



Enero de 2018

# ÁREAS METROPOLITANAS COMPETITIVAS Y HORIZONTES DE JUSTICIAL ESPACIAL

## Las áreas metropolitanas en la agenda mundial de los gobiernos locales y regionales para el siglo XXI

Agnès Deboulet con Cyprien Butin y Jeanne Demoulin

Comité científico: A. Dubresson, F. Dufaux, P. Gervais-Lambony, A. Quentin, P. Philifert y T. Vitale

Este informe es una versión revisada de un informe realizado como contribución al capítulo “Áreas metropolitanas” del IV Informe mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de CGLU (GOLD IV), realizado dentro de la perspectiva de la Nueva Agenda Urbana adoptada durante la Conferencia Habitat III de Quito, en octubre de 2016. Su contenido es fruto del intercambio con electos locales miembros de CGLU, y en particular de su Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, a lo largo de seminarios de trabajo o entrevistas individuales. Se propone establecer un diagnóstico de los desafíos globales interpuestos por el desarrollo de las áreas metropolitanas, a la par que proponer recomendaciones en base a prácticas locales de gobernanza.



**INTRODUCCIÓN 6**

**LAS ÁREAS METROPOLITANAS, HOGAR DE UNA CUARTA PARTE DE LA HUMANIDAD 6**

**A lo largo del presente informe se expondrán tres líneas de fondo, justificadas brevemente en esta introducción: .....8**

**Metropolización: Los nuevos desafíos urbanos y sus paradojas.... 10**

Definiciones y criterios comunes ..... 10  
 La Globalización y sus efectos ..... 11  
 Contradicciones en los procesos de metropolización y desigualdades espaciales .... 13

**El hilo conductor: Justicia espacial y Derecho a la Ciudad ..... 15**

Tensiones y contradicciones entre competitividad y justicia espacial..... 15  
 Derecho a la Ciudad y Buen Vivir, componentes y condiciones de la justicia espacial..... 18  
 Una refundación democrática de los modos de gestión..... 19

**PRIMERA PARTE 20**

**Análisis de la competitividad entre áreas metropolitanas y sus consecuencias ..... 20**

Análisis de la competitividad entre áreas metropolitanas .. 20  
 ¿Cuáles son los efectos de la competitividad entre áreas metropolitanas?..... 31

**Margen de maniobra y alternativas para una metrópolis solidaria ..... 35**

La existencia de "márgenes de maniobra"..... 35  
 Alternativas que imaginar..... 37

**SEGUNDA PARTE 44**

**Modelos dominantes de sostenibilidad metropolitana: iniciativas prometedoras y límites a tener en cuenta ..... 45**

Iniciativas prometedoras ..... 46  
 Límites que no pueden ser ignorados ..... 52

**Hacia la promoción de la dignidad humana en las áreas metropolitanas... 62**

Buen Vivir y Derechos Humanos ..... 63  
 El Derecho a la tierra..... 67  
 El Derecho a la Vivienda..... 70

**TERCERA PARTE 78**

**Reforzar la democracia..... 82**

Reforzar la legitimidad de las instancias de gobernanza a nivel metropolitano ..... 83  
 Devolver a los ciudadanos su lugar y su poder: potencial, límites y modalidades..... 86

**Lograr que las políticas urbanas sean más justas .. 95**

La gestión de los servicios públicos: los riesgos de la privatización y la cooperación público-privada ..... 95

Una dificultad generalizada de acceso a la vivienda: privatizaciones y reformas de las políticas de vivienda... 97

Conjugar movilidad y accesibilidad ..... 99

Efectos sociales de las políticas urbanas y mecanismos de seguimiento..... 101

**Índice de áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas citadas en el texto ..... 104**

**Tabla de las ilustraciones..... 105**

**Bibliografía ..... 106**

Los autores de este estudio desean mostrar su especial agradecimiento a Antonio Aniesa, Agnès Bickart, Sylvie Ducatteau, Eric Huybrechts, Gérard Perreau-Bezouille, Sylvie Ritmanic y Djamel Sandid por su disponibilidad durante toda la fase de reflexión en vistas a realizar el informe para CGLU y por la riqueza de sus aportaciones. Su presencia junto al Comité Científico de este informe fue determinante. Los autores también desean expresar su agradecimiento a Patrick Braouezec y Plaine Commune por su apoyo a la idea de realizar un estudio hecho por investigadores con una perspectiva constructiva a la vez que crítica. Este trabajo también ha contado con el acompañamiento de un equipo de coordinación formado por CGLU, Edgardo Bilsky con Mathieu Guérin y Ludovic Terren. Desde LAVUE, los autores han recibido el apoyo de Charles-Henri Rossignol, así como de Amanda Fléty y Jaume Puigpinós. Los autores desean subrayar finalmente el apoyo incondicional de Antonio Aniesa y Magali Fricaudet a esta iniciativa, así como a esta versión revisada del informe inicial.

Este trabajo es el fruto de una investigación bibliográfica y de entrevistas llevadas a cabo durante los años 2015 y 2016, a efectos de que el informe inicial estuviera disponible en vistas de la Conferencia Hábitat III de Quito.

El proceso de la conferencia Hábitat III que condujo a la adopción de la Nueva Agenda Urbana (NUA) fue la ocasión para que entes locales, Estados, investigadores y el mundo de las ONGs debatiesen sobre el futuro de las áreas metropolitanas y los asentamientos humanos ante el horizonte de un crecimiento urbano difícil de gestionar; un fenómeno que afecta en gran medida al destino de la humanidad en términos medioambientales y de realización de los derechos universales.

La cuestión de las desigualdades territoriales ocupó una parte importante de los debates que precedieron a la adopción de la Nueva Agenda Urbana, derivando en un buen número de recomendaciones que nuevas conferencias regionales y nacionales se esfuerzan hoy en traducir en principios operacionales.

Los debates cristalizaron notablemente alrededor de la cuestión del reconocimiento del Derecho a la Ciudad, defendido por la sociedad civil y entes locales de CGLU con el apoyo de varios países latinoamericanos (Ecuador, Brasil, México o Chile). Para sus defensores, el Derecho a la Ciudad conlleva la garantía de que las ciudades y los territorios se entiendan como bienes comunes donde el bienestar y la participación democrática de los habitantes presentes y futuros se encuentren en el centro de las preocupaciones. Después de arduos debates y frente a las reticencias de los Estados del Norte liderados por los Estados Unidos a reconocer un nuevo derecho, el Derecho a la Ciudad fue finalmente mencionado en el texto de la Nueva Agenda Urbana como referencia para unas ciudades inclusivas. Además, muchos de sus principios fueron inscritos en la Nueva Agenda Urbana: el principio de una urbanización inscrita en la garantía de los derechos y el acceso a servicios para todos; la función social y medioambiental de la ciudad y el suelo urbano; el objetivo

de la realización progresiva del Derecho a la Vivienda; el reconocimiento de la producción social del hábitat; el reconocimiento de los trabajadores de la economía informal y su participación en el desarrollo económico local; el reconocimiento de la economía solidaria y circular; la promoción de formas sostenibles de producción y consumo; el respeto al equilibrio rural y urbano, la participación del conjunto de las partes en el proceso de toma de decisiones...

Dicho esto, su traducción concreta y el seguimiento de la implementación de estos principios sigue siendo un debate abierto. En efecto, el financiamiento de la NUA sigue siendo una cuestión sin resolver y las referencias a la fiscalidad son tímidas. Algunas herramientas, tales como la recuperación de las plusvalías sobre el valor del suelo y los bienes inmobiliarios, se antojan, según algunos movimientos, como instrumentos de valorización de la especulación inmobiliaria.

Por otro lado, el carácter esencialmente precario del crecimiento de las ciudades es también objeto de preocupación, por lo que se hace especial referencia al hecho de que los Estados y los entes locales traten las periferias con un espíritu de integración. La Nueva Agenda Urbana erige así el principio del policentrismo y la ciudad como recomendación para lograr unas ciudades más inclusivas y sostenibles.

¿Podrá la visión social-liberal de la Nueva Agenda Urbana dar respuesta a los desafíos urbanos, volviendo a poner el foco en la justicia espacial y la asignación de recursos, en un momento de aumento colosal de la desigualdad y donde el crecimiento ha sido capturado en gran parte por los más ricos, particularmente en Rusia, Medio Oriente, algunos BRICS y Estados Unidos<sup>1</sup>?



Los investigadores y electos de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU que contribuyeron a la reflexión de este informe formulan aquí la hipótesis de que la agenda competitiva de las áreas metropolitanas debe ser cuestionada, pues se encuentra en el principio de las desigualdades reforzadas y de las injusticias socio-espaciales inter-urbanas (si tomamos en cuenta, por ejemplo, la cuestión especialmente mal distribuida de los riesgos urbanos) e intra-urbanas, entre centros y periferias, barrios planificados y barrios precarios, barrios viejos y extensión de nuevas ciudades o compounds.

En este sentido, la planificación participativa debe ser un imperativo para todas las ciudades en todas las escalas de su gobierno (local e inter-local) en función de las realidades, las experiencias y la vida de los territorios que conforman las áreas metropolitanas. Es la garantía de que todos los territorios que componen la metrópolis cuentan con, dan y reciben la cooperación metropolitana acorde a sus necesidades. Esto es lo que motiva la apuesta policéntrica.

En síntesis, las recomendaciones de la Nueva Agenda Urbana deben articularse con prácticas reales de anticipación del crecimiento urbano si esta agenda, como la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desean dejar de ser una hoja de ruta de impacto limitado. Anticipar el 25% adicional de habitantes urbanos que se esperan en pueblos medianos, pequeños pueblos y ciudades para 2050 – sin caer en la estandarización de ciudades y viviendas – requiere un esfuerzo colosal que debe basarse en estrategias de densificación compartidas, articulado en el control de la tierra por agencias especializadas y la producción igualmente masiva de transporte público. Se trata de conjugar anticipación y Derecho a la Ciudad mediante una necesaria revolución de las prácticas locales.

El LAVUE (Cnrs) y la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

17 de diciembre de 2017

<sup>1</sup> Según la base de datos del sitio web World & Wealth

# INTRODUCCIÓN

## LAS ÁREAS METROPOLITANAS, HOGAR DE UNA CUARTA PARTE DE LA HUMANIDAD

Dos facetas de la urbanización se presentan a menudo de manera opuesta, incluso antagónica: por un lado, está la visión de la ciudad en constante expansión, fuente de males y de marginalidad; por el otro, la que ve la ciudad como espacio de oportunidades. La presente publicación trata de evitar determinadas visiones caricaturizadas de la ciudad, en particular de la megalópolis, imponiéndose actualmente en el ámbito mediático, tratando de constatar de modo realista la urbanización casi generalizada como un hecho central e ineludible para los gobiernos y sus poblaciones.

Esta introducción presenta algunos elementos relevantes a tomar en cuenta en relación al estado actual de la urbanización y de los procesos extremadamente diversos de producción de lo urbano. En efecto, mientras existen áreas metropolitanas con un índice de crecimiento demográfico anual superior al 3% (por un crecimiento demográfico total del 1,2%) que ha llevado a duplicar su población en un período de 20 años, otras asisten impotentes al cierre de sus industrias y servicios y a una despoblación continua. Si bien estos procesos inversos, *grosso modo*, se sitúan unos en las áreas metropolitanas del Sur y otros en las del Norte, los autores de esta publicación, así como su comité científico, se han esforzado para evitar contraposiciones binarias a veces excesivas entre Norte y Sur, o entre países desarrollados y en desarrollo. Se tratará, pues, de áreas metropolitanas de países ricos o antiguamente industrializados y de áreas metropolitanas emergentes o en desarrollo, de acuerdo con el carácter muy reciente de su urbanización.

La preparación de este informe ha estado influenciada por la idea según la cual la visión de las ciudades difiere en función de si esta viene descrita desde su centro o desde la periferia, y cuya perspectiva se inscribe sin lugar a dudas en la reestructuración continúa de los sistemas productivos. Se hará hincapié, asimismo, en algunas cuestiones clave a las que las áreas metropolitanas y sus regiones se enfrentan: la correlación entre el crecimiento demográfico y urbano y las desigualdades espaciales, así como la puesta en cuestión de la planificación y la capacidad

de las autoridades locales para regular una urbanización desbordante o la expansión urbana descontrolada. Igualmente, se incidirá en los principales desafíos sociales, como la protección de los bienes comunes, las consecuencias de las reformas liberales en las políticas de vivienda y la desarticulación entre la capacidad de atracción urbana y la oferta de vivienda de calidad para el mayor número de personas posible. A todo ello hay que añadir los desafíos medioambientales, que necesariamente deben ser considerados junto con los desafíos sociales.



**A lo largo del presente informe se expondrán tres líneas de fondo, justificadas brevemente en esta introducción:**

Las contradicciones entre la economía urbana, cada vez más deseosa de afirmar su capacidad de atracción y, según el caso, su competitividad, frente a una distribución de los recursos y de los ingresos cada vez más desigual<sup>1</sup>.

La importancia de las demandas de igualdad y de justicia como elemento integral del desarrollo sostenible, así como el interés en concebir una sociedad inclusiva en términos de justicia espacial.

La coordinación reforzada entre autoridades públicas, incluyendo su relación con los ciudadanos a efectos de dar una respuesta eficaz a la demanda creciente de bienestar en la ciudad.



<sup>1</sup> Como demuestra Thomas Piketty en *Le capital au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 2013.

## Metropolización: Los nuevos desafíos urbanos y sus paradojas

### DEFINICIONES Y CRITERIOS COMUNES

El hecho metropolitano representa una de las múltiples facetas del urbano. Cabe recordar que el índice de urbanización superó el umbral simbólico del 50% en 2008, según cifras de la ONU, frente al 2% del total que representaba a principios del siglo XIX. Este crecimiento, sin embargo, está lejos de haber terminado: mientras que un 54,5% de la población se consideraba urbana en 2016<sup>1</sup>, las mismas proyecciones demográficas señalan que este porcentaje será de un 66% en 2050. La mayor parte de este crecimiento tendrá lugar en las regiones actualmente menos urbanizadas, principalmente en África y Asia, mientras que el índice de urbanización se mantendrá estable en las Américas y Europa, donde tres cuartas partes de la población ya son urbanas.

En el marco de esta dinámica urbana sin precedentes, se hace necesario definir a la vez la áreas metropolitanas y la metropolización<sup>2</sup>. Por un lado, debemos insistir en el hecho de que estamos describiendo un fenómeno en constante reformulación, ya que las áreas metropolitanas son, por definición, conjuntos en constante movimiento y crecimiento espacial. Por otro, que este fenómeno parte

de la heterogeneidad, por lo que no existe un único model de área metropolitana.

Como norma general, el presente informe tratará de áreas o regiones metropolitanas, que aquí vendrán definidas como *“la totalidad de superficie urbanizada, incluso si lo está de manera discontinua, y que caracteriza el funcionamiento de las grandes ciudades”*. El desarrollo de corredores de urbanización entre varias áreas metropolitanas a veces separadas por varios cientos de kilómetros sirve también para definir las megalópolis, que concentran la mayor parte de la población urbana del planeta.

En relación a las áreas metropolitanas, la definición utilizada por CGLU queda, por convención, circunscrita a las ciudades de más de un millón de habitantes. Así, la mayoría de los ejemplos de este informe hacen referencia a ciudades en este umbral demográfico. Sin embargo, ello no determina su forma real u organización, siendo conscientes de lo difícil que resulta identificar los límites de una aglomeración urbana para definir su tamaño.

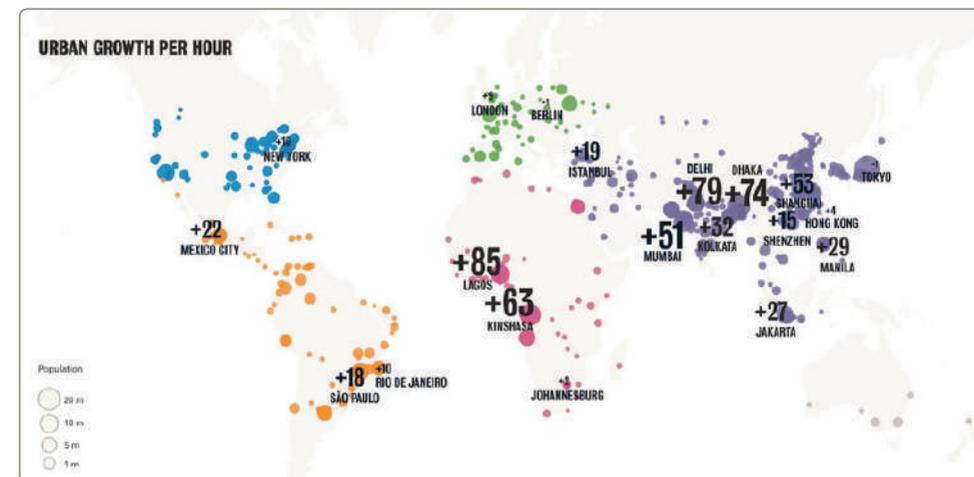
Entre estas áreas metropolitanas, además de la heterogeneidad de las situaciones económicas, políticas, morfológicas y sociales, es necesario insistir en la función de las megaregiones urbanas y las megalópolis<sup>3</sup>, donde se concentran los retos más evidentes de la urbanización acelerada<sup>4</sup>, a pesar de que, a fin de cuentas, el crecimiento urbano es aún más rápido en las ciudades pequeñas y medianas, las cuales no deberían ser desatendidas en favor de las primeras.

<sup>1</sup> United Nations, « The World's Cities in 2016. Data Booklet », Economic & Social Affairs, 29 pages

<sup>2</sup> Referencias : Cynthia Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 2010, Vol. 73, p. 25-33. ; Bernard Jouve, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, no 2, p. 317-337. ; Guy Di Méo, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 2010, Vol. 74, no 3, p. 23-38. ; así como la base de datos del Global Urban Observatory <http://unhabitat.org/urban-knowledge/global-urban-observatory-guo/> y del Banco Mundial <http://data.worldbank.org/topic/urban-development>

<sup>3</sup> Hablamos de megalópolis en el caso de aquellas ciudades con más de 10 millones de habitantes

<sup>4</sup> De acuerdo con el documento *United Nations, World Urbanization Prospects, 2014*, se prevé que tan solo tres países (la India, China y Nigeria) representarán el 37 % del crecimiento urbano en el mundo entre 2014 y 2050. Además, se espera que la población urbana de la India aumente en cerca de 404 millones de personas, la de China en 292 millones y la de Nigeria en 212. Por otro lado, de aquí al año 2030 el mundo podría contar con hasta 41 megaciudades, como Tokio (38 millones de habitantes), Delhi (25 millones), Shanghai (23 millones), México, Bombay y Sao Paulo (21 millones).



Crecimiento urbano por hora de algunas áreas metropolitanas (Fuente: VisualCapitalist.com, 2015)

En el caso de las megalópolis, cabe destacar cómo las dificultades para asegurar una calidad de vida satisfactoria a sus habitantes (relacionadas sobre todo con la movilidad cotidiana o la contaminación) se hacen especialmente manifiestas. Esto no impide, sin embargo, que algunos de los principales activos de estas ciudades, como la producción de bienes culturales y educativos o la oferta de trabajos cualificados, compensen las dificultades de la vida cotidiana y los problemas de escala. Igualmente, estas megalópolis están mejor preparadas que las ciudades pequeñas para adaptarse a los nuevos habitantes, debido a la fuerte presencia de profesionales capaces de gestionar las cuestiones urbanas de las grandes ciudades.

De acuerdo con los postulados de los *“subaltern studies”* y de la escuela poscolonialista, los estudios de las formas de urbanización deben separarse de la idea de sociedad (urbana) producto del *“caótico y contrario camino de los países de cultura no occidental frente al modelo de desarrollo propuesto por Occidente”*<sup>5</sup>. La mayoría de estas megalópolis están de hecho situadas en Asia, con *“recién”*

<sup>5</sup> Jules Naudet, « La portée contestataire des études postcoloniales. Entretien avec Jacques Pouchepadass », *La vie des idées*, 2011.

llegadas como Dac en Bangladés (con un área urbana de 22 millones de habitantes).

### LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS

En cierta forma, lo urbano debe ser visto también como un hecho social, con rápidos cambios que ocurren en paralelo al conjunto de transformaciones del sistema capitalista (deslocalizaciones, financiarización o reestructuraciones). Las revoluciones tecnológicas más recientes reconocen igualmente la importancia de las llamadas *“ciudades globales”*, las cuales concentran, según la definición de Saskia Sassen<sup>6</sup>, el conjunto de cadenas de producción y de investigación de los bienes con mayor valor añadido, es decir, las tecnologías de la información y la comunicación.

Son muchos los estudios que atestiguan hoy día la existencia de complementariedades en ciertos circuitos económicos regionales y transnacionales, *“poniendo de manifiesto grandes*

<sup>6</sup> Saskia Sassen, *The Global City - New York, London, Tokyo*, 2e éd., Princeton, N.J., Princeton University Press, 2001.

diferencias en el posicionamiento global de las ciudades: estas no hacen todas lo mismo, [sino que] cada una representa una combinación de funciones económicas específicas y de conexiones globales particulares<sup>7</sup>. La circulación internacional de personas, el flujo de pasajeros, los viajes de negocios o turísticos, o las migraciones, conforman diferentes indicadores de esta globalización y a menudo también nichos en la economía-mundo.

Tanto en las aglomeraciones ricas como en las caracterizadas por una menor producción de valor añadido, cabe insistir igualmente en la importancia de la precariedad del hábitat<sup>8</sup>, un fenómeno claramente relacionado con un crecimiento demográfico ya muy rápido y con el surgimiento de problemas de planificación inclusiva (todavía por resolver). En este sentido, cabe destacar cómo los datos de Naciones Unidas sobre población de barrios marginales o *slums* (un cuarto de la población urbana<sup>9</sup>) tampoco reflejan la heterogeneidad de un fenómeno donde la calidad de la construcción y la existencia de equipamientos es ya muy diversa. Estos mismo datos también infravaloran la importante relación entre los habitantes de la ciudad y su vivienda y, por extensión, con el espacio habitado caracterizado como hábitat: incluso en los barrios precarios, el hábitat posee valores afectivos totalmente olvidados por las políticas públicas.

Hoy en día, las áreas metropolitanas se encuentran ante un punto de inflexión: un momento en que se empiezan a evaluar las modalidades de conciliación entre competitividad y equilibrio social. La presente publicación muestra cómo los objetivos de

7 Saskia Sassen, « L'archipel des villes globales », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, 2009, vol. 17, no 12, p. 12.

8 El término "barrios precarios" radica en el hecho que, en numerosas ciudades, el frágil nivel de reconocimiento por parte de las autoridades impide la seguridad en la tenencia para los habitantes del barrio, cf. Agnès Deboulet A. (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Études de l'AFD, 2016.

9 Datos ONU-Habitat. 2012-2013, United Nations Human Settlements Programme, "Background paper", 2014

competitividad conllevan un riesgo serio, a menudo no previsto, de debilitamiento social y económico de todo un sector de la población sometido (i) al aumento excesivo de los precios inmobiliarios y del suelo en el conjunto de las áreas metropolitanas, y en particular en el caso de las de mayor tamaño; (ii) así como a las tentaciones de desalojo que aparecen como consecuencia de estas perspectivas de plusvalía. El reciente establecimiento de impuestos sobre bienes inmobiliarios de lujo en algunas áreas metropolitanas señala una tímida vuelta a la regulación de un sector casi totalmente exento de controles. En Tel Aviv, el incremento de los precios en un 65% entre 2007 y 2011 originó un fuerte movimiento social<sup>10</sup> en torno a la ocupación de la principal arteria de la capital, el bulevar Rothschild, en el que participaron sobre todo los jóvenes y la clase media. Desde entonces, cabe citar también el movimiento de protesta de la plaza Taksim en Estambul, o el que tuvo lugar en las grandes ciudades de Brasil contra el aumento del precio del transporte público.

Por otro lado, en el plano medioambiental vemos como algunas áreas metropolitanas asisten a niveles de contaminación atmosférica que alcanzan en ocasiones récords de peligrosidad. Tenemos muy poco tiempo para evitar que los daños del cambio climático sean irreversibles y las áreas metropolitanas son las primeras que deben proponer con premura soluciones viables y alternativas al consumo de energías fósiles.

Es evidente que tanto los ámbitos del suelo urbano y del mercado inmobiliario como el del medio ambiente exigen una gobernanza renovada para lograr una mejor coordinación entre actores, así como una renovación de la indispensable participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Sólo mediante

10 Conocido como el movimiento de las tiendas. Véase: Adriana Kemp, Henrik Lebuhn et Galia Rattner, « Between Neoliberal Governance and the Right to the City: Participatory politics in Berlin and Tel Aviv », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 39, no 4, p. 704-725.

la comprensión y la aceptación de medidas destinadas a corregir las externalidades negativas de la urbanización se podrá avanzar hacia áreas metropolitanas justas y habitables.

## CONTRADICCIONES EN LOS PROCESOS DE METROPOLIZACIÓN Y DESIGUALDADES ESPACIALES

Las contradicciones creadas por los procesos de metropolización surgen del impacto desigual de los recursos movilizados en las áreas metropolitanas en lo que concierne a oportunidades y riquezas: es el caso de la relación entre centro y periferia popular, por ejemplo, pero también de centros urbanos abandonados en favor de áreas periféricas protegidas. Mientras que la geografía de las desigualdades territoriales no deja de acrecentarse, la tendencia clara de autoridades públicas y estados es no dejar de privilegiar a aquellos territorios que han recibido ya suficiente atención.

## LAS ÁREAS METROPOLITANAS COMO HOGAR DE OPORTUNIDADES...

Las áreas metropolitanas concentran, cada una a su nivel, la mayoría de la riqueza económica generada y del producto interior bruto (PIB). Actualmente se reconoce que algunas ciudades producen por sí solas más riqueza que algunos Estados, y generan ingresos per cápita muy superiores a los generados por el resto del país al que pertenecen. Con 7,5 millones de habitantes, la región de la bahía de San Francisco es la 22ª economía del planeta<sup>11</sup>. Las áreas metropolitanas son particularmente prósperas en la medida en que ofrecen una gran variedad de formación de alto

11 Los ingresos medios per cápita en las grandes regiones metropolitanas (*city-regions*) en Estados Unidos son un 40 % más elevados que en el resto del país, según Michael Storper, Thomas Kemeny, Naji Makarem, Taner Osman, Storper Michael, Kemeny Thomas, Makarem Naji et Osman Taner, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Stanford, California, Stanford University Press, 2015.

nivel, sus habitantes están bien formados y se han desarrollado como sociedades del conocimiento. Cabe recordar, sin embargo, que la prosperidad puede no traducirse en calidad de vida compartida.

Debido a que ofrecen grandes oportunidades de empleo, pero también de servicios, las grandes ciudades han recibido durante mucho tiempo importantes flujos de población provenientes de las zonas rurales. Este flujo migratorio interno, llamado erróneamente "éxodo rural", se centra hoy en día en campesinos o migrantes expulsados de sus hogares como consecuencia de la asociación entre erosión de los suelos, falta de condiciones aptas para trabajar, malas condiciones laborales o incluso explotación de tipo casi feudal, endeudamiento excesivo o conflictos armados y desplazamientos forzados. En relación al cambio climático, se calcula que este es el responsable de la llegada de 500.000 personas al año en Dhaka, quienes en un 70% alegan motivos medioambientales a su llegada<sup>12</sup>. El aumento espectacular del número de solicitantes de asilo y refugiados internacionales que, tras África, afecta a todo el mundo árabe, ha llevado a que también se cuestionen las condiciones de acogida y de "ciudadanía" de estos recién llegados, a los que a menudo se les niega la posibilidad de instalarse de manera duradera y en condiciones dignas.

## ... ASÍ COMO DE DESIGUALDADES

Sin embargo, a pesar de esta concentración de la riqueza y de una oferta de equipamientos y de servicios de calidad, las desigualdades internas en las áreas metropolitanas impiden a una buena parte de los habitantes de muchas de ellas acceder a estos servicios a un coste razonable. Las desigualdades intraurbanas multiplican las desigualdades entre las ciudades y las zonas rurales, un

12 Cities Alliance, *Climate migration drives slum growth in Dhaka*, 2011.

fenómeno para el cual el nivel de apertura a la globalización también sirve como indicador.

El ejemplo más flagrante de estas desigualdades puede encontrarse en algunas de las áreas metropolitanas de mayor tamaño, donde en ocasiones las clases más acomodadas se concentran en zonas residenciales cerradas<sup>13</sup>. Además de su déficit de urbanidad, estas consumen de manera desmesurada espacio, agua y recursos no renovables<sup>14</sup>. En otras ocasiones, el centro de algunas ciudades prospera y mantiene su dominio económico a costa de la periferia, captando los flujos de “migrantes ricos”, los impuestos y las inversiones nacionales e internacionales<sup>15</sup>. La alianza entre autoridades públicas, incluidas las municipales, promotores privados y clases dirigentes es en ocasiones la que asigna de manera casi espontánea los recursos a los barrios que ya están mejor equipados<sup>16</sup>, haciendo caso omiso de las reivindicaciones de los barrios populares. Así, la autoridad de las nuevas ciudades (*New Urban Communities Authority*) en Egipto, que apenas abarca el 5% de la población nacional (el 80% de la cual reside en áreas urbanas), dispone de un presupuesto superior al de todo el ministerio de vivienda.

La metrópolis es un bien común: es por ello que debe compartirse. La toma de conciencia

<sup>13</sup> También conocidas como “*gated communities*”  
<sup>14</sup> A título de ejemplo, en el Gran Cairo, se han destinado 1.200 km<sup>2</sup> a la promoción inmobiliaria privada (esencialmente en las nuevas ciudades), superficie que equivale a más de 2,5 veces la aglomeración del Cairo, que ha tardado 100 años en pasar de 35 km<sup>2</sup> a los 480 que tenía en el año 2000. Al mismo tiempo, se ha pasado por alto el balance medioambiental de las nuevas ciudades. No existen estudios sobre el coste de la expansión urbana descontrolada (en materia de infraestructuras y de servicios urbanos), ni sobre el consumo de recursos (agua, tierra, electricidad) que se da normalmente a expensas de los barrios de la zona central. Véase : Pierre-Arnaud Barthel, « Repenser les « villes nouvelles » du Cairo : défis pour mettre fin à un développement non durable », Égypte/Monde arabe, 2011, no 8, p. 181-207.

<sup>15</sup> World Bank, *Reshaping Economic Geography*, 2009. Voir également les travaux de l'économiste Paul Krugman.  
<sup>16</sup> Tadamun, « Investigating Spatial Inequality in Cairo », Tadamun, 2015.

respecto a las ventajas de la solidaridad urbana para las áreas metropolitanas comienza a ver la luz y así debe ser mantenida. Esto es más importante que nunca dado el momento actual, cuando empiezan a aparecer críticas al dogma de la metrópolis competitiva a la que se contraponen la visión de la metrópolis solidaria.

Es, por tanto, indispensable contar con el compromiso de las autoridades locales hacia una convergencia de visiones entre centro y periferia para limitar la expansión urbana descontrolada, conservar las zonas agrícolas y húmedas y abordar el conjunto de los desafíos medioambientales y sociales que exigen una renovación de la planificación. Este compromiso no puede eludir la reflexión sobre las formas de gobierno metropolitano complementarias a los gobiernos locales, dado que el caso de las megalópolis ya plantea cuestiones de gobernanza específicas<sup>17</sup>.

La metrópolis debe abordarse con objetivos que acompañen estas transformaciones tan rápidas, haciendo frente a las tensiones que aparecen como consecuencia de las desigualdades socio-espaciales y de los problemas de la vivienda asequible, y que incorporen de forma transversal la dimensión medioambiental.



<sup>17</sup> Kees Koonings et Dirk Kruijt, *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*, London; New York, Zed Books, 2009.

## El hilo conductor: Justicia espacial y Derecho a la Ciudad

La justicia espacial ocupa un lugar central en la refundación urbana descrita, a la par que plantea un futuro para todos en una metrópolis para el *buen vivir* y organizada alrededor de estos objetivos comunes. Este punto de vista de lo social viene desarrollándose, en base a la obra de Henri Lefebvre – a quien debemos la noción de “*Derecho a la Ciudad*” –, por parte de los investigadores fundadores de la revista en línea “*Justice spatiale / Spatial Justice*”<sup>18</sup>. El uso de la noción de justicia espacial deriva de los intercambios alrededor de la redacción de este estudio. Resultó evidente entonces que los nuevos desafíos de las áreas metropolitanas podían traducirse en gran parte a una lectura entre reivindicaciones de los habitantes y realidades del funcionamiento urbano, algo a tener muy en cuenta por parte de las autoridades locales. Todo esto dentro de un contexto donde, desde hace años, la búsqueda de justicia ha ido reforzándose gracias a su propio arraigo en el espacio y en las políticas territoriales. Tal idea es sugerida por el alza de movimientos sociales urbanos en Turquía, Brasil, Francia, el Reino Unido o EEUU.

Destaca también el hecho de que la demanda de justicia se haya convertido en un poderoso grito de lucha en particular en las áreas metropolitanas, donde la combinación de “justicia” y “espacio” abre nuevos horizontes para la acción política y social. Así, dado que cualquier inversión con impacto en el territorio puede llevar con ella un mayor o menor grado de justicia o injusticia, la acción pública debe ser capaz de dar respuesta a las discriminaciones y a las desigualdades

<sup>18</sup> Entre los cuales miembros del Comité científico de este informe, tales como Frédéric Dufaux, Aurélie Quentin, Philippe Gervais-Lambony o Pascale Philifert, miembros de LAVUE

espaciales que la inversión pueda conllevar. Esta demanda invita igualmente a trabajar en una organización social y política del espacio y de los servicios que reduzca las desigualdades educativas, sanitarias y en materia de movilidad, y que promueva la diversidad y el acceso igualitario a los recursos.

La planificación urbana debe, por tanto, evolucionar para poder incorporar no sólo objetivos de rendimiento, sino también los objetivos compartidos de la “ciudad justa”, al mismo tiempo que se persigue una reducción radical de los gases de efecto invernadero<sup>19</sup>.

### TENSIONES Y CONTRADICCIONES ENTRE COMPETITIVIDAD Y JUSTICIA ESPACIAL

Orientar las políticas urbanas en torno a objetivos de justicia espacial surge del análisis de las contradicciones que emergen de las políticas competitivas generalizadas en la mayor parte de las áreas metropolitanas desde los años 2000. Estas contradicciones atraviesan las tres partes constitutivas de la presente publicación, cuyo planteamiento se basa en presentar los debates actuales sobre las diversas realidades y políticas metropolitanas, exponer los riesgos y plantear algunas ideas o respuestas. Con ello no habrá “mejores prácticas” propiamente hablando, sino ejemplos cuyos efectos negativos han sido minimizados voluntariamente por sus protagonistas y que, por lo tanto, puede considerarse que han cumplido con su cometido atendiendo a sus objetivos.

La primera parte aborda las formas del desarrollo económico territorializado en las áreas metropolitanas a través de la competencia entre territorios metropolitanos. Se muestran las orientaciones económicas y

<sup>19</sup> Para más información sobre el debate en torno a “justicia espacial” y “ciudad justa”, véase: Susan S. Fainstein, « Justice spatiale et aménagement urbain », JSSJ, 2009, no 1.

financieras que han guiado las políticas de planificación de las áreas metropolitanas destacando las consecuencias o las derivaciones de los modelos exocéntricos.

Esta parte rearticula los elementos de macroeconomía y economía local y urbana revelando las consecuencias sociales y medioambientales de estas orientaciones, ya provengan de las administraciones locales, de agrupaciones de ciudadanos o del sector privado.

El vínculo con la segunda parte es claramente el de los modelos de desarrollo. La exigencia de sostenibilidad, más necesaria que nunca en estos momentos, requiere reflexión y planes de acción coordinados para revertir una orientación productivista centrada en la extracción de materias primas y energías fósiles.

Es por ello que esta parte da prioridad a una visión que aúne ecología y preocupaciones sociales. Asimismo, los propósitos cruzados de los actores que plantean la transición energética se unen a los ejemplos de economía circular. Las cuestiones de Derecho a la Ciudad, declinadas a través de las temáticas del acceso a la vivienda, las políticas anti-desahucios y las formas de regularización de la tierra están vinculadas a esta visión de la ciudad sostenible.



## EL DERECHO A LA CIUDAD: RETO PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS SOLIDARIAS, DEMOCRÁTICAS Y ECOLÓGICAS<sup>20</sup>

Conceptualizado por el sociólogo francés Henri Lefèbvre en 1968, el Derecho a la Ciudad da un valor primordial a la noción de uso de la ciudad, confiriendo a sus habitantes e usuarios legitimidad de acción para “transformar la vida transformando su ciudad”.

El Derecho a la Ciudad ofrece un horizonte común para gobiernos locales y movimientos sociales que buscan realizar la ciudad en base a su carácter original como bien común, garantizando así su función social. Al mismo tiempo, ofrece un marco operacional para la puesta en marcha de políticas públicas basadas en los derechos humanos y la participación.

Erigido paulatinamente como caballo de batalla de las luchas urbanas de los años 90 en América Latina, el Derecho a la Ciudad se extendió luego en los Foros Sociales Mundiales mediante la Asamblea Mundial de los Habitantes en diálogo con el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL), que dio lugar a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

<sup>20</sup> Referencias: Consejo Mundial de CGLU. “Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad”. 2011  
Ciudad de México. “Declaración de gobiernos locales por el Derecho a la Ciudad”. 2015  
Saint-Denis y Aubervilliers. “Declaración del Primer Encuentro Mundial de Autoridades Locales por el Derecho a la Ciudad”. 2012  
Barrera. A. “Proceso de urbanización y Derecho a la Ciudad: insumos para la discusión de los desafíos en la construcción de la Agenda Urbana mundial”, CITE-FLACSO Ecuador 2016  
United Nations, The New Urban Agenda, Quito, 2016  
Habitat International Coalition, Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, experiencias y propuestas, 2011  
Henri Lefèbvre, *Le Droit à la Ville*, 1967  
David Harvey, *Le capitalisme contre le droit à la ville*, 2011

Definido en este documento como “el usufructo igualitario de las ciudades según los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Se define como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades – especialmente de los grupos vulnerables y desfavorecidos – que les confiere una legitimidad de acción e organización fundada sobre sus usos y costumbres, con el objetivo de disfrutar de su pleno ejercicio del derecho a un modelo de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los Derechos Humanos (...) Este Derecho incluye a su vez el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural, así como el respeto a los migrantes”.

Mediante el Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001) o su reconocimiento en la Constitución de Ecuador, el Derecho a la Ciudad adquiere una dimensión normativa con herramientas legislativas de urbanismo centradas en reducir las desigualdades urbanas o garantizar la función social de la ciudad y la propiedad.

