well-being Module and Preliminary Findings». *Social Indicators Research* 91 (2009): 301-15.

Interreg Europe. «Leveraging Cluster Policies for successful implementation of RIS3». Clusters3, 2022. https://bit.ly/3Miclut.

Jason, Arthur. «Organizing informal workers in the urban economy: The case of the construction industry in Dar es Salaam, Tanzania». *Habitat International* 32, n.º 2 (2008): 192-202.

Kamath, Lalitha, Robin King, Himanshu Burte, y Avinash Madhale. «Pune: Civil Society Coalitions, Policy Contradictions, and Unsteady Transformation». World Resources Institute Case Study, 2018. https://bit.ly/3zjXSLW.

Kumar, Sunil, y Melissa Fernandez. «The Urbanisation Construction Migration Nexus in 5 Cities in South Asia». Londres, 2016. https://bit.ly/3NjZKly.

Kuruvilla, Sarosh. «Social dialogue for decent work». En *Decent work: objectives and strategies*, editado por Dharam Ghai, 175-215. Ginebra: International Institute for Labor Studies, International Labor Office, 2006.

Lall, Ruchika, y Divya Ravindranathan. «The case of female workers in India's construction sector». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Lawrence, Roderick, y Edmundo Werna. *Labour Conditions for Construction: Building Cities, Decent Work and the Role of Local Authorities*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

Layard, Richard. *Happiness: Lessons from a New Science*. Londres: Penguin Books, 2006.

Legatum Institute. «The Legatum Prosperity Index 2021», 2021. https://bit.ly/3zePqxj.

Lund, Francie. «Social Protection and the Labour Market: Towards a Research Agenda». *IDS Bulletin* 39, n.º 2 (2008): 87-92.

Mahendra, Anjali, Robin King, Jillian Du, Ani Dasgupta, Victoria A. Beard, Achilles Kallergis, y Kathleen Schalch. «Seven Transformations for More Equitable and Sustainable Cities». Washington, DC, 2021. https://bit.ly/36zLr2F.

McCann, Philip. «A stocktaking of European Cohesion Policies and National Urban policies». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

———. «Space-Blind and Place-Based Policy: Initiatives for Fostering Innovation and Growth». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

McKinsey Global Institute. «Independent work: Choice, necessity, and the gig economy», 2016. https://mck.co/3Mgu9pS.

Moore, Henrietta L., y Nikolay Mintchev. «What is prosperity?» UCL Institute for Global Prosperity Working Paper. Londres, 2021.

Mountford, Debra (OCDE). «Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report». OECD CFE/LEED Working Document. París, 2009. https://bit.ly/3zztYDF.

Nijman, Jan, y Yehua Dennis Wei. «Urban inequalities in the 21st century economy». *Applied Geography* 117 (2020): 102188.

OCDE. «How's Life? 2020: Measuring Well-being», 2020. https://bit.ly/3t9IzTm.

———. *Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth*. París: OECD Publishing, 2009.

OCDE, ONU-Habitat, y Cities Alliance. «Global State of National Urban Policy 2021», 2021. https://bit.ly/3MlzwnW.

OIT. «Action against child labour 2008-2009 : IPEC Progress and Future Priorities». Ginebra, 2010. https://bit.ly/38LJIrV.

———. «Complaint concerning non-observance by Qatar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), made by delegates to the 103rd Session (2014) of the International Labour Conference under article 26 of the ». En *325th Session of the Governing Body*. Ginebra, 2017. https://bit.ly/3GKwPep.

———. «Complaint concerning non-observance by Qatar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), made by delegates to the 103rd Session (2014) of the International Labour Conference under article 26 of the ». En *331st Session of the Governing Body*. Ginebra, 2017. https://bit.ly/3NTSgMe.

———. «Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs». Ginebra, 2020. https://bit.ly/3GNdpW8.

———. «Social and Solidarity Economy», 2022. https://bit.ly/3GULyU7.

———. «The construction industry in the twenty-first century: Its image, employment prospects and skill requirements». Ginebra, 2001. https://bit.ly/3PZ4pBz.

———. «The informal economy». Ginebra, 2007. https://bit.ly/3asnnQA.

———. «Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition». Ginebra, 2018.

———. «World Social Protection Report 2020-22». Ginebra, 2021. https://bit.ly/38QPmct.

OMS. «Health in the green economy: health co-benefits of climate change mitigation - housing sector». Ginebra, 2011.

ONU-Habitat. «City Prosperity Initiative», 2022. https://bit.ly/3NJeyAq.

———. «World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization». Nairobi, 2020.

ONU-Habitat, y OIT. «The Informal Sector». Habitat III Issue Papers. Nueva York, 2015. https://bit.ly/3thKyDN.

Oxford Poverty & Human Development Initiative. «Alkire-Foster Method». Multidimensional Poverty, 2022. https://bit.ly/3GH7oKI.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. «Inclusive Economy and Food Security». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

PNUD. «Human Development Index (HDI)». Human Development Reports, 2022. https://bit.ly/3Ni3NFS.

Red CoHabitat. «More than housing: multiple use cooperatives for the transition towards sustainable neighbourhoods and cities». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Callum Wilkie. «Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities». Cities Alliance Discussion Paper – No. 2. Barcelona, 2015. https://bit.ly/39767jy.