En 2010, la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, adoptada después de un largo proceso de participación con los movimientos sociales mexicanos, devino una referencia como contrato social entre autoridades públicas y habitantes. Esta instituye el Derecho a la Ciudad en seis puntos básicos, estableciendo además un marco de co-responsabilidad entre el conjunto de actores del territorio. Estos son sus seis puntos:

Respeto, protección y realización de los Derechos Humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ecológicos),

Función social de la propiedad y del suelo urbano,

Gestión democrática de los pueblos, las ciudades, las áreas metropolitanas y las

regiones, lo que supone un rol mayor para la descentralización,

Reconocimiento de la producción social del hábitat y de la economía social y solidaria, mediante el apoyo necesario, especialmente en lo que se refiere a gestión del suelo urbano y asistencia técnica,

Gestión responsable y colectiva de los bienes comunes, medioambientales y culturales, mediante una visión global y territorializada que no se limite a los límites políticos-administrativos,

Protección, no-privatización y mejora de los espacios públicos, incluyendo infraestructuras comunitarias y equipamientos gracias al apoyo de los habitantes.

En este sentido, el Derecho a la Ciudad ha evolucionado hacia una posición central para los gobiernos locales de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU (CISDP), y ha sido afirmado a lo largo de seminarios internacionales como el de Saint-Denis (en la aglomeración metropolitana parisina) en 2012 o Ciudad de México en 2015. Éste fue incluido igualmente en el primer artículo de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, adoptada en 2011 por parte del Consejo Mundial de CGLU a iniciativa de esta Comisión.

Hoy en día, el Derecho a la Ciudad se ha convertido en un eje de alianza entre gobiernos locales y movimientos ciudadanos, ONGs y algunos sectores del mundo académico, quienes lo defienden como baluarte contra el modelo de ciudad competitiva y la creciente privatización de las ciudades. La Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, creada en 2014 y coordinada por el Instituto Polis y la Coalición Internacional por el Hábitat, es uno de los espacios centrales de articulación

de esta nebulosa de actores defendiendo el Derecho a la Ciudad a nivel local.

El Derecho a la Ciudad también se convirtió recientemente en un tema central de la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat III. Después de arduos debates, y a pesar de la fuerte oposición de algunos Estados del bloque de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá, este fue mencionado finalmente en la Nueva Agenda Urbana:

*“Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos<sup>21</sup>”*

**Magali Fricaudet, CGLU – Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos**

Debido a que la cuestión de la gobernanza es un requisito para una gestión urbana eficaz y justa que persiga una mejor calidad de vida para todos, esta se abordará esencialmente en la última parte del informe, en la que se analizarán los diferentes componentes de la planificación urbana y sus capacidades para resolver un cierto número de contradicciones de la ciudad competitiva o del aumento de la desigualdad, cuestionando por otra parte la capacidad de las políticas territorializadas para aplicarse dentro de unos términos de justicia espacial<sup>22</sup>.

21 ONU Hábitat, Nueva Agenda Urbana, artículo 12

22 Frédéric Dufaux et Pascale Philifert, *Justice spatiale et politiques territoriales*, Nanterre, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2013.

Otra temática central es la de la democracia urbana, que se aborda desde el doble prisma de la democracia participativa y representativa. La toma de decisiones compartida es, de hecho, la base común de toda política urbana que persiga la justicia espacial y el Derecho a la Ciudad.

### **DERECHO A LA CIUDAD Y BUEN VIVIR, COMPONENTES Y CONDICIONES DE LA JUSTICIA ESPACIAL**

Por los movimientos sociales, el concepto de Derecho a la Ciudad sirve de puente entre los conceptos pero también las prácticas cada vez más numerosas de transición ecológica y social. Estas reimaginan sociedades urbanas basadas en la convivencia y en una “*sobriété heureuse*” (sobriedad feliz). En esta visión, la prosperidad viene desligada del crecimiento económico, de acuerdo al concepto del *Buen Vivir* inspirado en América Latina. El conjunto de estos movimientos está poniendo en práctica sus aspiraciones de Derecho a la Ciudad y Buen Vivir insistiendo en la capacidad de estas iniciativas para renovar la democracia urbana y su capacidad de acción, replanteando la acción de las autoridades como acompañante de las acciones ciudadanas (por ejemplo, sobre la bioenergía, que debe considerarse un bien común y no privatizarse). El Derecho a la Ciudad también ha sido adoptado por varios ayuntamientos como acuerdo operativo o principio sobre derechos urbanos fundamentales; este es el caso, por ejemplo, de la Carta de Medellín.

En consecuencia, debería iniciarse un debate y formularse recomendaciones destinadas a elaborar una parte de las medidas obligatorias en relación al marco

del “Derecho a la Ciudad” definido por la HIC en colaboración con la *Bartlett Development Planning Unit – University College London (UCL)*<sup>23</sup>, en base a seis puntos constitutivos inspirados en los principios de la Carta de la Ciudad de México (2010) mencionada en el cuadro anterior.

Si hay un área donde estas recomendaciones deben encontrar su lugar, esta es, sin duda, la de las prácticas de gestión urbana. Para ser tomadas en serio e implementadas, estas deben ser reconsideradas en torno a su capacidad de ser inclusivas y, consecuentemente, democráticas.



### **UNA REFUNDACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS MODOS DE GESTIÓN**

Este contexto lleva a la necesidad de una clara voluntad política y de una conciencia lúcida de la interrelación que existe entre los desafíos urbanos, medioambientales, económicos y sociales. Es necesario controlar la metropolización para satisfacer las necesidades y el bienestar del conjunto de los habitantes de la ciudad. En la actualidad, algunas grandes ciudades y las áreas metropolitanas han comprendido que tienen una función precursora y de guía al estar los Estados sometidos a intensas presiones por parte de los grupos de presión económicos, que obstaculizan su capacidad de acción en favor de la justicia espacial, el Derecho a la Ciudad y la transición energética. Y estas acciones serán más contundentes y duraderas si anclan este cambio en ambiciosos programas de formación, así como si se asientan firmemente en iniciativas ciudadanas o buscan alianzas democráticas.

23 Alexandre Apsean Frediani et Rafaella Simas Lima, *Habitat III National reporting processes: locating the right to the city and the role of civil society*, The Bartlett Development Planning Unit en collaboration avec Habitat International Coalition Habitat III working group, 2015.

## PRIMERA PARTE

### LIMITAR LOS EFECTOS SOCIALES DE LA COMPETITIVIDAD Y FINANCIARIZACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Con la globalización, las áreas metropolitanas están cada vez más sometidas a la competencia. Esto conlleva una transformación de las políticas territoriales, cada vez más enfocadas hacia el concepto de atraktividad, cuyos efectos positivos están siendo muy cuestionados (1.1).

Este proceso no es, sin embargo, unívoco, pues los gobiernos y la población urbana mantienen de algún modo su capacidad de decisión. En este contexto, se propondrán algunas vías que propiciarían un desarrollo urbano más inclusivo y equitativo, que tenga en cuenta el conjunto de territorios y poblaciones, y que les brinde las mismas oportunidades de vivir con dignidad (1.2).

### Análisis de la competitividad entre áreas metropolitanas y sus consecuencias

La globalización está en el origen de la aparición y la estructuración de políticas enfocadas hacia la atracción y la competitividad territorial entre las ciudades y los conjuntos metropolitanos; estas políticas tienen efectos como mínimo dispares a nivel económico, social y medioambiental.

#### ANÁLISIS DE LA COMPETITIVIDAD ENTRE ÁREAS METROPOLITANAS

La aparición de la competitividad está estrechamente vinculada a la globalización y ha originado el surgimiento de un modelo de "ciudad de excepción" que ha transformado las políticas territoriales de los poderes públicos (Estados y gobiernos locales). Este fenómeno se intensifica con la financiarización de la economía mundial.



#### ¿POR QUÉ LAS ÁREAS METROPOLITANAS SE APROVECHAN DE LA GLOBALIZACIÓN?

Las transformaciones espectaculares del entorno edificado que viven las áreas metropolitanas tienen que ver, por un lado, con el proceso de urbanización sin precedentes acontecido actualmente a escala mundial, pero también, desde finales del siglo XX, con un proceso bastante convergente de apertura a la competencia entre territorios y ciudades de tamaños y funciones muy diferentes en todo el mundo. Este proceso tiene lugar también en los países donde se ha apostado desde hace mucho tiempo por el desarrollo rural y agrícola, y en los países comunistas de Asia, que durante mucho tiempo han limitado la expansión urbana e incluso combatido la ciudad<sup>1</sup>.

Este se explica mediante dos fenómenos asociados: por un lado, la fase de globalización actual, que puede definirse como el proceso de integración de los mercados como consecuencia de las recientes revoluciones tecnológicas, de la financiarización de la economía y de un trabajo constante de los principales decisores a nivel internacional para favorecer la libre circulación de bienes

y capitales<sup>2</sup>. Por el otro, al auge de un nuevo modelo de innovación debido al surgimiento de industrias cuyo desarrollo se basa fundamentalmente en el capital humano (la informática, la biotecnología, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación o las NTIC, etc.<sup>3</sup>), no obligadas, por tanto, a permanecer cerca de las materias primas, como ocurre en el caso de la minería y la siderurgia. En el caso de estas nuevas industrias, la innovación se nutre, pues, de la imaginación en contacto directo con el mercado, de ahí la necesidad que tienen muchas empresas de instalarse allí donde puedan estar en contacto con el mayor número de comunidades de actores (personas, profesiones y territorios) y acceder a los mercados masificados para rentabilizar nuevos productos o servicios.

Así, las ventajas de las áreas metropolitanas<sup>4</sup> se deben (i) a una enorme conectividad material, ligada a la concentración de telecomunicaciones y de transportes. Este aspecto ha sido especialmente desarrollado por el economista Paul Krugman<sup>5</sup>. Por otro

<sup>2</sup> Agnès Deboulet, « Villes globales convoitées et inégalités », *Idées économiques et sociales*, 2012, N° 167, no 1, p. 37-47.

<sup>3</sup> Dominique Lorrain, « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21<sup>e</sup> siècle. », *Espaces Temps.net*, 2013.

<sup>4</sup> Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.

<sup>5</sup> Jacques-François Thisse, « Le développement inégal des régions : l'apport de la nouvelle économie géographique », *Idées économiques et sociales*, 2012, no 167, p. 26-36.

<sup>1</sup> Jean-Luc Piermay, « Introduction », in Antoine Le Blanc, Jean-Luc Piermay, Philippe Gervay-Lambony, Matthieu Giroud, Céline Pierdet et Samuel Rufat (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014. Presses Universitaires de Paris Ouest.

lado, las áreas metropolitanas se benefician de (ii) la existencia de un “transnacionalismo” compartido, principalmente entre las comunidades de migrantes que contribuyen a acercar recursos distantes. Muchas metrópolis, como Londres, Nueva York o París, apuestan por su carácter cosmopolita para alcanzar objetivos transversales de proyección internacional. Otras, como Ahmadabad, Pune y otras áreas metropolitanas indias sacan provecho de la inversión de los expatriados (indios circunstancialmente), particularmente en el sector inmobiliario. Finalmente, estas metrópolis se benefician de (iii) la presencia de actores conectados en los circuitos extrarregionales, y en particular las empresas multinacionales, que promueven la multilocalización.

En este contexto, se observa la aparición de una “economía de archipiélagos”<sup>6</sup>, donde las grandes áreas urbanas tienden a interconectarse más entre sí que con las zonas periurbanas y rurales, cada vez a más distancia de los sistemas productivos valorados por los Estados.

Por último, esto explica la intensificación de la metropolización que, en muchos aspectos, es la “traducción espacial e infranacional de la globalización”<sup>7</sup>. Esta se caracteriza por la concentración de personas y actividades en las principales aglomeraciones de un sistema urbano determinado<sup>8</sup> y, al mismo tiempo, por la difusión de este hecho urbano en las periferias con unas fronteras cada vez menos definidas cuyo impacto en el consumo de tierras cultivables y de energías fósiles es muy evidente.

6 Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires - L'économie d'archipel*, 2e édition., Presses Universitaires de France, 2014.

7 C. Ghorra-Gobin, *De la métropolisation*, op.cit.

8 L. Halbert, *L'avantage métropolitain*, op.cit.

## LAS REPERCUSIONES EN TÉRMINOS DE POLÍTICAS URBANAS

A medida que la competencia entre los territorios y su capacidad de atracción son percibidas como cuestiones prioritarias, los decisores públicos, a veces empujados por actores económicos – aunque a menudo también por su propia iniciativa – transforman las políticas territoriales para apoyar a sus “paladines nacionales”, es decir, las ciudades con un peso demográfico y económico suficiente para ser competitivas a escala regional o internacional<sup>9</sup>. Dos elementos resultan particularmente emblemáticos de estas transformaciones: a nivel de la metrópolis, la elaboración de “estrategias” y otras “visiones”; a nivel local (ciudad, barrio, terreno), la puesta en práctica de proyectos de ordenación “de prestigio”.

### Las estrategias metropolitanas

Con estrategias metropolitanas se hace referencia a varias herramientas que buscan mantener o reforzar la capacidad de atracción de una metrópolis, a menudo con la ayuda de técnicas de marketing y de desarrollo de marca inspiradas en el mundo empresarial. En este sentido cabe citar:

- La elaboración de documentos de planificación urbana estratégica con la ayuda de consultorías. Los ejemplos son numerosos, desde Singapur hasta Londres, pasando por Bombay<sup>10</sup>, El Cairo<sup>11</sup>, Argel<sup>12</sup> y

9 Colin Crouch et Patrick Galès (Le), « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, 2012, vol. 3, no 19, p. 405-419.

10 El ejemplo de Bombay se presenta en un cuadro en la tercera parte del presente informe, en el punto: “La metrópolis: ¿un nuevo actor?”

11 Pierre-Arnaud Barthel, Agnès Deboulet et Marta Pappalardo, « Le « Caire 2050 » : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », in Antoine Le Blanc, Jean-Luc Piermay, Philippe Gervay-Lambony, Matthieu Giroud, Céline Pierdet et Samuel Rufat (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 295-314.

12 Nora Semmoud, « Clair-obscur » de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger », *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, 2015, no 26.



Anuncios de los Juegos Olímpicos de 2024, Saint Denis (Fuente: A. Deboulet)

Bruselas<sup>13</sup>. En algunos contextos son las mismas autoridades públicas las que han intentado convencer al mundo empresarial de su capacidad para apoyar a la economía metropolitana en la competencia económica agudizada. En otros casos, este trabajo sobre la estrategia se presenta bajo iniciativa del sector privado, revelando con ello cambios en los juegos de poder y las lógicas de decisión en la globalización. Estos documentos y los proyectos que resultan de ellos han sido cuestionados recientemente por profesionales y organizaciones de habitantes, y son muy criticados por su falta de transparencia y por venir impuestos desde arriba.

### Planificación estratégica, democracia y justicia espacial

A nivel histórico, el término de planificación estratégica no ha sido tan predominante como el conocido como planificación urbana. Así, esta última tenía por objetivo principal – al menos en el caso de Europa Occidental – producir viviendas asequibles, equipamientos, espacios públicos y servicios urbanos accesibles para todos<sup>14</sup>. A principios de la

13 Gilles Van Hamme et Mathieu Van Criekingen, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », *Métropoles*, 2012, no 11.

14 Jean Rivelois, « La planification urbaine à l'épreuve de la culture politique. Une ville en développement : Guadalajara (Mexique) », *Tiers-Monde*, 1995, vol. 36, no 141, p. 67-85.

década de 1980, en un contexto de aumento de la competencia por la tierra, así como de refuerzo de la posición de las finanzas privadas en la financiación general de las ciudades, la herramienta del “plan” se sustituye progresivamente por el proyecto urbano (desarrollo e infraestructura) en la “fabricación” de la ciudad: de ahí el surgimiento de un urbanismo de “ladrillo”<sup>15</sup> y de la necesidad de diseñar planes más “flexibles”, y por lo tanto estratégicos.

Si bien la planificación estratégica es a menudo considerada por parte de los gobiernos como un medio para posicionar las ciudades y regiones metropolitanas en la competencia global para atraer inversión pública y privada, sus efectos en lo que respecta a la segregación no dejan de ser importantes: un coste acrecentado para el asentamiento general de la población; exclusión de las poblaciones vulnerables en las zonas centrales dadas las dinámicas del mercado; gentrificación de los viejos centros; desarrollo de espacios colectivos privatizados, o el fomento de la construcción de grandes programas inmobiliarios especulativos que al final permanecen deshabitados.

15 Para más precisión respecto a esta evaluación, consultar la primera parte de este informe, en particular en lo que respecta al punto: “¿Cuáles son los efectos de la competitividad entre áreas metropolitanas?”

Esto es particularmente evidente en el caso de Londres, donde el *London Plan*, que presenta la estrategia de desarrollo espacial de la *Greater London Authority* (GLA), si bien funciona como vehículo para la discusión entre socios del sector público y privado, y entre asociaciones, comunidades y los londinenses en general, ha terminado por no limitar la tendencia a una “geografía prioritaria de la inversión” – por ejemplo a través de la remodelación de la península de Greenwich en Londres –, lo que acentúa los desequilibrios territoriales tanto a nivel nacional como local<sup>16</sup>.

- La organización de eventos internacionales, como encuentros deportivos (Juegos Olímpicos, copas y campeonatos del mundo) o grandes manifestaciones culturales (Capital Europea de la Cultura, Capital Internacional del Diseño (*World Design Capital*, WDC), organizada en 2016 por la ciudad de Taipéi), y que da lugar a una competencia feroz entre regiones metropolitanas.

- La creación de clústers – redes de empresas constituidas mayoritariamente por pequeñas y medianas empresas y por microempresas con un fuerte arraigo local, a menudo sobre un mismo sector productivo u ámbito – que pueden posicionarse como palancas de una estrategia metropolitana de desarrollo económico. En la metrópolis parisina se han creado clústers “sectoriales” alrededor de la capital. Aunque su efecto sea limitado en materia de desarrollo económico, la etiqueta de clúster permite a las agencias de desarrollo local, a los encargados de la planificación urbana y a los alcaldes justificar sus intervenciones en aras de la capacidad de atracción de la ciudad<sup>17</sup>. La región del Randstad

16 Charles Ambrosino et Stéphane Sadoux, « Concilier privatisme et retour de la planification stratégique. L'exemple du projet de requalification de la péninsule de Greenwich, Londres », *Géocarrefour*, 2006, vol. 81, no 2, p. 143-150.  
17 Nicolas Rio, « Le mythe des « clusters » du Grand Paris », *Métropolitiques*, 2014.

en los Países Bajos representa un claro ejemplo de clúster policéntrico muy diferente<sup>18</sup>.

### El ejemplo del clúster del Randstad

El Randstad (conurbación que engloba los polos urbanos de Ámsterdam, Róterdam, la Haya y Utrecht) representa el arquetipo de aglomeración urbana multipolar, es decir, compuesta por una red de centros urbanos especializados y complementarios. Una gran parte de esta complementariedad de la red tiene un origen histórico; no obstante, esta también se debe a los objetivos de políticas de desarrollo urbano, lo que sugiere el concepto de “especialización inteligente” promovida por las autoridades públicas.

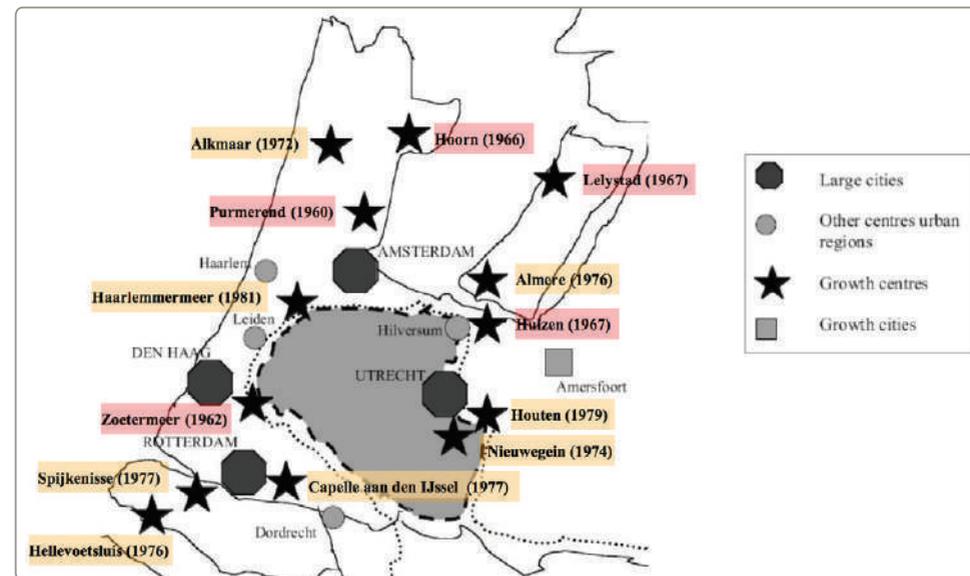
Así, la ciudad de la Haya está estableciendo en la actualidad una zona de desarrollo destinada a organizaciones internacionales, mientras que Ámsterdam se postula como base privilegiada para las sedes sociales de grandes empresas y Róterdam invierte en nuevas zonas portuarias e industriales.

En este contexto, la política de transportes (permitiendo conectar fácilmente las ciudades por tren, bus o barco) ha jugado un papel clave en la integración funcional de sus ciudades, paralelamente a una política de “desconcentración concentrada” que busca preservar la zona agrícola central como corazón verde de la conurbación, a la par que limitar la extensión alrededor de sus cuatro polos urbanos principales a efectos de conservar los beneficios de la proximidad de las infraestructuras de transporte<sup>19</sup>.

### Proyectos de planificación urbana

Se puede establecer una distinción entre los proyectos de planificación urbana pensados en primer lugar para los

18 Dominic Stead et Evert Meijers, *Urban Planning and Transport Infrastructure Provision in the Randstad, Netherlands. A Global City Cluster*, International Transport Forum/OECD, 2015.  
19 Ibid.



Nuevas ciudades (o polos de crecimiento) y fecha de creación en el Randstad (fuente: Stead & Meijers, 2015)

residentes y los que persiguen objetivos de competitividad internacional. Los proyectos de prestigio se concentran en mayor número en las áreas metropolitanas que en las ciudades intermedias. Están destinados a respaldar el imaginario de ciudad de clase mundial utilizado por las estrategias metropolitanas sin que estas prevean sus consecuencias sociales para el conjunto de la población. Se pueden considerar varios tipos de proyecto:

- Los proyectos de patrimonialización del casco antiguo: en cuestión de una década, un número cada vez mayor de grandes ciudades han tomado conciencia del valor de los edificios antiguos, ya sea para aumentar el sentido de pertenencia a la ciudad o para afirmar su proyección, un prestigio capaz de reforzar el marketing urbano a escala regional o global y desarrollar el turismo. La valorización del patrimonio, sin embargo, presenta el riesgo de olvidar el espacio habitado en favor

de la fachada al mismo tiempo que a veces reinventa la historia<sup>20</sup>.

- Los proyectos de renovación o “regeneración” urbana basados en la idea de que las instalaciones industriales, que representan un periodo pasado de la economía urbana, deben destruirse y reemplazarse por nuevos desarrollos (como en Shanghái, donde las instalaciones de la Exposición Universal de 2010 se encuentran en una zona industrial en desuso a lo largo del río Huangpu) o conservarse en su estructura exterior para albergar las nuevas actividades metropolitanas. Así ocurre con varios puertos reconvertidos (los Docklands en Londres) o antiguas instalaciones industriales, como el proyecto 22@ de remodelación del barrio del Poblenou en Barcelona a partir del concepto de la innovación y de la economía, o la Ciudad-Parque Bicentenario, un gran proyecto urbano

20 Muriel Girard, « Ce que nous apprend le patrimoine de l'État et de la société turcs: vue d'ensemble sur ce numéro double », *European Journal of Turkish Studies*, 2014, no 19.

en Santiago de Chile, donde se alojarán 75.000 nuevos habitantes en una superficie de 250 hectáreas<sup>21</sup>.

- Los proyectos enfocados al desarrollo de nuevas zonas de urbanización, como el desarrollo de un barrio cultural alrededor del museo Guggenheim en Bilbao, o la creación de un nuevo centro económico y urbano en la periferia de Ámsterdam (*Zuidas*). En las afueras de las aglomeraciones podemos citar, también, la multiplicación de corredores de actividad y de polos urbanos secundarios, como la creación de “zonas económicas especiales” en la India, donde se expropian miles de hectáreas para construir autopistas que llevan al aeropuerto de Bangalore<sup>22</sup>.

En conclusión, la competitividad se manifiesta como un proceso de construcción permanente en el que las infraestructuras, en el sentido amplio del término – es decir, incluyendo los bienes inmuebles y los grandes servicios urbanos (energía, agua, saneamiento, etc.) – deben estar a la altura de las expectativas que se supone precisan las funciones inusuales de las actividades que se intenta atraer. No busca, o lo hace de forma marginal, que todos los habitantes, sin restricción por ingresos u origen, disfruten de las ventajas de la ciudad central.

## FINANCIAR LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Para financiar las necesidades de nuevos capitales requeridos por el desarrollo urbano como resultado de la metropolización (y la competitividad que ésta conlleva), la “industria de las finanzas y la consultoría” ha adquirido

21 Ernesto Lopez-Morales, « Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large-Scale Urban Renewal in Santiago de Chile », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, no 2, p. 330-357.

22 Solomon Benjamin, « Occupancy Urbanism: Radicalizing Politics and Economy beyond Policy and Programs », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no 3, p. 719-729.

un peso sin precedentes en la gestión de los asuntos urbanos, y en particular en el mercado inmobiliario (oficinas, almacenes, centros comerciales, hoteles, clínicas, residencias de ancianos, cines, etc.), algunas infraestructuras (autopistas, aeropuertos, redes de telecomunicaciones y de energía, etc.) y grandes servicios urbanos (producción y distribución de electricidad, agua, etc.).

La expresión “industria de las finanzas y la consultoría” insiste en la idea de que el trabajo de los bancos está ahora respaldado por otros actores, y que este conjunto forma una industria. Hace referencia a la red de grandes bancos de inversión, algunos fondos privados de inversión (*private equity*), las cuatro grandes empresas de consultoría y auditoría (*big four*), las tres agencias de calificación, algunos bufés de abogados y empresas consultoras que han surgido a partir de finales de los años ochenta y principios de los noventa.

La fuerza de este sector reside en su capacidad de evaluar un gran número de proyectos gracias a la información que tiene y los instrumentos y criterios que desarrolla para tratarla (calificación, estudios, análisis financieros). Esto le permite ejercer influencia en la estrategia de una empresa (incluso cuando los bancos y fondos de inversión tienen una participación minoritaria en el capital) o en la acción pública de entidades y gobiernos locales. Hace falta respaldarse, en este sentido, en el trabajo de la Relatora Especial de la ONU sobre Vivienda Adecuada<sup>23</sup>. En efecto, la “dependencia del sector privado” inmobiliario (corporaciones y fondos financieros) se ha visto aumentada a medida que este desarrollaba formas de inversión basadas en activos tóxicos y de capital riesgo. En los últimos años, la ciudad y los inmuebles han quedado relegados progresivamente al estatus de “activos

23 Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, A/HRC/34/51, 18 de enero de 2017.

financieros”, generando plusvalías exorbitadas: “entre 2013 y 2014, en las 100 ciudades donde esta práctica estaba más extendida, el valor de las compras de propiedades por parte de las empresas ha pasado de los 600 mil millones de dólares al billón”<sup>24</sup>. En paralelo, el endeudamiento de los hogares crece, así como la propensión a acaparar partes crecientes del parque de suelo e inmobiliario para vivienda en la mayoría de áreas urbanas.

A modo de ejemplo, en un contexto de recortes presupuestarios durante los años 2000 en Francia (sentido especialmente en el nivel nacional) se observó cómo administraciones como el Departamento de la Seine-Saint-Denis (entre otras entidades locales) recibieron la atención de las entidades bancarias. Estas ofrecieron unos créditos complejos estructurados, la particularidad de los cuales era la variabilidad de sus tasas, indexadas sobre parámetros volátiles como la inflación, el tipo de cambio de divisas extranjeras o el precio del agua o la energía. Dado que los electos no contaban con expertos financieros para evaluar los riesgos de estas propuestas, sucumbieron a ellas voluntariamente al permitirles rebajar artificialmente la deuda y llevar un balance positivo ante su electorado. No obstante, la degradación de la situación financiera mundial de 2008 en adelante les originó pérdidas considerables, así como a sus contribuyentes. De un modo similar, muchas ciudades se habían endeudado también con activos tóxicos parecidos.

Esta situación es completamente diferente a la que reinaba hasta entonces: a finales del siglo XIX, la función de las finanzas en la ciudad se llevaba a cabo a través de bancos para garantizar el desarrollo de las grandes infraestructuras, por lo cual estas operaciones pioneras suponían una minoría frente al gran número de promotores locales y pequeños constructores. Así, las finanzas no eran un

24 *Ibid*.

actor esencial en la “fábrica urbana”, por lo que el poder quedó esencialmente en manos de las autoridades políticas. Todo cambia de los años 90 en adelante, con la privatización de las redes y las innovaciones técnico-financieras, que multiplican la circulación financiera y el uso de las finanzas internacionales<sup>25</sup>.

Uno de los efectos más preocupantes de la financiarización es su asociación a numerosos casos de “expulsión sistémica<sup>26</sup>” en el conjunto de las ciudades, marcadas por la presencia del sector inmobiliario especulativo y una política de competitividad fundada en la posibilidad de obtener fuertes plusvalías del suelo y el inmobiliario, tanto en el Norte como en los países emergentes. El acaparamiento de tierras en todas las regiones del mundo por medio de la apropiación de recursos agrícolas, forestales y el extractivismo (*Ibid*) se traduce en la ciudad como la adquisición de barrios precarios o históricos por parte de los promotores (algo muy presente en las áreas metropolitanas que combinan un fuerte crecimiento demográfico, así como procesos de valorización de la vivienda constante: megalópolis indias y africanas, Estambul, ciudades del Cáucaso como Ereván, São Paulo, Rio de Janeiro, Quito...), así como áreas metropolitanas europeas conquistadas por Airbnb como Londres, París o Barcelona. Esta desposesión deriva en un recrudescimiento de las expulsiones forzadas – fenómeno que, aunque denunciado, es difícil de contrarrestar debido a las complicidades o los intereses existentes en el marco de los mismos aparatos del Estado observados en numerosas megalópolis (Cairo, Bombay, Ouagadougou, Bamako, etc.).

Sin embargo, cabe destacar cómo ciertas ciudades intentan dar respuesta a este fenómeno de desposesión masiva al instaurar

25 D. Lorrain, « La main discrète », op. cit.

26 Saskia Sassen, *Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale*, Traduit de l'anglais, 2016

instrumentos de control del suelo o de las plusvalías financieras: ya sea en el control del suelo o la remunicipalización, los impuestos sobre las viviendas vacías, un control acrecentado sobre el alquiler vía plataformas como AirBnb (prohibido en Berlín), una fuerte carga impositiva sobre las plusvalías inmobiliarias, la prohibición de revender un inmueble nuevo después de varios años, etc., de modo que estas lógicas especulativas no conduzcan a la expulsión creciente de las clases populares. Es igualmente urgente plantear la reflexión sobre los mecanismos de protección de los inquilinos de alquiler o aquellos con fragilidad en la tenencia de un modo solidario.

### Las consecuencias de la financiarización sobre la metropolización y la competitividad

La financiarización de la producción urbana es una tendencia de fondo que refuerza los procesos de metropolización y competitividad.

En efecto, los criterios de la industria financiera – rentabilidad y aversión al riesgo – le llevan a seleccionar ciudades ya precedidas por una reputación sólida. Al incrementar sus inversiones aún más los precios inmobiliarios, la ciudad se vuelve todavía más atractiva para el capital especulativo en busca de rentabilidad. Como consecuencia, desde los años 2000, las inversiones en capital financiero se han concentrado en las áreas metropolitanas globales de los países industrializados y en las áreas metropolitanas de los países emergentes con buena presencia en rankings (como Shanghái o Bangalore), convirtiendo la vivienda en “*un paraíso fiscal para los ricos*”<sup>27</sup>. Además, también hay ciudades “estratégicas”, que han logrado ubicarse en segmentos específicos de globalización, siendo sus formas extremas Macao, Las Vegas y Dubái.

<sup>27</sup> Ibid.

### El desarrollo urbano de las ciudades del Golfo por parte del capital financiero

A partir de 2001, los ingresos récord del petróleo han llevado a ciertos gobiernos a buscar nuevos lugares para invertir este exceso de capital. El sector de desarrollo urbano fue el primer objetivo.

A efectos de atraer tanto el capital privado local como extranjero a los mercados inmobiliarios de la región, los países del Golfo permitieron a los extranjeros adquirir propiedades comerciales y residenciales. También trataron de atraer a empresas constructoras extranjeras para compensar la falta de experiencia local. El gobierno saudí, por ejemplo, permitió que empresas 100% extranjeras participasen en licitaciones de contratos públicas ofrecidas por las autoridades saudíes.

A la liberalización del mercado inmobiliario se le añade (i) un fuerte aumento del crédito a las entidades bancarias del Golfo, (ii) el crecimiento de los conglomerados nacionales con capitales invertidos tanto en bienes inmobiliarios como en instrumentos financieros varios, (iii) el crecimiento de los medios de financiación para el capital, particularmente a través de herramientas como el “sukuk”, propia de las finanzas islámicas, donde los bancos no sólo actúan como intermediarios financieros de los promotores (dado que el préstamo con intereses está prohibida en la Sharia), sino que funcionan como promotores de facto a través de sus participaciones en acciones o bonos.

Así, el desarrollo de un gran número de megaproyectos en el Golfo – tales como el King Abdullah Economic City (86 mil millones de dólares estadounidenses, 173 km<sup>2</sup>) en Yeda (Arabia Saudita) o el Pearl Artificial Island Development en Doha (Qatar) (7 mil millones, 2,2 km<sup>2</sup>) – permitió que la región experimentase



Publicidad de un barrio cerrado de una ciudad nueva en Cairo (A. Deboulet)

el mayor crecimiento en inversión extranjera directa durante la última década<sup>28</sup>.

Debido al fenómeno de la especulación, estos desarrollos vienen acompañados de tasas de desocupación entre las más altas del mundo (más de un 50% en el caso Dubái).

Cabe decir, además, que en el marco de la ciudad el modo de razonar financiero es raramente compatible con los objetivos urbanísticos y sociales de diversidad, de lucha contra la expansión urbana descontrolada o de buena articulación entre el desarrollo de vivienda y de actividades económicas y las infraestructuras de transporte<sup>29</sup>. Este es el caso de las capitales, las grandes ciudades secundarias o ciudades costeras del mundo árabe, todas ellas poseedoras

<sup>28</sup> Michelle Buckley et Adam Hanieh, « Diversification by Urbanization: Tracing the Property-Finance Nexus in Dubai and the Gulf », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, no 1, p. 155-175  
<sup>29</sup> Vincent Renard, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008, vol. 1, no 148, p. 106-117.

hoy de su “gran proyecto” urbanístico en gran parte financiado por capitales emiratíes. En estos casos, el bien común y la calidad de vida de la mayoría no están presentes en la agenda de estos inversores, que sin embargo cuentan con el apoyo de las autoridades públicas o han creado empresas conjuntas con estructuras financieras complejas y opacas. El caso de Rabat en Marruecos constituye en parte una excepción, ya que las movilizaciones de las asociaciones han conseguido frenar una parte de los proyectos de la *Agencia para el Acondicionamiento del Valle del Bouregreg*, logrando que sus demandas fuesen escuchadas por parte de sus responsables<sup>30</sup>. A día de hoy, si bien el proyecto en su conjunto sigue estando pensado para usuarios internacionales y adinerados, se ha

<sup>30</sup> Hicham Mouloudi, « Les effets de la participation des habitants et des élus locaux sur le processus décisionnel relatif aux projets d'aménagement des fronts d'eau de Rabat entre expertise technique et revendications politiques », in *Actes des 3èmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, 2013, p. 30.



Vista de Ciutat Meridiana, en la periferia de Barcelona (Pinterest)

propuesto un nuevo plan de descontaminación y de urbanización.

Además, al volverse dependientes de los flujos financieros, las áreas metropolitanas quedan también a merced de un retorno a la burbuja financiero; ya sea como ocurrió en el caso de España con la crisis financiera de 2008, un factor que favoreció el incremento drástico de los desahucios, o en el de Estados Unidos, donde los créditos hipotecarios segmentados han puesto en la calle a más de 13 millones de personas desde la década de los 2000.

### La financiarización de la vivienda en España

El mercado inmobiliario español se caracteriza por el predominio del acceso a la propiedad y, por tanto, del mercado privado. De hecho, la vivienda social o de alquiler subvencionada sólo representa el 1,5% del mercado inmobiliario, frente al 20% en Reino Unido

y el 17% en Francia. Esto se debe a la política gubernamental de los años sesenta de fomento de la construcción de viviendas sociales destinadas a la venta mediante exenciones fiscales. Durante muchos años, este sector de la construcción no regulado ha sido el motor de la economía española.

A partir de los años ochenta, la política del gobierno en materia de vivienda evoluciona: en lugar de seguir construyendo viviendas subvencionadas, el Estado se decanta por desregular las garantías necesarias para la concesión de créditos inmobiliarios, a veces incluso contraviniendo la ley. Así, se amplió el límite legal de las hipotecas al 80% del valor total de la vivienda, además de que, como consecuencia de la convivencia entre bancos y agencias de evaluación, podían concederse créditos que cubrían hasta el 120% del valor de la vivienda. Esta situación permitió acceder a la propiedad, con los riesgos que ello conlleva, a un gran

número de españoles, pero también a extranjeros de rentas modestas que habían ido a trabajar a España en un período de fuerte crecimiento.

De esta manera, al permitir que las finanzas tuvieran una influencia cada vez mayor en la vivienda, el Estado español dejó a los más desfavorecidos a merced de las finanzas y del capital inmobiliario. El estallido de la burbuja inmobiliaria de 1987-1991, y sobre todo de la de 1996-2007, ha tenido unos efectos económicos y sociales devastadores (desahucios masivos, familias ocupando lugares deshabitados, etc.) que se hacen notar todavía en la actualidad con especial incidencia, como por ejemplo en el barrio de Ciutat Meridiana, en Barcelona, así como en otros rincones de Madrid o Valencia, etc.<sup>31</sup>

### ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DE LA COMPETITIVIDAD ENTRE ÁREAS METROPOLITANAS?

Los fenómenos de metropolización y de competitividad tienen efectos económicos, socio-espaciales y medioambientales (cf. segunda parte de este informe) por lo menos contrastados.

#### LOS EFECTOS SECUNDARIOS DE LA COMPETITIVIDAD EN EL PLANO ECONÓMICO

Si bien las regiones metropolitanas son potencialmente promotoras de la productividad y motor de la economía de un país, incluso en la economía globalizada su éxito también conlleva efectos secundarios; aquello que los economistas llaman “externalidades negativas”: efectos sociales, espaciales y consecuencias medioambientales dramáticas e inesperadas al haber sido olvidadas por un desarrollo urbano que apuesta ante todo por el valor añadido.

31 Jaime Palomera, « How Did Finance Capital Infiltrate the World of the Urban Poor? Homeownership and Social Fragmentation in a Spanish Neighborhood », *International Journal of Urban and Regional Research* 35. 2014, vol. 38, no 1, p. 218-235.

Desde un punto de vista meramente económico, el aumento exponencial del precio de la tierra y de la propiedad inmobiliaria desde hace 15 años – hasta el punto en que los alquileres de inmuebles de alta gama en Luanda (Angola) y Lagos (Nigeria) se encuentran entre los más elevados del mundo, alrededor de los 150 dólares americanos por m<sup>2</sup><sup>32</sup> – así como el carácter cíclico de la inversión debilitan la supervivencia de algunas actividades. Las empresas viables pero con crecimiento moderado, las *start-ups* prometedoras pero con finanzas poco sólidas y las actividades de la economía informal, tienen dificultades para soportar los efectos devastadores de la competencia por el suelo. Es lo que ocurre por ejemplo en Bombay, donde la lógica de la informalización ha causado el desmantelamiento “precursor” de las industrias del sector textil localizadas en zonas del centro que se han encarecido enormemente<sup>33</sup>.

Además, las autoridades públicas se encuentran a veces entre las causantes de estas mismas externalidades cuando optan por la expulsión en nombre de la competitividad. En este sentido podemos distinguir:

- La reubicación de actividades “sedentarias”, incluyendo el desplazamiento a la periferia de las actividades (talleres o pequeñas fábricas) del bazar de Estambul, donde se acusa a los artesanos de crear unas molestias incompatibles con la vocación turística del corazón de la metrópolis<sup>34</sup>.
- Los vendedores ambulantes, y más generalmente aquellas actividades de la

32 Le nouvel observateur, « Le marché immobilier africain en plein essor », 20 de febrero de 2013. Enlace : <http://tempsreel.nouvelobs.com/immobilier/monde/20130219.OBS9358/le-marche-immobilier-africain-en-plein-essor.html>, consultado en diciembre de 2017

33 Shekhar Krishnan, « Les espaces de Mumbai à l'ère post-industrielle », *Mouvements*, 2005, vol. 3, no 39-40, p. 31-39

34 Muriel Girard, *Recomposition du monde artisanal et mutations urbaines au regard des mises en patrimoine et en tourisme au Maghreb et au Moyen-Orient* (Fès, Istanbul, Alep), *Thèse de Doctorat*, 2010.

llamada economía informal, las cuales se ven directamente afectadas por este reordenamiento del espacio considerado necesario para la política de competitividad urbana que se manifiesta en todos los continentes, inclusive en los países europeos, tanto en el perímetro de los proyectos de renovación urbana como en los centros de las ciudades que se reconquistan<sup>35</sup>.

Sin embargo, estas políticas no siempre garantizan una mayor competitividad. Es el caso del aumento de la competencia sobre la tierra en Egipto: si bien abrió este sector en rápido crecimiento a la inversión de los promotores desde la segunda mitad de los 2000, terminó por no tener ningún impacto económico tangible<sup>36</sup>. En general, ciudades como El Cairo, pero también Lagos, Nairobi, Bombay o Shanghái sufren de infraestructuras aún desajustadas en comparación con otras ciudades que se benefician de un entorno urbano atractivo.

Cabe destacar que, incluso en el contexto de las áreas metropolitanas del Norte, las lógicas de acaparamiento de la renta de la tierra pueden prevalecer sobre las de la competitividad. El proyecto 22@, que forma parte de la iniciativa destinada a convertir Barcelona en una “*global knowledge city*”, puede quedar resumido en muchos aspectos como un ejercicio de acaparamiento de rentas mediante la movilización del suelo inmobiliario como activo financiero por parte de las instituciones del sector público y de los promotores privados<sup>37</sup>.

35 Jérôme Monnet, « L'ambulantage : Représentations du commerce ambulant ou informel et métropolisation », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2006.

Jérôme Monnet, « Le commerce de rue, ambulant ou informel et ses rapports avec la métropolisation : une ébauche de modélisation », *Autrepart*, 2006, vol. 3, no 39, p. 93-109.

36 P.-A. Barthel, A. Deboulet et M. Pappalardo, « Le « Caire 2050 » : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », op. cit.

37 Greig Chamock, Thomas F. Purcell et Ramon Ribera-Fumaz, « City of Rents: The limits to the Barcelona model of urban competitiveness », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, no 1, p. 198-217.

### EFFECTOS SOCIO-ESPACIALES: INCREMENTO DE LA POLARIZACIÓN SOCIAL

Las políticas territoriales enfocadas hacia la atracción vienen acompañadas de la realización de proyectos de planificación urbana que favorecen la aparición de un urbanismo dual. Este deja fuera de juego a sectores enteros del espacio urbanizado, así como a sus ciudadanos.

#### Proyectos urbanos que contribuyen al fenómeno de la gentrificación y la exclusión

A través de los programas de regeneración, renovación y revitalización urbanas, observamos fenómenos de exclusión de la población más modesta, lo que se puede manifestar de forma difusa o visible:

- De forma difusa, estos programas contribuyen al hecho de que la población se marche, a veces de forma intencionada y otras no, debido al aumento del precio del alquiler o la adquisición de sus casas con expulsiones. Esta situación afecta en particular a los arrendatarios, los migrantes (que la mayoría de las veces viven de alquiler) y a los ocupantes ilegales.
- De forma visible, estas políticas pueden conducir a la expulsión de las clases populares – por ejemplo, a través de programas de demolición de parques de vivienda social y su conversión en viviendas de gama alta. Así, la gestión privada de los espacios públicos experimentada en Hamburgo<sup>38</sup> mediante la herramienta Business Improvement District, pero también en áreas metropolitanas del Sur – como en Ciudad del Cabo o Johannesburgo<sup>39</sup>, así como en Nairobi, donde existe una agencia privada de regeneración urbana – hace que el acceso a los espacios públicos se vuelva cada vez más difícil para las personas sin hogar

38 Claire Laborey, *Mainmise sur les villes*, 2015.

39 Sophie Didier, Elisabeth Peyroux et Marianne Morange, « The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, no 5, p. 915-935.

o los vendedores ambulantes, entre otros grupos vulnerables. En ciertos casos, esto ha conducido a casos de movilización ciudadana contra las expulsiones, como es el caso de Estambul después del anuncio de creación de un centro tecnológico<sup>40</sup>. En Lagos, 30.000 residentes fueron expulsados del litoral por un proyecto inmobiliario de lujo<sup>41</sup>. Esta tendencia de expulsiones masivas también se asocia a ciertos proyectos turísticos.

#### Un urbanismo cada vez más “selectivo”

Este carácter urbano selectivo<sup>42</sup> de las políticas de competitividad se observa principalmente en:

- Las redes **técnicas y el equipamiento**, en las que existe una diferencia espacial entre unas infraestructuras (en general privatizadas) concebidas para cumplir con las exigencias de un desarrollo económico bajo la integración en circuitos de producción globalizados, y otras con financiación insuficiente o en decadencia. Se habla de *splintering urbanism* (urbanismo “astillado” o “fracturado”)<sup>43</sup>.
- Las urbanizaciones cerradas (*gated communities*, en inglés) y otros *compounds*, en referencia a los recintos residenciales aislados creados para los trabajadores occidentales expatriados en los países del Golfo<sup>44</sup>, las cuales se han convertido en símbolo de un

40 Jean-François Pérouse, « Istanbul, entre Paris et Dubaï : mise en conformité « Internationale », nettoyage et résistances », in Isabelle Berry-Chikhaoui, Agnès Deboulet et Laurence Roulleau-Berger (dir.), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris, La Découverte, 2007, p. 31-62.

41 Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la nondiscrimination à cet égard*, op. cit.

42 OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, 2006.

43 Steve Graham et Simon Marvin, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London; New York, Routledge, 2001.

44 Elise Braud, « Derrière les murs, l'écho de Tahrir : le Caire et ses compounds, une fragmentation à nuancer », in *Villes arabes, cités rebelles*, Editions du Cygne, 2015.

nuevo modo de vida dentro de la mayoría de las áreas metropolitanas.

Este fenómeno se ve reforzado por la creciente influencia de las finanzas globales en los asuntos urbanos, que al introducir una lógica de rentabilidad/riesgo, crea una disociación cada vez mayor entre los proyectos de “prestigio”, los cuales disfrutaban por lo general de una financiación considerable - edificios de oficinas, centros comerciales, complejos deportivos, casinos, etc. -, y el resto. Esto resulta especialmente flagrante en el caso de la región de Oriente Medio-Norte de África, en los frentes costeros, los hipermercados y las instalaciones industriales situadas en ubicaciones privilegiadas. Cabe citar aquí los proyectos de remodelación del frente marítimo de Rabat, el lago norte de Túnez o la marina de Casablanca, entre otros<sup>45</sup>, financiados particularmente por inversores del Golfo. En consecuencia, las finanzas excluyen de un modo creciente aquellos proyectos más necesarios para la mayoría – transportes colectivos, sistemas de sanidad y educación públicos, acceso a la cultura para todos – captando el suelo inmobiliario disponible para el uso de una minoría.

#### La transformación de las desigualdades socio-espaciales y sus consecuencias

Con la competitividad y la metropolización, la geografía de la desigualdad está evolucionando. A escala regional, se homogeneizan grandes zonas, con lo que el nivel de vida medio de los hogares en las áreas metropolitanas es muy superior al de otros territorios. Además, a menor escala, aumentan las desigualdades entre las zonas prósperas caracterizadas por un gran número de empleos que necesitan una mano de obra altamente

45 Pierre-Arnaud Barthel, « Arab Mega-Projects: Between the Dubai Effect, Global Crisis, Social Mobilization and a Sustainable Shift », *Built Environment*, 2010, vol. 36, no 2, p. 133-145.

cualificada, y otras donde la población, a pesar de estar cualificada, se enfrenta al desajuste entre lugar de residencia y ubicación de los empleos, lo que desemboca en más pobreza y desempleo: es la tesis del “*spatial mismatch*”<sup>46</sup> (desajuste espacial).

Frente a esta polarización social, las políticas necesarias para ponerle remedio no son tan simples, como nos muestra el ejemplo de San Francisco.

### Desigualdades socio-espaciales en San Francisco

Las desigualdades en San Francisco se caracterizan por una estructura muy específica: se ven exacerbadas por la presencia de una cantidad considerable de habitantes ricos o ultra-ricos por un lado, y de muchos pobres por otro, al tiempo que se intensifican por el declive de los hogares de renta media. También se caracterizan por las diferencias etno-raciales.

Estas desigualdades, a menudo presentadas a nivel de la ciudad de San Francisco, cobran especial sentido cuando se observan en la región de la bahía en su conjunto, a diferentes niveles, desde la gran áreas metropolitanas hasta las comarcas y los islotes poblados que la componen: a este nivel es donde podemos analizar con precisión las características de la desigualdad socio-espacial (véase la imagen).

Esto permite cuestionar la confusión implícita en torno a las nociones de desigualdad y de injusticia: en efecto, el hecho de que las desigualdades en San Francisco sean importantes no la convierten en una ciudad injusta, ya que la ciudad y sus diferentes protagonistas aceptan mantener a la población más vulnerable.

Solo así, comprendiendo con precisión la complejidad social y espacial de la desigualdad



La distribución de los hogares más ricos (rentas superiores a 200.000 dólares) y más pobres (rentas inferiores a 25.000 dólares) en San Francisco (un punto=50 hogares) (Fuente: S. Lehman-Frisch y Association of Bay Area Government)

y de su dimensión justa o injusta, podemos entender la gran diversidad de los desafíos planteados por la desigualdad (en materia de vivienda, empleo, educación, etc.), pensar y elaborar al nivel conveniente el conjunto de políticas variadas que permita responder a dichos desafíos<sup>47</sup>.

En este contexto, cabe preguntarse si es pertinente continuar desarrollando políticas enfocadas a la atracción y qué modalidades permitirían un desarrollo urbano más justo.

<sup>47</sup> Sonia Lehman-Frisch, « San Francisco, métropole inégale », *La vie des idées*, 2015.

## Margen de maniobra y alternativas para una metrópolis solidaria

La dinámica de la metropolización no excluye en sí misma la existencia de “márgenes de maniobra” sobre los que poder respaldarse. Por otro lado, es necesario subrayar cómo las alternativas a las políticas de competitividad siguen siendo posibles.

### LA EXISTENCIA DE “MÁRGENES DE MANIOBRA”

A pesar de la idea dominante de que las áreas metropolitanas se vuelven cada vez más insolidarias con el entorno de su territorio, la dinámica de metropolización continúa jugándose en muchos niveles intermedios. Por otro lado, algunas formas de actividad económica innovadoras no se encuentran condicionadas por su localización, como en el caso de las actividades de la generación precedente.

### MANTENER LOS BENEFICIOS DE LOS QUE OTROS TERRITORIOS SE PUEDAN BENEFICIAR

La transferencia de rentas entre áreas metropolitanas y territorios no metropolitanos

En primer lugar, no podemos subestimar la importancia de la transferencia de rentas entre las regiones metropolitanas “creadoras” de riqueza y los territorios en los que se consume una parte de esta riqueza<sup>48</sup>. En este sentido pueden destacarse tres mecanismos principales:

- Las transferencias debidas a la movilidad de los hogares: la evolución de la movilidad de los hogares contribuye a una mayor circulación de las rentas obtenidas en algunas áreas metropolitanas hacia territorios residenciales.

<sup>48</sup> Pierre Veltz et Sandra Moatti, « L'industrie est dans les métropoles! », *L'Économie politique*, 2015, vol. 68, no 4, p. 7-19.

A modo de ejemplo, algunos se mueven entre varias ciudades y un número creciente invierte en residencias secundarias, en el territorio nacional o en el extranjero, ya sean hogares acomodados o población de origen migrante con un proyecto inmobiliario en su país de origen. En general, las transferencias monetarias de los migrantes hacia sus países de origen constituyen un factor importante de redistribución de la riqueza a escala mundial<sup>49</sup>, aunque ello genere un factor de dependencia en el caso de que esta devenga una actividad dominante.

- Al mismo tiempo, el auge del turismo garantiza transferencias de rentas (domésticas y extranjeras) desde las regiones ricas hacia las que están enfocadas al turismo siempre que parte de las inversiones sean redistribuidas en salarios que permitan reinvertir en el país de origen.
- Por último, las transferencias asociadas al gasto público (empleo público y transferencias sociales) posibilitan una redistribución de las retenciones efectuadas en el sistema productivo en provecho de los territorios donde viven los beneficiarios. El efecto redistributivo de estas transferencias es generalmente homogéneo en el territorio nacional, salvo en el caso de los jubilados. Por ejemplo, en Francia, los activos de París suelen optar por instalarse en otras regiones: en el sur de Francia o en el extranjero (como Marrakech)<sup>50</sup>.

### Los mecanismos de difusión en el seno de un sistema urbano determinado

En segundo caso, el ingreso de un país emergente en una economía productiva globalizada, se traduce a menudo, tras una fase de concentración de las inversiones en algunos polos urbanos principales, en una transmisión del crecimiento hacia ciudades secundarias.

<sup>49</sup> T. Piketty, *Le capital au xxie siècle*, op. cit 50 P. Veltz et S. Moatti, « L'industrie est dans les métropoles ! », op. cit

Cabe considerar cómo ciertas áreas metropolitanas de países emergentes, como Bangkok, Estambul o Teherán, son también la principal puerta de entrada que conecta sus países con el mundo exterior, lo que les supone una función importante como “motores del crecimiento” e impulso para la economía nacional en su conjunto<sup>51</sup>.

En la India concretamente, los inversores se esforzaron por limitar el efecto negativo del aumento del coste de los factores de producción en los espacios centrales (Delhi, Bombay, Bangalore, Chennai, Hyderabad), un aumento consecuencia principalmente de su propia llegada. Así, estos se lanzaron “al descubrimiento” de las ciudades secundarias.

En Europa occidental, y a pesar de la dinámica de ajuste propia de la globalización, las lógicas de difusión y de reajuste son bien perceptibles, mitigando esta impresión de desconexión, en oposición a unos Estados Unidos donde el 50% del crecimiento económico ha venido impulsado por 30 regiones metropolitanas desde 1978<sup>52</sup>. Así, la dinámica económica de las áreas metropolitanas de Londres no puede desligarse de la del sureste de Inglaterra: se refuerzan polos secundarios, principalmente en el caso de actividades de servicios avanzados o de investigación. Incluso en la cuenca parisina, cuyas periferias están particularmente expuestas a las reestructuraciones industriales, se perciben lógicas sectoriales (cosmética, salud, automóvil) que vinculan estrechamente la región-capital y los territorios circundantes<sup>53</sup>.

Estos diferentes elementos invitan a replantear las políticas de planificación a la luz de la dinámica de metropolización no de manera

51 D. Sims, *Understanding Cairo*, op. cit.  
52 M. Storper, T. Kemeny, N. Makarem, T. Osman, S. Michael, K. Thomas, M. Naji et O. Taner, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, op. cit.  
53 L. Halbert, *L'avantage métropolitain*, op. cit.

selectiva, como si fuera asunto únicamente de las áreas metropolitanas de primer rango, sino como una dinámica transversal que afecta, en grados distintos, a todos los territorios.

### PROMOVER UN MODELO DE INNOVACIÓN SOCIAL

Numerosas actividades, tales como el cuidado de las personas mayores, la transición a una economía post-hidrocarburos, la prestación de servicios esenciales a la población (acceso al agua, electricidad, etc.) o la innovación tecnológica (nuevos medicamentos, nuevo equipo de tratamiento de agua o de producción de energía) no forman parte de las funciones “superiores” o “estratégicas” de las áreas metropolitanas. No obstante, estas suponen un potencial importante para el desarrollo económico local, incluyendo las áreas metropolitanas de menor tamaño. Sin embargo, ello requiere saber tener en cuenta los hábitos de vida de la población.

A modo de ejemplo, es en el momento de identificar las dificultades de las personas mayores para interactuar en su entorno cotidiano, actualizando constantemente el conocimiento de sus necesidades y sus reticencias mediante la observación, cuando los proyectos de atención y cuidados pueden desarrollarse en el terreno, logrando acercar equipos de investigación, empresas de servicios y población de edad avanzada.

### ALTERNATIVAS QUE IMAGINAR

A pesar de la importancia de las “coaliciones por el crecimiento” entre élites económicas y políticas, lo cierto es que aún existen márgenes de maniobra para las sociedades y la ciudadanía, notablemente en el marco de regímenes democráticos. Podemos tratar de presentar pues una imagen rápida de

algunos ejemplos innovadores en términos de justicia espacial y sostenibilidad, capaces de contrarrestar los efectos nocivos de la competencia metropolitana.

Así, tres niveles de acción pública pueden ser identificados: el de las políticas de planificación a nivel de sistema urbano (a escala regional, nacional o continental); el de las políticas a nivel de la metrópolis; y el de las políticas que podrían llevarse a cabo a nivel de proyecto urbano.

### A NIVEL DE SISTEMA URBANO: ACOMPAÑAR LA METROPOLIZACIÓN Y FAVORECER LA SOLIDARIAD ENTRE TERRITORIOS

Partiendo de un contexto donde las áreas metropolitanas juegan un papel clave como “motor de crecimiento” de las economías de numerosos países y que su fuerza reside justamente en su masa crítica y la diversidad de recursos que movilizan, parece ilusorio poner en práctica una lógica de especialización económica que dé pie a la emergencia de polos urbanos de peso equivalente, lo que no significa que ésta no existiera antes de las políticas de planificación: en Brasil, por ejemplo, Sao Paulo y Rio de Janeiro se sitúan en segmentos de producción distintos (la primera concentra muchas más industrias nacionales que la segunda)<sup>54</sup>.

Por otro lado, las políticas tienen un papel que desempeñar en la promoción de la solidaridad y las alianzas entre territorios de diferentes tamaños: entre áreas metropolitanas, ciudades medianas, pueblos pequeños y áreas rurales. Como tal, sería interesante evaluar cómo las ciudades pequeñas pueden establecer intercambios con ciudades

54 Saskia Sassen, « L'archipel des villes globales », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, 2009, vol. 17, no 12, p. 12.

grandes e intermedias. Esto debe pasar por la identificación de los posibles términos del intercambio: ¿cuáles son los recursos disponibles para las pequeñas ciudades que probablemente interesen a las grandes? Y, en sentido contrario, ¿qué recursos de las áreas metropolitanas pueden interesar a otras ciudades?<sup>55</sup>

### A NIVEL METROPOLITANO: LA CUESTIÓN DE LA MOVILIDAD

A este nivel, la prioridad reside en permitir que el mayor número de personas posible acceda a los recursos económicos de la región urbana de manera eficiente desde un punto de vista social y económico. Para lograrlo hay disponibles de dos opciones principales: por un lado, la promoción de una forma de organización metropolitana regional particular; por el otro, la mejora de la circulación.

### ¿Hay una “buena” forma de organización metropolitana regional?

¿Es mejor una región metropolitana compacta (como El Cairo en Egipto – sin contar con sus “ciudades nuevas” –), extendida (como California del sur), monocéntrica (caso de París) o multipolar (como el Randstad)? Esta pregunta acuciante desde los años ochenta se topa con dificultades a la hora de decidir si una forma es más eficaz que otra, al menos económicamente.

Cabe destacar, sin embargo, que desde un punto de vista social y medioambiental las formas compactas son preferibles. Habría que insistir en una política voluntarista para prohibir las inversiones que consumen suelo no edificado o ya urbanizado buscando crear reservas de suelo en el tejido urbano.

55 Philippe Estèbe, « Entretien avec Philippe Estèbe », *La tribune des petites villes*, N°206, 2017

### Facilitar la movilidad a través de los distintos niveles

En materia de movilidad, el reto es propiciar que el mayor número de personas posible movilice los recursos económicos diseminados en la región metropolitana y fuera de ésta<sup>56</sup>.

Esto puede lograrse con infraestructuras y equipamiento que garantice la conectividad de las áreas metropolitanas en los distintos niveles (local, regional y extra-metropolitano). Aunque nadie duda de la importancia de un aeropuerto, una estación internacional y unas redes de comunicación de alta velocidad, nos equivocáramos si pensáramos que éstas son suficientes. La circulación de corto alcance (en el interior de la metrópolis) también debe ser tomada en cuenta, no sólo por razones de justicia espacial y Derecho a la Ciudad, sino también en aras de la eficiencia económica. No podemos contentarnos con conectar en el mundo determinadas funciones económicas “estratégicas”, que es a veces la prioridad en la ciudad de excepción. La movilidad a través de los diferentes niveles que tiene lugar en la metrópolis, de las mercancías, las ideas, los capitales y la cultura, exige una atención renovada a la fluidez del mayor número de personas, para recoger los beneficios de la diversidad de los recursos presentes.

De este modo, la ciudad de Johannesburgo en Sudáfrica emprendió una política de densificación para hacer que la creación de un bus de tránsito rápido (BRT por sus siglas en inglés<sup>57</sup>) fuera rentable al tiempo que se reducía la segregación socio-espacial postapartheid: el objetivo es pasar de entre 2 y 7.000 habitantes por km<sup>2</sup> a 33.000 aproximadamente (Manhattan, en Nueva York, tiene una densidad de alrededor de 70.000 habitantes por km<sup>2</sup>).

<sup>56</sup> Los desafíos de la movilidad se abordan con más detalle en la tercera parte del presente informe

<sup>57</sup> El bus de tránsito rápido (BRT) aúna una circulación limpia y una serie de servicios (alta frecuencia, gran amplitud horaria, sistema de prioridad en la circulación, accesibilidad para personas con discapacidad, etc.).

### A NIVEL DE PROYECTO URBANO: IMAGINANDO UN “URBANISMO DE APERTURA”

Más allá de los desafíos en términos de movilidad y morfología urbana, la capacidad de los actores metropolitanos para movilizar su diversidad de recursos económicos puede sostenerse replanteando el llamado urbanismo “de apertura”, que se contrapone a las formas urbanas basadas en el aislamiento (urbanismo de fractura y urbanizaciones cerradas, mencionadas anteriormente) y reafirma el uso colectivo de los lugares.

Este urbanismo de apertura persigue dos objetivos complementarios: por un lado, ayudar a mantener actividades y, de manera accesoria, poblaciones que, a pesar de ser viables económicamente, no consiguen soportar los efectos centrífugos de la competencia por el suelo en las áreas metropolitanas. Por otro lado, pretende proporcionar un marco favorable al encuentro, para esta economía metropolitana cuyo futuro reside en la asociación y la movilización de recursos discretos.

### Ayudar al mantenimiento de actividades y poblaciones

Los ejemplos presentados a continuación sugieren la posibilidad de poner en marcha políticas urbanas que no estén sujetas a la polarización espacial y que se encuentren en concordancia, además, con los principios de los derechos humanos y de justicia.

Los ejemplos de ello son múltiples y variados:

- Una nueva generación de programas de regeneración urbana en Europa, tales como Stratford City en Londres o el Ámsterdam-Zuid en Ámsterdam. Estos proyectos difieren de los de la primera generación en la medida en que realizan una serie de “concesiones” sociales y medioambientales, entre las cuales se encuentra la construcción de más viviendas sociales. Estas concesiones, por otro lado, no están presentes en otros contextos de extensa reestructuración

urbana, como es el caso de Estambul<sup>58</sup> o Karachi, donde el diseño de grandes infraestructuras ha despertado la oposición de gran parte de las poblaciones afectadas.

- En Cleveland, Estados Unidos, el municipio ha decidido poner en práctica una estrategia de “decrecimiento planificado” que consiste, entre otras acciones y ejes, en la creación de un banco de tierras que permite sacar una parte del suelo (en particular terrenos y edificios desocupados desde la crisis de las hipotecas *subprime* de 2008) de los circuitos de acumulación del capital<sup>59</sup>.
- En Rosario (Argentina), la reglamentación urbana municipal permite al ayuntamiento limitar la plusvalía obtenida por el sector privado, especialmente en la costa, y seleccionar los terrenos que se destinarán a vivienda social.
- En Sao Paulo (Brasil), tras la revisión del plan de ordenación, el número de zonas de interés social se multiplicó por dos, sobre todo en el centro, donde se han creado 55.000 nuevas viviendas sociales gracias a la reconversión de antiguas industrias<sup>60</sup>.
- Finalmente, y de una forma novedosa, en Johannesburgo (Sudáfrica) un banco de desarrollo presta asistencia a un operador privado, la Affordable Housing Company (AFHCO), y no a las autoridades públicas, en proyectos de vivienda de alquiler mediante la reconversión de antiguos edificios comerciales en desuso, destinadas a asalariados de bajo poder adquisitivo. La proximidad de estas viviendas a los polos de empleo favorece el dinamismo económico de la zona y asegura

<sup>58</sup> Fernando Diaz Orueta et Susan S. Fainstein, « *The New Mega-Projects: Genesis and Impacts* », International Journal of Urban and Regional Research, 2008, vol. 32, no 4, p. 759-767.

<sup>59</sup> Alessandro Coppola, « A Cleveland model? », *Métropoles*, 2014, no 15.

<sup>60</sup> Este ejemplo se describe con más detalle en la tercera parte del presente informe, en el punto 2.2, titulado “Asegurar un desarrollo urbano integrado de la metrópolis”.

ingresos a la población, facilitando su acceso al lugar de trabajo.

### Factores que favorecen la diversidad social en Lima

El análisis de las divisiones socio-espaciales en Lima (Perú) muestra que, para que estas desigualdades se reduzcan y aparezcan espacios públicos compartidos, es necesaria la presencia de una zona de amortiguación, como puede ser una urbanización de clase media.

De hecho, en las urbanizaciones de clase media, las parcelas son demasiado pequeñas para albergar jardines privados, y sus habitantes frecuentan jardines y espacios de ocio públicos. Además, a pesar de que los hogares disponen a menudo de un vehículo, puede resultar insuficiente para sus necesidades.

En la Molina, en la periferia de Lima, numerosas líneas de transporte colectivo recorren los barrios residenciales de clase media, que cuentan con un gran número de pequeños espacios verdes bien mantenidos. Además, como los establecimientos escolares de la zona son privados pero sus precios son asequibles, muchas familias de renta modesta hacen el “sacrificio” de pagar los gastos escolares.

Sin embargo, esta diversidad social relativa y estos espacios compartidos no garantizan una mayor interacción entre las familias de clase media y las de clase más modesta. Por tanto, se mantienen las divisiones sociales<sup>61</sup>.

- Por otro lado, (ii) a nivel de ciudad o de barrio, se trataría de limitar la visión del urbanismo “por bloques”. Esto significa que la concepción del proyecto no puede desvincularse completamente de la planificación a escala metropolitana. En este sentido, conviene mencionar que, a tenor

<sup>61</sup> Emilie Doré, Domingo Tita Sihuay Maravi et Alicia Huamantínco, « Divisions sociales dans la périphérie de Lima : entre ségrégation et partage des espaces », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 101-114



Mercadillo en el sector Euro-Mediterráneo de Marsella; actividades a preservar (fuente: A. Deboulet)

del impacto de las finanzas globales en la planificación urbana (que se ha presentado anteriormente) y los riesgos que conllevan para la sociedad, sería conveniente evitar al máximo recurrir a ellas para financiar estos proyectos. Los asuntos urbanos no pueden quedar relegados a la gestión por parte de los mercados; se reafirma pues que el gobierno de las ciudades es competencia del ámbito político<sup>62</sup>. Esta afirmación no significa que las autoridades locales no tengan un problema grave de financiación de las infraestructuras urbanas, en un contexto en el que los Estados están reduciendo la inversión y/o la transferencia de recursos.

62 D. Lorrain, « La main discrète », *op. cit.*

### Proporcionar un marco favorable al encuentro

La yuxtaposición de poblaciones y/o funciones económicas heterogéneas, estrategia que permite limitar las externalidades negativas de los programas de regeneración urbana y los efectos sociales de la competencia del mercado inmobiliario, no implica necesariamente una movilización efectiva de recursos económicos. En otras palabras, hay una diferencia entre la cohabitación de las clases populares y los altos ejecutivos por un lado, y la movilización productiva de la diversidad de recursos económicos reunidos en un mismo sitio, por otro.

Para alentar su movilización, las políticas urbanas pueden, además de perseguir objetivos puramente urbanísticos, llevar a cabo una política de desarrollo económico que cree las condiciones necesarias para la confluencia de estos recursos, con efectos positivos no sólo a nivel económico sino también social.

Aunque su éxito desde un punto de vista económico no sea automático, se pueden distinguir tres tipos de iniciativas que las autoridades públicas pueden promover (al menos las que tienen la “capacidad” para ello).

- Apoyar a las organizaciones e individuos que trabajan en la creación de redes emergentes: Al superponer los recursos de distinta escala creados por los actores del territorio (es decir, a nivel local, pero también a nivel regional e internacional), las redes tejen una dinámica colectiva de innovación. De esta manera, como parte de su estrategia de desarrollo económico, el ayuntamiento de Cleveland apoyó la creación y la financiación de una importante red de cooperativas propiedad de colectivos de barrio o de obreros. Este es el caso de otras formas de colaboración, tales como el consumo colaborativo (AMAP<sup>63</sup> o asociaciones para el mantenimiento de la agricultura campesina, *couchsurfing*, blablacar, uso compartido del automóvil y de la bicicleta, trueque de libros y de prendas), los estilos de vida colaborativos (*coworking*, alquiler compartido, hábitat colectivo, jardines compartidos), la financiación colaborativa (*crowdfunding*, préstamos entre iguales, monedas alternativas), la producción contributiva (*DIY* o bricolaje y *fab labs*) y la cultura libre en general<sup>64</sup>, las cuales se

63 Así como sistemas de intercambio como Incroyables comestibles, Ruches qui dit oui !, o el supermercado colaborativo La Louve.

64 Pierre Nobis, « Comprendre l'économie collaborative », *That Cursus*, 2014.

encuentran en la base de la economía colaborativa. Si bien algunas de ellas tienen claramente ánimo lucrativo, otras, como las iniciativas de agricultura urbana, las relacionadas con la permacultura persiguen una transición del modo de producción y de consumo, y, por tanto, proponen también un modelo de justicia. Al tener como objetivo la reapropiación de su espacio de vida y por tanto de la producción, estas modalidades buscan también el desarrollo de circuitos cortos, lo que puede ir a favor de los territorios en las periferias de las áreas metropolitanas, los cuales sufren los efectos de la globalización<sup>65</sup>.

- La creación de lugares que sirven para el intercambio de ideas: Son creados a menudo por las redes ya existentes y/o en construcción. Así ocurre con la “*collaborative week*”<sup>66</sup>, que se organiza cada año en Milán, y que es un lugar visible para la circulación de ideas. Cabe mencionar también “La Cantine”, una estructura colaborativa, espacio de encuentro para facilitar el trabajo entre varias personas (trabajo colaborativo) situada en París, donde tiene lugar un intercambio de ideas en el ámbito de la innovación digital poniendo en contacto a comunidades que de otra manera no se hubieran conocido. Por último, cabe mencionar la iniciativa del ayuntamiento de Sao Paulo, que ha instalado en su ciudad 120 hotspot de wifi gratis, principalmente en los barrios populares, un buen ejemplo de cómo usar de forma original las posibilidades de la “ciudad inteligente” en beneficio del mayor número de personas posible<sup>67</sup>.

65 Céline Beauvils, « Comment l'économie collaborative va-t-elle transformer la ville ? », *UrbaNews*, 2015.

66 <http://www.collaborativeweek.it/>, consultado en diciembre de 2017

67 Shobhan Saxena, « Simply Sao Paulo: How a 'Communist' Mayor is Making a City Smart for its People », *The Wire*, 2015.

• *La creación de proyectos y la organización de eventos:* Estas redes y lugares pueden materializarse en proyectos territoriales que reúnen y movilizan recursos muy heterogéneos. Montreal es un ejemplo original. Gracias a la presencia de una multinacional del espectáculo (el *Cirque du Soleil*), de comunidades creativas locales, de instituciones de formación artística y de una escena cultural relativamente dinámica, se ha iniciado un proyecto que combina el

nuevo desarrollo urbano de un barrio popular, la movilización colectiva de la población, principalmente de origen modesto, y la innovación artística. Uno de sus resultados es la proyección internacional del *Cirque du Soleil*. Sin embargo, este éxito no oculta las difíciles condiciones laborales que sufren algunos empleados.

Apoyando las redes, los proyectos, los lugares y los eventos con una importante dimensión

colectiva podremos seguir el ritmo de una innovación que cada vez más se basa en un modelo en el que los ciudadanos y los usuarios no son meros consumidores, sino también innovadores. Lejos del modelo de la ciudad de excepción, las áreas metropolitanas podrían así encarnar una esperanza colectiva para lograr un desarrollo más solidario.



## SEGUNDA PARTE

HACER POSIBLE  
LA EMERGENCIA  
Y CONSOLIDACIÓN  
DE ESPACIOS  
METROPOLITANOS  
SOSTENIBLES

¿Cómo propiciar la emergencia y consolidación de unos espacios metropolitanos sostenibles? Esta es la cuestión que abordaremos en esta parte.

La “sostenibilidad”, término que surgió en los años noventa, debe entenderse como un principio de acción en la lucha contra la crisis medioambiental, en particular en el Norte. Se basa en los principios del desarrollo sostenible, definido como un “*desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas*”<sup>1</sup>. La sostenibilidad se ha convertido en un mandato y una referencia obligatoria de las políticas urbanas que afecta al entorno edificado, la forma urbana, los flujos y el comportamiento de los habitantes de la ciudad (ecociudadanos). Sin embargo, y al mismo tiempo, este principio está siendo cuestionado de diversas formas: la noción se ha ido alejando poco a poco de su sentido original, principalmente de los principios de la ecología política<sup>2</sup>. Así, de sus tres pilares

<sup>1</sup> Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement de l'ONU. (1987). *Rapport Brundtland. Notre avenir à tous*, 1987.

<sup>2</sup> La ecología política surge en los años sesenta y se concibe como una alternativa colectiva no solo al capitalismo industrial, sino también al comunismo autoritario: Vincent Renaud, « Fabrication et usage des écoquartiers français. Éléments d'analyse à partir des quartiers De Bonne (Grenoble), Ginko (Bordeaux) et Bottière-Chénaie (Nantes) », Institut national des Sciences Appliquées de Lyon, Lyon, 2012. Se considera por tanto que “la opción ecologista es claramente incompatible con la racionalidad capitalista. Es igualmente incompatible con el socialismo autoritario que, incluso sin una planificación central de toda la economía, es el único que se ha instaurado hasta la fecha Andre Gorz, *Ecologie et politique*, [Nouv. éd. augm. et remaniée, précédé de : *Ecologie et liberté*], Paris, Seuil, 1974.



(social, medioambiental, económico), el social queda a menudo abandonado; su uso se ha vuelto técnico; esta consigna es sobre todo un modelo del Norte, pero se ha incorporado precipitadamente en los países del Sur con efectos contradictorios<sup>3</sup>; el modelo de desarrollo sostenible tiende a dejar de lado el aspecto “social”, los derechos humanos, la dignidad y la ciudadanía multicultural.

Tras exponer los límites y el cuestionamiento de algunos modelos urbanos ligados a la noción de sostenibilidad (2.1.), se propondrá desplazar el horizonte de acción hacia un desarrollo sostenible vinculado al deseo de justicia medioambiental, pero también hacia la calidad de vida, concretamente hacia el concepto de “*Buen Vivir*” (2.2.), ya que esta noción contribuye a paliar ciertas derivas del desarrollo sostenible o de la acción centrada únicamente en la respuesta al cambio climático y, sobre todo, porque sitúa la defensa de los derechos humanos en un primer plano.

<sup>3</sup> Pierre-Arnaud Barthel, Valérie Clerc et Pascale Philifert, « La “ville durable” précipitée dans le monde arabe : essai d'analyse généalogique et critique », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 16-30.

## Modelos dominantes de sostenibilidad metropolitana: iniciativas prometedoras y límites a tener en cuenta

Numerosos modelos de acción en las áreas metropolitanas han sido desarrollados para hacer frente a los problemas medioambientales y climáticos y asegurar así que estas avancen hacia el desarrollo sostenible. En efecto, las ciudades son responsables de dos tercios del consumo de energía mundial y del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otro lado, el cambio climático sitúa a las áreas metropolitanas ante desafíos de gran envergadura. Lejos de limitarse a las zonas urbanas, estas emisiones llegan a regiones enteras, reforzando con ello la importancia del principio de solidaridad entre espacios rurales y urbanos con un destino común.

Se pone de manifiesto la necesidad imperiosa de revisar radicalmente y con

celeridad los sistemas productivos, los modos de transporte, los sistemas de calefacción y el tratamiento de residuos. Según numerosos expertos, como los del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la crisis climática que afecta de lleno a los países más vulnerables alcanzará un punto de no retorno en un máximo de 20 años. No sólo se trata de esforzarse para que las ciudades sean resilientes, sino de desarrollar fuentes alternativas de producción que contribuyan a invertir la curva del calentamiento del clima, reduciendo drásticamente el consumo de energías fósiles. Esta temática está estrechamente relacionada con la dimensión de la gobernanza, ya que muchas de las soluciones provienen de iniciativas ciudadanas, cuyas ideas han sido escuchadas por las autoridades públicas<sup>4</sup>.