Roth, Cécile (CGLU Investigación). «Agenda to boost local jobs and livelihood opportunities». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Santos, Milton. «Spatial Dialectics: The Two Circuits of Urban Economy in Underveloped Countries». *Antipode* 9, n.º 3 (1977): 49-60.

BIBLIOGRAFÍA

Slum Dwellers International. «Our savings, our strength». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Social Progress Imperative. «2020 Social Progress Index», 2020. https://bit.ly/3Q1FehU.

Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, y Jean-Paul Fitoussi. *Mismeasuring Our Lives*. Nueva York: The New Press, 2010.

Thompson, Matthew. «What's so new about New Municipalism?» *Progress in Human Geography* 45, n.º 2 (2021): 317–342.

Torres Suarez, Franco Jimmy, Oscar Armando Chicas, Ridvan Troshani, y José Coelho. «Local economic development agencies for governance and internationalization of local economies». Innovation for Development and South-South Cooperation, 2015. https://bit.ly/3NWvOIG.

Tournée, Jane, y Wilma Van Esch. «Community contracts in urban infrastructure works: practical lessons from experience». Socio-Economic Technical Papers (SETP) No. 13. Ginebra, 2001. https://bit.ly/3PWgZS9.

UNRISD. «Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy». Ginebra, 2021. https://bit.ly/3Qe3MUW.

Vazquez-Barquero, Antonio. «Inward investment and endogenous development. The convergence of the strategies of large firms and territories?» *Entrepreneurship & Regional Development* 11, n.º 1 (1999): 79-93.

Werna, Edmundo. «Labour in Urban Areas (special issue)». *Habitat International* 32, n.º 2 (2008): 137-282.

Werna, Edmundo, y Jeroen Klink. «The Builders of Cities: Prospects for synergy between labour and the built environment». En *Research Companion to Construction Economics*, editado por George Ofori, 328-50. Cheltenham: Edward Elgar, 2022.

Woodcraft, Saffron, y Henrietta Moore. «Conceptualising and measuring prosperity». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

World Economic Forum. «Collaboration in Cities: From Sharing to "Sharing Economy"», 2017. https://bit.ly/3zdM8KT.

Capítulo 9
Notas de la infografía

(a) Freedom House, «Freedom in the World 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule», 2022, https://bit.ly/3P1790v. Variables analizadas: respeto a las elecciones democráticas y competitivas; estado de derecho y equilibrio de poderes; pluralismo político y participación; derechos humanos fundamentales y libertad de expresión.

(b) IDEA, «Local Democracy Score», The Global State of Democracies Indices, 2022, https://bit.ly/3uHj0bP.

(c) IDEA, «Global Monitor of COVID-19's impact on Democracy and Human Rights», The Global State of Democracies Indices, 2022, https://bit.ly/3c8BGee.

(d) ECOSOC, «Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General (E/2022/xxx)», 2022, https://bit.ly/3aLwNqJ.

(e) IDEA, «Legal provisions for direct democracy at the regional level», Data Tools, 2022, https://bit.ly/3yA97On; IDEA, «Legal provisions for direct democracy at the local level», Data Tools, 2022, https://bit.ly/3PmI6oh.

(f) IDEA.

(g) OCDE, «Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave», 2021, https://bit.ly/3Pq1v7Y.

(h) OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions, citado por OCDE, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* (París: OECD Publishing, 2020).

(i) «The spread of Mini-Publics across the World», 2022, https://bit.ly/3P1COPm.

(j) Participatory Budgeting World Atlas, «Data Index», 2022, https://bit.ly/3IxnXJM.

Referencias

Abers, Rebecca. «From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil». *Politics & Society* 26, n.º 4 (1998): 511-37.

Alcaldía Mayor de Bogotá. «Encuesta Bienal de Culturas», 2022. https://bit.ly/3w80dYj.

Alcaldía de Regueb. «Action plan – Regueb, Tunisia, 2021-2023». Committee on Participatory Democracy and Open Governance, 2021. https://bit.ly/3l10zJP.

Alizada, Nazifa, Rowan Cole, Lisa Gastaldi, Sandra Grahn, Sebastian Hellmeier, Palina Kolvani, Jean Lachapelle, Anna Lührmann, Seraphine F. Maerz, y Shreeya Pillai. «Democracy Report 2021: Autocratization Turns Viral». Gothenburg, 2021.

Amnistía Internacional. «COVID-19 crackdowns: Police abuse and the global pandemic». Londres, 2020. https://bit.ly/3wp2UUq.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). https://bit.ly/3CHKMc5.

———. «La administración local y los derechos humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos». Nueva York, 2019. https://bit.ly/3GAQ1M0.

———. «Local government and human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights». Nueva York, 2019. https://bit.ly/3qQtpQC.

Asenbaum, Hans. «Rethinking Democratic Innovations: A Look through the Kaleidoscope of Democratic Theory». *Political Studies Review*, 2021. https://bit.ly/3l2c9oc.

Asterina, Nina, Barry Beagen, y Hasanatun Nisa Thamrin. «Banjarmasin City: a disability-inclusive city profile». Jakarta, 2019. https://bit.ly/3PjXlim.

Auerbach, Adam Michael, y Tariq Thachil. «How Clients Select Brokers: Competition and Choice in India's Slums». *American Political Science Review* 112, n.º 4 (2018): 775-91.