En general, los modelos esencialmente técnicos promovidos por los gobiernos locales y centrales pertenecen al llamado “urbanismo ecológico”, o “urbanismo verde” (“*Green urbanism*”) que vive un gran movimiento de teorización y de guías prácticas.

Un gran número de principios pasan a ser imprescindibles para aquellos que en la actualidad dan forma a la ciudad con el objetivo de crear áreas metropolitanas sostenibles. Podemos citar ciertas consignas, sectores o ámbitos de acción que son familiares hoy día entre aquellos que se interesan por el futuro de las áreas metropolitanas: la movilidad (sostenible), la vivienda (sostenible, ecológica), los espacios públicos y la naturaleza en la ciudad... En este marco, principios de

4 A este respecto, se desarrollan una serie de ejemplos en: Maëlle Guillou et Justine Peullemeulle, « Energies citoyennes dites-vous ? Quand les énergies renouvelables citoyennes sont moteurs d'une transition sociétale [Did you say people power? When Citizen-Managed Renewables Drive Societal Transition] », in Viviana Varin et Julien Woessner (dir.), Climat: Subir ou choisir la transition? [The Climate: Active Transition or Change Inflicted?], Passerelle n°15, 2015, p. 129-135

acción como la densidad o la resiliencia se convierten en elementos imprescindibles del discurso, recurrentes en la Conferencia por el Clima organizada en París en 2015 (COP21). Aunque sin lugar a dudas han generado avances notables en materia de sostenibilidad metropolitana, los efectos de su aplicación práctica plantean al mismo tiempo una serie de preguntas cuando se examinan de cerca los proyectos que se llevan a cabo en su nombre.

### INICIATIVAS PROMETEDORAS

Se hace énfasis en tres temáticas en particular: la transición energética, la economía circular y la agricultura urbana<sup>5</sup>.

### LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Las recomendaciones del último informe del IPCC sobre el calentamiento del clima fijan como objetivo una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> del 50% de aquí al 2030 si se quiere limitar el calentamiento global a 2° centígrados en 2100. Las reflexiones y las prácticas más estimulantes en la materia optan por un enfoque de transición que refuerce la eficacia energética o favorezca el consumo de energías renovables.

Por poner un ejemplo, la promoción de procesos de reducción de la huella de carbono

5 Especial referencia en este apartado al trabajo y análisis de David Satterthwaite:  
- David Satterthwaite, Sustainable cities – and how cities can contribute to sustainable development, United Cities and Local Governments, 2015.  
Documentos donde estudia y detalla otras iniciativas a considerar  
- David Satterthwaite, « How urban societies can adapt to resource shortage and climate change », *Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 2011, vol. 369, no 1942, p. 1762-1783.  
- David Satterthwaite, « The political underpinnings of cities' accumulated resilience to climate change », *Environment and Urbanization*, 2013, vol. 25, no 2, p. 381-391.

(“desarrollo con bajas emisiones de carbono”) ha resultado eficaz en Pune, San Francisco o Shanghái, donde los ayuntamientos imponen criterios estrictos para promover la construcción de edificios de “bajo consumo” o de energía positiva.

En París, la ciudad sigue un plan de renovación térmica de las escuelas y las viviendas sociales (que tiene como objetivo a largo plazo un ahorro de 500 gigavatios-hora<sup>6</sup>) o la mejora del rendimiento energético de los edificios existentes (como muestra un modelo creado para la ciudad de Leeds<sup>7</sup>).

En Tokio se ha puesto en marcha un programa específico para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero llamado *Tokyo Cap-and-Trade Program* (TCTP, Programa de límites máximos y comercio), uno de los resultados del *Tokyo Metropolitan Environmental Masterplan* (Plan General metropolitano del medioambiente de Tokio). Éste estipula que el propietario de cada edificio del programa debe medir las emisiones una vez al año y comprometerse a reducir los índices de emisión. Creado en 2010, este plan ha conseguido una reducción de las emisiones del 13% en 2010 y del 22% acumuladas en 2011<sup>8</sup>.

Las políticas públicas se interesan al mismo tiempo por la promoción de la movilidad sostenible<sup>9</sup>. Esto se traduce concretamente en la mejora del transporte colectivo y en

6 Cop 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », 2015.”

7 Andy Gouldson, Sarah Colenbrander, Andrew Sudmant, Nick Godfrey, Joel Millward-Hopkins, Wanli Fang et Xiao Zhao, « Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities ».

8 C40: Tokyo's Urban Cap-and-Trade Scheme Delivers Substantial Carbon Reductions, [http://www.c40.org/case\\_studies/tokyo-s-urban-cap-and-trade-scheme-delivers-substantial-carbon-reductions](http://www.c40.org/case_studies/tokyo-s-urban-cap-and-trade-scheme-delivers-substantial-carbon-reductions), consultado en febrero de 2016.

9 Véase, por ejemplo: - Un-Habitat, *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements*, New York, Routledge, 2013.

- Catherine Morency, *Mobilité durable : définitions, concepts et indicateurs*. Forum Vies Mobiles, 2012. Forum Vies Mobiles, 2012

estimular el uso de medios de transporte alternativos, tales como la bicicleta<sup>10</sup>, así como en reducir el uso del vehículo privado<sup>11</sup>.

La puesta en funcionamiento de vías para ciclistas o de servicios públicos de bicicleta, ya sea gratuito o pagando, son modos concretos en los que se traduce. Si Montreal combina los dos sistemas, gratuito y de pago, muchas otras ciudades han optado por el sistema de pago, requiriendo el uso de tarjeta bancaria (Velib' en París o Youbike en Taipéi), lo que puede terminar por limitar el acceso a este medio de transporte. En Bogotá<sup>12</sup>, la organización del día sin coches supone un medio para animar la gente de la ciudad a aparcar el uso del automóvil.

**Copenhague: la promoción de la movilidad sostenible pasa por convertirse en una ciudad sin emisiones de carbono**

**Copenhague está llevando a cabo una ambiciosa política para reducir a cero las emisiones de gases de efecto invernadero. Mediante una serie de innovaciones y de un ambicioso Plan Climático<sup>13</sup>, la ciudad ya ha reducido sus emisiones en un 21% entre 2005 y 2011 sobre todo mediante la promoción del fomento de la bicicleta como medio de desplazamiento: gracias a la primera “autopista para bicicletas”, inaugurada en 2012, los habitantes pueden desplazarse diariamente del distrito central a la periferia en bicicleta<sup>14</sup>.**

10 John Parkin, *Cycling and Sustainability*, Cambridge, Emerald Group Publishing, 2012.

11 International Transportation Forum, *Low-Carbon Mobility for Mega Cities. What Different Policies Mean for Urban Transport Emissions in China and India*, 2016.

12 *A Bogotá, pendant une journée, seuls pieds et vélos sont autorisés !*, <http://www.mobilite-durable.org/innoverpour-demain/politiques-publiques/a-bogota-pendantune-journee-seuls-pieds-et-velos-sont-autorises.html>, consultado en enero de 2016

13 C40, *Copenhagen: CPH Climate Plan 2025*, <http://www.c40.org/profiles/2013-copenhagen>, consultado en febrero de 2016

14 La fotografía ha sido tomada de: Carfree, *Les autoroutes cyclables de Copenhague –carfree.fr*, URL: <http://carfree.fr/index.php/2012/09/24/les-autoroutes-cyclables-de-copenhague/>, consultado en febrero de 2016



Las vías para ciclistas de Copenhague (Fuente: Carfree.fr)

Estas políticas se traducen también en el desarrollo de sistemas sostenibles de transporte individual o colectivo – como por ejemplo en Amán, con la puesta en marcha de un autobús con un alto nivel de servicio (Bus de rápido tránsito - BRT), algo que también ha sido implementado en Curitiba, Bogotá o Johannesburgo<sup>15</sup>. Entre otros ejemplos se encuentra el diseño de un sistema de transporte aéreo en la Ciudad de México<sup>16</sup>, y el resurgir del tranvía y otros medios de transportes con carril propio en ciudades del Norte<sup>17</sup>. Pasar a un sistema

15 Véase especialmente:  
- Taotao Deng et John D. Nelson, « Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature », *Transport Reviews*, 2011, vol. 31, no 1, p. 69-96.  
- Ramon Munoz-Raskin, « Walking accessibility to bus rapid transit: Does it affect property values? The case of Bogotá, Colombia », *Transport Policy*, 2010, vol. 17, no 2, p. 72-84.  
- Luis Antonio Lindau, Dario Hidalgo et Daniela Facchini, « Curitiba, the Cradle of Bus Rapid Transit », *Built Environment*, 2010, vol. 36, no 3, p. 274-282  
16 Se trata de un sistema con un monorail elevado y cabinas para el transporte de pasajeros que se desplazará por encima de los coches. Ana Campoy, « Mexico City Looks to Gondolas to Relieve Its Appalling Traffic Congestion ».  
17 Philippe Hamman, « La mobilité dans la "ville durable" : la construction de l'évidence du Tramway par des dynamiques transactionnelles », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2013, vol. 13, no 1.

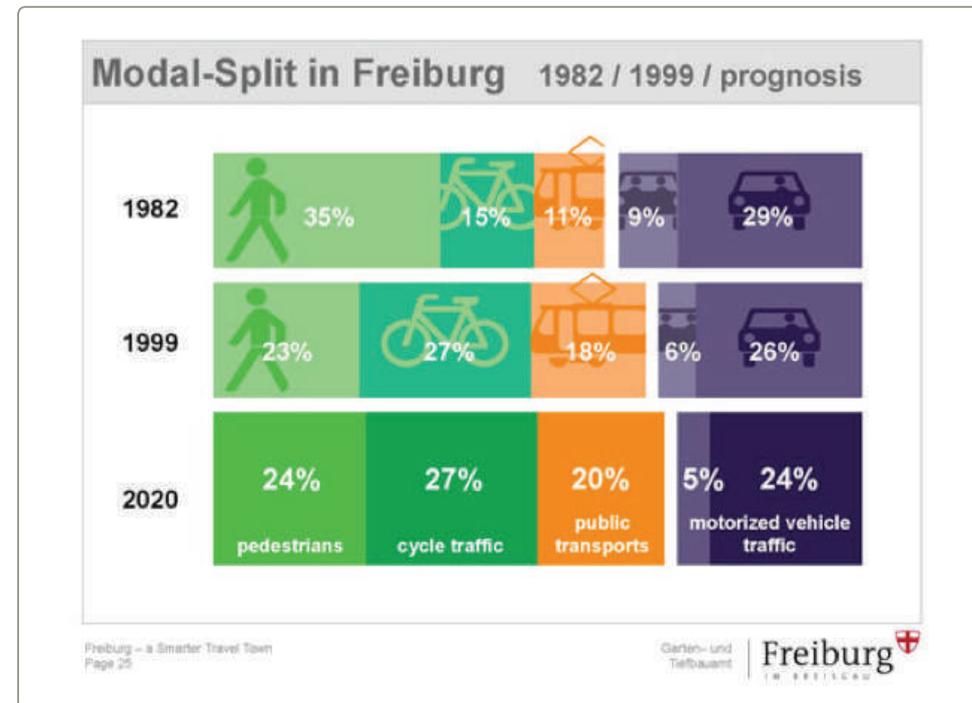
completamente eléctrico es también prioritario en algunas áreas metropolitanas como Oslo, donde el número de vehículos eléctricos se ha multiplicado por tres desde 2005: se han instalado más de 400 estaciones para recargar los vehículos eléctricos, cuyos usuarios se benefician además de lugares de estacionamiento gratuito, carriles reservados y ayudas fiscales<sup>18</sup>.

### Transición en la movilidad y transición energética

En Friburgo se llevan a cabo iniciativas inspiradoras para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y hacer frente al cambio climático. El objetivo es reducir las emisiones en un 40% antes de 2030 mediante la transición hacia las energías renovables, la imposición de normas de consumo de energía estrictas para los edificios, y la promoción de un sistema de transporte público eficiente acompañado de una promoción del uso de la bicicleta para alcanzar los objetivos presentados en el gráfico<sup>19</sup>.

Las innovaciones tecnológicas se utilizan también para apoyar la mejora de la sostenibilidad de las áreas metropolitanas, como pone de manifiesto por ejemplo el desarrollo de las "Ciudades inteligentes" (*Smart Cities*<sup>20</sup>). Las ideas desarrolladas en Copenhague, donde se instalaron sensores en el mobiliario urbano (para medir por ejemplo la calidad del aire o el estado de la circulación), perfilan alternativas para hacer frente al desafío climático<sup>21</sup>. Sin embargo, no debería pensarse que la tecnología puede

18 Cop 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*  
19 The ecotipping points project, *Germany - Freiburg - Green City*, <http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainability-transportation-energy-green-economy.html>, consultado el 17 de febrero de 2016  
20 American Planning Association, *Smart Cities and Sustainability Initiative*, 2015.  
21 Olivier Truc, « Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente », *Le Monde*, 2015.



La repartición de los métodos de desplazamiento en Friburgo (Fuente: Ayuntamiento de Friburgo)

resolver todos los problemas planteados por la necesidad de reducir el consumo basado en la transformación de materias primas y en la producción.

### La "Smart City": ¿Qué aplicaciones y qué adecuación con las necesidades?

El concepto de *Smart City* (Ciudad inteligente) se refiere a la irrupción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a lo largo de los últimos diez años, cuyo efecto en la ciudad altera los estilos de vida y gobernanza de lo urbano.

En el contexto de unas áreas metropolitanas en rápida expansión haciendo frente tanto a necesidades agudas en términos de infraestructuras urbanas y servicios, como

a los desafíos derivados del cambio climático, las herramientas de la "Smart City" aparecen como secundarias. De hecho, estas pueden incluso contribuir a reproducir o aumentar las fracturas socioespaciales ya existentes, a veces en contradicción con los objetivos inicialmente establecidos. Sin embargo, dado que esta no viene pensada como un fin en sí misma, sino como un instrumento al servicio de las políticas y proyectos de desarrollo, la "Smart City" puede contribuir, por ejemplo, a:

- **Ahorrar dinero**, como en Hanói (Vietnam), donde, en su política contra las fugas de agua, ha lanzado: (i) un sistema de sensores impulsado por la compañía de agua de Hawaco para localizar estas fugas y (ii) un

sistema de señalización para los ciudadanos a través de una aplicación móvil resultado de una convocatoria de propuestas por parte de la Embajada de Suecia.

- **Reducir la congestión del tráfico con el establecimiento**, en Brasilia (Brasil), de una aplicación para compartir el automóvil pendular, y en Hangzhou (China), con automóviles de autoservicio apoyados por el líder económico global *Alibaba*.

- **Mejorar el acceso de áreas aisladas a ciertos servicios**, por ejemplo, a través de políticas para instalar puntos de acceso wifi alrededor de estaciones de metro en Guayaquil (Ecuador) y Buenos Aires (Argentina) y en parques públicos en Medellín (Colombia); o la implementación de un sistema de georreferenciación para los clientes de Eneo, operador de energía de Camerún, en el distrito de New Bell de Duala, para facilitar la implementación de proyectos de mejora de redes urbanas<sup>22</sup>.

22 Hind Khedira et Jérémie Molho, Synthèse des travaux, Projet « Villes Intelligentes, Urbanistes du Monde, 2016

## ECONOMÍA CIRCULAR

Las iniciativas destinadas a promover la economía circular, el concepto de “*hazlo tú mismo*” y la búsqueda de modelos de producción basados en el reciclaje también presentan una visión sistémica de la lucha contra el cambio climático. Este tipo de economía, que algunos entienden como un modelo operativo de desarrollo sostenible, propone cambiar de modelo frente a la llamada economía lineal (extraer, producir, consumir y tirar), integrando el carácter limitado de los recursos e inspirándose en el funcionamiento cíclico de la naturaleza. Se centra en alargar la vida útil, en el ecodiseño y el reciclaje. Los experimentos en la materia se topan sin embargo con la falta de competencias de los actores y las instituciones en estas cuestiones. En Ginebra, donde el principio de economía circular está consagrado en la constitución del cantón, se ha desarrollado una plataforma colaborativa en la que las empresas del cantón pueden intercambiar sus métodos y recursos<sup>23</sup>.

23 <https://www.economiecirculaire.org/>, consultado en diciembre de 2017



Anuncio en el suelo en el metro de Buenos Aires recordando que es posible utilizar el wifi gratuito (Fuente: Delmas & Zuliani, Urbanistes du Monde, 2016)



Basuras de San Francisco (Fuente: Sfpublishworks.org)

## San Francisco: economía circular y gestión de los residuos

Entre los ejemplos más populares de economía circular, San Francisco se ha impuesto en materia de clasificación de residuos, donde alcanza el 80% de la producción total. Este es un modelo basado en la imposición, pero también en estímulos financieros a la reducción de la producción de residuos en función de su consumo: cuanto menor sea el consumo, menor es la factura. La recuperación de residuos orgánicos, ausente en la mayoría de los sistemas de clasificación de residuos, ha dado lugar a un sistema de recogida obligatoria que produce abono para los agricultores de la región. Sin embargo, el abono sin insumos químicos es una fuente desigual de nutrientes y de regeneración para una agricultura a menudo falta de oxígeno<sup>24</sup>.

## AGRICULTURA URBANA Y PERMACULTURA

La agricultura urbana alimenta dinámicas que van en la misma dirección. En Detroit, una ciudad en proceso de “encogimiento” (*shrinking city*) debido sobre todo a la crisis de la industria del automóvil (de 1.850.000 habitantes en 1950 pasó a 680.000 en 2014), se han recuperado un número considerable de solares urbanos en desuso (más de 1.500) para cultivar huertos individuales o comunitarios, un primer paso hacia una convivencia ligada a la vuelta de la calidad de vida.

24 *San Francisco's Fight to Counter Climate Change*.

## Rosario, la agricultura urbana como solución global

En el año 2001, la gravísima crisis económica encuentra una alternativa solidaria y ecológica iniciada por el ayuntamiento de Rosario en Argentina. Se valorizan pequeñas parcelas de jardín y jardines-huertas para contribuir a mejorar la alimentación de las personas más afectadas por la crisis, que después desarrollan sus propias semillas. La ciudad apoyó el proceso de comercialización. Desde entonces, 2.500 familias participan en el proceso de producción y venta. En la misma línea, el ayuntamiento trabaja igualmente con los hogares para mejorar la comercialización y el intercambio basándose en la economía circular: por ejemplo, mediante la práctica del reciclaje a cambio de recibir verduras biológicas. Aparecen otras muchas iniciativas a partir de esta base colectiva: creación de jardines productivos en las propiedades familiares o producción y venta de plantas medicinales<sup>25</sup>.

La agricultura urbana es un elemento fundamental del pensamiento del movimiento

25 Véase en particular: Luc J. A. Mougeot, *Agropolis: "The Social, Political and Environmental Dimensions of Urban Agriculture"* Londres: Routledge, 2010. H. De Zeeuw, R. Van Veenhuizen et M. Dubbeling, « The role of urban agriculture in building resilient cities in developing countries », *The Journal of Agricultural Science*, 2011, vol. 149, Supplement S1, p. 153-163. Mark Redwood, *Agriculture in Urban Planning: Generating Livelihoods and Food Security*, Londres, Routledge, 2012.



El programa de agricultura urbana (PAU) en Rosario, un ejemplo de desarrollo sostenible  
(Fuente: Urban Agriculture Programme Rosario)

“Ciudades en transición<sup>26</sup>” iniciado por R. Hopkins en 2006 y que ha sido replicado en más de 40 países. Promueve la permacultura, en lugar de la agricultura, es decir, un principio de autonomía sin dependencia de las energías fósiles, confiando en las complementariedades de las especies vegetales para generar humedad, alimentando la tierra de forma totalmente natural para que sea fuente de

26 La red pone de relieve iniciativas y experimentaciones locales y ciudadanas que buscan crear modos de vida menos dependientes del petróleo: Adrien Krauz, « Les villes en transition, l'ambition d'une alternative urbaine », *Métropolitiques*, 2014; “El concepto de transición se basa en seis principios básicos [...] En primer lugar se trata de romper con el pesimismo provocado por la toma de conciencia acerca del agotamiento y crear una visión de futuro estimulante. Un segundo principio es el de la integración del conjunto de la comunidad local. A continuación insiste en la importancia de la concienciación acerca de la cuestión de la reducción de las reservas de petróleo, a menudo desconocida. El cuarto principio es un elemento crucial, y señala que las iniciativas de transición deben prepararse para encajar el golpe construyendo su resiliencia. En quinto lugar, las iniciativas en transición deben tener en cuenta conceptos de psicología que permiten plantear el cambio cultural necesario para reducir el consumo de energía. Por último, el sexto principio citado por Hopkins consiste en que deben ponerse en marcha soluciones creíbles y pertinentes”; Sobre esta misma cuestión, véase también: Antoine Lagneau, « La ville vue par... Quartiers en transition », *Mouvements*, 2013, vol. 74, no 2, p. 91-100.

producción sin insumos externos. En un mundo totalmente interdependiente, el “monocultivo” es igualmente peligroso teniendo en cuenta la necesidad de abandonar la dependencia de los transportes no sostenibles para su alimentación.

### LÍMITES QUE NO PUEDEN SER IGNORADOS

Estas diferentes iniciativas no deben eclipsar sus propios límites cuando se consideran los efectos en materia de promoción de la justicia espacial a escala metropolitana. Así, a veces ocurre que:

- los enfoques sectoriales prevalecen sobre los enfoques globales u holísticos;
- la reproducción de buenas prácticas prevalece sobre la creación de enfoques contextualizados y adaptados a las situaciones locales;
- la dimensión medioambiental planteada técnicamente al principio suele dejar de lado los efectos sociales, en particular en relación con la inclusión de unas clases populares, la vulnerabilidad de las cuales puede ser mayor<sup>27</sup>, y

27 Jean-Baptiste Comby, « À propos de la dépossession écologique des classes populaires », *Savoir/Agir*, 2015, vol. 33, no 3, p. 23-30.

- los proyectos no están guiados por el desarrollo de los derechos humanos y la búsqueda de la dignidad.

Además, la inmensa mayoría de los proyectos que defienden la sostenibilidad buscan compatibilizar un modelo de crecimiento económico con el respeto al medio ambiente. Se inscriben en la perspectiva de una “economía verde”, que no cuestiona la idea axial de desarrollo (o progreso), y son en general incapaces de provocar cambios suficientes a escala individual y colectiva<sup>28</sup>. Las acciones se enmarcan a menudo en lo que se ha llamado “sostenibilidad débil”<sup>29</sup>, y, siguiendo la idea de que los límites ecológicos son administrables, se inscriben en una ideología del progreso, persiguen objetivos de crecimiento económico y se preocupan por la valorización económica de la naturaleza.

Por último, aunque algunas áreas metropolitanas ya han planteado mecanismos de financiación como el de los bonos verdes municipales (recaudados entre fondos privados y en su mayoría exentos de impuestos) creados en Johannesburgo o París como ejemplo, que financian infraestructuras con bajas emisiones de carbono<sup>30</sup>, cabe constatar que las ciudades y las áreas metropolitanas no suelen contar con los medios necesarios para financiar la sostenibilidad.

En realidad, conscientes de que tienen una menor dependencia de los lobbies (el del automóvil, el del petróleo, el del gas, el agroalimentario, etc.) que los Estados, las ciudades están en mejor posición para llevar a cabo proyectos de transición energética. Así pues, convendría dotarlas de los medios

28 Julien Vanhulst et Adrian E. Belling, « Buen vivir et développement durable : rupture ou continuité ? », *Ecologie & politique*, 2013, vol. 46, no 1, p. 41-54.  
29 Eduardo Gudynas, « Développement, droits de la Nature et Bien Vivre : l'expérience équatorienne », *Mouvements*, 2011, vol. 68, no 4, p. 15-37.  
30 Cop 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*

necesarios para actuar, dado que contribuyen a generar alrededor del 80% del PIB mundial<sup>31</sup>.

Para comprender mejor algunos de los límites del desarrollo sostenible estudiaremos ahora una consigna del urbanismo sostenible que orienta el desarrollo de las áreas metropolitanas contemporáneas: la densificación. Y lo haremos con dos objetos concretos concebidos en nombre de la sostenibilidad que refuerzan los proyectos de regeneración metropolitana: los ecobarrios y las ecociudades. Para terminar, examinaremos las políticas llamadas de “resiliencia” puestas en marcha en las áreas metropolitanas para prevenir los riesgos naturales.

### LA DENSIFICACIÓN

Debido a la explosión de crecimiento demográfico en numerosas áreas metropolitanas, y a causa también de la liberalización cada vez mayor del suelo, las ciudades han vivido un importante proceso de expansión espacial o expansión urbana descontrolada, calificado a menudo de tentacular, cuya consecuencia inmediata ha sido la aparición de grandes barrios periféricos (a menudo en cantidad superior a este crecimiento demográfico, lo que genera costes para las áreas metropolitanas<sup>32</sup>). En la Ciudad de México, desde los años noventa se están construyendo en la periferia urbanizaciones gigantescas, en ocasiones de más de 10.000 unidades<sup>33</sup>.

31 Jérémie Daussin-Charpantier, « Donnons les moyens financiers aux villes de répondre aux ODD » *Ideas4development.org*, 2015

32 Sylvie Jaglin, « Étalement urbain, faibles densités et « coûts » de développement », *Flux*, 2010, vol. 79-80, no 1, p. 6-15.

33 Sylvain Souchaud et Marie-France Prévôt-Schapiro, « Introduction : Transitions métropolitaines en Amérique latine : densification, verticalisation, étalement », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, N° 90, no 3, p. 5-16.

## La expansión urbana descontrolada en El Cairo

En Cairo, entre 1996 y 2006, la población aumentó en 3 millones de habitantes. A lo largo de los años noventa, la superficie construida o en construcción en la aglomeración del Gran Cairo se duplicó<sup>34</sup>, extendiéndose por los desiertos del interior<sup>35</sup>. En estos casos se habla de megapolización y de desbordamiento (de la ciudad), dado que el avance de la urbanización se va expandiendo principalmente alrededor y en el interior de un tejido urbano ya creado. Sin embargo, el proceso de urbanización de las zonas desérticas en beneficio de categorías favorecidas acapara una tercera parte de las inversiones públicas, mientras que sólo se instala en estas zonas una décima parte de los nuevos cairotas. La ciudad densa, compacta, sigue siendo la de los barrios populares centrales y pericentrales. La mayor aberración, sin embargo, corresponde a las “nuevas ciudades”, que ocupan las dos terceras partes de la superficie total construida y tienen una población de poco más de un millón de habitantes. Los prejuicios contra el hábitat informal conducen desde hace décadas a valorizar inversiones deficitarias en zonas con muy baja densidad<sup>36</sup>.

En lo que respecta al hábitat autoproducido, es imposible pensar de forma universal en la densidad edificada que se ha consumido. En El Cairo se llega de media a los 600 habitantes por hectárea, con máximos de 1.500, mientras que en Túnez la producción de edificación popular total (reglamentaria o no) obedece a un modelo de hábitat horizontal que consume mucho espacio.

En Ouagadougou<sup>37</sup>, la carrera por tener una vivienda o una parcela propia (*course au chez*) se traduce en una densidad media de 40 habitantes por hectárea, y 100 aproximadamente en dos de los barrios informales de la periferia (*non-lotis*).

Además del consumo excesivo de suelo, incompatible con los objetivos de sostenibilidad, la expansión urbana descontrolada plantea también problemas de accesibilidad a todas estas viviendas, particularmente en el caso de las clases populares, o de aumento del tráfico de vehículos en las áreas metropolitanas, un gran emisor de gases de efecto invernadero que conlleva problemas de salud pública.

El modelo de la densidad urbana busca dar respuesta a estas problemáticas. La ciudad compacta y su réplica, el *Smart Growth* (crecimiento inteligente) se presentan a menudo como modelos de sostenibilidad, principalmente porque limitan el consumo de suelo, favorecen los desplazamientos cortos (reduciendo así las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>38</sup> y la dependencia del coche al mismo tiempo que se favorece un mayor uso de medios de transporte públicos y luchan contra la segregación socio-espacial<sup>39</sup>).

37 Léandre Guigma, Tesis doctoral, *Vivre dans le non-loti de Ouagadougou : processus de marchandages fonciers entre citoyens, chefs traditionnels et autorités publiques*, Université Paris 8, 2017: a este respecto véase también los informes por L. GUIGMA y L. PIERRE-LOUIS para ONU Hábitat, Agence Perspectives, para el Programa de Mejoramiento Barrial Participativo, 2012

38 Niovi Karathodorou, Daniel J. Graham et Robert B. Noland, « Estimating the effect of urban density on fuel demand », *Energy Economics*, 2010, vol. 32, no 1, p. 86-92.

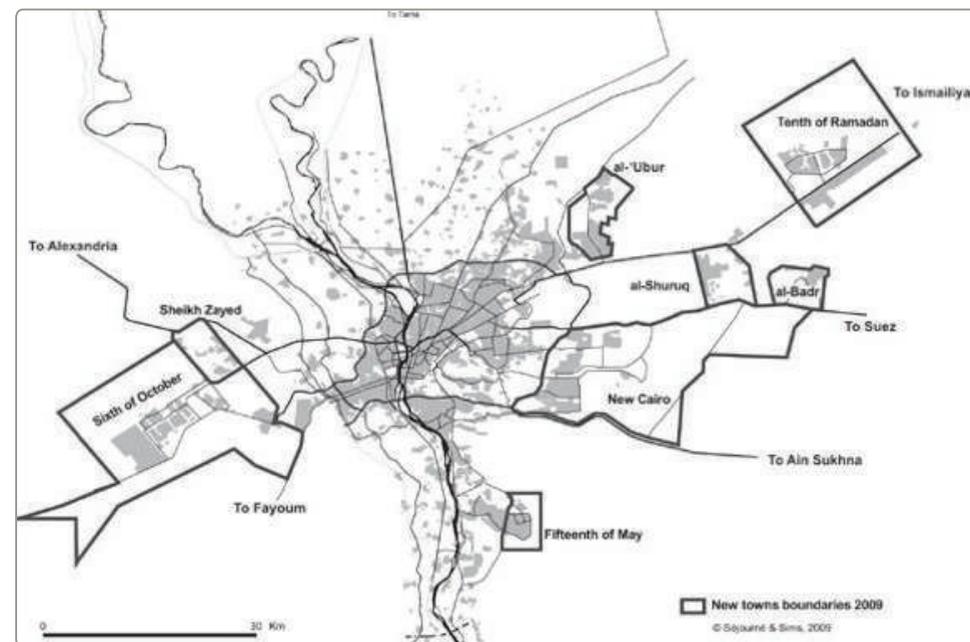
39 Acerca de los argumentos de los defensores de la densidad, véanse:

OECD, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD, 2012.

United Nations Human Settlements Programme, *Leveraging Density: Urban Patterns for a Green Economy*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2012.

“concentrating so many people in dense, interactive, shared spaces has historically provided distinct advantages, that is, agglomeration advantages. Through agglomeration, cities have the power to innovate, generate wealth, enhance quality of life and accommodate more people within a smaller footprint at lower per capita resource use and emissions than any other settlement pattern”

Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino et Jean-Pierre Palisse, *Comment encourager l'intensification urbaine ?*, IAU-IDF, 2009.



Las ocho nuevas ciudades representando las 2/3 partes de la superficie construida de Cairo (Fuente: David Sims, 2015. *Egypt's Desert Dreams, Development or Disaster*)

La adopción de este principio se ve facilitada en algunos lugares por la ralentización considerable de la migración interna y del crecimiento urbano junto con el agotamiento del suelo. En Sao Paulo, el crecimiento urbano se da mayoritariamente en los barrios ya existentes (ya sean autoconstruidos o no), mediante la densificación del espacio ya construido<sup>40</sup>. En numerosas áreas metropolitanas, como Lima, los antiguos inmuebles de pequeño tamaño están siendo sustituidos hoy por torres de 10, 15 o incluso 20 plantas a lo largo de vías rápidas<sup>41</sup>, lo que genera una fuerte congestión en el tráfico.

Sin haber sido puesto en cuestión, el modelo de la densificación está siendo sometido a debate en la actualidad, al menos en sus

40 S. Souchaud et M.-F. Prévôt-Schapiro, « Introduction », *op. cit.*

41 P. V. Centeno et S. Lafosse, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *op. cit.*

modalidades operacionales<sup>42</sup>. En efecto, las políticas de densificación, en particular en las ciudades del sur, consisten demasiado a menudo en crear viviendas para las clases medias y altas, e incluso para las capas más favorecidas de las clases populares (como hace posible por ejemplo el fondo MIVIVIENDA SA en Perú), pero dejan de lado a la población más desfavorecida.

Estas cuestiones se hacen sentir más cuando la densificación afecta esencialmente a los barrios centrales y pericentrales: la relegación de las clases menos favorecidas a la periferia, en barrios peor o mal dotados, no hace sino reforzarse. En este caso, la densificación viene acompañada de mecanismos de gentrificación que excluyen a la población más desfavorecida.

42 Véase especialmente: Carl Gagné, Stéphane Riou et Jacques-François Thisse, « Are compact cities environmentally friendly? », *Journal of Urban Economics*, 2012, vol. 72, no 2-3, p. 123-136.

34 Eric Denjs, « Du village au Caire, au village comme au Caire », *Égypte/Monde arabe*, 2001, no 4-5, p. 225-253.

35 Timothy Mitchell et David Sims, *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster?*, The American University in Cairo Press, 2015.

36 David Sims, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012 ; Pierre-Arnaud Barthel, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, 2010, vol. 75, no 4, p. 121-135.

A esto se suman en ocasiones cuestiones identitarias de cierta magnitud, como en el barrio Vanier, de mayoría francófona, en las áreas metropolitanas de Ottawa, de mayoría anglófona<sup>43</sup>.

Sin embargo, la inadaptación de las herramientas de densificación a las exigencias de una ciudad justa no resta importancia a la necesidad de atajar una expansión urbana descontrolada que conlleva un consumo excesivo de tierras agrarias y un alto coste en equipamiento.

### Densificación e incremento de los precios inmobiliarios: el ejemplo de Los Ángeles<sup>44</sup>

En Los Ángeles, la densificación se está transformando en un proceso de mercado en manos de los promotores, que actúan en función de su margen de beneficio *“que aumenta en los barrios pobres o medios en proceso de aburguesamiento debido a que el precio de compra de edificios antiguos se compensa con las perspectivas de reventa y de alquiler a un precio mucho mayor”*. A lo largo del proceso de densificación, el número de viviendas asequibles disminuye (las viviendas asequibles son demolidas para construir nuevas viviendas), y los hogares más pobres corren el riesgo de tener que desplazarse a otro lugar y de ver cómo empeoran sus condiciones de acceso a la vivienda. Esta situación exige una mayor vigilancia ante los riesgos de expulsión de la población menos favorecida de algunos barrios y el uso de la consigna de la densidad para la recalificación de los barrios en una lógica de atracción de las clases medias o altas.

43 Kenza Benali, « La densification urbaine dans le quartier Vanier : germe d'un renouveau urbain ou menace pour le dernier îlot francophone de la capitale canadienne ? », *Cahiers de géographie du Québec*, 2013, vol. 57, no 160, p. 41-68.

44 Referencia principal: Florence Chilaud, « La densification résidentielle à Los Angeles » Mémoire de Master 2 Recherche, Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, Nanterre, 2015.

### BARRIOS SOSTENIBLES Y NUEVAS CIUDADES SOSTENIBLES

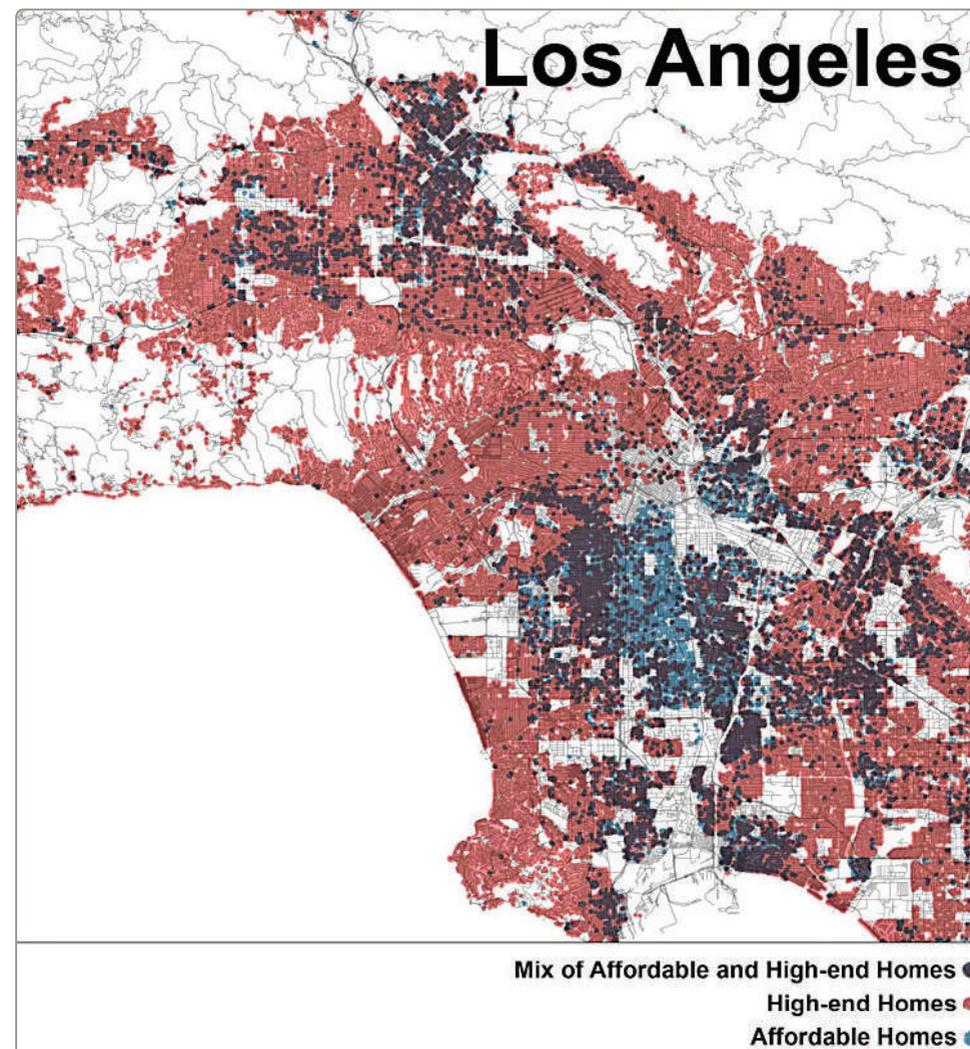
Los ecobarrios y las ecociudades se conciben como un espacio de experimentación para probar soluciones en materia de densidad urbana, energía, biodiversidad, movilidad amigable o participación de los habitantes. Esta es una de las muestras más visibles de la importancia que ha adquirido el desarrollo sostenible en las políticas urbanas y de la difusión de este nuevo modelo de urbanismo que promueve al mismo tiempo un nuevo modo de vivir<sup>45</sup>. Su extensión o generalización se topa con algunos escollos en forma de numerosas críticas. Enfocados a la dimensión medioambiental, la concepción de los ecobarrios raramente tiene presente la “sostenibilidad social”, sino que más bien se centra en la sostenibilidad técnica. Además, suelen utilizarse primero como herramientas de competitividad (véase la parte 1) y se conciben como herramientas de promoción de la metrópolis, como un ejemplo del poder de las autoridades públicas o de las empresas.

Su concepción y funcionamiento plantean una serie de cuestiones que conviene tener en cuenta para concebir una sostenibilidad metropolitana inclusiva<sup>46</sup>.

- Plantean cuestiones relativas a la fiabilidad y la viabilidad de las innovaciones técnicas que se desarrollan en ella y que constituyen un elemento de justificación central de su promoción. En el ecobarrio de Kreuzberg, en Berlín, los techos verdes presentan una serie de fallos (hundimiento de los techos y fugas

45 *Grand Paris#Climat Démonstrations territoriales, Urbanisme, Hors-Série n°54, 2015.*

46 Referencias principales: V. Renaud, *Fabrication et usage des écoquartiers français. Éléments d'analyse à partir des quartiers De Bonne (Grenoble), Ginko (Bordeaux) et Bottière-Chénaie (Nantes), op. cit.*; Yvette Veyret, Jacqueline Jalta et Michel Hagnerelle, *Développements durables : Tous les enjeux en 12 leçons*, Paris, Editions Autrement, 2010.



La geografía de las desigualdades en Los Ángeles (Fuente: projects.scpr.org)

de agua) debido al sobredimensionamiento de las capas vegetales y a la instalación inadecuada de las membranas aislantes. Esto plantea la cuestión de la formación de los actores en innovaciones técnicas, con antelación a los proyectos y de manera continua, con el objetivo de hacer viable el uso de estas nuevas tecnologías.

- Plantean cuestiones también en cuanto a la apropiación por parte de los habitantes, en el caso de que estos no estén implicados en su creación. Estos interrogantes refieren tanto a la eficacia del rendimiento energético cuando el uso que se hace es diferente al que se pensó inicialmente; así como a la supervisión del uso y el control social. A nivel de ejemplo,

en el ecobarrio GWL-Terrein “sin coches”, en Ámsterdam, el estacionamiento se ha reducido a una plaza por cada cinco viviendas, pero la medida ha multiplicado los problemas debido al estacionamiento salvaje y a los conflictos surgidos con los vecinos.

- Además, en general esta herramienta no representa una solución sostenible e inclusiva en materia de acceso a la vivienda, ya que los costes de acceso (sociales o económicos) son altos para una parte de la población.

Estos productos de la “ciudad sostenible”, los ecobarrios, se introducen a veces precipitadamente en las ciudades del sur<sup>47</sup>, planteando otras cuestiones. En el mundo árabe, algunos estudios han mostrado que, aunque se han introducido sistemas de gestión urbana “sostenible” (gestión del agua de lluvia a cielo abierto, estudios de impacto de las implantaciones inmobiliarias...), los promotores que etiquetan sus proyectos como “ecobarrios” lo hacen sin basarse en ningún organismo o criterio de evaluación establecido. Si bien el “green-washing”<sup>48</sup> generalizado puede tener efectos positivos en materia de atracción urbana y de comercialización de las viviendas de la clase media y alta, los efectos son mucho más ambiguos en cuestión de sostenibilidad medioambiental y social.

En otros lugares se dan auténticos “escaparates”, o modelos poco reproducibles, como en el caso de la ciudad verde de Masdar, al este de Abu Dabi (Emiratos Árabes Unidos), cuya construcción se inició en 2011 y donde se espera que para 2030 vivan 50.000 personas. Con un coste de 15.000 millones de dólares, esta ciudad sólo ha sido posible gracias a la riqueza petrolera del emirato: es por tanto un modelo difícil de reproducir.

47 P.-A. Barthel, V. Clerc et P. Philfert, « La “ville durable” précipitée dans le monde arabe », op. cit. ; Pierre-Arnaud Barthel, « L'exportation au Maroc de la « ville durable » à la française », *Métropolitiques*, 2014.

48 También llamado ecoblanqueado o lavado verde, se trata de una técnica de marketing orientada a adoptar una postura ecológica.

## RESILIENCIA Y RIESGOS NATURALES

La vulnerabilidad de los espacios urbanos (que puede medirse con una serie de indicadores<sup>49</sup>) constituye un importante factor de movilización de los actores metropolitanos. Y su importancia es aún mayor en un contexto de adaptación de las áreas metropolitanas al cambio climático, ya que la frecuencia y la intensidad de las catástrofes naturales van en aumento. El desafío consiste en integrar el cambio climático en las estrategias de desarrollo de las ciudades<sup>50</sup>, ya que la gestión de los riesgos y de las crisis está entre las preocupaciones principales de las áreas metropolitanas. Se trata de un desafío enorme, pues estos tienden a ser persistentes y a escapar a las políticas de prevención<sup>51</sup>.

Aunque estos fenómenos no conciernen únicamente a las áreas metropolitanas, revisten un interés particular para éstas, ya que se ha mostrado que los sectores más densamente poblados y los más artificializados son los más amenazados. A este respecto, la resiliencia se ha convertido en un principio de acción singular para fabricar áreas metropolitanas sostenibles. Inicialmente definida como una propiedad sistémica (y difundida como tal por las organizaciones internacionales), se entiende como la capacidad de la ciudad para reaccionar y adaptarse a las perturbaciones ligadas a las catástrofes naturales con el objetivo de recuperar un estado similar al inicial<sup>52</sup>.

49 Rob Swart, Jaume Fons, Willemien Geertsema, Bert van Hove, Mirko Gregor, Miroslav Havranek, Cor Jacobs, Aleksandra Kazmierczak, Kerstin Krellenberg, Christian Kuhlicke et Lasse Peltonen, *Urban Vulnerability Indicators. A joint report of ETC-CCA and ETC-SIA*, European Topic Centre on Climate Change Impacts, Vulnerability and Adaptation, 2012.

50 United Nations Human Settlements Programme, *Integrating Climate Change into City Development Strategies (CDS)*, 2015

51 Valérie November, Marion Penelas et Pascal Viot, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romanes, 2011

52 Yvette Veyret et Bernard Chocat, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles », *La jaune et la rouge*, 2005, no 606.



Impacto del aumento de un metro en el nivel del mar en Alejandría. Toda la línea costera y el área periurbana sumergidas bajo el agua (Fuente: flood.firetree.net)

Los riesgos son tanto hidroclimáticos (tormentas, canículas, precipitaciones...) como geológicos (tsunamis, seísmos, erupciones volcánicas...) y a menudo son acumulativos. Cabe señalar además que la mayoría de las áreas metropolitanas actuales son ciudades litorales, directamente amenazadas por el aumento del nivel del mar y debilitadas por la desaparición de dunas y de la cubierta vegetal. La mayor parte de las regiones metropolitanas más afectadas se encuentran en los países del sur, donde a las especificidades climáticas se suma la rapidez de la expansión urbana, que se realiza casi siempre sin haber sido acompañados en el conjunto de obras de protección, aunque sólo sea una red de alcantarillado eficaz para el agua de lluvia. Pero las ciudades más ricas no están exentas de estos riesgos<sup>53</sup>.

53 Véase por ejemplo en Nueva York, donde aumentan los riesgos de inundación: Doyle Rice, « New York City flood risk rising due to climate change », USA TODAY, 28/09/2015.; Justin Worland, « Why New York City Flood Risk Is On The Rise », *Time*, 2015, 28/09/2015

La prevención de los riesgos es extremadamente compleja debido a la variedad de factores en juego (técnicos, socioeconómicos, psicológicos, políticos, etc.), y lo es más aun en algunas áreas metropolitanas donde aumenta la vulnerabilidad debido a la pobreza al instalarse los barrios precarios en los espacios más sometidos a estos riesgos. En efecto, el riesgo es un indicador de la desigualdad social y de las deficiencias socioeconómicas y espaciales<sup>54</sup>. Por esta razón, la resiliencia sólo puede concebirse colectivamente, con los ciudadanos, para idear soluciones realmente viables allá donde se necesaria la financiación y, a menudo, la capacidad de coordinación.

Muchas áreas metropolitanas han iniciado acciones en favor de la resiliencia. En Curitiba, ciudad costera de Brasil que ha sufrido numerosas inundaciones desde 2008, se ha llevado a cabo un estudio de vulnerabilidad

54 Y. Veyret et B. Chocat, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles | La Jaune et la Rouge », op. cit.

que ha dado lugar a la elaboración de un mapa de los riesgos para determinar las inversiones que habrá que realizar. Se está probando un sistema de alerta entre la ciudad y los asociados federales. Esta cuestión se plantea también prioritariamente en ciudades costeras (entre las más afectadas por estas amenazas<sup>55</sup>).

Un buen número de áreas metropolitanas europeas están poniendo en marcha medidas<sup>56</sup> como la armonización (a nivel de la aglomeración) de los dispositivos de protección y de su gestión (realización de obras, seguridad de las infraestructuras) y el replanteamiento de las cadenas de responsabilidad. Estas medidas también se extienden a la coordinación de la información, de la comunicación y de implicación de todos los actores (con un fortalecimiento de las acciones de concienciación) así como a una reflexión anticipada sobre los riesgos combinados y sus efectos inducidos, que requiere principalmente financiación en investigación.

Cabe señalar en este sentido que las redes de ciudades resilientes proponen y transmiten acciones inspiradoras en materia de resiliencia, como la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), la red ICLEI – gobiernos locales por la sostenibilidad – o la red 100 Resilient Cities, de la Fundación Rockefeller<sup>57</sup>.

El cambio climático expone cruelmente a riesgos a las áreas metropolitanas que crecen rápidamente. La mayor paradoja conocida es la de las ciudades del África subsahariana, que sufren inundaciones catastróficas debido a la acción combinada de las lluvias, tardías pero torrenciales, la proliferación de hábitats frágiles



Consecuencia de las inundaciones en Guediawaye, en el norte de la región de Dakar (Fuente: Urbamonde)

instalados en las zonas de fuerte erosión, la impermeabilización de los suelos y el relleno del conjunto de las zonas de evacuación natural de las aguas pluviales. La lista es larga: Ouagadougou, Niamey, Dakar o Accra han vivido frecuentes inundaciones mortíferas en zonas donde a veces hasta el 60% de la población no cuenta con ingresos fijos y se ve sometida a una pérdida de recursos, de medios de producción y de uso de su equipamiento (retretes fuera de servicio, casas inundadas). Los casos de malaria, enfermedades respiratorias y diarrea aumentan considerablemente la vulnerabilidad de la población y refuerzan la urgencia de buscar modos resilientes de consolidación de las zonas construidas: fortalecimiento, pero también liberación de espacios abiertos y conservación de zonas naturales frágiles<sup>58</sup>.

58 Oumar Cissé et Moustapha Sèye, « Flooding in the suburbs of Dakar: impacts on the assets and adaptation strategies of households or communities », *Environment and Urbanization*, 2015, p. 183-204.

Las áreas metropolitanas frente a los riesgos: acciones comprometidas y ejes a desarrollar en Yakarta, Khulnâ y Estambul. Las áreas metropolitanas de Yakarta se enfrenta al riesgo de inundaciones. Las acciones institucionales se basan en un fortalecimiento de los medios de gestión de crisis, en el reasentamiento de la población y en campañas de concienciación impuestas desde el nivel institucional. En este caso, como en otros, las políticas ganarían en eficacia si confiaran en las capacidades de las comunidades pobres de los barrios informales precarios. En este sentido, cabe destacar el caso de la ONG *Sanggar Ciliwung*, implantada en Bukit Duri, y que mostró una capacidad de gestión de crisis ejemplar durante las inundaciones de febrero de 2007<sup>59</sup>. Los enfoques participativos no deben sin embargo ir acompañados del retiro de las instituciones, pues estas deben seguir invirtiendo, centrándose en iniciativas de las comunidades y no en programas que no estén arraigados en la realidad de la población. La cooperación entre estos diferentes niveles constituye una vía interesante para mejorar la resiliencia.

Por ejemplo, en Khulna (Bangladés), otra áreas metropolitanas vulnerable, se ha demostrado que la capacidad de adaptación de las ciudades depende de su capacidad para reconocer, dar valor y tener en cuenta las prácticas de adaptación de las comunidades más pobres, principalmente las que viven en los barrios populares de auto-construcción<sup>60</sup>.

En estas áreas metropolitanas, al igual que en otras, las políticas que declaran tener objetivos

59 Pauline Texier, Monique Fort et Franck Lavigne, « Réduction des risques d'inondation à Jakarta : de la nécessaire intégration d'une approche sociale et communautaire dans la réduction des risques de catastrophe », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2010, vol. 4, p. 551-570.

60 Afroza Parvin, Alam Ashrafur et Rumana Asad, « Climate Change Impact and Adaptation in Urban Informal Settlements in Khulna: A Built Environmental Perspective » *ClimbUrb International Workshop, on Living in Low-income Urban Settlements in an Era of Climate Change: Processes, Practices, Policies, and Politics*, 9-10, 2013, The University of Manchester.



Jóvenes recolectando desperdicios en el distrito de Kampug Melayu, en Yakarta, después de las inundaciones de febrero de 2013 (Fuente: Espazium.ch)

de resiliencia pueden conducir a la exclusión de la población vulnerable, principalmente mediante el desplazamiento abusivo de la población precaria instalada en las zonas de riesgo. En Estambul, por ejemplo, el alto riesgo sísmico ha sido instrumentalizado en parte por los encargados de la planificación urbana para erradicar los barrios populares<sup>61</sup>.

La calidad de la prevención depende enormemente de la competencia de los administradores encargados de responder a estos retos, así como de la naturaleza de la gobernanza puesta en práctica, a veces socavada por el clientelismo y la corrupción.

61 Véanse en particular: Sylviane Tabarly, *Mégapoles et risques en milieu urbain. L'exemple d'Istanbul*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/Risque/RisqueDoc6.htm>, consultado el 10 de noviembre de 2015. - Claire Laborey et Marc Evreux, *Mainmise sur les villes*, Arte France, Chamaerops Productions, 2015

### Nápoles: el desafío del control de la propiedad

El caso de Nápoles es interesante, con su “zona roja” de hábitat por el riesgo de erupción del Vesubio, ante el que nadie toma medidas coercitivas.

Únicamente la autoridad de protección del parque natural del Vesubio, en el que están instaladas estas viviendas, o parte de ellas<sup>62</sup>, consigue hacer cumplir por poco que sea la prohibición de construir. Esta prohibición se ve obstaculizada por la *Camorra*, la mafia local, que tiene el control total del mercado inmobiliario, y las sospechas de cobro de intereses por parte de los ayuntamientos, que han sido casi todos destituidos por el gobierno italiano. Pero el cúmulo de ilegalidades conlleva otro problema de un alcance mucho mayor: la práctica repetida por la *Camorriero* de Berlusconi de enterramientos salvajes de residuos, sobre todo tóxicos, generando un índice de morbilidad por cáncer mucho más elevado que en el resto del país. El apelativo “triángulo de la muerte” dado a la zona en torno a la región del Vesubio no tiene que ver con un riesgo natural, sino más bien con la consecuencia de una ilegalidad muy rentable: el tráfico de residuos<sup>63</sup>.

En conclusión, el marco de la resiliencia elude con frecuencia el enfoque sistemático que le caracteriza; esto lleva a un abandono de las nociones de interacción entre actores y partes del sistema, de diversidad de los actores, etc. La resiliencia es así vaciada de su sentido, ni territorializada ni integrada en los planes de mejoramiento urbano (sobre todo después de una catástrofe), lo que limita el impacto de las acciones desarrolladas en su nombre.

62 Fabrizio Maccaglia et Sylviane Tabarly, *Gouvernance territoriale et gestion des déchets : l'exemple de la Campanie (Italie)*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/DevDur/DevDurDoc8.htm>, consultado el 7 de enero de 2016

63 Universités Mimar Sinan, Federico et Paris 8, «Les associations territorialisées face aux crises urbaines émergentes et aux risques», Programme Erasmus, 2014



Vista del “triángulo de la muerte”, en la región de Vesubio (Italia) en Nápoles, donde la tasa de incidencia de cáncer es mucho más elevada que la media nacional (Fuente: [www.ulyces.com](http://www.ulyces.com))

Finalmente, habida cuenta del peso de los desafíos económicos y financieros que plantean las ciudades, el control y la vigilancia ciudadana resultan condiciones sine qua non para el funcionamiento eficaz de los sistemas de resiliencia locales que han puesto en marcha las autoridades públicas.

## Hacia la promoción de la dignidad humana en las áreas metropolitanas

En síntesis, se observa cómo el cambio climático plantea desafíos sin precedentes para las autoridades públicas. La innovación técnica no puede en ningún caso ser suficiente, pues su auténtico arraigo en la sociedad supone atarla a su vez a la reivindicación creciente de justicia espacial y social en las áreas metropolitanas y los territorios urbanizados. El movimiento de la justicia medioambiental, nacido en los años ochenta en Estados Unidos, plantea hoy los límites de una gestión de los riesgos climáticos centralizada, con un enfoque de arriba hacia abajo y desigual: así pues, en su inmensa mayoría estos

riesgos acaban castigando a la población mal integrada en la ciudad, ya que los modos de gestión de la planificación urbana han reforzado precisamente la discriminación, situando por ejemplo las instalaciones más contaminantes en los barrios marginados<sup>64</sup>.

Ante los límites y las diversas críticas recibidas por la sostenibilidad tal y como se ha generalizado en el mundo contemporáneo, en América Latina ha tomado impulso un proyecto alternativo, el *Buen Vivir*, que busca alejarse del paradigma del desarrollo y acercarse a un nuevo horizonte. Los principios movilizadores enunciados por este concepto coinciden en muchos aspectos con la noción de justicia espacial, y ayudan a plantear las dimensiones de inclusión social y de ciudadanía como facetas ineludibles de un enfoque global de la sostenibilidad.

64 Sophie Moreau et Yvette Veyret, « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, 2009, vol. 665-666, no 1, p. 35-60.

## BUEN VIVIR Y DERECHOS HUMANOS

### EL “BUEN VIVIR”<sup>65</sup>

Se trata de un discurso alternativo al discurso del desarrollo que “reactiva los imperativos sociales y ecológicos que habían originado el discurso del desarrollo sostenible hace 25 años”. Este concepto cuestiona el dogma del crecimiento y propone superar los límites del desarrollo sostenible basándose en derechos

65 Referencias principales:

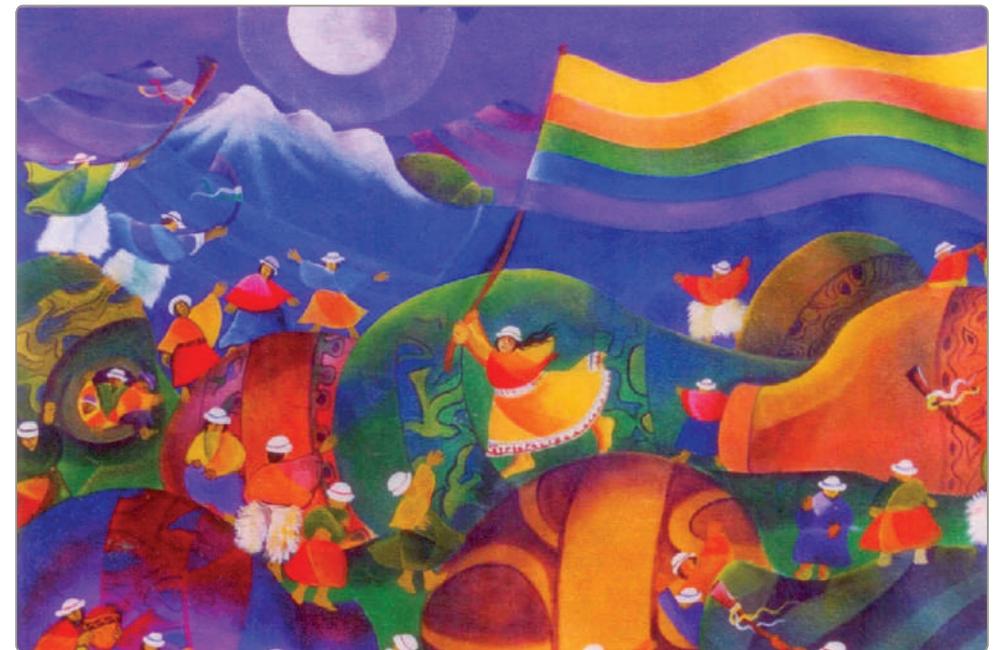
J. Vanhuist et A. E. Beiling, « Buen vivir et développement durable », *op. cit.*

Christophe Aguiton et Héléne Cabioch, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *Mouvements*, 2010, n° 63, no 3, p. 64-70.

Fernando Huanacuni Mamani, *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, 2010.

Alberto Acosta et Esperanza Martínez (dir.), *El Buen Vivir: una Via Para El Desarrollo*, Quito, Abya-Yala, 2009.

Ivonne Farah et Luciano Vasapollo (dir.), *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, La Paz, CIDES - UMSA, 2011



Cuadro ilustrando el Buen Vivir (Fuente: [otra-educacion.blogspot.fr](http://otra-educacion.blogspot.fr))

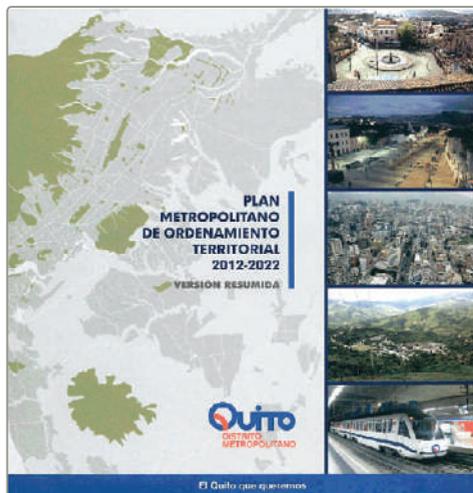
sociales, económicos y medioambientales. Al hacerlo cuestiona el modelo de económico de mercado, afirmándose “como un discurso crítico con la ideología del progreso, de la racionalización y del universalismo propia de la modernidad europea”. El “Buen Vivir” se concibe como una “ocasión para construir otra sociedad basada en la coexistencia de los seres humanos con la naturaleza”<sup>66</sup>, en diversidad y armonía, a partir del reconocimiento de los diferentes valores culturales presentes en cada país y en el mundo; “busca satisfacer las necesidades de las personas, la abolición de las diferentes formas de discriminación y explotación y una vida armoniosa, un equilibrio entre los seres humanos y la Naturaleza”.

En algunos países como Ecuador y Bolivia, el derecho al buen vivir está consagrado en la constitución, de igual modo que la búsqueda del “Buen Vivir” se prevé en planes de desarrollo metropolitanos. Su inclusión puede servir de inspiración sobre cómo esta noción puede guiar la emergencia de una metrópolis justa.

### EL PLAN DE DESARROLLO LOCAL DE QUITO (ECUADOR) 2012-2022

El objetivo del plan es determinar instrumentos de planificación que den forma a los principios del Buen Vivir. Se inscriben en un proceso participativo y un amplio diálogo con los ciudadanos. El plan debe contribuir a la realización de una ciudad justa y solidaria mediante varios principios: la equidad territorial (acceso universal a los servicios públicos, lucha contra la fragmentación urbana, descentralización del equipamiento, promoción de un hábitat de calidad) y social (igualdad de género, étnica y generacional); la sostenibilidad medioambiental (prevención de los riesgos

<sup>66</sup> Se inscribe por tanto en una visión occidental o judeo-cristiana en la que la naturaleza debe domesticarse (en lo que se distingue de la visión oriental).



Portada del Plan de Desarrollo Local de Quito

naturales, conservación del patrimonio natural y de los recursos como el agua y el suelo, mejora de la calidad del aire, reducción de la huella ecológica de la metrópolis). El plan pretende además dar prioridad a la promoción de los espacios públicos como lugares de encuentro y de “convivencia” pacífica y solidaria, evitar la especulación inmobiliaria y garantizar un uso sostenible y democrático del suelo.

Dicho esto, si bien es cierto que el Derecho a la Vivienda y a la ciudad fueron inscritos en la constitución de 2008, no lo es menos que no existe “ningún mecanismo concreto que permita garantizar su aplicación”, por lo que su cumplimiento queda consagrado a la “privatización de la construcción de viviendas sociales”<sup>67</sup> y al desarrollo de prácticas especulativas alrededor de créditos de vivienda para unas menguantes clases medias.

Las posibilidades que abre este principio insisten en la importancia de un enfoque

<sup>67</sup> Aurélie Quentin, « La politique du logement en Équateur : de la bonne gouvernance au Buen Vivir, un tournant postnéolibéral ? », *Cahier des Amériques Latines*, p. 53-73

centrado en la promoción de los derechos humanos, en la preservación de la dignidad humana en las áreas metropolitanas y en la preocupación por la justicia climática, todo lo cual puede llegar a cuestionar la modernidad occidental<sup>68</sup>, tal y como sugiere la Carta de Medellín.

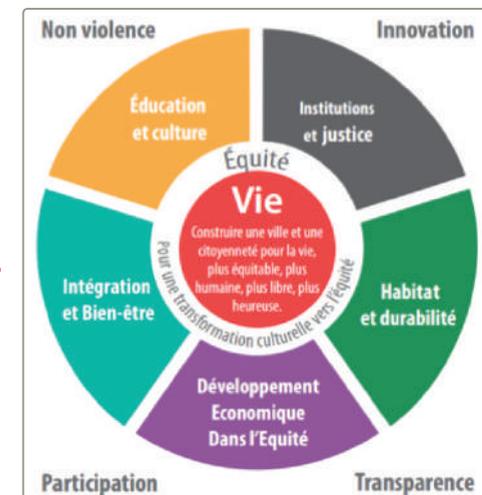
### LA CARTA DE MEDELLÍN<sup>69</sup>

La Carta de Medellín propone una serie de valores y ejes de trabajo para promover “ciudades para la vida”. La idea central es la filosofía del Buen Vivir. Esta propone una gobernanza que se apoye en las ideas de corresponsabilidad, justicia, transparencia e igualdad, y propone hacer de la educación un pilar del buen vivir. También pretende luchar contra “la ceguera [que] nos induce a pensar que quien gobierna no ama ni sufre, quien imagina no produce, quien gestiona no puede crear, una visión que lleva a creer que los roles de gobernante y gobernado son excluyentes”. Además, la carta promueve el arte en la ciudad (como forma de intercambiar experiencias de vida y hacer comunidad), considera el transporte y la movilidad como instrumentos de democratización y de igualdad y defiende un desarrollo económico equitativo que avance hacia la competitividad sin aumentar la fractura social.

Para poner en práctica estos principios, la ciudad ha modernizado su principal herramienta de ordenación, el Plan de Ordenamiento Territorial, según el concepto de “ciudades para la vida”; ha creado, entre otras iniciativas, un impuesto anual sobre la propiedad de bienes inmobiliarios; ha promovido planes de creación de vivienda

<sup>68</sup> C. Aguiton et H. Cabioch'h, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *op. cit.*

<sup>69</sup> Isvimed, *La charte de Medellín. Sur l'avenir humain des villes du monde*, Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía de Medellín - Isvimed., 2014.



Los Principios de la Carta de Medellín (Fuente: Instituto Social de la Vivienda y del Hábitat, Alcaldía de Medellín 2014)

y espacios públicos; y ha firmado pactos sociales para la construcción social de ciudades sostenibles y del buen vivir.

La búsqueda del buen vivir como principio de justicia ayuda a avanzar hacia una “sostenibilidad fuerte”, que “reconoce la importancia de las soluciones técnicas y de la valoración económica, pero advierte que son necesarios otros componentes para lograr la sostenibilidad”; o hacia una “sostenibilidad súper-fuerte”, que, haciendo una crítica sustancial del progreso, “apuesta por cambios todavía mayores” y “defiende una valoración plural de la Naturaleza y, por lo tanto, el Capital Natural representa solo un tipo de valoración”<sup>70</sup> (valores ecológicos, estéticos, religiosos y culturales). En estos enfoques, el crecimiento económico deja de ser el objetivo básico, pues el acento se ubica por lo contrario en la calidad de vida.

La idea no es promover la sustitución de las políticas actuales de sostenibilidad por otras

<sup>70</sup> E. Gudynas, « Développement, droits de la Nature et Bien Vivre », *op. cit.*

inspiradas en el buen vivir. El objetivo más bien es pensar en cómo el buen vivir invita a replantear la sociedad en la que vivimos para no dejar de lado el componente social del desarrollo sostenible frente a sus componentes medioambiental o económico para dar un enfoque holístico y reflexivo que en primer lugar tenga en cuenta la dimensión humana.

Los derechos humanos que se defienden o promueven desde esta perspectiva son muchos. Cabe citar, entre otros: el derecho a la tierra, a la vivienda, a los servicios básicos, a la movilidad, a los espacios públicos, a la alimentación<sup>71</sup>, a la cultura o a la memoria. Estas dos últimas dimensiones deben tenerse más en cuenta al haberse convertido las áreas metropolitanas, bajo el efecto de las migraciones internas, en el lugar de acogida de la diversidad social y cultural de los países a los que pertenecen.

La democratización de una parte de los Estados del mundo y el ascenso de colectivos de habitantes del medio urbano expuestos frontalmente tanto a las oportunidades urbanas como a las desigualdades crecientes han renovado el sentido de los “derechos”, hecho al que conviene prestar mucha atención en el marco metropolitano. Así, el éxito y la difusión del concepto de “Derecho a la Ciudad” en numerosos movimientos sociales transmite una reivindicación menos visible pero enérgica de demanda de justicia. Esta reivindicación pasa en muchas áreas metropolitanas por el recurso a los derechos legales que a menudo se habían considerado como derechos reservados a los poderosos. Las acciones individuales son posibles gracias al apoyo colectivo o incluso internacional, ya se trate de

71 A este respecto, cabe reflexionar sobre las cuestiones de agricultura urbana y de seguridad alimentaria. Véanse en particular:

- Stefan Reyburn, « Les défis et les perspectives de l'agriculture urbaine », *Environnement Urbain*, 2012, vol. 6, p. III - VI.

- Eric Duchemin (dir.), *Agriculture urbaine : aménager et nourrir la ville*, Montréal, VertigO, 2013.

hacer reconocer la propiedad o del derecho a permanecer en un lugar en el contexto de un proyecto urbano<sup>72</sup>.

Aunque el espacio de reivindicación ciudadano de las clases medias en la globalización se centra en gran parte en los espacios públicos, como demuestra la ocupación del parque Gezi en Estambul, el de las clases populares se manifiesta más en las nuevas formas de expresión en el seno de los espacios periféricos, en la vida cotidiana, en las formas de producción. El trabajo en torno al reconocimiento de la diversidad de la población de la ciudad pasa por la aceptación de la dignidad igualitaria de las formas de ocupación del suelo y de la ciudad, que a menudo suplen una carencia de las autoridades públicas. Ante la falta de equipamiento social, en la ciudad de Roma aparecieron multitud de “Centros sociales autogestionados” que desempeñan un importante papel de acogida y de inserción de la población precaria; las favelas de Rio de Janeiro también son un ejemplo con los clubs de baile, la expresividad del carnaval, la autoorganización frente a los cárteles de la droga o la prevención comunitaria de la violencia en los municipios y otros barrios populares de las ciudades de América Latina<sup>73</sup>.

Para comprender algunos desafíos relativos a estos derechos en vistas de posicionar la sostenibilidad social como elemento central en la práctica se examinarán el Derecho a la Tierra y el Derecho a la Vivienda. Nuestro enfoque coincide con el de otros trabajos de preparación para la conferencia de Hábitat III<sup>74</sup> de octubre de 2016, que mencionan la

72 James Holston, « Insurgent citizenship of global urban peripheries », *City and Society*, 2009, vol. 21, no 2, p. 245-267.

73 Alain Durand-Lasserve et Etienne Le Roy, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, AFD, 2012.

74 Alexandre Apsan Frediani et Rafaella Sivas Lima, « Habitat III National Reporting processes : locating the right to the city and the rôle of civil society » University College London, 2015).

importancia de un derecho anclado en la función social del suelo y de la propiedad.

## EL DERECHO A LA TIERRA

La cuestión del derecho a la tierra invita a volver a uno de los fundamentos del derecho a estar en la ciudad y a vivir en ella como es el acceso al suelo, elemento central de la vivienda en la mayoría de las ciudades de urbanización reciente. Esta concepción de Derecho a la Tierra abarca, además, la idea de incrementar el control sobre las operaciones de compraventa de terrenos, sacando una parte de los terrenos urbanos de la dinámica de mercado. La promoción y el desarrollo de verdaderas políticas de control del suelo se convierten en un imperativo en todas las áreas metropolitanas que viven un aumento considerable de los precios del suelo ligado a una concentración de las tierras a medida que avanza el proceso de avance de los asentamientos humanos.

El coste excesivo del suelo urbano penaliza a la mayoría de los habitantes de las grandes áreas metropolitanas, y obstaculiza la creación de vivienda social asequible y de viviendas privadas accesibles. Por último, las consecuencias son aún mayores en los países en los que las políticas de vivienda asequible no se conciben para satisfacer las necesidades de los millones de habitantes pobres de las ciudades, de los que las dos terceras partes viven, según ONU-Hábitat, en terrenos sin título de propiedad en los países en desarrollo.

## BÚSQUEDA DE SUELO URBANO ASEQUIBLE, UNA CUESTIÓN SOCIO-POLÍTICA ESENCIAL

En numerosas ciudades, la búsqueda de vivienda equivale a encontrar una parcela para instalarse. Este movimiento de instalación

residencial, relativamente sencillo en los años sesenta y setenta en las primeras fases de urbanización de las áreas metropolitanas más dinámicas a nivel demográfico, se ha complicado especialmente en los últimos 20 años, representando hoy en día un obstáculo para el acceso a la vivienda en los contextos sin creación de vivienda asequible. En ciertas áreas metropolitanas de rápido crecimiento se da la tendencia, además del considerable desarrollo de hábitat informal, del avance de la liberalización y de la mercantilización del suelo.

En Abiyán se suprimió la empresa estatal de ordenamiento de los terrenos urbanos, tras lo cual se organizó una carrera por las reservas de terrenos disponibles en el marco de un conflicto de competencias entre el nivel municipal y el departamental. Se sospecha que este último ha buscado acaparar tierras, además de haber sido acusado de llevar todas las remodelaciones metropolitanas en municipios periféricos sin capacidad para financiarlas. Por otro lado, los propietarios tradicionales se han organizado y gestionan la mayor parte de los procesos de urbanización allí donde en los años sesenta y setenta la instalación en la ciudad se hacía mediante el intercambio de sumas simbólicas. Este poder sobre el suelo se ve consolidado por consejos de habitantes de gestión del suelo creados por la ley de suelo de 1999, que acredita la identidad del comprador y del vendedor, así como la conformidad del monto de las transacciones. Por último, los organismos del suelo y las empresas inmobiliarias de derecho privado, a menudo asociadas con los propietarios tradicionales, tienen mucha presencia en los mercados<sup>75</sup>.

En algunas grandes áreas metropolitanas globalizadas, los obstáculos para acceder a

75 Alphonse Yapi-Diahou, Emile Brou-Koffi et Adjaba-Marthe Koffi-Didia, « La production du sol à Abidjan : du monopole d'Etat au règne du privé », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 385-396.

una parcela donde construir tienen mucho que ver con el acaparamiento de la tierra que acompaña al proceso de densificación y de expansión urbana continua. Mientras que por ejemplo en El Cairo las parcelas en invasión (en terrenos públicos abandonados) no tenían valor de intercambio en los años ochenta o se transferían por una suma simbólica, esas mismas se venden hoy por un precio casi igual al de terrenos ya parcelados y equipados, sin que los ocupantes tengan la menor seguridad de ocuparlos. El ejército es el actor principal de la concentración de tierras en esta ciudad. Operadores privados clandestinos se han organizado además para mercantilizar el suelo, incluso en sectores populares, lo que explica fenómenos de verticalización y de densificación extremos preocupantes en términos de calidad de vida<sup>76</sup>.

### PREVENIR LAS DISCRIMINACIONES Y LA PLURALIDAD EN LAS HERRAMIENTAS PARA ASEGURAR LA TENENCIA DE LA TIERRA

Si el derecho de acceso al suelo concierne a un número considerable de habitantes de la ciudad con viviendas precarias o privados de seguridad de la tenencia, debemos insistir en la importancia de prevenir las numerosas discriminaciones en el mercado del suelo y en los derechos de transmisión. En particular, en muchos países, las mujeres no tienen los mismos derechos que los hombres a la herencia y se ven perjudicadas en caso de viudez o de divorcio. La naturaleza ilegal de los barrios marginales las deja sin protección social y familiar y las somete a una mayor violencia<sup>77</sup>.

76 Agnès Deboulet, « Secure land tenure ? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt », in Myriam Ababsa, Baudouin Dupret et Eric Denis (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 203-226.  
77 Ayona Datta, Peter Hopkins et Dr Rachel Pain, *The Illegal City: Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*, New edition., Ashgate Publishing Limited, 2012.

En general, es crucial revertir la visión común sobre el derecho de propiedad individual como norma universal y conceder a las comunidades indígenas su derecho a ocupar la tierra a partir de derechos colectivos o comunitarios. Tanto en Benín<sup>78</sup> como en Jordania la población beduina reivindica el terreno periurbano semidesértico de conformidad con un derecho colectivo de pasto y de ganadería. Ponen de relieve sus reivindicaciones colectivas contra la definición como dominio del Estado, que niega su presencia<sup>79</sup>.

La seguridad de la tenencia pasa en la práctica por una gran variedad de derechos intermedios, formas de legitimidad popular promovidas a menudo por legislaciones anteriores y que han caído en desuso: eso ocurrió con los derechos de usufructo, con la posibilidad de alquilar la tierra a la comunidad local o el reconocimiento de la ocupación colectiva. Este es uno de los desafíos principales de la mayoría de las áreas metropolitanas del mundo, y numerosos estudios y reivindicaciones han demostrado que ésta no pasaba necesariamente por la emisión de escrituras de propiedad, sino por el reconocimiento de los derechos de ocupación.

### ¿REGULARIZACIÓN O LEGALIZACIÓN?

En algunas *áreas metropolitanas*, las autoridades nunca han permitido una legalización efectiva, que sin embargo había sido prometida en proyectos dirigidos por los donantes internacionales. En el barrio millonario de Manshiyet Nasser en El Cairo han fracasado los programas de concesión de títulos de propiedad llevados a cabo con la cooperación alemana, bloqueados regularmente por las autoridades provinciales.