«Automatic residence registration of migrants (Buenos Aires)». 2021 Award «Best Practice in Citizen Participation», 2021. https://bit.ly/3wxgULw.

Ayuntamiento de Barcelona, e Instituto de Cultura de Barcelona. «Survey of Cultural Participation and Cultural Needs in Barcelona». Barcelona, 2020. https://bit.ly/3l4dydX.

Ayuntamiento de Roma, y CGLU. «The 2020 Rome Charter», 2020. https://bit.ly/3waiUdl.

Bain, Alison L., y Julie A. Podmore. «Placing LGBTQ+ urban activisms». *Urban Studies* 58, n.º 7 (2021): 1305-26.

Baiocchi, Gianpaolo, y Ernesto Ganuza. *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press, 2016.

Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller, y Marcelo Kunrath Silva. *Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2011.

Barbieri, Nicolás. «The right to participate in urban cultural life: from inequalities to equity». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

Barcelona en Comú, Debbie Bookchin, y Ada Colau. *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global*. Editado por Barcelona en Comú, Debbie Bookchin, y Ada Colau. Barcelona: Icaria, 2018.

Bauder, Harald. «Urban sanctuary in context». En *Sanctuary cities and urban struggles*, editado por Jonathan Darling y Harald Bauder, 25-49. Manchester: Manchester University Press, 2019.

Beard, Victoria A., Anjali Mahendra, y Michael I. Westphal. «Towards a More Equal City: Framing the Challenges and Opportunities». World Resources Institute Working Paper. Washington, DC, 2016. https://bit.ly/3M4ZoVx.

Beltrán, Félix, Anxela Iglesias García, y Jordi Molina. «La transparencia y la lucha contra la corrupción». En *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global*, 124-29. Barcelona: Icaria, 2018.

Bennett, Bonita. «District Six Museum: Activists for Change». *Museum International* 68, n.º 3-4 (2016): 5-10.

Betts, Alexander, Evan Easton-Calabria, y Kate Pincock. «Refugee-led responses in the fight against COVID-19: building lasting participatory models». *Forced Migration Review* 64 (2020): 73-76.

Binnema, Harmen, y Ank Michels. «Does Democratic Innovation Reduce Bias? The G1000 as a New Form of Local Citizen Participation». *International Journal of Public Administration*, 2021. https://bit.ly/3l16Oxf.

Bjuremalm, Helena, Alberto Fernández Gibaja, y Jorge Valladares Molleda. «Democratic Accountability in Service Delivery. A practical guide to identify improvements through assessment». Estocolmo, 2014. https://bit.ly/3vWJbMB.

Bolívar, Zulma, y Oscar Chamat. «Participation, training, efficiency and transparency to promote social and territorial equity». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Boonyabancha, Somsook. «Land for housing the poor — by the poor: experiences from the Baan Mankong nationwide slum upgrading programme in Thailand». *Environment and Urbanization* 21, n.º 2 (2009): 309-29.

BIBLIOGRAFÍA

Boonyabancha, Somsook, y Thomas Kerr. «Lessons from CODI on co-production». *Environment and Urbanization* 30, n.º 2 (2018): 444-60.

Bulmer, Elliot. «Local Democracy». Estocolmo, 2017. https://bit.ly/3kYKpAQ.

Burra, Sundar, Diana Mitlin, y Gayatri Menon. «Understanding the Contribution of the BSUP (JNNURM) to Inclusive Cities in India». ESID Working Paper. Manchester, 2018. https://bit.ly/3wbjxE7.

Burra, Sundar, Sheela Patel, y Thomas Kerr. «Community-designed, built and managed toilet blocks in Indian cities». *Environment and Urbanization* 15, n.º 2 (2003): 11-32.

Bussu, Sonia. «Collaborative governance: between invited and invented spaces». En *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, editado por Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez, 60-76. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. https://bit.ly/3L7JDMw.

Cabannes, Yves. «Participatory budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities». En *Research Handbook on Democracy and DevelopmentDevelopment*, editado por Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai, 442–461. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.

Caldeira, Teresa, y James Holston. «Participatory urban planning in Brazil». *Urban Studies* 52, n.º 11 (2015): 2001–2017.

Canal, Ramon. «Inclusión social y democracia participativa: de la discusión conceptual a la acción local». Barcelona, 2014. https://bit.ly/3ioiqNg.

———. «Social Inclusion and Participatory Democracy. From the conceptual discussion to local action». Barcelona, 2014. https://bit.ly/3M3ZBbK.

Castán Broto, Vanesa. «Queering participatory planning». *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 310–329.

Castán Broto, Vanesa, y Susana Neves Alves. «Intersectionality challenges for the co-production of urban services: notes for a theoretical and methodological agenda». *Environment and Urbanization* 30, n.º 2 (2018): 367–386.

CGLU-CISDPDH. «Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad». Barcelona, 2011. https://bit.ly/3WWBO2Y.

CGLU Ciudades digitales. «Open governance for a more consensual and inclusive policy making». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

CGLU Mujeres. «The transformative commitment of cities and territories to generation equality», 2021. https://bit.ly/3LddxyT.

CGLU. «Manifiesto. El futuro de la transparencia y el gobierno abierto», 2019. https://bit.ly/3Cl82qt.

———. «Principios rectores de Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos», 2014. https://bit.ly/3iD0AWG.

Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda. «Citywide and community-driven housing supported by the Baan Mankong program in Nakhon Sawan, Thailand». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. «Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos: Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos». Ginebra, 2015. https://bit.ly/3XkwohU.

Cooke, Bill, y Uma Kothari. *Participation: The New Tyranny?* Londres: Zed Books, 2017.

Cornwall, Andrea, y Vera Schattan Coelho. *Spaces for Change?: The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. Londres: Zed Books, 2006.

Darling, Jonathan, y Harald Bauder. «Introduction – Sanctuary cities and urban struggles». En *Sanctuary cities and urban struggles*, editado por Jonathan Darling y Harald Bauder, 1-22. Manchester: Manchester University Press, 2019.

Delgado, Guillermo, Anna Muller, Royal Mabakeng, y Martin Namupala. «Co-producing land for housing through informal settlement upgrading: lessons from a Namibian municipality». *Environment and Urbanization* 32, n.º 1 (2020): 175-94.

Duarte, Adrià, Amanda Fléty, y Jaume Puigpinós. «Local institutions for civic participation, participatory budgeting and planning». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Duque Franco, Isabel, Catalina Ortiz, Jota Samper, y Gynna Millan. «Mapping repertoires of collective action facing the COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities». *Environment and Urbanization* 32, n.º 2 (2020): 523-46.

Elstub, Stephen, y Oliver Escobar Rodríguez. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

Fainstein, Susan S. «Urban Planning and Social Justice». En *The Routledge Handbook of Planning Theory*, editado por Michael Gunder, Ali Madanipour, y Vanessa Watson, 13. Londres: Routledge, 2017.

Falco, Enzo, y Reinout Kleinhans. «Digital Participatory Platforms for Co-Production in Urban Development: A Systematic Review». *International Journal of E-Planning Research* 7, n.º 3 (2018): 52-79.

Fernandes, Edesio. «Urban planning at a crossroads: A critical assessment of Brazil's City Statute, 15 years later». En *The Routledge Companion to Planning in the Global South*, editado por Gautam Bhan, Smita Srinivas, y Vanessa Watson. Londres: Routledge, 2017.

Fórum Aberto Mundaréu da Luz. «Campos Elíseos Vivo: um projeto urbanístico e social elaborado com a comunidade Fórum Aberto Mundaréu da Luz». Instituto Pólis, 2018. https://bit.ly/3PnLf8c.

Freedom House. «Freedom in the World 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule», 2022. https://bit.ly/3P1790v.

Friendly, Abigail, y Kristine Stiphany. «Paradigm or paradox? The "cumbersome impasse" of the participatory turn in Brazilian urban planning». *Urban Studies* 56, n.º 2 (2019): 271–287.

G1000. «Platform for democratic innovation», 2022. https://bit.ly/37zQkZS.

Galès, Patrick Le. «The Rise of Local Politics: A Global Review». *Annual Review of Political Science* 24, n.º 1 (2021): 345-63.

Gamrani, Sarah, Marina Reidel, y Clementine Tribouillard. «Cities with Pride: Inclusive Urban Planning with LGBTQ + People». *IDB Urban Development*, 2021. https://bit.ly/3l8CO2v.

Gaventa, John. «Linking the prepositions: using power analysis to inform strategies for social action». *Journal of Political Power* 14, n.º 1 (2021): 109-30.

Gaventa, John, y Bruno Martorano. «Inequality, Power and Participation – Revisiting the Links». *IDS Bulletin* 47, n.º 5 (2016): 11-30. https://bit.ly/3L38SiK.

Gil-Garcia, J. Ramon, Mila Gasco-Hernandez, y Theresa A. Pardo. «Beyond Transparency, Participation, and Collaboration? A Reflection on the Dimensions of Open Government». *Public Performance & Management Review* 43, n.º 3 (2020): 483-502.

Gobierno de la Ciudad de México, y CGLU. «Yopougon». CGLU Comité de Cultura, 2021. https://bit.ly/3wqU1JY.

Goodhart, Michael. «Human rights cities: making the global local». En *Contesting Human Rights*, editado por Alison Brysk y Michael Stohl, 142-58. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. https://bit.ly/3w4n1Z2.

Gupte, Jaideep, Sarath Babu, Debjani Ghosh, Eric Kasper, Priyanka Mehra, y Asif Raza. «Smart Cities and COVID-19: Implications for Data Ecosystems from Lessons Learned in India». Briefings, 2021. https://bit.ly/3wqTE1M.

Gupte, Jaideep, y Diana Mitlin. «COVID-19: what is not being addressed». *Environment and Urbanization* 33, n.º 1 (2021): 211-28.

Habitat International Coalition. «Localizing Participatory Democracy and Human Rights in the Middle East». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Hardoy, Jorgelina, y Luz Stella Velásquez Barrero. «Re-thinking "Biomanizales": addressing climate change adaptation in Manizales, Colombia». *Environment and Urbanization* 26, n.º 1 (2014): 53-68.

Harris, Clodagh. «Mini-publics: design choices and legitimacy». En *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, editado por Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez, 45-59. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

Hecht, Benjamin. «Carticipe de Repérage Urbain». Démocratie Ouverte, 2019. https://bit.ly/3MdbTic.

Heeks, Richard, y Satyarupa Shekhar. «Datafication, development and marginalised urban communities: an applied data justice framework». *Information, Communication & Society* 22, n.º 7 (2019): 992-1011.