78 Philippe Lavigne Delville, « La reforme fonciere rurale au Benin », *Revue française de science politique*, 2010, vol. 60, no 3, p. 467-491.

79 Omar Razzaz, *Why and how property matters to planning*, American University in Beirut, 2014 .

Muchos autores y profesionales consideran desde finales de los años noventa que la legalización mediante el reconocimiento de los derechos de propiedad es contraria a la demanda de inclusión. Genera una exclusión a través del precio, margina a los hogares o los barrios que no se han beneficiado de esta legalización<sup>80</sup> y a todos los que quedan en la zona gris de la propiedad. Hay que salir de estas lógicas poscoloniales caracterizadas por un “dualismo jurídico entre los espacios regidos por el derecho escrito y el resto”<sup>81</sup>.

Dos países se caracterizan por una política de regularización que da derecho a la “concesión de títulos” a gran escala: Perú y Brasil (se han distribuido más de un millón de títulos de propiedad). En Perú, el coste del acceso no ha aumentado, pero la legislación no ha tenido para nada en cuenta la integración socioespacial de la vivienda; en Brasil, en algunos casos, los ayuntamientos han promovido una rehabilitación en paralelo. Dicho esto, ninguna de estas dos políticas se ha apoyado en el complejo sistema de catastro y de emisión de permisos de construcción, ni en una gestión real de los terrenos públicos vacantes<sup>82</sup>.

Así las cosas, dado que la legalización es complicada o excluyente, numerosos estudios muestran que es preferible promover la regularización de hecho. En algunos programas de reestructuración, ésta se confiere mediante la presencia de infraestructuras, pero también de diferentes modalidades híbridas de reconocimiento: la oficina tributaria local (como en Damasco) mediante un derecho popular del 80 Jean-François Tribillon, « Rendre plus surs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l’ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine », Montréal, 2012.  
81 Philippe Lavigne Delville et Alain Durand-Lasseve, *Gouvernance des droits et sécurisation des droits dans les pays du sud. Live blanc des acteurs français de la coopération*, AFD, 2009.  
82 Edesio Fernandes, *Regularization of informal settlements in latin america*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

suelo basado en la legitimidad de la propiedad originada en el reconocimiento por parte de los vecinos, de sus iguales o de otros habitantes de unas normas de ocupación aceptables (en Amán hay contratos basados en los acuerdos orales, *hujja*<sup>83</sup>). Ello implica validar la existencia de grupos sociales que, de facto, crean la ciudad cada día, y la dotan de representación política.

### DEMANDA DE JUSTICIA Y DERECHO A PERMANECER

La demanda de justicia emana de todas las partes que han sido maltratadas por las políticas de tierras liberales, que raramente han municipalizado el suelo, aunque sea parcialmente, abriendo ampliamente el juego del acaparamiento a los que tienen más recursos y al capital financiero y otros mercantilismos. El suelo convertido en una inversión es también fuente de exclusión. Así, en Bombay, más de la mitad de la población, los habitantes de los barrios marginales, vive en un 5% del territorio, mientras que algunas grandes familias acaparan miles de hectáreas. Sería necesaria una reforma de la tierra de gran envergadura, pero para ello haría falta una alianza política diferente.

El derecho a permanecer en un lugar es otro aspecto del derecho a la tierra. En un mundo urbano cada vez más competitivo, es muy frecuente que la vivienda se vea sometida a políticas de expulsión por parte del mercado o de las autoridades públicas, o muy a menudo, por ambos. Nueva Orleans, en Estados Unidos, se ha convertido en un

83 Myriam Ababsa, « Public policies towards informal settlements in Jordan », in Myriam Ababsa, Baudouin Dupret et Eric Denis (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 259-283.; acerca del reconocimiento oral de los derechos de ocupación en el medio rural en África, véase la obra de P. Laville-Delville.

caso de estudio con la demolición de viviendas sin previo aviso, en el marco de una política proactiva de cambio racial, para evitar la vuelta de la población negra desfavorecida<sup>84</sup>. Este derecho a permanecer viene acompañado de la necesidad de establecer compensaciones a todos los ocupantes en caso de desplazamiento.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Derecho a la Vivienda consiste en reconocer a toda persona el derecho a vivir en un lugar decente y salubre. Esta definición se extiende también a la noción del Derecho a una Vivienda Adecuada, reconocido por los organismos internacionales como la Comisión de las Naciones Unidas por los Asentamientos Humanos, llamada Hábitat, así como reiterado en la conferencia Hábitat II+5. Las deliberaciones más recientes al respecto han sido desarrolladas en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, quien enfatiza la importancia de considerar el Derecho a la Vivienda como Derecho Humano, al mismo tiempo que apela a los estados a *“tomar medidas voluntarias y eficaces que promuevan la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada (...) asegurando que la seguridad en la tenencia sea garantizada a nivel jurídico, lo que asegure protección legal frente a las expulsiones, el acoso u otras amenazas”*<sup>85</sup>. El Derecho a la Vivienda, una prolongación del Derecho a la Tierra, emerge como dimensión esencial de la sostenibilidad social, aunque sólo sea para considerar la importancia de un hogar propio y del arraigo residencial.

84 Esta situación ha servido de inspiración a la serie *Treme*. (HBO, David Simon, 2010).

85 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, 2017, 35ª sesión.

## PRESERVAR LAS VIVIENDAS, UN IMPERATIVO A MENUDO OLVIDADO

Una política cuyo objetivo sea el Derecho a la Vivienda no puede olvidar los procesos de desplazamiento y de expulsión de la población (generalmente la más vulnerable), especialmente en el marco de grandes proyectos urbanos o de proyectos de renovación urbana, así como los procesos más o menos conexos de aburguesamiento o de gentrificación de los barrios populares. El coste masivo de las demoliciones en los programas de renovación urbana favorece una visión espacialista contraria a las expectativas de las políticas sociales, de empleo o educativas. Transmite la idea de que cambiar las formas urbanas (pasar de las torres a residencias pequeñas), y echar a la población con más “problemas” del centro de las ciudades resolverá algunos de los conflictos más espinosos causados por la segregación espacial o la discriminación. Ahora bien, aunque el balance arquitectónico y urbano de estos enormes programas es positivo, el balance social es pobre, sobre todo cuando este desmantelamiento es impulsado por la gentrificación. Sin embargo, los inversores privados en Londres o Leeds, los ayuntamientos de Atlanta o Chicago, las agencias nacionales en Francia y el conjunto de los donantes sociales tienen un interés ante todo financiero en que estas operaciones perduren<sup>86</sup>.

Esta política debe tener en cuenta la presencia de un hábitat precario parcialmente autoproducido y de sus habitantes, y considerar a este respecto políticas alternativas a la eliminación de estas instalaciones.

Todas las áreas metropolitanas, sobre todo

86 Véase en particular: Agnès Deboulet et Christine Lelévrier, *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, PUR, 2014. ; Edward G. Goetz, «Where Have All the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Cities», *Journal of Urban Affairs*, 2011, vol. 33, no 3, p. 267-287.



Demolición del barrio de Kathpuli Colony (2700 hogares) en Delhi (Fuente: Shankare Gowda, 2017)

las más globalizadas, son permeables a la tentación de la erradicación. En Delhi, entre 1990 y 2008, se destruyeron 221 barrios de invasión con la voluntad persistente de limpiar la ciudad, un proceso que se vio acelerado de cara a la celebración de los juegos de la Commonwealth<sup>87</sup>.

En Casablanca y en otras ciudades marroquies, el programa *Villes sans Bidonvilles* (ciudades sin barrios marginales) equivale en la mayoría de los casos a una reubicación, es decir, la demolición de chabolas y el realojo en periferias bastante alejadas. En realidad, la rehabilitación in situ solo se realiza cuando las oportunidades de valorización del suelo por parte del  *Holding d'Aménagement Al Omrane*<sup>88</sup> son escasas. Las condiciones de alojamiento han mejorado considerablemente, pero la inserción urbana es baja, con un desfase evidente entre la construcción de equipamiento y las promesas realizadas<sup>89</sup>.

87 Véronique D.n. Dupont, « The Dream of Delhi as a Global City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, no 3, p. 533-554

88 Conclusiones extraídas de las visitas en el terreno y de una evaluación realizada con la Aitec en 2007.

89 Olivier Toutain et Virginie Rachmuhl, « Evaluation et impact du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc », *Ex-post*, AFD, 2014, no 55.

A este respecto, el hecho de que la Conferencia Hábitat III, seguida por muchas grandes ciudades, se haya centrado en los barrios marginales, ha empeorado la comprensión de la diversidad de las formas de hábitat popular, que atentan contra la dignidad de los habitantes que rechazan a menudo que su lugar de residencia se asimile a tugurios o barrios marginales<sup>90</sup>, sobre todo porque la mayoría de estas viviendas son de construcción sólida. La demolición forzosa genera mal vivir y se realiza a costa de la convivencia, de la sociabilidad local y de las oportunidades laborales, y nunca en aras del buen vivir, ya que su único interés es en realidad la liberación del suelo en zonaspreciadas.

## DISPONER DE UNA POLÍTICA VOLUNTARISTA DE CREACIÓN DE VIVIENDA ADECUADA

En este sentido, destaca la necesidad de permitir el acceso a una vivienda asequible (en paralelo la promoción de una vivienda no especulativa) y luchar contra la precariedad del reglamento de ocupación. Varias iniciativas pueden contribuir a progresar para hacer realidad el Derecho a la Vivienda en las diferentes dimensiones evocadas, respondiendo a varios principios generales, en particular:

- Un sector público fuerte, que propicie la creación de vivienda asequible, garantice su perpetuidad en el tiempo y que luche contra la especulación;
- El apoyo del sector público a las iniciativas de la sociedad civil en materia de creación y gestión de vivienda (como las *community land trusts* o las cooperativas de vivienda o de alojamiento);

90 Alan Gilbert, « The Return of the Slum: Does Language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, vol. 31, no 4, p. 697-713.

- La preservación del alquiler, y no únicamente la promoción de la propiedad, cuyas derivas están hoy bien documentadas<sup>91</sup>
- La lucha contra las viviendas vacías;
- La accesibilidad de las viviendas y su proximidad con un conjunto de servicios básicos.

Una política inspirada en el Derecho a la Vivienda implica igualmente que se tenga en cuenta a los habitantes en los órganos de gobernanza y coordinación de las instituciones que crean viviendas sociales o fuera del mercado, y que velan para evitar las derivas clientelistas o los sesgos raciales en la asignación de vivienda.

Una vez más, aunque las áreas metropolitanas constituyen la punta de lanza de las iniciativas en la materia, deben tenerse en cuenta otros niveles (nacional, internacional) para que éstas sean eficaces.

Con miras a considerar las políticas que ayudarían al mantenimiento de una vivienda asequible, analizaremos dos tipos de iniciativas: por un lado, las que tienen que ver con la creación colectiva de vivienda a bajo coste, y por otro, las que constituyen respuestas a la producción de hábitat popular de facto.

### PRODUCCIÓN COLECTIVA DE VIVIENDA A BAJO COSTE

Las políticas de vivienda social favorecen en muchos casos la efectividad de una oferta de viviendas asequibles. Cabe citar por ejemplo el carácter innovador de la ley francesa

91 Véase sobre este tema: Frédéric Cazenave et Jérôme Porier, « Propriétaires à tout prix », *Le Monde Argent et Placements*, 18/09/2015.; Véase también la situación de zona gris entre el acceso a la propiedad y el Derecho a la Vivienda en la que se encuentran los ocupantes de dichas viviendas sociales en Buenos Aires, tras el fracaso de la política de acceso a la propiedad: Emilia Schijman, « Usages, pactes et « passes du droit », *Déviante et Société*, 2013, Vol. 37, no 1, p. 51-65.

“Solidaridad y Renovación Urbana” (SRU por sus siglas en francés) del año 2000, que obligó a cada municipio de más de 3.500 habitantes a disponer de al menos un 25% de vivienda social en su territorio. En algunos sitios debe reinventarse el modelo de vivienda social, como en Ouagadougou, Yaundé o Nuakchot, donde son mayoritariamente los más acomodados los que se benefician de este tipo de vivienda.

En casi todas las áreas metropolitanas, las políticas de liberalización a nivel nacional se han impuesto sobre la construcción de vivienda social. Sin embargo, la tendencia actual es que empresas inmobiliarias privadas, que a veces cotizan en bolsa, como en México<sup>92</sup>, construyan vivienda asequible; unas empresas que promueven un desarrollo urbano opuesto al modelo sostenible y compacto de la ciudad. Estos nuevos sectores incorporan a una parte creciente de la población a la economía de mercado, obligándolos a contraer créditos a largo plazo.

Otros gigantes del sector inmobiliario se han organizado, como ocurre en Marruecos con el operador Al Omrane o en Turquía con Toki. La construcción de vivienda colectiva se convierte en el modelo, sin consideración por los daños sociales inevitables para las periferias aisladas de todo, y favoreciendo a veces que las clases medias se cierren en un consumismo entre ellas mismas. El programa *One-million unit housing Project* lanzado en 2005 en Egipto representa también un ejemplo de esta tendencia.

Además de las políticas de vivienda social, iniciativas nacidas en la sociedad civil de carácter colectivo o comunitario contribuyen al cumplimiento de este objetivo. Las autoridades públicas deberían apoyar estas modalidades de organización con el objetivo

92 Marie-France Prévôt-Schapira, « Les villes du sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 33-41.

de lograr la sostenibilidad social. Así, han nacido muchas iniciativas de cooperativas de vivienda (experiencias que resultan ser muy diversas, como demuestran los calificativos utilizados para nombrarlas<sup>93</sup>). Algunas se han institucionalizado o están en proceso de institucionalización, principalmente en Quebec, en Francia o en Uruguay<sup>94</sup>.

### Los community land trusts (CLT) – Nueva York y Bruselas

Los *Community Land Trusts* (CLT) son una de las formas que adopta este tipo de organización. Constituyen “instrumentos de protección contra la gentrificación que privilegian más el valor de uso que el valor de intercambio<sup>95</sup>”. Se trata de organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro que poseen un terreno asignado para vivienda asequible, mantenida de forma duradera a precios accesibles. Los CLT trabajan en colaboración con una empresa sin ánimo de lucro que privilegia el alquiler de las viviendas a inquilinos según perfiles sociales determinados (encontrando dificultades para acceder a la vivienda en el mercado). Estos también trabajan con propietarios individuales que aceptan limitar sus posibilidades de sacar ganancias con su operación. Este modelo demuestra la eficacia de un uso de la tierra como patrimonio social, vector de solidaridad en el acceso a la vivienda<sup>96</sup>.

93 Claire Carriou, Olivier Ratouis et Agnès Sander, « Effervescences de l’habitat alternatif », *Métropolitiques*, 2012.

94 Sarah Folléas, « Les coopératives de logements en Uruguay », *Métropolitiques*, 2015.; Marie J. Bouchard, « L’habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années », *Revue internationale de l’économie sociale: Recma*, 2009, no 313, p. 58-70.; Camille Devaux, « De l’expérimentation à l’institutionnalisation : l’habitat participatif à un tournant? », *Métropolitiques*, 2012.

95 Tom Angotti, « La lutte pour le foncier et les promesses des fiducies foncières communautaires (Community Land Trusts) », in Yann Maury (dir.), *Les coopératives d’habitants, des outils pour l’abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du xxi e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 30-54.

96 Jean-Philippe Attard, “Un logement foncierement solidaire : le modèle des community land trusts,” *Mouvements* 74, no. 2 (2013): 143–53.

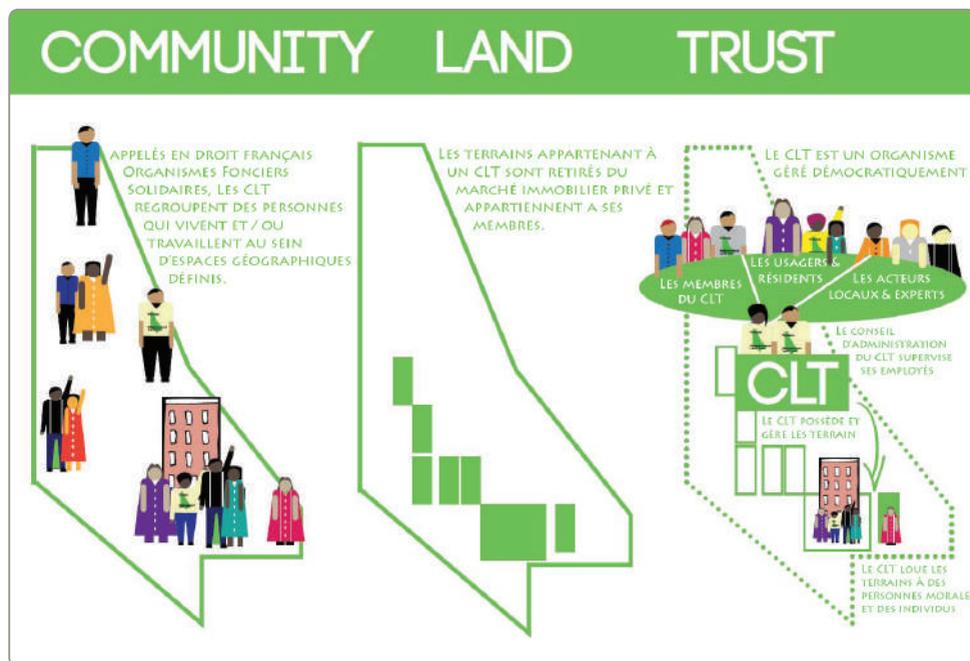
En Nueva York<sup>97</sup>, mientras que las políticas de vivienda asequible resultan ineficaces para permitir que la población más vulnerable acceda a una vivienda digna, la constitución de un CLT es una solución para preservar la accesibilidad económica de la vivienda. Se apoya originalmente en la experiencia y los conocimientos conjuntos de una organización de personas sin techo militantes (*Picture the Homeless*), universitarios (de la Universidad de Columbia), comunidades (New Economy Project) y habitantes (East Harlem).

En Bruselas<sup>98</sup>, mientras que el precio de la vivienda (tanto de alquiler como a la venta) se ha duplicado entre 2000 y 2010, la gentrificación gana terreno y la reserva de vivienda social no permite satisfacer la demanda, algunas asociaciones han desarrollado proyectos de viviendas accesibles para todos apoyándose especialmente en el principio de los CLT. Así, en 2009 se creó la “Plateforme Community Land Trust Bruxelles” y en 2012 el CLT de Bruselas. Actualmente cuenta con el apoyo financiero y la protección normativa de las autoridades públicas (mediante la inscripción en el código de la vivienda bajo el nombre de Alianza Regional de la propiedad de la tierra), siendo así reconocido como un instrumento eficaz de construcción de vivienda asequible.

En resumen, existen nuevas alternativas para responder a problemas cada vez más complejos. La autoformación y la gestión de los conocimientos cobran especial importancia

97 John Krinsky, « Dix problèmes à résoudre pour un futur différent: la mise en place d’une fiducie foncière communautaire (CLT) à New York », in Yann Maury (dir.), *Les coopératives d’habitants, des outils pour l’abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du xxi e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 80-105.

98 Thomas Dawance et Cécile Louey, « Le “Community Land Trust” de Bruxelles: quand l’Europe s’inspire des Etats-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l’habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative », in Yann Maury (dir.), *Les coopératives d’habitants, des outils pour l’abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du xxi e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 133-146.



¿Qué son los Community Land Trust?

(Fuente: parkdalecommunityeconomies.files.wordpress.com)

en un universo globalizado, y se inventan y difunden soluciones fuera de los ayuntamientos, pero a veces también en colaboración con ellos.

### REHABILITACIÓN DEL HÁBITAT DE PRODUCCIÓN POPULAR

Junto a las políticas de demolición-desalojo, que vienen de la mano del realojo en un lugar diferente, las ciudades han elaborado políticas de realojo in situ o de reubicación<sup>99</sup>.

99 Catherine Sutherland, Einar Braathen, Véronique Dupont et David Jordhus-Lier, « Policies towards substandard settlements », in Véronique Dupont, David Jordhus-Lier, Catherine Sutherland et Einar Braathen (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 49-78.; Pierre-Arnaud Barthel et Sylvie Jaglin (dir.), « Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine », *AFD - Conférences et séminaires*, 2013, no 7.

### La rehabilitación in situ

En la mayoría de los países del mundo se han promovido programas municipales o nacionales de rehabilitación sin que esta política se haya generalizado, ya que sigue predominando la resistencia a la presencia de hábitat precario. Estas operaciones vienen acompañadas de una división del suelo (por ejemplo, para dividirlo en parcelas) y se apoyan en una normalización urbana consistente del trazado de vías<sup>100</sup>. El suministro de parcelas para construir en forma de tramas saneadas es cada vez menos frecuente por razones ideológicas (según la idea presupuesta de que las formas generadas por las prácticas de autoconstrucción seguirán siendo infraurbanas) y por el encarecimiento del coste del suelo,

100 A. Deboulet, « Secure land tenure ? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt », *op. cit.*

a la par que el realojo se hace cada vez más en formas inmobiliarias finalizadas por promotores. Se mencionarán dos ejemplos diferenciados: Lima y Ciudad de México.

En Lima, el programa “Barrio mío” proporciona a los habitantes de los barrios regularizados acceso a subvenciones para infraestructuras básicas, agua, saneamiento, vías de acceso y escaleras, y tiene un componente más medioambiental e integrado: muros de contención, plantación de árboles, construcción de equipamiento público<sup>101</sup>.

En la Ciudad de México, el Programa de Mejoramiento Barrial (PMB) parte de las propuestas de un grupo local en un sector “de gran marginalidad” para plantear un proyecto de revalorización basado en el desarrollo de un “microurbanismo” de calidad. El apoyo del

101 Carlos Escalante Estrada, « Self-help settlement and land policies in peruvian cities », in Véronique Dupont, David Jordhus-Lier, Catherine Sutherland et Einar Braathen (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 56-58.

gobierno de la CDMX abarca todo el proceso de participación popular con respecto a equipamientos de proximidad (actividades educativas y artísticas), dando pie, por ejemplo, a que el comité de barrio decida establecer equipamientos o actividades comunitarias como comedores populares o talleres de reciclaje.

### La rehabilitación participativa

Nos queda examinar algunas iniciativas destacadas de rehabilitación participativa, en especial en Tailandia, Filipinas y la India (véase el éxito relativo de los programas de reubicación de barrios marginales en Bombay), pero también en Nicaragua y en otros países. Estos éxitos están vinculados a las alianzas establecidas entre grupos de habitantes organizados y gobiernos centrales que, a falta de construir suficientes viviendas a bajo coste, delegan en asociaciones de habitantes la responsabilidad y el seguimiento de las operaciones de concentración de los barrios precarios y su realojo in situ bajo el control de los habitantes.



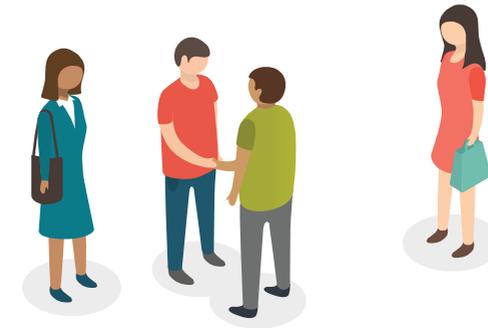
Barrio autoconstruido en la ciudad de Pikine, periferia de Dakar (Fuente: A. Deboulet)

### El Programa Baan Mankong (Vivienda segura) en Tailandia

El programa tailandés de reestructuración comunitaria fue creado en 1992 con el objetivo de que las poblaciones más humildes se beneficiaran de los frutos del crecimiento económico, del que habían sido privadas durante mucho tiempo. Sus actividades son integradoras, abarcando iniciativas de mejora del hábitat precario y de creación de actividades, y se basan en el apoyo de los grupos de ahorro locales.

Se ha alentado a estos grupos a unirse y constituirse en red, ya que los préstamos se asignan a comunidades y a redes de grupos comunitarios. Se han llevado a cabo actividades de mejora del medio ambiente y se han iniciado fondos comunitarios de bienestar destinados a luchar contra la pobreza. En 2003 se puso en marcha el programa Baan Mankong (vivienda segura), dirigido a prestar asistencia a los procesos de diseño coordinados por los grupos “de base”.

Estos grupos trabajan con profesionales e investigadores, facilitando la transferencia de fondos para financiar infraestructuras y préstamos a la vivienda de los que hasta 2005 se habían beneficiado 300.000 hogares<sup>102</sup>.



<sup>102</sup> Soomsok Boonyabancha, « Going to scale with « slum » and squatter upgrading in Thailand », *Environment and Urbanization*, 2005, vol. 17, n°1, p. 21-46.



## TERCERA PARTE

### REFORZAR LA DEMOCRACIA EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS PARA LOGRAR UNAS POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS JUSTAS

La noción de gobernanza puede definirse como “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones con miras a alcanzar unos objetivos fijados y acordados colectivamente”. Esta surge en un contexto de multiplicación de los diferentes niveles de gobierno y del número de actores estatales y no estatales tanto a nivel urbano como metropolitano. Esta complejidad cuestiona las ideas tradicionales de la autoridad y de la dirección de la acción pública que sugiere la noción de gobierno, que a menudo se concibe como algo negativo<sup>1</sup>.

Dos grandes tendencias estructuran esta transformación del juego de actores, que sin embargo depende en gran medida de la profundidad sociohistórica y cultural de los Estados:

- La globalización y los procesos de integración regional en algunas regiones del mundo (Europa, América Latina, etc.), que vienen a reforzar tanto los intercambios comerciales y financieros como los flujos de transporte o la difusión de innovaciones tecnológicas, y en donde las ciudades actúan como puntos de anclaje;
- La descentralización llevada a cabo desde principios de los años ochenta en Europa y en muchos países del mundo, que ha precipitado la llegada a la escena política de los actores locales, las administraciones locales y la población<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Patrick Galès (Le), « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée., Presses de Sciences Po, 2010, p. 299-308.

<sup>2</sup> Christian Lefèvre, « Les défis de la gouvernance », Paris, Mairie de Paris, 2012.



En este contexto de refuerzo del poder económico<sup>3</sup> de las áreas metropolitanas se observa un doble fenómeno:

Una llamada a reforzar la “calidad” de la gobernanza de las áreas metropolitanas<sup>4</sup>, algo que cobra aun más importancia al observarse la fragmentación de territorios “administrativos”. Debido al crecimiento urbano, particularmente alto en las ciudades recientemente urbanizadas, los límites administrativos ya no coinciden con los territorios “funcionales”<sup>5</sup>. Mejorar la gobernanza urbana contribuiría a reducir los costes de coordinación y, por tanto, a racionalizar el gasto público mediante economías de escala; por otro lado, reforzaría la equiparación fiscal entre territorios metropolitanos y mejoraría la eficacia global de la acción pública a la hora de dar una mejor respuesta a los desafíos de las áreas metropolitanas. Este discurso se ha convertido hoy en un leitmotiv de las organizaciones internacionales, pero con una aplicación relativa: las áreas metropolitanas se esfuerzan por existir como actores colectivos y políticos, conscientes de que se encuentran

<sup>3</sup> M. Storper, T. Kemeny, N. Makarem, T. Osman, S. Michael, K. Thomas, M. Naji et O. Taner, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, op. cit.

<sup>4</sup> P. Veltz, « Pourra-t-on maîtriser le phénomène urbain ? », op. cit

<sup>5</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Mieux vivre dans la ville : le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Éditions OCDE, 2002.

en el centro de los conflictos de competencias entre los ayuntamientos de una misma metrópolis (especialmente entre el centro y las periferias) y entre las áreas metropolitanas y los Estados.

#### Gobernanza metropolitana en São Paulo

- En São Paulo (Brasil) se creó en 1973 una región metropolitana que agrupa a 39 municipios (*prefeituras*), asignando teóricamente al nivel estatal varias responsabilidades y competencias sobre el territorio de la metrópolis.



Vista de São Paulo (Fuente: haikudeck.com)



Skyline de Johannesburgo (Source: samsterwasi.files.wordpress.com)

• Sin embargo, desde la Constitución federal de 1988 las atribuciones metropolitanas han desaparecido prácticamente, concediéndose más competencias a los municipios, lo que plantea problemas para la gestión de algunos servicios públicos: transporte colectivo, vivienda social, gestión de los residuos<sup>6</sup>.

• Una nueva legislación, en vigor desde 2015, obliga a las grandes ciudades brasileñas a agruparse en torno a una institución supramunicipal podría cambiar la situación.

Al mismo tiempo, en muchos contextos (y en particular en regímenes autoritarios), los municipios tienen muy poca autonomía, sobre todo a nivel financiero. Algunos programas de descentralización pueden causar un debilitamiento del papel del Estado central, que se apoya en las administraciones locales para garantizar ciertos servicios sin que estas cuenten necesariamente con la capacidad financiera para garantizarlos. Sin embargo, en

muchos casos, estos programas provocan que aumente el control del Estado sobre estos territorios, asimilándose así más a una “desconcentración administrativa”<sup>7</sup>.

### Finanzas locales y redistribución en Johannesburgo

Partiendo de un contexto de tensión, marcado por la herencia del apartheid y la persistencia de importantes desigualdades socioespaciales, el ayuntamiento de Johannesburgo hizo de la redistribución una prioridad en la orientación de sus políticas públicas, de conformidad con una política nacional que pretende ser “pro-poor” (en favor de los más desfavorecidos).

Estas preocupaciones se ven reflejadas por parte (i) de la estructura misma de la fiscalidad local, en la medida en que los más pobres están exentos del impuesto sobre bienes inmuebles, así como (ii) de una política de desarrollo que busca aumentar la capacidad

7 Mona Harb et Sami Atallah, *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, Beyrouth, The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.

contributiva de los más pobres y los ingresos de la fiscalidad sobre el suelo urbano.

Ejemplo de ello es el barrio (*township*) de Soweto, donde se han realizado importantes inversiones (mediante políticas públicas tanto nacionales como locales), lo que ha provocado el surgimiento de una nueva clase media capaz de invertir en sus propiedades, un fenómeno que viene acompañado automáticamente de una subida de los alquileres y por tanto de un incremento de los ingresos fiscales.

Sin embargo, hay que tener en cuenta lo siguiente: i) las consecuencias de este tipo de políticas en materia de gentrificación - y, a fin de cuentas, de exclusión - continua de los más pobres; ii) que el éxito de esta política fiscal se debe en gran medida al marco nacional de descentralización: de hecho, el ayuntamiento de Johannesburgo tiene un control real de las herramientas necesarias para administrar la fiscalidad local (un 85% de sus ingresos proviene de los impuestos locales) y una estructura funcional en buenas condiciones para aplicarla: bases de datos actualizadas permanentemente, una base fiscal que se amplía con frecuencia, medios de pago sencillos, un departamento de seguimiento de los pagos, las morosidades y los pagos atrasados, un departamento dedicado a tratar las reclamaciones y los litigios, etc.<sup>8</sup>

• Un acercamiento de los actores económicos y financieros con las instancias públicas. Con frecuencia son los actores económicos, directamente o por medio de sus organizaciones de representantes, los que mejor han captado la pertinencia de la escala metropolitana para el desarrollo de algunas políticas públicas<sup>9</sup> o de una visión estratégica del desarrollo de la metrópolis en un plazo

8 Sarah Boisard, Carlos Freitas (de) et Ghazi Hidouci, *Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain*, Fond mondial pour le développement des villes, 2014.

9 C. Lefèvre, « Les défis de la gouvernance », *op. cit.*

más o menos largo (generalmente entre 15 y 30 años)<sup>10</sup>. Algunas de estas empresas participan así en la elaboración de los planes de urbanismo, como en el caso del Plan de Desarrollo Internacional (PDI) de Bruselas, que fue elaborado originalmente por un consultor privado por encargo del gobierno regional. Si bien se mostró especialmente receptiva con los deseos de sus clientes habituales, con los operadores inmobiliarios a la cabeza, también desoyó las preocupaciones y los argumentos de las asociaciones ciudadanas y de los sindicatos<sup>11</sup>. El mismo fenómeno es observable en Bombay.

### Cuestionamiento de la visión estratégica para Bombay

En un contexto de inquietud con respecto al declive de Bombay debido a la caída del empleo del sector manufacturero y a la dificultad para atraer nuevas inversiones, industriales poderosos próximos a la cámara de comercio de Bombay y al departamento de estudios económicos de Tata<sup>12</sup> crearon en 1995 “Bombay First”, un círculo de reflexión para encontrar nuevas perspectivas de futuro para la ciudad.

En 2003, Bombay First publicó un informe de consultoría encargado a una de las principales consultorías de gestión del mundo, con el objetivo declarado de elaborar una estrategia para transformar la megalópolis en una ciudad de “clase mundial” antes de 2013, inspirándose en el ejemplo de Shanghái, una ciudad modelo en Asia en ese momento, sobre todo en materia de infraestructuras. Este informe, muy difundido, fue adoptado por el gobierno de Mahārāshtra (el estado federado

10 Para leer otra explicación sobre este fenómeno, véase el punto “Las repercusiones en materia de políticas urbanas” en la primera parte del presente informe.

11 G. Van Hamme et M. Van Criekingen, « Compétitivité économique et question sociale », *op. cit.*

12 Es uno de los principales conglomerados indios.



Vista de la estación de tren de Bombay (Fuente: <http://globalnation.inquirer.net/>)

al que pertenece Bombay), encabezado en ese momento por el Partido del Congreso.

Sin embargo, esta visión unívoca no la compartían los actores locales no gubernamentales, que durante mucho tiempo protestaron contra ella. Esto explica que más de diez años después de su elaboración, la mayoría de las medidas de transformación de la gobernanza metropolitana de Bombay no se hayan puesto en práctica<sup>13</sup>. Una de las exigencias de los movimientos sociales era conservar el hábitat de los barrios marginales en el centro, así como las actividades económicas industriales, evitando su disolución y su expulsión a la periferia<sup>14</sup>. Se trataba también de crear grandes espacios públicos, lo cual no parecía encajar con la ambición de privatizar el centro con la reconversión de las industrias textiles.

13 Marie-Hélène Zérah, « Mumbai ou les enjeux de construction d'un acteur collectif », in *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 139-214.

14 S. Krishnan, « Les espaces de Mumbai à l'ère post-industrielle », *op. cit.*

Por el contrario, en Río de Janeiro, la prevalencia de los intereses de grandes grupos económicos, especialmente los relacionados con la producción y construcción de bienes inmuebles, complica o incluso impide la aplicación de planes urbanísticos municipales (desarrollados por ciudades pertenecientes al área metropolitana)<sup>15</sup>.

En cualquier caso, esta transformación de la gobernanza a nivel metropolitano en beneficio de los actores privados plantea la cuestión de sus efectos sociales, así como sobre los medios que permitirían lograr una gestión que no se lleve a cabo en detrimento de los grupos más vulnerables y la democracia local.

## Reforzar la democracia

Como instituciones políticas, los gobiernos metropolitanos tienen dificultades para actuar

15 Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et Ana Lúcia Britto, « Démocratie locale et gouvernance métropolitaine. Le cas de Río de Janeiro », in *De la ville à la métropole : Les défis de la gouvernance*, Paris, L'Œil d'Or, 2013,

como espacios democráticos, a sabiendas de que estas dinámicas se ubican generalmente a nivel inframetropolitano. La gobernanza metropolitana reproduce de hecho las derivas potenciales del Estado-nación, principalmente los riesgos de autoritarismo y de tecnicismo, sin tener su legitimidad<sup>16</sup>. En este contexto, los desafíos asociados al refuerzo de la democracia y la promoción de la ciudadanía urbana<sup>17</sup> se multiplican.

### REFORZAR LA LEGITIMIDAD DE LAS INSTANCIAS DE GOBERNANZA A NIVEL METROPOLITANO

Para reforzar la legitimidad de las instancias de gobernanza y conjugar las políticas hacia mayores cotas de justicia espacial, al menos dos filosofías se oponen:

- La de una metrópolis “integrada” o “federada”, compuesta por una entidad única dedicada que concentra la mayor parte del poder de decisión, por un lado,
- La de una metrópolis policéntrica basada en una gobernanza confederada, en la que coexisten una entidad metropolitana y varias entidades inframetropolitanas que comparten las responsabilidades según un principio de subsidiariedad.

### EL MODELO DE METRÓPOLIS POLICÉNTRICA

Este último modelo, el policéntrico, es defendido por parte de numerosos electos locales, en particular por aquellos de ciudades “periféricas”, en la medida que permite favorecer una toma en consideración de las

16 Jihad Farah et Jacques Teller, « De la territorialisation des controverses : métropolisation, déterritorialisation et (re)territorialisation à Beyrouth », *Métropoles*, 2015, no 16.

17 John Clarke, Kathleen M. Coll et Evelina Dagnino, *Disputing Citizenship*, Policy Press, 2014.

cuestiones del conjunto del territorio a nivel metropolitano, especialmente mediante una estructuración democrática que no agrande la diferencia entre los núcleos urbanos integrantes, lo que contribuye a “organizar un re-equilibrio periférico. Esto contribuye pues a equilibrar las relaciones entre centro y periferia, tanto en lo que se refiere a la definición de políticas públicas como en lo concerniente a las relaciones de poder institucional”<sup>18</sup>.

En la región de Île-de-France, una intermunicipalidad “de periferia”, la Plaine Commune, ha optado por la policentralidad frente a la áreas metropolitanas integrada en base al rechazo a una metrópolis de una sola voz y que confíe a una única estructura la responsabilidad y la legitimidad de decidir el futuro del conjunto de los territorios. Esta idea se enmarca en la continuación del Derecho a la Ciudad, promoviendo un derecho a la centralidad en una áreas metropolitanas remodelada en torno a varios centros en red. Cabe mencionar experiencias similares la de AMASUR (Asociación de Municipalidades del Área Sur de Lima - que agrupa a ciudades del área metropolitana de Lima), así como la del Área Metropolitana de Barcelona, donde se prevé un rol importante para las ciudades de periferia. Así, si el rol de presidente corresponde de oficio a la alcaldía de Barcelona, se prevé también un presidente ejecutivo elegido por parte de la asamblea metropolitana derivada de las corporaciones municipales integrantes. Destaca finalmente el caso de la asociación de municipios Ciudad Sur.

**La asociación de municipios Ciudad Sur**  
La asociación de municipios Ciudad Sur agrupa a seis ciudades populares del sur del área metropolitana de Santiago de Chile:

18 Philippe Gervais-Lambony, Claire Benit-Gbaffou, Jean-Luc Piemay, Alain Musset et Sabine Planet, *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*, Paris, Karthala, 2014

Granja, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón, Lo Espejo, San Joaquín y El Bosque. Estas ciudades cuentan con un plan de desarrollo común. Su área representa una población de 728.000, en relación a los menos de 200.000 habitantes con los que contaba en 1950.

El objetivo de la estructura es promover un desarrollo urbano productivo, social, medioambiental y económico de la zona sur de la región metropolitana y, de esta manera, mejorar constantemente la gestión de los municipios. La idea es promover mejores condiciones de equidad territorial y de inclusión social y crear oportunidades para sus habitantes. Ello requiere intercambios de buenas prácticas, mutualizaciones, una planificación estratégica y la construcción de un idioma común.

Organizadas en comisiones (cultura, educación, sanidad, desarrollo territorial y medioambiental, desarrollo social y vivienda, desarrollo económico local, seguridad ciudadana), los municipios miembros buscan

crear políticas públicas que asocien a la población y que “construyan el centro en todas partes”<sup>19</sup>.

### EL MODELO DE METRÓPOLIS INTEGRADA Y SUS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS

El otro modelo en cuestión, el de metrópolis integrada, ha sido puesto en marcha en Toronto, pero también en Montréal – donde el nivel de autonomía de sus distintos barrios es considerable –, mostrando la necesidad de no ahorrar en el proceso de descentralización a efectos de dar respuesta a desafíos de legitimidad y democracia.

#### Toronto, entre la necesidad de democracia local y la eficacia económica

La fusión llevada a cabo en 1998 con la ley *City of Toronto Act* de Toronto – la capital económica de Canadá – con su periferia cercana a efectos de crear una única ciudad

<sup>19</sup> Sadi Melo Moya, alcalde de El Bosque, discurso en el 3e Congreso de la FALP (Canoas – junio de 2013).



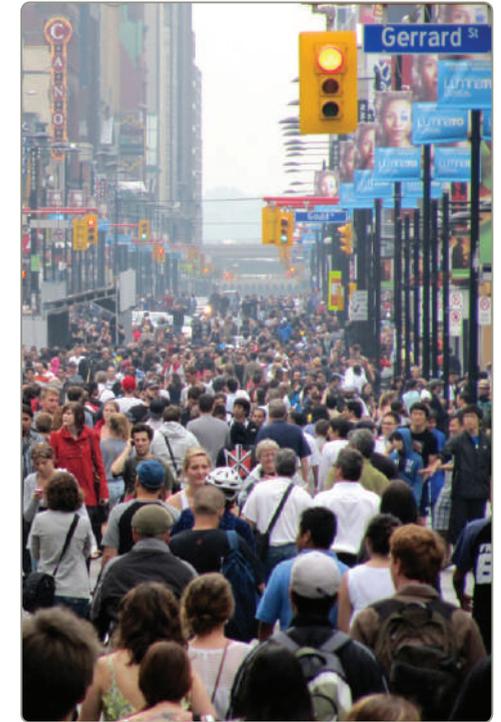
Vista de Santiago de Chile (Fuente: static.t13.cl)

sintetiza la oposición entre la necesidad de democracia local y eficacia económica. Esta fusión, promovida por el partido conservador con el apoyo de la comunidad empresarial, se ha justificado como una manera de alcanzar economías de escala poniendo en común servicios y personal, adaptar la ciudad a las exigencias económicas de la globalización ofreciendo a los inversores un territorio mayor y mejor administrado al ser menos complejo, y crear un conjunto que sea más favorable al partido en el poder en ese momento.

La oposición, dirigida por el antiguo alcalde de la ciudad en torno a la plataforma “Canadian For Local Democracy” (C4LD), criticó el proyecto basándose en que la estructura creada era demasiado grande para gestionarse con efectivos reducidos y alejaba aun más a los representantes electos de sus conciudadanos en una ciudad, Toronto, caracterizada por una larga tradición de participación activa de los ciudadanos.

Al final, la fusión no ha permitido generar economías de escala, sino más bien lo contrario. Además, esta ha reforzado las trabas administrativas: por ejemplo, cada sesión del consejo municipal se alarga normalmente más de una semana. La democracia local sigue ocupando no obstante un lugar central en su funcionamiento, en particular tras la creación de “consejos de comunidades” en 2003, que obliga a los consejeros municipales a mantener una estrecha proximidad con los habitantes del nuevo municipio, reuniéndose con ellos frecuentemente. Por último, queda pendiente de creación la gobernanza metropolitana del Gran Toronto, que abarca la ciudad de Toronto y las ciudades periféricas que no se han fusionado<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Guillaume Poirer, « La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada) », *Annales de géographie*, 2011, vol. 681, no 5, p. 509.



Vista de las calles de Toronto (Fuente: filmonselassie.com)

### Montreal

En Montreal, el proceso de fusión abre en cambio perspectivas interesantes: se trata de una ciudad con un importante grado de descentralización y en la que la autonomía de las diferentes entidades que la componen contribuye a una gobernanza equilibrada y cooperativa del territorio.

Cada distrito tiene un alcalde y un consejo del distrito (cuyos miembros son elegidos por sufragio directo). Un poco más de la mitad de los miembros del consejo del distrito tienen también un puesto en el consejo de la ciudad. Los distritos tienen una existencia jurídica innegable y un poder político relativamente fuerte. Entre sus competencias

están el mantenimiento de las carreteras locales, la retirada de la nieve, los parques locales y las infraestructuras, el urbanismo, el deporte, el ocio, la cultura y la recogida de residuos.

La ciudad, por su parte, es responsable del mantenimiento de las infraestructuras del agua, la eliminación de residuos, el desarrollo económico, los grandes eventos, la coordinación de las actividades y los servicios entre distritos, la gestión de los recursos humanos, la recaudación de impuestos y el estacionamiento. El gobierno metropolitano de la aglomeración, por último, se encarga de la valoración del suelo, la seguridad pública, el transporte público, las infraestructuras principales, las carreteras principales y las infraestructuras del agua. En 2012, los distritos disponían de una autonomía presupuestaria y un presupuesto total de 950 millones de dólares, financiado en un 90% por transferencias de la ciudad, y el resto por e impuesto sobre bienes inmuebles, la emisión de permisos y la tarificación de algunos servicios.

### DEVOLVER A LOS CIUDADANOS SU LUGAR Y SU PODER: POTENCIAL, LÍMITES Y MODALIDADES

En respuesta especialmente a los desafíos democráticos actuales, existen muchísimas iniciativas y dispositivos dirigidos a aumentar la participación de los ciudadanos en la elaboración y la puesta en práctica de las decisiones públicas.

Estas iniciativas, lanzadas por los poderes públicos, deben ser consideradas como herramientas enfocadas a dar respuesta a problemas de la áreas metropolitanas, como el desarrollo de un sentimiento ciudadano de pertenencia y el surgimiento de una identidad

metropolitana compartida y asumida<sup>21</sup>. Todas deben encararse hacia el objetivo de tratar de forma prioritaria y eficaz los problemas vividos y expresados por los habitantes, pero también deben evitarse las derivas tecnocráticas<sup>22</sup> de las formas de gobernanza metropolitana. Sin embargo, hay muchas críticas a estos mecanismos, a menudo acusados de constituir artefactos que no permiten garantizar que se tenga en cuenta la opinión de los ciudadanos, y menos aún que se delegue o se comparta el poder con los ciudadanos.

### Los desafíos de la ciudadanía urbana: la cuestión de los migrantes chinos

La expansión espacial y demográfica de las áreas metropolitanas renueva la búsqueda del sentimiento de pertenencia y la creación de una identidad colectiva. La ciudadanía es un desafío real para los habitantes que llevan poco tiempo en la ciudad, que a menudo son considerados contra su voluntad como “neo-residentes urbanos” durante varias generaciones. El reto de la integración práctica y simbólica aparece en particular en las ciudades con un desarrollo rápido, y en las que han mantenido en la marginación durante mucho tiempo a los obreros y los migrantes rurales, como es el caso de Harare (Zimbabwe)<sup>23</sup>.

El caso más emblemático de rechazo a la ciudadanía urbana, entendido como forma de identificación política, es el de los migrantes en las grandes ciudades chinas, que forman una “población flotante” que representa alrededor de una cuarta parte

21 Paul Métro, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine », in Tommaso Vitale, Christian Lefevre et Nathalie Roseau (dir.), *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'oeil d'or, 2013, p. 7-19.

22 Ibid.

23 Philippe Gervais-Lambony, *De Lomé à Harare: le fait citadin : images et pratiques des villes africaines*, KARTHALA Editions, 1994. ; Elisabeth Dorier-Apprill et Philippe Gervais-Lambony, *Vies citadines*, Paris, Belin, 2007.

de los habitantes urbanos, sin derecho de residencia ni protección social<sup>24</sup>. Esta situación precaria de los migrantes en zona urbana tiene que ver directamente con el sistema de registro de la residencia de referencia. El *hukou* es una cartilla de residencia que tiene cada chino y que da derecho a una parte de las prestaciones sociales y los servicios públicos en el lugar de residencia. Este sistema, creado originalmente para limitar la afluencia masiva de campesinos a las ciudades, constituye actualmente un freno importante a la integración de los migrantes en la ciudad, que quedan clasificados como “campesinos” debido a su *hukou* rural y no pueden acceder a los mismos servicios públicos y prestaciones sociales que el resto de habitantes urbanos<sup>25</sup>.

Con el fin de superar estas contradicciones, conviene no olvidar las iniciativas ciudadanas que surgen junto a los mecanismos originados en la llamada democracia participativa, concebidos e implementados por las autoridades públicas.

El reto es crucial, dado que, junto con las autoridades locales, constituyen una gama muy variada de respuestas a la crisis climática o a las distorsiones en los mercados de trabajo, favoreciendo por ejemplo una economía circular. Una parte de estas iniciativas proviene de colectivos locales con una forma de actuar poco o parcialmente reivindicativa, pero cuyas acciones colectivas pueden marcar un antes y un después en la toma de conciencia respecto de las capacidades de los ciudadanos para transformar los territorios urbanos a largo plazo.

Así ocurre en El Cairo con los comités populares creados a raíz de la revolución del 25 de enero (2011). Algunos se han

24 Kam Wing Chan, « China, Internal Migration », in *The Encyclopedia of Global Migration*, Blackwell Publishing, 2013,

25 Alice Ekman, « La pauvreté dans les villes chinoises : le cas des migrants » CERISCOPE Pauvreté, 2012

encargado de las remodelaciones demandadas repetidamente, organizando obras comunitarias como el adoquinado de algunas calles en las periferias populares, cuyo suelo sufre un fuerte hundimiento debido a la falta de desagüe<sup>26</sup>.

Otra parte de estas iniciativas surge con la expresión de movimientos sociales cuya carga reivindicativa es más marcada, en ocasiones conectada a redes de habitantes o movimientos más amplios de defensa de derechos: Coalición Internacional por el Hábitat (HIC), *Asian Coalition for Housing Rights*, *Slum Dwellers International*... En el caso de Caracas, Rio de Janeiro o Madrid se han llevado a cabo ocupaciones organizadas de inmuebles o de torres vacías que han desembocado en algunas ocasiones en remodelaciones totalmente viables. El mismo proceso, a su vez, ha tenido como consecuencia el dar voz a personas sin techo o, como ocurre en Madrid, a los desahuciados por la crisis de las hipotecas.

Examinaremos ahora algunas iniciativas de gobernanza metropolitana “participativa” (en las que participan los ciudadanos), sus aportaciones a la construcción y al desarrollo de la justicia social y sus límites.

### MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS: LA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”

La democracia participativa designa al conjunto de procedimientos, instrumentos y mecanismos que favorecen la implicación directa de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos públicos<sup>27</sup>. Se enmarca en una perspectiva de renovación de la democracia

26 Tadamun, « Paving the Streets of Mit 'Uqba », *Tadamun*, 2013.

27 Sandrine Rui, « Démocratie participative », in Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, François Chatauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre et Dominique Salles (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

representativa. El poder público ofrece participar a los ciudadanos (en su definición extensiva) que no disponen del estatus o del mandato necesario para participar de manera convencional en los procesos de toma de decisiones. Si bien la idea original de los defensores de esta democracia era permitir a los ciudadanos “ordinarios” ejercer una influencia en la toma de decisiones, los mecanismos han sido objeto de muchas críticas y han sufrido una desafección creciente por parte de los participantes.

En primer lugar, observamos una apropiación muy variada de mecanismos y procedimientos que *a priori* llevan el mismo nombre<sup>28</sup>. Pueden considerarse tanto herramientas de gestión de conflictos sociales como instrumentos de democratización de la toma de decisiones<sup>29</sup>. Además, estos a menudo no permiten la participación de las personas más alejadas del debate público; todo ello sin contar con el caso del clientelismo. Cabe destacar, por último, que estos procedimientos quedan lejos de propiciar una verdadera influencia de los participantes en la gestión de los asuntos locales.

Sus mecanismos requieren la participación de personas a título individual o colectivo (más o menos formales). En ambos casos, la falta o la inexistencia de legitimidad de los actores convocados se ha podido destacar en particular con la problemática de la representatividad. Sin embargo, estas cuestiones se plantean actualmente con mucha frecuencia y del mismo modo en los regímenes con una democracia llamada representativa, dado que la legitimidad de los representantes electos es puesta en cuestión a causa del fuerte abstencionismo en las elecciones, en especial municipales

28 Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée: genèse, adaptations et diffusions*, Gap, Yves Michel, 2010.

29 Loïc Blondiaux, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, 2001b, vol. 4, no 268, p. 81-90.

y en el seno de los barrios populares. En consecuencia, algunas iniciativas de democracia participativa permiten una mayor democratización en las áreas metropolitanas en la medida que estas permiten avanzar hacia una nueva ciudadanía urbana, asegurando, por ejemplo, el derecho a voto a los residentes extranjeros en las elecciones locales.

Existen, en efecto, dos grandes dificultades a superar: por un lado, la inclusión democrática, y, por otro, la aceptación del surgimiento de un contrapoder con estos mecanismos y el reconocimiento de las ventajas de una dinámica de este tipo para alcanzar una mayor justicia espacial.

En Manchester y Barcelona se han observado dos tipos de límites: la no modificación de los términos del reparto de poder entre las autoridades públicas y la sociedad civil, y la ausencia de empoderamiento de los ciudadanos<sup>30</sup>. En Ciudad del Cabo, el uso de la retórica del empoderamiento condujo a justificar la utilización de trabajadores precarios y mal remunerados de barrios pobres negros para el servicio de recogida de residuos<sup>31</sup>. Algunas iniciativas, como las conferencias municipales de mujeres creadas en Recife, muestran sin embargo que los mecanismos participativos pueden convertirse, en determinadas condiciones, en espacios de negociación en torno a la causa de las mujeres<sup>32</sup>.

En cualquier caso, las formas de gobernanza participativa son realmente inclusivas cuando los ciudadanos participan, antes del proceso y a lo largo del mismo, en la definición de las

30 Georgina Blakeley, « Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, no 1, p. 130-145.

31 F. Mirafitab, « Neoliberalism and casualization of public sector services », *op. cit.*

32 Marie-Hélène Sa Vilas Boas, « Politiser les « différences » : les rapports sociaux en débat au sein des conférences municipales des femmes de Recife », *Participations*, 2015, vol. 12, no 2, p. 139-165.

formas de redistribución y de acceso a los recursos desde una perspectiva de justicia espacial y medioambiental, lo que supone un riesgo evidente para las autoridades locales.

**La participación de las asociaciones de barrio en la gobernanza metropolitana: ¿cuáles son los retos? El ejemplo de las áreas metropolitanas indias<sup>33</sup>**

El ejemplo de las asociaciones de residentes en las áreas metropolitanas indias sirve para poner de relieve las ambigüedades de los procesos de democracia participativa.

A lo largo de los últimos veinte años, y en seguimiento de la puesta en marcha de mecanismos de participación, estas asociaciones han adquirido un estatus de actor legítimo en la gobernanza urbana. Esto constituye en sí mismo un factor importante de renovación de la democracia local. Aunque padecen un déficit democrático (cooptación, consenso) y son a menudo elitistas (hacen de portavoz de una “élite sobradamente dotada de recursos políticos”), cumplen una importante función para garantizar, preservar e incluso consolidar la democracia: contribuyen a la vigilancia de los gobernantes por parte de los gobernados y, de esta manera, a una mayor transparencia e imputabilidad de las autoridades locales. Al mismo tiempo, en el contexto indio, son una vía de movilización de las “clases medias”, ya que raramente acuden a las urnas (contrariamente a lo que puede observarse en otros muchos contextos, son los más pobres los que más votan).

Pero no deben subestimarse los efectos perjudiciales de este tipo de procesos: “la eficacia de la “participación” de las asociaciones de residentes tiende a favorecer a los privilegiados y a perjudicar a los pobres. Como en otros lugares, los que consiguen

33 Stéphanie Tawa Lama-Rewal, « La démocratie locale dans les métropoles indiennes », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial*, 2007, no 4, p. 131-144.

acceder a la expresión pública mediante estos mecanismos raramente transmiten el mensaje o los problemas de los más desfavorecidos. Así, es deseable la movilización y la inclusión de individuos o de colectivos con un mínimo de representatividad de la diversidad social de los habitantes de una metrópolis para que se tengan en cuenta los intereses de todos.

**Los presupuestos participativos**

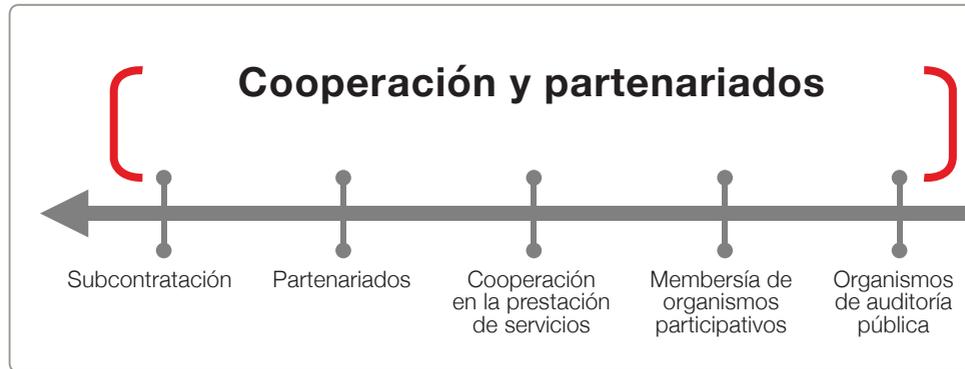
Con frecuencia se habla de los presupuestos participativos como un mecanismo que revoluciona la posibilidad de hacer participar realmente a los habitantes de la ciudad en la gobernanza de las áreas metropolitanas, trabajando en particular por una toma conjunta de las decisiones presupuestarias, un ámbito normalmente reservado a los representantes electos.

Este tipo de mecanismo, que permite que los ciudadanos no electos participen en la definición de las finanzas públicas, está muy extendido hoy día por el mundo (se cuentan cerca de 3.000 iniciativas de este tipo). El modelo de Porto Alegre, donde se puso en práctica por primera vez en 1989, se ha convertido en una referencia mundial<sup>34</sup> en materia de redistribución de recursos públicos en favor de aquellos sectores donde era más necesario invertir (construcción de escuelas, red de alcantarillado, asfaltado de las calles, etc.). Además, una vez alcanzados algunos objetivos de actualización de las infraestructuras urbanas básicas, las demandas tienden a centrarse en cuestiones más sociales, como el acceso a la educación o la sanidad<sup>35</sup>.

Al mismo tiempo, los presupuestos participativos han facilitado la mayoría de las veces que los participantes adquieran una

34 Yves Cabannes, « Les budgets participatifs en Amérique latine », *Mouvements*, 2006, vol. 5, no 47-48, p. 128-138

35 Héloïse Nez, « Le budget participatif : un outil de justice sociale ? », *Milieu 3, Modes d'action*, 2014.



Espectro de acciones de la sociedad civil con respecto a las autoridades públicas<sup>37</sup>

formación cívica a través de la participación. Sin embargo, aunque algunos han ayudado a "superar los intereses particulares y los antagonismos de clase", otros padecen hoy de prácticas clientelistas: "mientras que al principio la autogestión permitía reforzar el poder popular, particularmente de las clases marginadas, en la actualidad lo debilita, favoreciendo las manipulaciones políticas"<sup>36</sup>. Para profundizar aún más en la capacidad de intervención de los ciudadanos, muchos proponen que la parte del presupuesto total que representa el presupuesto participación aumente sustancialmente (por ejemplo, del 5% al 30%).

### La planificación participativa

El protagonismo adquirido por las estrategias de ordenación (cuyo objetivo es elaborar una "visión" común) viene acompañado además de la participación de más actores institucionales y económicos, pero también de la participación de la población, que sin embargo varía sensiblemente en función del contexto.

36 Simon Langellier, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », *Le Monde diplomatique*, 10/2011.

37 Edgar Pieterse, « Urban Governance and Legislation », in *World Cities Report*, United Nations Human Settlements Programme, 2015, p. 34.

### Democracia local y planificación en Brasil y en Sao Paulo

En Sao Paulo, ciudad pionera en políticas urbanas en Brasil, se aprobó en 2002 un plan director estratégico presentado por la alcaldesa Marta Suplicy, del Partido de los Trabajadores (de centro-izquierda, partido de los expresidentes Da Silva y Rouseff).

El diagnóstico inicial del plan director hacía hincapié en dos características del espacio urbano que debían tenerse en cuenta: i) la legalización de la "ciudad ilegal" (mediante la modificación de las normas de urbanismo), y ii) la promoción de la densificación en las zonas ya urbanizadas y la desaceleración de la expansión de la ciudad, que va de la mano de la creación de "zonas especiales de interés social" en la periferia.

También creó un sistema de participación popular y presentó una nueva concepción de la planificación basada en la noción de un "pacto" entre los ciudadanos. La participación popular se ejerce en dos tiempos: i) la elaboración de una primera versión, antes de que el plan se someta al consejo municipal, y ii) la elaboración de una segunda versión, antes de la ratificación final del documento. Se organizaron conferencias y audiencias públicas, que movilizaban en general a dos tipos de

38 Teresa Caldeira et James Holston, « Participatory urban planning in Brazil », *Urban Studies*, 2014



ciudadanos: expertos (generalmente urbanistas o arquitectos) y miembros de asociaciones.

Finalmente, parece que este nuevo paradigma de la planificación urbana tiene una buena acogida entre la clase media, aunque casi nunca tiene en cuenta los intereses de las categorías populares a la hora de definir el futuro de las ciudades. Por ello sería necesario un "urbanismo insurgente"<sup>38</sup>, en el que la posibilidad de expresión de las clases populares no se limite a los espacios institucionalizados, sino que se manifiesten también fuera, por ejemplo, haciendo valer la primacía de los principios constitucionales de la justicia social en el desarrollo de la ciudad, en la calle y en los tribunales.

### LAS INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Junto a estos mecanismos, examinaremos otras formas de democratización de la gobernanza metropolitana: las que surgen por iniciativa de la "sociedad civil" en el sentido amplio del término. Una de estas formas, muy conocida y actualmente muy institucionalizada, es la del "movimiento comunitario" y de apoyo prestado por las autoridades públicas a los organismos comunitarios (o la delegación de poder en éstos).

39 Françoise Navez-Bouchanine, « Les nouvelles voies de la négociation dans les politiques de résorption des bidonvilles au Maroc. Entre recasement et accompagnement social », in Françoise Navez-Bouchanine et Agnès Deboulet (dir.), *Effets sociaux des politiques urbaines: l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat, France, Maroc, Centre Jacques Berque, 2012, p. 167-190.

Esta tendencia está especialmente arraigada en los países de tradición anglosajona, pero también se ha puesto en práctica con otros nombres en numerosas ciudades. Aunque estas iniciativas pueden contribuir a que se comparta el poder con los ciudadanos, o incluso se delegue en ellos, conllevan un riesgo cuando conducen a una retirada a gran escala del poder público, y cuando éste espera de la delegación de poder una reducción de sus costes.

En general, su lugar no está suficientemente reconocido ni valorado en los programas locales de desarrollo o en las ciudades grandes y de tamaño mediano, como es el caso de las urbes marroquíes a las que ha llegado el programa *Villes Sans Bidonvilles* (ciudades sin barrios marginales)<sup>39</sup>. Sin embargo, su función es cada vez mayor y contribuye a renovar los saberes de acción en la ciudad y su planificación. Muchas iniciativas ya no se contentan con reivindicar, sino que crean verdaderas herramientas de documentación y de conocimiento de las realidades metropolitanas.

39 Françoise Navez-Bouchanine, « Les nouvelles voies de la négociation dans les politiques de résorption des bidonvilles au Maroc. Entre recasement et accompagnement social », in Françoise Navez-Bouchanine et Agnès Deboulet (dir.), *Effets sociaux des politiques urbaines: l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat, France, Maroc, Centre Jacques Berque, 2012, p. 167-190.

Además del blog egipcio “*Shadow Ministry of Housing*” (ministerio de la vivienda en la sombra), que proporciona una gran cantidad de información sobre vivienda que el gobierno ni documenta ni difunde, cabe citar el trabajo de “*Un centre-ville pour tous*” (Un centro para todos) en Marsella, que ha realizado varias encuestas sobre los efectos de las políticas de rehabilitación en el reglamento de ocupación y la posibilidad de los hogares de permanecer en su vivienda. Se pueden citar también los estudios realizados por la asociación APPUII (Alternatives Pour des Projets Urbains Ici et à l’International) en la región parisina de la Île-de-France sobre la diversidad de las formas de ocupación de los inmuebles en peligro de destrucción, en conexión con las demandas de colectivos de habitantes.

En Caracas, empresas cooperativas de arquitectos se apoyan en comités de barrios y el Programa de desarrollo endógeno para la transformación de los barrios. Con el apoyo técnico de comités locales, las organizaciones comunitarias autogestionadas se benefician de transferencias de fondos para elaborar planes, desarrollar capacidades, dotar a estos sectores de programas de equipamiento y equipar a los habitantes de los barrios populares en el marco de la Política Nacional de Vivienda. Sin embargo, la participación brilla por su ausencia y a menudo se percibe como un último recurso ante las desigualdades patentes entre barrios populares y barrios ricos. Pero en algunos barrios ha podido dar lugar a verdaderas colaboraciones sociotécnicas que generan incluso estudios precisos de parcela con antelación a la regularización<sup>40</sup>.

40 Informes de prácticas y memorias realizadas en la ONG Apoyo urbano por Bérangère Deluc y Delphine Hennegrave en 2013. Véase también: *Populaire, Précaire ? – Regards croisés sur un habitat majoritaire – cités territoires gouvernance*. URL: <http://www.citeorg.org/> - Populaire-Precaire-Regards-croises-#tabs-2, consultado en enero de 2016

En la aglomeración de Milán, el “*Forum terzo settore*” (Foro del tercer sector), una estructura de representación política del tercer sector (asociaciones, cooperativas), representa un ejemplo interesante de dinámicas de debates, negociaciones y reivindicaciones con el sector público<sup>41</sup>.

En Johannesburgo, la iniciativa Josi@work valoriza la coproducción de servicios entre ayuntamientos y comunidades<sup>42</sup>.

Algunos gobiernos locales han empezado a apostar por el desarrollo endógeno a partir de una participación basada en una implicación ya existente. Han observado que el fortalecimiento de las capacidades de organización de los movimientos ciudadanos es más duradero y tiene más potencial de transformación de la calidad de vida que la creación ad hoc de lugares de participación.

### Las mesas de barrio de Montreal : una iniciativa comunitaria de gobernanza democrática a escala metropolitana<sup>43</sup>

Desde hace más de 50 años, las comunidades de barrio de Montreal han llevado a cabo acciones locales como respuesta a los problemas que afectan directamente a su entorno y a sus condiciones de vida. Para ello, han creado a lo largo de los años mesas de concertación sobre desarrollo social, las

41 Tommaso Vitale, « La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia: arene deliberative e processi di coordinamento », in Giuliana Carabelli et Carla Facchini (dir.), *Il modello lombardo di welfare: continuità, riassetamenti, prospettive*, Milan, FrancoAngeli, 2011, p. 139-158.

42 <http://www.joziatwork.org.za/about/>, consultado en diciembre de 2017

43 Referencias: Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Paris, La documentation française, 2013.

- Initiative montréalaise de soutien au développement social local, *Initiative montréalaise de soutien au développement social local. Des quartiers où il fait bon vivre! Cadre de référence*, Montréal, 2015.

- Coalition montréalaise des tables de quartier, *Mémoire déposé à la commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal*, Montréal, 2014



Imágenes de una “table de quartier” (mesa de barrio) de Montreal (Fuente: [tablesdequartiermontreal.org](http://tablesdequartiermontreal.org))

Mesas de barrio, con el objetivo de mejorar las condiciones y el entorno de vida de la población local.

En Montreal, la “*Coalition montréalaise des tables de quartier*” agrupa a 30 mesas de barrio. Éstas cuentan con el reconocimiento y el apoyo financiero de la Ciudad de Montreal, la fundación Centraide del Gran Montreal<sup>44</sup> y la Dirección de salud pública de la Agencia de salud y servicios sociales de Montreal.

Las mesas, dirigidas y coordinadas por una organización sin ánimo de lucro, se implican en acciones locales, pero también nacionales, como el acondicionamiento y desarrollo de un barrio, la defensa de los derechos socioeconómicos o la autonomía de los grupos comunitarios. Así, son las mesas de barrio las que dirigen los procesos de revitalización urbana integrada en el territorio de Montreal; algunas se encargan de proyectos de desarrollo sostenible, mientras que otras

44 El principio de esta fundación es recaudar financiación, esencialmente en el mundo de trabajo y empresarial, para redistribuirla con el objetivo de apoyar iniciativas locales.

trabajan en el acceso a la alimentación, entre otros temas.

Por otro lado, la Coalición ha intervenido en varias ocasiones para convertir el Plan director de planificación de Montreal en una verdadera herramienta de desarrollo social

Los beneficios de este tipo de iniciativas para la democratización de las áreas metropolitanas son múltiples: favorecen la inclusión democrática, haciendo de la representación de los grupos con menos voz pública un motor fundamental de su acción; son una fuente de creatividad para la renovación de las políticas y sobre todo para el diseño y la implementación de políticas adaptadas a las realidades de los ciudadanos; contribuyen a que los ciudadanos reconozcan la escala metropolitana y hagan suya una identidad metropolitana. Contribuyen también a la construcción y la perpetuación de la metrópolis como espacio político identificado como tal, condición imprescindible para su legitimación<sup>45</sup>.

45 P. Métro, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine », *op. cit.*

## LOS PROCESOS DE EMPODERAMIENTO Y LAS REDES DE HABITANTES

El empoderamiento, que tiene su origen en múltiples influencias<sup>46</sup>, apuesta por el desarrollo de las capacidades de acción de los más desfavorecidos o los que están más apartados de los centros de decisión y de la palabra pública (también conocido como capacitación). Ser autónomo en el colectivo se convierte en un objetivo que no es incompatible con el mantenimiento de las inversiones públicas pero que sí defiende un control de la asignación de recursos.

El papel de las federaciones de habitantes que buscan mejorar las condiciones de vida y de hábitat y promover el Derecho a la Ciudad es cada vez más evidente en numerosas áreas metropolitanas, tanto de los países de urbanización temprana como de los de más reciente urbanización. Ello coincide con el surgimiento reciente de plataformas de acción originadas en los barrios desfavorecidos (en Dakar, Accra, Estambul o Rio de Janeiro, entre otras), que promueven la creación de derechos iguales, en particular la Federación Senegalesa de Habitantes, que surgió ante la amenaza de las constantes inundaciones en una parte de la ciudad de Pikine, de un millón de habitantes y adyacente a Dakar.

### Dakar y el Colectivo de asociaciones para el desarrollo de Djiddah Thiaroye Kao

En 2007 un colectivo de habitantes, el Colectivo de asociaciones para el desarrollo de Djiddah Thiaroye Kao (CADDTK), se puso en contacto con una ONG suiza (actualmente Urbamonde) para que le ayudara a realizar un diagnóstico sobre inundaciones. El proyecto debe desembocar en una planificación participativa y en la creación de un registro catastral para reducir el riesgo hidráulico y del

<sup>46</sup> Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.

suelo, todo ello en aras de la autonomía local a largo plazo y contando con las competencias de los habitantes.

En 2012 se realizó un censo exhaustivo de las parcelas, se introdujo la información en una base de datos y se integraron propuestas de UrbaTDK1 (nombre del proyecto) en el plan de reestructuración de la zona. Los estudios expost revelan la gran satisfacción de los habitantes de este sector por el hecho de que sus demandas se tuvieran en cuenta para elaborar la reestructuración y que ésta se llevara a cabo por iniciativa de la población.

Actualmente el proyecto de consolidación de la zona y la edificación dependen ampliamente de grupos de ahorro femeninos ya constituidos, que ponen su dinero en una cuenta dedicada al hábitat y que se agrupan en la red "Penc". Este proceso cuenta desde hace poco tiempo con el apoyo de la ONG Slum Dwellers International<sup>47</sup>.

## FORMACIÓN DE REPRESENTANTES ELECTOS, TÉCNICOS Y CIUDADANOS

De todas estas cuestiones, la formación de los representantes electos resulta una herramienta imprescindible para el objetivo de democratización de las políticas públicas. En Francia, el Centro Nacional de la Función Pública Territorial (CNFPT) organiza ciclos permanentes de formación destinado a los electos de algunas áreas metropolitanas sobre problemáticas específicas (medio ambiente, sanidad, discapacidad, etc.).

La formación del personal municipal competente cobra más importancia en unos contextos

<sup>47</sup> Romain Leclercq, « Vers un « urbanisme critique ? » Rapport de stage au sein de la Fédération Sénégalaise des Habitants, Institut Français d'Urbanisme, Marne-la-Vallée, 2015. Ver igualmente una síntesis de la intervención en el debat organizado por Centre Sud : « Risques et catastrophes : quelles réponses des habitants ? Étude de cas du Sénégal au Chili », 6 de enero 2016, École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-la-Villette.

urbanos que evolucionan rápidamente y donde hay muchas temáticas que abordar. La construcción de infraestructuras y el razonamiento por proyecto se hace a menudo en detrimento de un trabajo más sutil de programación. El desarrollo de una verdadera capacidad de gestión del equipamiento urbano y de sus características (del mapa al registro catastral o las carreteras) a largo plazo es también de suma importancia. La corrupción es uno de los obstáculos más importantes y debe ser objeto de programas específicos de reforma y de formación para sobrepasar este freno considerable a la justicia espacial.

A la necesidad apremiante de formación continua se suma la de producir conocimientos que puedan compartirse. La información es una demanda prioritaria de los ciudadanos de las áreas metropolitanas, y debe ser accesible para todos. En demasiadas áreas metropolitanas los habitantes descubren por casualidad que van a ser desplazados o se van a ver afectados por un proyecto urbano

## Lograr que las políticas urbanas sean más justas

La manera en que se plantean y se ponen en práctica las políticas metropolitanas constituye un desafío fundamental para el desarrollo de las áreas metropolitanas orientadas hacia los principios de justicia espacial.

En este sentido, la coordinación de las políticas entre actores locales, pero también entre sectores de intervención, es crucial: ninguna política puede pretender enmarcarse en la promoción de una metrópolis justa sin desarrollar una visión de conjunto del territorio, del contexto local y de los retos sociales y económicos que la recorren y, por tanto, sin enmarcarse en un conjunto, o más concretamente, en una red de políticas integradas.

Así pues, el objetivo es avanzar hacia la mejora de la representación política de los ciudadanos y usuarios a los que afecta la definición y la aplicación de políticas de servicios adaptadas a las realidades locales. Unos servicios sociales y urbanos de calidad y accesibles contribuyen a restablecer formas de justicia espacial, pero también a mejorar las "capacidades" de los individuos (es decir, la capacidad de actuar y de beneficiarse de las oportunidades económicas y sociales en el sentido expresado por Amartya Sen).

Tres temáticas pueden ayudar a definir con más precisión estas cuestiones: la gestión de los servicios públicos, el acceso a la vivienda y la movilidad.

## LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LOS RIESGOS DE LA PRIVATIZACIÓN Y LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

En la actualidad, el recurso relativo a las alianzas entre el sector público y el privado (comúnmente conocidas como alianzas público-privadas o APP) se presenta muy a menudo como un medio imprescindible para garantizar las inversiones necesarias para el desarrollo de las infraestructuras urbanas de los ayuntamientos con recursos financieros reducidos, o muy limitados, o para aquellos que quisieran acelerar el ritmo de su desarrollo.

En este debate sobre la validez de las APP, la distinción entre sector privado y público es a menudo confusa. De hecho, pueden darse situaciones en las que las organizaciones públicas tengan una estrategia de "empresarialismo"<sup>48</sup> sin recurrir al sector privado en un primer momento. Las estrategias de desarrollo territorial del Estado de Haryana,

<sup>48</sup> Este término fue empleado por el geógrafo inglés David Harvey para caracterizar la preocupación de los ayuntamientos de promover el desarrollo económico en el contexto de la crisis posfordista.

que rodea al *National Capital Territory* en la India, así lo demuestran. En cambio, algunas alianzas entre actores privados pueden no ser “comerciales”; todo depende de la regulación que hayan introducido los poderes públicos. El objetivo es garantizar la existencia de un marco de negociación con el sector privado que ayude a definir mejor lo que pueden aceptar los ayuntamientos y lo que puede mejorar la calidad de vida. La recuperación de la plusvalía de la renta de la tierra en el caso de la construcción de infraestructuras de transporte cobra, por ejemplo, una importancia vital.

Al final, la APP no resulta siempre una buena solución para paliar la carencia de recursos, ya que puede acabar costando más que una inversión asegurada por el sector público y conlleva el riesgo de endeudamiento de las administraciones locales. Sería más conveniente reforzar los recursos financieros de los ayuntamientos. En función de los contextos

locales, la remunicipalización de determinados servicios básicos (agua, residuos, etc.) puede contribuir a alcanzar este objetivo.

### Acceso al agua y alianzas público-privadas (APP)<sup>49</sup>

La cuestión de la privatización de los servicios públicos es especialmente crucial cuando afecta a servicios tan esenciales como la distribución de agua potable. En algunos países del África subsahariana se estableció a lo largo del siglo XX un modelo en el que la gestión del agua se delegó a tres operadores privados, multinacionales del agua.

Este modelo condujo a la mercantilización del servicio en la medida en que, además de conferirse la explotación a empresas privadas,

49 El estado de la situación ha sido analizado en: Catherine Baron et Élisabeth Peyroux, « Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement », *Cahiers d'études africaines*, 2011, vol. 202-203, no 2, p. 369-393.



Un atasco de tráfico en Delhi (Fuente: A. Deboulet)

el precio se fijaba en base a su coste. Más tarde, en los años 2000, al constatarse las crecientes desigualdades en el acceso al agua, las APP se modificaron para introducir pequeños operadores privados, asociaciones u ONG.

Burkina Faso presenta un modelo a contracorriente, ya que el Estado ha abandonado toda forma de intervención directa en la materia: la Oficina Nacional para el agua y el saneamiento mantiene así la gestión del agua, y sólo se ha firmado un contrato de asistencia técnica de una duración limitada con un operador extranjero para la capital (Ouagadougou).