Helsper, Ellen Johanna. «The Social Relativity of Digital Exclusion: Applying Relative Deprivation Theory to Digital Inequalities». *Communication Theory* 27, n.º 3 (2017): 223-42.

Horn, Philipp. «Enabling participatory planning to be scaled in exclusionary urban political environments: lessons from the Mukuru Special Planning Area in Nairobi». *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 519-38.

Housing and Land Rights Network, y Habitat International Coalition. «Right to the City in Greater Beirut: Context Assessment in Light of the Refugee and Displacement Crisis». El Cairo, 2018. https://bit.ly/3NhdEeh.

Human Rights Watch. «Future Choices: Charting an Equitable Exit from the Covid-19 Pandemic». Nueva York, 2021. https://bit.ly/39Sg8BI.

Infrastructure Transparency Initiative. «First assurance report on five projects implemented by STMA and Department of Urban Roads in the Sekondi-Takoradi Metropolis of Ghana». Sekondi-Takoradi, 2019. https://bit.ly/3wfP9XU.

Jäske, Maija, y Maija Setälä. «Referendums and citizens' initiatives». En *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, editado por Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez, 90-104. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. https://bit.ly/37I5RHg.

Jones, Hazel, y Bob Reed. *Water and Sanitation for Disabled People and Other Vulnerable Groups: Designing services to improve accessibility*. Loughborough: Water, Engineering and Development Centre, 2005.

Joshi, Deepa, Ben Fawcett, y Fouzia Mannan. «Health, hygiene and appropriate sanitation: experiences and perceptions of the urban poor». *Environment and Urbanization* 23, n.º 1 (2011): 91-111.

Karman, Mireille Marcia, Rizky Widian, y Sylvia Yazid. «Challenges in norm-localization at the city level: the case of localizing the human rights city concept in Bandung, Indonesia». *Asian Affairs: An American Review*, 2020. https://bit.ly/3w2uWFZ.

Kemp, Brechtje, y Mélida Jiménez. «State of Local Democracy Assessment Framework». Estocolmo, 2013. https://bit.ly/3wITU1Y.

Kitschelt, Herbert, y Steven I. Wilkinson. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Koroma, Braima, y Joseph Mustapha Macarthy. «Participatory Planning: The role of Community and City Learning Platforms in Freetown». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Lilford, Richard J., Oyinlola Oyebode, David Satterthwaite, G. J. Melendez-Torres, Yen-Fu Chen, Blessing Mberu, Samuel I. Watson, et al. «Improving the health and welfare of people who live in slums». *The Lancet* 389, n.º 10068 (2017): 559-70.

Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson, y Mark E. Warren. «A systemic approach to deliberative democracy». En *Deliberative Systems*, editado por John Parkinson y Jane Mansbridge, 1-26. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Manuturi, Vanesha, y Nina Asterina. «Participatory data collection: from crisis response to inclusive citizenship». UNESCO Inclusive Policy Lab, 2021. https://bit.ly/3Ln6VhD.

Marín, José María. «OGP Local: New Plans, New Commitments». *Open Government Partnerships*, 2021. https://bit.ly/3ysCvHR.

Matheus, Ricardo, y Marijn Janssen. «A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory». *Public Performance & Management Review* 43, n.º 3 (2020): 503-34.

McCann, Philip. «Governance and Democratisation of Urban-Rural Linkages». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

McGranahan, Gordon, y Diana Mitlin. «Learning from Sustained Success: How Community-Driven Initiatives to Improve Urban Sanitation Can Meet the Challenges». *World Development* 87 (2016): 307-17.

Mitlin, Diana. «Beyond contention: urban social movements and their multiple approaches to secure transformation». *Environment and Urbanization* 30, n.º 2 (2018): 557-74.

———. «Editorial: Citizen participation in planning: from the neighbourhood to the city». *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 295–309.

Muchadenyika, Davison, y Jeremy Waiswa. «Policy, politics and leadership in slum upgrading: A comparative analysis of Harare and Kampala». *Cities* 82 (2018): 58-67.

Mustapha Macarthy, Joseph, Alexandre Apsan Frediani, y Sulaiman F. Kamara. «Report on the role of Community Action Area Planning in expanding the participatory capabilities of the urban poor». Freetown, 2019. https://bit.ly/3Ld4hLg.

Muyomba-Tamale, Lillian, y Kiran Cunningham. «Holding governments accountable for service delivery: the local government councils scorecard initiative in Uganda». *Commonwealth Journal of Local Governance* 20 (2017): 187-205.

Niessen, Christoph, y Min Reuchamps. «Designing a permanent deliberative citizens assembly: The Ostbelgien Modell in Belgium». Centre for Deliberative Democracy & Global Governance Working Paper Series, 2019. https://bit.ly/39Y7PnF.

OCDE. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. París: OECD Publishing, 2020.

OIM. «Sistematización de la Mesa Intermunicipal: los migrantes y las ciudades 2014 - 2016». Santiago de Chile, 2017. https://bit.ly/3vX5FfI.

Olsson, Helena, Bahar Özden Cosgun, y Windi Arini. «Transparency and Human Rights – Cooperation, partnerships and human rights». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Olthuis, Koen, Jiya Benni, Kristin Eichwede, y Chris Zevenbergen. «Slum Upgrading: Assessing the importance of location and a plea for a spatial approach». *Habitat International* 50 (2015): 270-88.

ONU-Habitat. «Building Participatory Accountability Systems for City Policies - Handbook». Nairobi, 2021. https://bit.ly/39dNPwP.

ONU. «Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable», 2019. https://bit.ly/3iE1GOk.

Oomen, Barbara, y Elif Durmus. «Cities and plural understandings of human rights: agents, actors, arenas». *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 51, n.º 2 (2019): 141-50.

Oomen, Barbara M. «Introduction: The promise and challenges ofhuman rights cities». En *Global Urban Justice .The Rise of Human Rights Cities*, editado por Barbara Oomen, Martha F. Davis, y Michele Grigolo, 1-20. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. https://bit.ly/3sptU4D.

Open Government Partnership. «Open Government Declaration», 2011. https://bit.ly/3w21Uqc.

Ortiz, Catalina. «Democratising pathways for equality in Latin America». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

Ostrom, Elinor. «Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development». *World Development* 24, n.º 6 (1996): 1073-87.

Participedia. «Sortition». Méthode, 2022. https://bit.ly/3wnRwbh.

Patel, Sheela, y The SPARC Team. «The 20-year sanitation partnership of Mumbai and the Indian Alliance». *Environment and Urbanization* 27, n.º 1 (2015): 55-72.

Pateman, Carole. «Participatory Democracy Revisited». *Perspectives on Politics* 10, n.º 1 (2012): 7-19.

Peña-López, Ismael. «Decidim. Barcelona, Spain». Voice or Chatter? Case Studies. IT For Change. Barcelona, 2017. https://bit.ly/3McoMJ0.

Pervaiz, Arif, Perween Rahman, y Arif Hasan. «Lessons from Karachi: The Role of Demonstration, Documentation, Mapping and Relationship Building in Advocacy for Improved Urban Sanitation and Water Services». Human Settlements Working Paper. Londres, 2008.

«Planning and Transforming Iztapalapa». 2021 Award «Best Practice in Citizen Participation», 2021. https://bit.ly/38uRvdv.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. «Democratic planning and urban governance, Brazil and Indonesia». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Polletta, Francesca. «Public Deliberation and Political Contention». En *Democratizing Inequalities*, editado por Caroline W. Lee, Michael McQuarrie, y Edward T. Walker, 222-44. Nueva York: New York University Press, 2015.

Post, Alison E. «Cities and Politics in the Developing World». *Annual Review of Political Science* 21, n.º 1 (2018): 115-33.

Power, Anne. *Phoenix cities: The fall and rise of great industrial cities*. Cambridge: Polity Press, 2010.

Raco, Mike, y Tuna Tasan-Kok. «Governing urban diversity: Multi-scalar representations, local contexts, dissonant narratives». *European Urban and Regional Studies* 26, n.º 3 (2019): 230-38.

Red CoHabitat. «From user knowledges to citizen expertise: democratizing urban renewal and new construction of social housing projects». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Repucci, Sarah, y Amy Slipowitz. «Freedom in the World 2021: Democracy under Siege». Washington, DC, 2021. https://bit.ly/3ysZJh5.

Resnick, Danielle. «Urban Governance and Service Delivery in African Cities: The Role of Politics and Policies». *Development Policy Review* 32, n.º 1 (2014).

Rigon, Andrea, y Vanesa Castán Broto. *Inclusive Urban Development in the Global South. Intersectionality, Inequalities, and Community*. Londres: Routledge, 2021.

Roberts, Brian, y John Abbott. «Collaborative Governance: Improving Sustainability of Development in Metropolises». En *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*, editado por David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, y Gabriel Lanfranchi, 123-39. Nairobi: ONU-Habitat, 2017.

Roberts, Debra. «Prioritizing climate change adaptation and local level resilience in Durban, South Africa». *Environment and Urbanization* 22, n.º 2 (2010): 397-413.

Roberts, Debra, y Sean O'Donoghue. «Urban Environmental Challenges and Climate Change Action in Durban, South Africa». *Environment and Urbanization* 25, n.º 2 (2013): 299-319.

Rocha Menocal, Alina. «Why inequality is democracy's catch-22». En *Research Handbook on Democracy and Development*, editado por Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai, 392–407. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.

Roever, Sally. «Informal Trade Meets Informal Governance». *Cityscape* 18, n.º 1 (2016): 27-46.

Rojas, Eduardo. «Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life». Washington, DC, 2010. https://bit.ly/38sVRSy.

Rolnik, Raquel. «Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities». *International Journal of Urban Sustainable Development* 5, n.º 1 (2013): 54-64.

Roth, Laura. «Democracy in cities and territories». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2022.

Russon Gilman, Hollie, y Tiago Carneiro Peixoto. «Digital participation». En *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, editado por Stephen Elstub y Oliver Escobar Rodríguez, 105-18. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. https://bit.ly/3l8lhGJ.

Satterthwaite, David, Victoria A. Beard, Diana Mitlin, y Jilian Lu. «Untreated and Unsafe: Solving the Urban Sanitation Crisis in the Global South». World Resources Institute Working Paper. Washington, DC, 2019.

Satterthwaite, David, y Diana Mitlin. *Reducing urban poverty in the global South*. Londres: Routledge, 2014.

Schammann, Hannes, Danielle Gluns, Christiane Heimann, Sandra Müller, Tobias Wittchen, Christin Younso, y Franziska Ziegler. «Defining and transforming local migration policies: a conceptual approach backed by evidence from Germany». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47, n.º 13 (2021): 2897-2915.

Sinclair, David, y Giulia Sinatti. «Re-Thinking Protection for LGBTI Refugees in Kampala, Uganda: A Relational, Trust-Based Approach». *Refugee Survey Quarterly* 41, n.º 1 (2022): 26-51.

Skaaning, Svend-Erik. «Democracy: contested concept with a common core». En *Research Handbook on Democracy and Development*, editado por Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai, 27–44. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.

Slum Dwellers International. «Mukuru Special Planning Area». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Smith, Graham. «Reflections on the theory and practice of democratic innovations». En *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, editado por Stephen Elstub y Oliver Escobar, 572–582. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

Smith, Graham, y Maija Setälä. «Mini-Publics and Deliberative Democracy». En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, editado por Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, y Mark Warren, 300-314. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Smoke, Paul. «Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform». *Public Administration and Development* 35, n.º 2 (2015): 97-112.

Sommer, Marni, Suzanne Ferron, Sue Cavill, y Sarah House. «Violence, gender and WASH: spurring action on a complex, under-documented and sensitive topic». *Environment and Urbanization* 27, n.º 1 (2015): 105-16.

Sørensen, Eva, y Signy Irene Vabo. «A Public Innovation Perspective on Change in Local Democracy». *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 25, n.º 1 (2020): 1-20.

Soudien, Amie. «Memory, Multiplicity, and Participatory Curation at the District Six Museum, Cape Town». *Critical Arts* 33, n.º 6 (2019): 67-82.

Spada, Paolo, y Matt Ryan. «The Failure to Examine Failures in Democratic Innovation». *PS: Political Science & Politics* 50, n.º 3 (2017): 772-78.

Stewart, Frances. «Horizontal inequalities and democracy». En *Research Handbook on Democracy and Development*, editado por Gordon Crawford y Abdul-Gafaru Abdulai, 420–440. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.

Sverdlik, Alice, Jack Makau, Joseph Kimani, Charity Mumbi, Patrick Njoroge, Evans Otibine, Kilion Nyambuga, Jane Wairutu, y Jackie Waithaka. «Achieving Scale, Social Inclusion, and Multifaceted Shelter Solutions». Londres, 2020. https://bit.ly/3Ljn2fL.

Sverdlik, Alice, y Anna Walnycki. «Better cities after COVID-19». Londres, 2021. https://bit.ly/3sYSppZ.

Tai, Kuang-Ting. «Open government research over a decade: A systematic review». *Government Information Quarterly* 38, n.º 2 (2021): 101566.

Toriz Ramos, Cláudia. «Democracy and governance in the smart city». En *Smart Cities: Issues and Challenges*, editado por Anna Visvizi y Miltiadis D. Lytras, 17-30. Elsevier, 2019. https://bit.ly/38m1UZ4.

V-Dem Institute. «Regional Comparison». Varieties of Democracy, 2022. https://bit.ly/3FzpRYZ.

Vladisavljevic, Anja. «Former activist and MP Tomislav Tomasevic won the mayoralty in a second-round run-off vote in the Croatian capital Zagreb, comfortably beating his right-wing rival». *Balkan Insight*, 2021. https://bit.ly/3sq3K1K.

Vuksanović-Macura, Zlata, y Igor Miščević. «Excluded communities and participatory land-use planning: experience from informal Roma settlements in Serbia». *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 456–477.

Wachtel, Ted. «One of the Smallest Legislatures Leads the World in Democratic Innovation». Building a New Reality, 2022. https://bit.ly/3L77lbB.

Walker, Edward T., Michael McQuarrie, y Caroline W. Lee. «Rising Participation and Declining Democracy». En *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*, editado por Caroline W. Lee, Michael McQuarrie, y Edward T. Walker. Nueva York: New York University Press, 2015.

Wesely, Julia. «Towards understanding enabling environments for good practices in disaster risk management: an analysis of critical junctures in Manizales, Colombia». *Environment and Urbanization* 33, n.º 2 (2021): 599-615.

WIEGO. «Urban development and participatory governance: learnings from the co-creation of street vending ordinance 1787 in Lima». Repositorio de casos GOLD VI: caminos hacia la igualdad. Barcelona, 2022.

Xnet. «Xnet installs a Whistleblowing Platform against corruption for the City Hall of Barcelona – powered by GlobaLeaks and Tor friendly», 2017. https://bit.ly/3l3zSEg.

Yap, Christopher, Camila Cociña, y Caren Levy. «The Urban Dimensions of Inequality and Equality». Serie de documentos de trabajo GOLD VI. Barcelona, 2021.

Yenigun, Ozge, y Ayda Eraydin. «Governing urban diversity in Istanbul: Pragmatic and non-discriminatory solutions of governance initiatives in response to politicisation of diversity». *European Urban and Regional Studies* 26, n.º 3 (2019): 268-82.

Capítulo 10
Referencias

CGLU. «Facilitar un "Pacto para el futuro": El papel del Movimiento Internacional Municipal y Regional impulsado por CGLU». Media, 2020. https://bit.ly/3usWRxl.

———. «Localizing the SDGs: a boost to monitoring & reporting». Global Observatory on Local Democracy and Decentralization, 2022. https://bit.ly/3M8lxR0.

Coninck, Heleen de, Aromar Revi, Mustafa Babiker, Paolo Bertoldi, Marcos Buckeridge, Anton Cartwright, Wenjie Dong, et al. «Strengthening and implementing the global response». En *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*, editado por IPCC, 313-44. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. https://bit.ly/3t3bKWQ.

Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. «Who we are», 2022. https://bit.ly/3pVDdXB.

GTF. «Global Taskforce», 2020. https://bit.ly/3zBpsBP.

Cofinanciado por:

Cofinanciado por la Unión Europea

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y UCL y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Suecia
Sverige

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresados/mostrados en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

Diputació Barcelona

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Diputación de Barcelona. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y UCL y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Diputación de Barcelona.

Yvelines
Le Département

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera del Conseil départemental des Yvelines. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y UCL y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición del Conseil départemental des Yvelines.

GCRF UK Research and Innovation

Este documento ha sido elaborado por CGLU y el programa "Knowledge in Action for Urban Equality" (KNOW). KNOW es liderado por la Bartlett Development Planning Unit, UCL, y financiado por el Instituto de Investigación e Innovación del Reino Unido (UKRI) a través de la convocatoria "Global Challenges Research Fund GROW". Referencia de la subvención: ES/P011225/1

Con el apoyo de:

UCL THE BARTLETT

dpu Development Planning Unit

iied

Este documento ha sido elaborado por CGLU y el programa "Knowledge in Action for Urban Equality" (KNOW) con el apoyo de la Bartlett Development Planning Unit, University College London (DPU-UCL), y del International Institute for Environment and Development (IIED).

Las ciudades y regiones atraviesan tiempos difíciles. A pesar de los compromisos adoptados por la comunidad internacional en la Agenda 2030 de «erradicar la pobreza en todas sus formas» y de «combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos», las desigualdades siguen creciendo. Se perpetúan mediante estructuras creadas a lo largo de una dilatada historia de injusticia y discriminación, y se ven exacerbadas por fenómenos como las guerras, la concentración de la riqueza, la emergencia climática, las migraciones forzadas y la COVID-19.

Las desigualdades siempre están arraigadas y se experimentan en los espacios donde viven las personas. Ningún nivel de gobierno, ni ningún actor, puede afrontar estos retos por sí solo. Sin embargo, los gobiernos locales y regionales (GLR) están en la primera línea para afrontar estos retos en sus territorios. Son fundamentales para liderar las iniciativas localizadas y colaborativas que apuntan a abordar las graves desigualdades que socavan los derechos humanos de grandes partes de la población, especialmente los derechos de los grupos estructuralmente marginados. **Este informe representa un esfuerzo colectivo para situar las desigualdades en el centro de los debates, las acciones y las políticas urbanas y territoriales, y para buscar activamente caminos para abordarlas mediante estrategias de transformación local.**

GOLD VI comienza definiendo la igualdad urbana y territorial como un reto multidimensional, tal y como establecen los ODS, que implica distribución, reconocimiento, participación, y solidaridad y cuidado. A continuación, presenta las diferentes tendencias que conforman el estado actual de las desigualdades, seguido de un debate sobre la gobernanza desde una perspectiva de derechos y una introducción a la noción de caminos. **Los caminos son trayectorias multisectoriales para el cambio que permiten a la gobernanza urbana y territorial plantear acciones flexibles, sistémicas y orientadas al futuro hacia la igualdad, reconociendo al mismo tiempo cuestiones de poder y escala.**

El informe ofrece una serie de caminos que los GLR, los grupos de la sociedad civil y otros actores están tomando para avanzar hacia la igualdad: **Comunalizar**, **Cuidar**, **Conectar**, **Renaturalizar**, **Prosperar** y **Democratizar**. A través de cada camino, se abordan diversos temas como la vivienda, la tierra, los servicios básicos, la informalidad, la educación, la salud urbana, la migración, las desigualdades de género y raciales, la violencia, la discriminación, la seguridad alimentaria, el transporte sostenible, la conectividad digital, los medios de subsistencia dignos, la resiliencia, la transición energética, la cultura, las finanzas, la gobernanza y las capacidades, todo ello en un marco de participación y responsabilidad.

GOLD VI concluye ofreciendo una serie de recomendaciones políticas basadas en las experiencias locales. Teniendo en cuenta que **el cambio significativo tiene lugar en la intersección de estos caminos y como resultado de su efecto acumulativo, el informe presenta cinco principios transversales** que los GLR deberían considerar a la hora de construir caminos hacia la igualdad. Los principios son: un enfoque basado en los derechos; formas alternativas de concebir y gestionar el espacio; una nueva cultura de la gobernanza; una arquitectura de financiación e inversión adecuada, y el uso del tiempo para construir visiones colectivas más orientadas hacia la igualdad.

Las experiencias, los mensajes clave, las recomendaciones políticas y las reflexiones de este informe son el resultado de un largo e inclusivo proceso de cocreación e intercambio. El objetivo de este proceso ha sido producir un informe riguroso y relevante, así como facilitar un proceso de coproducción para impulsar y reforzar los diálogos entre los distintos actores y garantizar la participación e implicación de los miembros de CGLU, las redes de la sociedad civil, la academia y otros socios. **Para este amplio movimiento de GLR, permitir que las desigualdades crezcan ya no es una opción.**