Sin embargo, el rápido crecimiento urbano de la ciudad plantea el problema de la sostenibilidad de este tipo de modelo. Las autoridades públicas se topan con la dificultad de hacer frente a la ampliación de su zona de servicio: para garantizar la distribución en los barrios informales en crecimiento, los poderes públicos alientan a los operadores privados locales, que hasta entonces pertenecían a la economía informal, a que se organicen y formalicen, lo que conlleva la revisión de la forma adoptada por la APP.

### UNA DIFICULTAD GENERALIZADA DE ACCESO A LA VIVIENDA: PRIVATIZACIONES Y REFORMAS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

Es frecuente hablar de la escasez de vivienda disponible en las grandes áreas metropolitanas, ya sea por una cantidad insuficiente de unidades o por el alto precio de la oferta.

Con excesiva frecuencia el precio de la vivienda, ya sea de alquiler o para la venta, se ha disparado desde los años 2000 con aumentos del 100% en diez años en las

ciudades europeas, o incluso en los dos o tres años anteriores a la celebración de los Juegos Olímpicos, como en Rio de Janeiro. Esta tendencia limita drásticamente el acceso a la vivienda de ciertas categorías de la población y hace que los hogares tengan que dedicar una parte cada vez mayor de su presupuesto a la vivienda.

Al mismo tiempo, la carestía del suelo y las perspectivas de plusvalía inmobiliaria incitan a los arrendadores sociales en algunos contextos a abandonar la vivienda social en beneficio de productos menos arriesgados y más lucrativos<sup>50</sup>.

### Propiedad y alquiler: una relación que hay que invertir

Se puede establecer un paralelismo con un movimiento de neoliberalización de la vivienda social que ha afectado de manera masiva a los países socialistas en transición, pero también a las áreas metropolitanas australianas, que han seguido un movimiento de privatización “sutil” y de descentralización. Sólo en la ciudad de Nueva York, desde los años noventa se han “perdido” 35.000 viviendas subvencionadas por el Estado, mientras que los cambios en la regulación del alquiler conducen a la desaparición de los alquileres llamados “regulados”<sup>51</sup>.

Una parte de los arrendadores sociales, preocupados por recapitalizar su empresa, han tomado el relevo de esta política de privatización. Ocurre especialmente en Inglaterra, donde el porcentaje de vivienda social ha caído drásticamente en los últimos 20 años, lo que ha generado fuertes tensiones. Al igual que otras ciudades británicas, áreas metropolitanas como Londres han optado por

50 D. Pinson et M. Rousseau, « Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques », *op. cit.*

51 David Dodge, « Right To The City-NYC's Policy Platform and condo conversion campaign : grassroots visioning and policies for the future of New York City », *Les Cahiers d'architecture*, 2013, no 9, p. 265-282

abandonar las *council houses* (vivienda social municipal) en favor de las viviendas gestionadas por arrendadores privados autorizados para gestionar viviendas sociales (*registered social landlords*), como las *housing associations*<sup>52</sup> (asociaciones de vivienda). La desatención masiva lleva a descuidar las inversiones necesarias, incluso en la rehabilitación más básica en materia de incendios. Es en este contexto de retiro masivo de la inversión pública en viviendas sociales cuando se dan situaciones como la tragedia del incendio de la Torre Grenfell, ocurrida en 2017 en North Kensington (Londres), que causó la muerte de 80 personas<sup>53</sup>.

Esta mutación radical también ha afectado de manera masiva a las grandes ciudades de los antiguos países socialistas, y en particular a las ciudades chinas, donde más del 90% de las viviendas sociales ha desaparecido en menos de 15 años<sup>54</sup>.

Ahora bien, sabemos hoy que, aunque el acceso a la propiedad puede constituir un factor de seguridad o una fuente de ingresos para las clases acomodadas, para los más pobres representa un riesgo importante al exponerlos a endeudamiento. El pago de mensualidades puede exigir recortes en otros elementos del presupuesto igualmente importantes que la vivienda. En cambio, la reglamentación que alienta o protege la condición de arrendatario tiende a escasear, de ahí la mayor vulnerabilidad de los alquileres a los cambios de contrato.

Muchas legislaciones nacionales han mermado la legislación del alquiler, limitando drásticamente la duración de los contratos y la posibilidad de

52 Paul Watt, « Housing stock transfers, régénération and state led gentrification in London », *Urban Policy and research*, 2009, p. 229-242.

53 Paul Watt, "This Place Is Post-Something" – London's Housing In The Wake Of The Grenfell Tower Fire", *City*, 2017

54 Ya Ping Wang, Lei Shao, Alan Murie et Jianhua Cheng, « The Maturation of the Neo-liberal Housing Market in Urban China », *Housing Studies*, 2012, vol. 27, no 3, p. 343-359.

renovarlos. Esto se aplica tanto a las viviendas privadas "de facto" (hábitat antiguo degradado que hace las veces de vivienda social de facto) como a los alquileres congelados, a menudo promovidos en los países que salen de una guerra. Los economistas de la vivienda consideraron, de hecho, que esta política de alquileres congelados condujo a que los propietarios abandonaran el mantenimiento del parque de viviendas, sin que se compensara la desregulación con ofertas alternativas de vivienda.

Cabe señalar que recientemente existen algunas tentativas tímidas de restaurar controles puntuales en el incremento del alquiler con un techo al aumento limitado en el tiempo (1% al año en Nueva York) en las ciudades con los precios más altos. Pero podemos plantear la hipótesis de que la liberalización de los alquileres congelados sin garantías ha contribuido enormemente a incrementar las desigualdades en el acceso a la vivienda.

En balance, cabe destacar a su vez como mientras las autoridades locales son generalmente responsables de la producción de viviendas, ellas se encuentran con fuertes contradicciones entre estandarización y accesibilidad. Se suma a este debate la existencia o no de herramientas de financiación consolidadas para ofrecer subsidios de vivienda u ofrecer vivienda social.

Además, se da el caso que los más desfavorecidos pueden acceder a una vivienda o a una parcela sólo a cambio de no vivir en el centro ni cerca de los medios de transporte, lo que conduce potencialmente a una serie de externalidades negativas para los individuos, como el alejamiento de los centros de servicio y de empleo (con desplazamientos cada vez más agotadores) o un entorno poco sano (ruido, contaminación, etc.), contrarias a la política del buen vivir o del desarrollo sostenible, como se ha demostrado

ampliamente en el caso del programa nacional de construcción *Minha Casa, Minha Vida*<sup>55</sup> en Brasil.

Pero si convenimos que las políticas metropolitanas deberían preocuparse por la cuestión del acceso a la vivienda para todos (el acceso a una vivienda salubre, de calidad y bien situada, es decir, que genere externalidades positivas para los individuos) es conveniente que los actores metropolitanos actúen ante la tendencia a la privatización y la crisis de la vivienda, que intensifican el problema de la vivienda precaria y de la falta de alojamiento<sup>56</sup>. Un modo de actuación en este sentido, aunque embrionario, se basaría en circunscribir drásticamente la parte de la industria financiera en la producción de viviendas<sup>57</sup>

Dado que la mayoría de los habitantes del mundo son arrendatarios, sobre todo en los barrios precarios<sup>58</sup>, urge plantear que los estudios urbanos tengan en cuenta a estos olvidados de la urbanización, tanto a la hora de detectar y determinar las necesidades y elaborar cláusulas de protección efectivas como en las medidas de compensación o de realojo, a menudo inexistentes, en proyectos urbanos que impliquen desalojos en cualquiera de sus formas<sup>59</sup>

55 João Sette Whitaker Ferreira (dir.), *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano* Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos, São Paulo, FUPAM : LABHAB, 2012.

56 Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France. 20e rapport annuel*, 2015.

57 Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, op. cit

58 Ver a este respecto : Alan Gilbert, « Informalité, immobilier locatif et logement dans les pays du Sud global », in Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016 et David Satterthwaite, « Trouver une place en ville : un réexamen des sous-marchés du logement pour les personnes à faible revenu », in Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016

59 Ver a este respecto: Marie Huchzermeyer et Aly Karam, *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, Clarendon, Juta and Company Ltd, 2006. ; Valérie Clerc-Huybrechts, *Les quartiers irréguliers de Beyrouth: Une histoire des enjeux fonciers et urbanistiques dans la banlieue sud*, Presses de l'Iifo, 2009.



Transportes ligeros: diferentes versiones del Tutuk en Delhi (Fuente: A. Deboulet)

## CONJUGAR MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD

La movilidad representa un problema central para la coordinación de las políticas metropolitanas. De hecho, ofrecer a todo el mundo la posibilidad de desplazarse en el conjunto del territorio metropolitano es avanzar hacia un acceso equitativo a los recursos urbanos. Actualmente se observa una desigualdad en el acceso de los individuos a la movilidad, que contribuye a reforzar o crear una brecha entre individuos y entre grupos sociales<sup>60</sup>. Los que tienen menos capacidad de movilidad tienen más posibilidades de sufrir aislamiento y marginación.

En relación con la cuestión de la movilidad, la reflexión sobre las políticas de accesibilidad

60 Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, 2007, vol. 33, no 1, p. 89-104.

a escala metropolitana es de especial importancia. Puede definirse como “el grado de facilidad con el que se alcanza un lugar a partir de uno o varios lugares diferentes, utilizando todos o una parte de los medios de transporte existentes”<sup>61</sup>. La cuestión de la accesibilidad cobra vigencia en un momento en el que el proceso de metropolización tiende a aumentar las distancias espaciales y a alejar la población más desfavorecida a la periferia.

En muchos lugares, para luchar contra la exclusión se han llevado a cabo políticas consistentes en mejorar la oferta de transporte colectivo o conceder ayudas individuales a la motorización. Aunque la mayoría se ha centrado en facilitar el acceso a la ciudad central, algunas áreas metropolitanas tienden a poner en marcha acciones significativas para mejorar la oferta de circulación entre barrios periféricos.

Así, en el área metropolitana madrileña, la línea 12 del metro (Metro SUR), abierta en 2003, traza un círculo de 113 kilómetros (29 estaciones que unen los centros, los hospitales y las universidades de los barrios), atravesando cinco ciudades de la periferia sur (Alcorcón, Móstoles, Fuenlabrada, Getafe y Leganés). Fue una iniciativa de estos municipios. No es una línea madrileña que vaya a la periferia, sino un metro para la periferia, aunque la línea está conectada al conjunto de la red mediante una correspondencia con la línea 10. Como consecuencia, se ha transformado la movilidad en estas ciudades: Madrid no constituye ya el único destino posible en transporte público, y se ha desarrollado una zona de vida (una centralidad) en el sur del área metropolitana madrileña.

Desde otra perspectiva, algunos gobiernos locales o centrales han llevado a cabo políticas de reducción de costes que hasta entonces cubrían el coste de los desplazamientos

61 S. Fol et C. Gallez, « Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville », *op. cit.*

por parte de las empresas. Así, en Bogotá, las ayudas financieras a la población más desfavorecida han reducido el coste del transporte a la mitad para estas personas.

Sin embargo, estas políticas no persiguen necesariamente la justicia espacial: en algunos casos corresponden a políticas de *workfare* (programas de trabajo a cambio de subsidios) y buscan mejorar la empleabilidad de los individuos (la falta de movilidad se considera un freno a la búsqueda de empleo). Esta idea ha sido cuestionada, ya que la falta de movilidad no es necesariamente determinante en el proceso de exclusión profesional: la inadecuación espacial del empleo (*spatial mismatch*<sup>62</sup>) es uno de los factores de exclusión, pero el papel del “capital humano” y el de la discriminación (social, racial) son igualmente determinantes. Las políticas territorializadas llevadas a cabo según esta perspectiva de lucha contra la exclusión también son objeto de debate: la tesis que asocia concentración de la población pobre y sin movilidad a una mala integración socioprofesional promueve una imagen negativa de estos barrios y de sus habitantes, y contribuye así a que se siga considerando el estilo de vida de la clase media<sup>63</sup> como un modelo. Esta dinámica no encaja con el reconocimiento de los diferentes grupos sociales en la metrópolis.

Como en el caso de otras políticas metropolitanas, hay que coordinar las acciones y plantear una visión integrada de las políticas llevadas a cabo que tenga en cuenta la totalidad de los obstáculos y de las herramientas para lograr áreas metropolitanas justas. No se deben obviar las reflexiones y acciones relativas a los mecanismos de acumulación económica capitalista, que

62 Desajuste entre el lugar de residencia de personas con bajos ingresos y localización de los polos de empleo (Fuente Wikipedia)

63 M.-H. Bacqué et S. Fol, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *op. cit.*

provocan pobreza, desigualdad o exclusión. Las políticas de reforma de algunas áreas metropolitanas pueden limitar estas desigualdades, pero raramente encuentran alternativas a partir del momento en el que valorizan la capacidad de atracción basada en los principios de competitividad.

El desarrollo de infraestructuras eficaces es hoy día un desafío importante en las ciudades del Sur con un gran crecimiento urbano, en las que la organización del transporte público suele estar todavía en gestación<sup>64</sup>, y en las que la adecuación entre la oferta y la demanda está lejos de ser óptima. Pero estas políticas no pueden obviar la reflexión sobre la accesibilidad, como demuestra por ejemplo el caso de Shanghái<sup>65</sup>. Tampoco pueden prescindir de la reflexión sobre la integración de la pluralidad de los modos de desplazamiento existentes ni obviar el peso de los desplazamientos a pie (aún dominantes en numerosas ciudades), así como el rol del transporte colectivo artesanal. Dentro de este tipo de transporte, en las ciudades mediterráneas encontramos el minibus y los taxis colectivos en Argel y Beirut, y también en Casablanca, Tel Aviv, El Cairo y Estambul<sup>66</sup>. Cabe citar también la moto-taxi peruana, que nace en la Villa El Salvador, en la periferia de Lima, durante la crisis de los años ochenta, para resolver el problema de la movilidad. Hay que trabajar en mejorar la complementariedad de los diferentes modos de transporte. Esto implica igualmente que los esfuerzos no privilegien la inversión en autopistas urbanas, radiales o periféricas, así como de superar el

64 Xavier Godard, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *REM. Revue de l'économie méditerranéenne*, 2005, vol. 53, no 209-10, p. 99-114.

65 Qing Shen, « Urban transportation in Shanghai, China: problems and planning implications », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1997, vol. 21, no 4, p. 589-606..

66 X. Godard, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *op. cit.*

sistema de desplazamientos urbanos basados en el automóvil.

Es necesario que todas estas políticas insistan en profundizar en la democracia local para tener la capacidad de visualizar, representar y tener en cuenta todo lo posible el conjunto de los desafíos presentes en los territorios de las áreas metropolitanas.

## EFFECTOS SOCIALES DE LAS POLÍTICAS URBANAS Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO

Las evaluaciones de las políticas públicas son necesarias si se quiere trabajar hacia una mayor eficacia, limitar sus efectos no intencionados y comprender sus consecuencias en el cuerpo social y las actividades económicas. Partimos del principio de que las políticas públicas raramente se piensan para y con los habitantes, y que, incluso si así fuese, la elaboración de las políticas y los proyectos no suele realizar un seguimiento de las operaciones en la población, su repercusión y sus consecuencias sociales, que tienen un impacto importante en el sentimiento de justicia o injusticia. Así, se ve dañada su capacidad para:

- conservar un hábitat digno, debido a los proyectos de reestructuración urbana, de realojo en un lugar diferente o de reubicación, de ahí la resistencia de los habitantes en numerosos casos documentados, de Rabat-Salé a Rio de Janeiro;
- realojarse en el lugar de su elección como consecuencia de las oportunidades de suelo;
- mantener los tejidos sociales y los lazos económicos necesarios para la supervivencia material y el bienestar moral en la ciudad<sup>67</sup>.

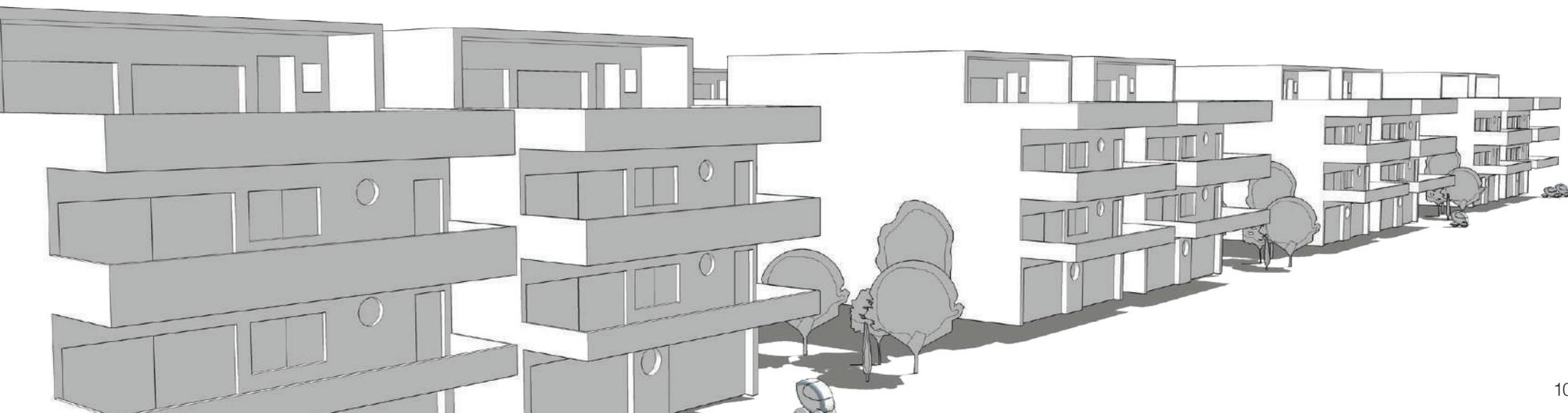
67 Françoise Navez-Bouchanine, *Effets sociaux des politiques urbaines. L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat; Paris; Tours, Karthala, 2012..

La previsión de los efectos sociales de los grandes proyectos se inició en las situaciones de desarrollo con los mecanismos de evaluación puestos en práctica por el Banco Mundial en los años ochenta. Dicho esto, en las áreas metropolitanas que favorecían un crecimiento económico rápido y una política de mejora de las infraestructuras, como el trazado de autopistas o las grandes obras urbanas, no se han llevado a cabo estudios de impacto medioambiental o social. Las fracturas sociales y espaciales que surgen a continuación y la pérdida de tejido social y relacional son a veces no intencionadas,

pero en ocasiones aparecen como resultado de las políticas de reconquista del suelo y políticas en detrimento de los grupos sociales vulnerables o minoritarios, como se ha documentado en numerosas áreas metropolitanas como Beirut, Teherán o Karachi<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> En Beirut: Agnès Deboulet et Mona Fawaz, « Contesting the legitimacy of urban restructuring and highway's in Beirut's irregular settlements », in N. Libertun de Duren et Davis D. (dir.) *Cities and sovereignty: Identity politics in urban spaces*, Bloomington, Indiana University Press, 2011, p. 117-151; En Teherán: Mina Saïdi-Sharouz, *Le Téhéran des quartiers populaires: transformation urbaine et société civile en République islamique*, Paris, Karthala, 2013.

Sin embargo, y en líneas generales, en los países en los que se ponen en práctica políticas de asistencia social en casos de desplazamiento o de realojo, éstas no curan las heridas de la pérdida de puntos de referencia en la ciudad y del desarraigo, como mostraron las políticas de renovación urbana en las grandes ciudades europeas o americanas. Hay que plantear por tanto políticas urbanas que permitan que la población pueda permanecer en el lugar donde vive.



## Índice de áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas citadas en el texto

Abiyán	Dubái	Nueva York
Abu Dabi	Ereván	Nairobi
Accra	Friburgo	Nápoles
Ahmedabad	Ginebra	Niamey
Argel	Guayaquil	Nuakchot
Amán	Hamburgo	Nueva Orleans
Ámsterdam	Hangzhou	Oslo
Atlanta	Hanói	Ottawa
Bamako	Harare	Ouagadougou
Bangalore	Haya (La)	París
Bangkok	Hyderabad	Porto Alegre
Barcelona	Estambul	Pune
Berlín	Yakarta	Quito
Beirut	Yeda	Rabat
Bilbao	Johannesburgo	Randstad
Bogotá	Karachi	Recife
Buenos Aires	Khulna	Rio de Janeiro
Brasilia	Las Vegas	Roma
Bruselas	Londres	Rosario
El Cairo	Los Ángeles	Róterdam
Ciudad del Cabo	Luanda	Salé
Caracas	Lagos	São Paulo
Casablanca	Leeds	Santiago de Chile
Chennai	Lima	Shanghái
Chicago	Macao	Singapur
Cleveland	Madrid	San Francisco
Copenhague	Manchester	Taipéi
Curitiba	Marrakech	Teherán
Daca	Marsella	Tel-Aviv
Dakar	Medellín	Tokio
Damasco	Metz	Toronto
Delhi	Ciudad de México	Túnez
Detroit	Milán	Valencia
Doha	Montreal	Yaundé
Duala	Bombay	

## Tabla de las ilustraciones

Fig. 1. Crecimiento urbano por hora de algunas áreas metropolitanas (Fuente: VisualCapitalist.com, 2015) 11

Fig. 2. Anuncios de los Juegos Olímpicos de 2024, Saint Denis (Fuente: A. Deboulet) 23

Fig. 3. Nuevas ciudades (o polos de crecimiento) y fecha de creación en el Randstad (fuente: Stead & Meijers, 2015) 25

Fig. 4. Publicidad de un barrio cerrado de una ciudad nueva en Cairo (A. Deboulet) 29

Fig. 5. Vista de Ciutat Meridiana, en la periferia de Barcelona (Pinterest) 30

Fig. 6: La distribución de los hogares más ricos (rentas superiores a 200.000 dólares) y más pobres (rentas inferiores a 25.000 dólares) en San Francisco (un punto=50 hogares) (Fuente: S. Lehman-Frisch & ABAG, 2015) 34

Fig. 7. Mercadillo en el sector Euro-Mediterráneo de Marsella; actividades a preservar (fuente: A. Deboulet) 40

Fig. 8. Las vías para ciclistas de Copenhague (Fuente: Carfree.fr) 48

Fig. 9. La repartición de los métodos de desplazamiento en Friburgo (Fuente: Ayuntamiento de Friburgo) 49

Fig. 10. Anuncio en el suelo en el metro de Buenos Aires recordando que es posible utilizar el wifi gratuito (Fuente: Delmas & Zuliani, Urbanistes du Monde, 2016) 50

Fig. 11. Basuras de San Francisco (Fuente: Sfpublishworks.org) 51

Fig. 12. El programa de agricultura urbana (PAU) en Rosario, un ejemplo de desarrollo sostenible (Fuente: Urban Agriculture Programme Rosario) 52

Fig.13. Las ocho nuevas ciudades representando las 2/3 partes de la superficie construida de Cairo (Fuente: David Sims. 2015. Egypt's Desert Dreams, Development or Disaster) 55

Fig. 14. La geografía de las desigualdades en Los Ángeles (Fuente: projects.scpr.org) 57

Fig.15. Impacto del aumento de un metro en el nivel del mar en Alejandría. Toda la línea costera y el área periurbana sumergidas bajo el agua (Fuente: flood.firetree.net) 59

Fig. 16. Consecuencia de las inundaciones en Guediawaye, en el norte de la región de Dakar (Fuente: Urbamonde) 60

Fig. 17. Jóvenes recolectando desperdicios en el distrito de Kampug Melayu, en Yakarta, después de las inundaciones de febrero de 2013 (Fuente: Espazium.ch) 61

Fig. 18. Vista del "triángulo de la muerte", en Nápoles, donde la tasa de incidencia de cáncer es mucho más elevada que la media nacional (Fuente: www.ulyces.com) 62

Fig. 19. Cuadro ilustrando el Buen Vivir (Fuente: otra-educacion.blogspot.fr) 63

Fig. 20. Portada del Plan de Desarrollo Local de Quito) 64

Fig. 21. Los Principios de la Carta de Medellín (Fuente: Instituto Social de la

Vivienda y del Hábitat, Alcaldía de Medellín 2014) 65

Fig. 22. Demolición del barrio de Kathpuli Colony (2700 hogares) en Delhi (Fuente: Shankare Gowda, 2017) 71

Fig. 23. ¿Qué son los Community Land Trust? (Fuente: parkdalecommunityeconomies.files.wordpress.com) 74

Fig. 24. Barrio autoconstruido en la ciudad de Pikine, periferia de Dakar (Fuente: A. Deboulet) 75

Fig. 25. Vista de São Paulo (Fuente: haikudeck.com) 79

Fig. 26. Skyline de Johannesburgo (Source: samsterwasi.files.wordpress.com) 80

Fig. 27. Vista de la estación de tren de Bombay (Fuente: http://globalnation.inquirer.net/) 82

Fig. 28. Vista de Santiago de Chile (Fuente: static.t13.cl) 84

Fig. 29. Vista de las calles de Toronto (Fuente: filmonselassie.com) 85

Fig. 30. Espectro de acciones de la sociedad civil con respecto a las autoridades públicas) 90

Fig. 31. Imágenes de una "table de quartier" (mesa de barrio) de Montreal (Fuente: tablesdequartiermontreal.org) 93

Fig. 32. Un atasco de tráfico en Delhi (Fuente: A. Deboulet) 96

Fig. 33. Transportes ligeros: diferentes versiones del Tutuk en Delhi (Fuente: A. Deboulet) 99

## BIBLIOGRAFÍA

Myriam Ababsa, « Public policies towards informal settlements in Jordan », in Myriam Ababsa, Baudouin Dupret et Eric Denis (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 259-283.

*A Bogotá, pendant une journée, seuls pieds et vélos sont autorisés I*, <http://www.mobilitedurable.org/innover-pour-demain/politiques-publiques/a-bogotapendant-une-journee-seulspieds-et-velos-sont-autorises.html>, consultado el 8 de enero de 2016.

Alberto Acosta et Esperanza Martinez (dir.), *El Buen Vivir - una Via Para El Desarrollo*, Quito, Abya-Yala, 2009.

Christophe Aguiton et Hélène Cabioc'h, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *Mouvements*, 2010, n° 63, no 3, p. 64-70.

Charles Ambrosino et Stéphane Sadoux, « Concilier privatisme et retour de la planification stratégique. L'exemple du projet de requalification de la péninsule de Greenwich, Londres », *Géocarrefour*, 2006, vol. 81, no 2, p. 143-150. American Planning Association, *Smart Cities and Sustainability Initiative*, 2015.

Tom Angotti, « La lutte pour le foncier et les pressions des fiduciaires piénières communautaires (Community Land Trusts) », in Yann Maury (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la*

*cite du xxi e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 30-54.

Alexandre Apsan Frediani et Rafaella Sivas Lima, *Habitat III National Reporting processes: locating the right to the city and the rôle of civil society*, University College London, 2015.

Jean-Philippe Attard, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts », *Mouvements*, 2013, vol. 74, no 2, p. 143-153.

Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.

Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, 2007, vol. 33, no 1, p. 89-104.

Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Paris, La documentation française, 2013.

Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée: genèse, adaptations et diffusions*, Gap, Yves Michel, 2010.

Brigitte Bariol-Mathais, *World Summit Climate and Territories Toward The COP21. Inspiring action for urban and regional planning.*, Lyon, FNAU, 2015.

Catherine Baron et Élisabeth Peyroux, « Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement », *Cahiers d'études africaines*, 2011, vol. 202-203, no 2, p. 369-393.

Augusto Barrera, « Proceso de urbanización y derecho

a la ciudad: insumos para la discusión de los desafíos en la construcción de la Agenda Urbana mundial », *CITE- FLACSO Ecuador*, 2016.

Pierre-Arnaud Barthel, « L'exportation au Maroc de la « ville durable » à la française », *Métropolitiques*, 2014.

Pierre-Arnaud Barthel, « Repenser les « villes nouvelles » du Caire : défis pour mettre fin à un développement non durable », *Égypte/Monde arabe*, 2011, no 8, p. 181-207.

Pierre-Arnaud Barthel, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, 2010, vol. 75, no 4, p. 121-135.

Pierre-Arnaud Barthel, « Arab Mega-Projects: Between the Dubai Effect, Global Crisis, Social Mobilization and a Sustainable Shift », *Built Environment*, 2010, vol. 36, no 2, p. 133-145.

Pierre-Arnaud Barthel, Valérie Clerc et Pascale Philifert, « La "ville durable" précipitée dans le monde arabe : essai d'analyse généalogique et critique », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 16-30.

Pierre-Arnaud Barthel, Agnès Deboulet et Marta Pappalardo, « Le « Caire 2050 » : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », in Antoine Le Blanc, Jean-Luc Piermay, Philippe Gervay-Lambony, Matthieu Giroud, Céline Pierdet et Samuel Rufat (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 295-314.

Pierre-Arnaud Barthel et Sylvie Jaglin (dir.), « Quartiers informels

d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine », *AFD - Conférences et séminaires*, 2013, no 7.

Marie J. Bouchard, « L'habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années », *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 2009, no 313, p. 58-70.

Einar Braathen, « Settlement stories II. Communities' responses », in Véronique Dupont, David Jordhus-Lier, Catherine Sutherland et Einar Braathen (dir.), *the Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 144-163.

Rachel Brahinsky, Miriam Chion et Lisa Feldstein, « Réflexions sur le Community Planning à San Francisco », *Justice Spatiale - Spatial Justice*, 2013, no 5.

Elise Braud, « Derrière les murs, l'écho de Tahrir : le Caire et ses compounds, une fragmentation à nuancer », in *Villes arabes, cités rebelles*, Editions du Cygne, 2015.

Michelle Buckley et Adam Hanieh, « Diversification by Urbanization: Tracing the Property-Finance Nexus in Dubai and the Gulf », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, no 1, p. 155-175.

C40, *C40: Tokyo's Urban Cap-and-Trade Scheme Delivers Substantial Carbon Reductions*, [http://www.c40.org/case\\_studies/tokyo-s-urbancap-and-trade-scheme-deliverssubstantial-carbon-reductions](http://www.c40.org/case_studies/tokyo-s-urbancap-and-trade-scheme-deliverssubstantial-carbon-reductions), consultado el 24 de febrero de 2016.

C40, *Copenhagen: CPH Climate Plan 2025*, <http://www.c40>.

[org/profiles/2013-copenhagen](http://org/profiles/2013-copenhagen), consultado el 19 de febrero de 2016.

Yves Cabannes, « Les budgets participatifs en Amérique latine », *Mouvements*, 2006, vol. 5, no 47-48, p. 128-138.

Teresa Caldeira et James Holston, « Participatory urban planning in Brazil », *Urban Studies*, 2014.

Roberto Camagni, Maria Cristina Gibelli et Paolo Rigamonti, « Forme urbaine et mobilité : les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 2002, no 1, p. 105-139.

Ana Campoy, « Mexico City Looks to Gondolas to Relieve Traffic Congestion », *CityLab*, 2015.

Carfree, *Les autoroutes cyclables de Copenhague - carfree.fr*, <http://carfree.fr/index.php/2012/09/24/les-autoroutescyclables-de-copenhague/>, consultado el 19 de febrero de 2016.

Claire Carriou, Olivier Ratouis et Agnès Sander, « Effervescences de l'habitat alternatif », *Métropolitiques*, 2012.

Chiara Carrozza, « Gruppi di interesse e politiche dei servizi pubblici locali. Alcune note preliminari », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2011, no 2.

David Caubel, « Politique de transports et accès à la ville pour tous : une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise » Thèse de doctorat, Université Lyon 2, 2006.

Frédéric Cazenave et Jérôme Porier, « Propriétaires à tout prix »,

*Le Monde Argent et Placements*, 18/09/2015.

Pablo Vega Centeno et Sara Lafosse, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, vol. 90, no 3, p. 39-56.

Consejo Mundial de CGLU, Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, 2011.

Kam Wing Chan, « China, Internal Migration », in *The Encyclopedia of Global Migration*, Blackwell Publishing, 2013.

Greig Charnock, Thomas F. Purcell et Ramon Ribera-Fumaz, « City of Rents: The limits to the Barcelona model of urban competitiveness », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, no 1, p. 198-217.

Florence Chilaud, « La densification résidentielle à Los Angeles » Mémoire de Master 2 Recherche, Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, Nanterre, 2015.

Damaly Chum, Maël Gendron et Sophie Leguillon, « Grand Paris : pour une métropole vraiment métropolitaine - Métropolitiques », 2013.

Oumar Cissé et Moustapha Sèye, « Flooding in the suburbs of Dakar: impacts on the assets and adaptation strategies of households or communities », *Environment and Urbanization*, 2015.

Cities Alliance, *Climate migration drives slum growth in Dhaka*, 2011.

- John Clarke, Kathleen M. Coll et Evelina Dagnino, *Disputing Citizenship*, Policy Press, 2014.
- Valérie Clerc-Huybrechts, *Les quartiers irréguliers de Beyrouth: Une histoire des enjeux fonciers et urbanistiques dans la banlieue sud*, Presses de l'Ifpo, 2009.
- Coalition montréalaise des tables de quartier, *Mémoire déposé à la commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal*, Montréal, 2014.
- Nir Cohen et Talia Margalit, « 'There are Really Two Cities Here': Fragmented Urban Citizenship In Tel Aviv », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 39, no 4, p. 666-686.
- Collectif, *Avis rendu par la conférence de consensus des 4 et 5 septembre 2015 « Faut-il financer la démocratie participative initiée par les citoyens ? Comment ? Pour quel projet ? » organisée par la coordination Pas sans nous*, Paris, 2015.
- Jean-Baptiste Comby, « À propos de la dépossession écologique des classes populaires », *Savoir/Agir*, 2015, vol. 33, no 3, p. 23-30.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, *Rapport Brundtland. Notre avenir à tous*, 1987.
- Cop 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », 2015.
- Alessandro Coppola, « A Cleveland model? », *Métropoles*, 2014, no 15.
- Colin Crouch et Patrick Galès (Le), « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, 2012, vol. 3, no 19, p. 405-419.
- Pierre Dardot et Christian Laval, *Commun*, Paris, La Découverte, 2014.
- Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino et Jean-Pierre Palisse, *Comment encourager l'intensification urbaine ?*, IAU -IDF, 2009.
- Ayona Datta, Peter Hopkins et Dr Rachel Pain, *The Illegal City: Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*, New edition., Ashgate Publishing Limited, 2012.
- Jérémy Daussin-Charpantier, « Donnons les moyens financiers aux villes de répondre aux ODD », *Ideas4development.org*, 2015.
- Thomas Dawance et Cécile Louey, « Le "Community Land Trust" de Bruxelles: quand l'Europe s'inspire des États-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l'habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative », in Yann Maury (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cite du XXI<sup>e</sup> siècle*, Chairecoop, 2014, p. 133-146.
- Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016.
- Agnès Deboulet, « Villes globales convoitées et inégalités », *Idees économiques et sociales*, 2012, N° 167, no 1, p. 37-47.
- Agnès Deboulet, « Secure land tenure? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt », in Myriam Ababsa, Baudouin Dupret et Eric Denis (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 203-226.
- Agnès Deboulet et Mona Fawaz, « Contesting the legitimacy of urban restructuring and highway's in Beirut's irregular settlements », in Anne Raffin et Davis (dir.), *Bloomington, Indiana University Press*, 2011, p. 117-151.
- Agnès Deboulet et Christine Lelévrier, *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, PUR, 2014.
- Philippe Lavigne Delville, « La réforme foncière rurale au Bénin », *Revue française de science politique*, 2010, vol. 60, no 3, p. 467-491.
- Philippe Lavigne Delville et Alain Durand-Lasserve, *Gouvernance des droits et sécurisation des droits dans les pays du sud. Live blanc des acteurs français de la coopération*, AFD, 2009.
- Taotao Deng et John D. Nelson, « Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature », *Transport Reviews*, 2011, vol. 31, no 1, p. 69-96.
- Eric Denis, « Du village au Caire, au village comme au Caire », *Égypte/Monde arabe*, 2001, no 4-5, p. 225-253.
- Camille Devaux, « De l'expérimentation à l'institutionnalisation : l'habitat participatif à un tournant? », *Métropolitiques*, 2012.
- Sophie Didier, Elisabeth Peyroux et Marianne Morange, « The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, no 5, p. 915-935.
- David Dodge, « Right To The City-NYC's Policy Platform and condo conversion campaign : grassroots visioning and policies for the future of New York City », *Les Cahiers d'architecture*, 2013, no 9, p. 265-282.
- Emilie Doré, Domingo Tita Sihuy Maravi et Alicia Huamantínco, « Divisions sociales dans la périphérie de Lima : entre ségrégation et partage des espaces », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 101-114.
- Elisabeth Dorier-Apprill et Philippe Gervais-Lambony, *Vies citadines*, Paris, Belin, 2007.
- Eric Duchemin (dir.), *Agriculture urbaine: aménager et nourrir la ville*, Montréal, Vertigo, 2013.
- Frédéric Dufaux et Pascale Philibert, *Justice spatiale et politiques territoriales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2013.
- Véronique D.n. Dupont, « The Dream of Delhi as a Global City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, no 3, p. 533-554.
- Alain Durand-Lasserve et Etienne Le Roy, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, AFD, 2012.
- Alice Ekman, « La pauvreté dans les villes chinoises : le cas des migrants », *CERISCOPE Pauvreté*, 2012.
- Carlos Escalante Estrada, « Selfhelp settlement and land policies in peruvian cities », in Véronique Dupont, David Jordhus-Lier, Catherine Sutherland et Einar Braathen (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 56-58.
- Philippe Estèbe, « Entretien avec... », *La tribune des petites villes*, N°206, 2017.
- Susan S. Fainstein, « Justice spatiale et aménagement urbain », *JSSJ*, 2009, no 1.
- Ivonne Farah et Luciano Vasapollo (dir.), *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, La Paz, CIDES - UMSA, 2011.
- Jihad Farah et Jacques Teller, « De la territorialisation des controverses : métropolisation, déterritorialisation et (re) territorialisation à Beyrouth », *Métropoles*, 2015, no 16.
- Edesio Fernandes, *Regularization of informal settlements in latin america*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- João Sette Whitaker Ferreira (dir.), *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*, São Paulo, FUPAM : LABHAB, 2012.
- Sarah Folléas, « Les coopératives de logements en Uruguay », *Métropolitiques*, 2015.
- Philippe Gervais-Lambony, *De Lomé à Harare: le fait citadin : images et pratiques des villes africaines*, KARTHALA Editions, 1994.
- Patrick Galès (Le), « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée., Presses de Sciences Po, 2010, p. 299-308.
- Philippe Gervais-Lambony, Claire Benit-Gbaffou, Jean-Luc Piermay, Alain Musset et Sabine Planel, *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*, Paris, Karthala, 2014.
- Cynthia Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 2010, no 73, p. 25-33.
- Alan Gilbert, « Informalité, immobilier locatif et logement dans les pays du Sud global », in *les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016.
- Alan Gilbert, « The Return of the Slum: Does Language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, vol. 31, no 4, p. 697-713.
- Muriel Girard, « Ce que nous apprend le patrimoine de l'État et de la société turque : vue d'ensemble sur ce numéro double », *European Journal of Turkish Studies*, 2014, no 19.
- Muriel Girard, *Recomposition du monde artisanal et mutations urbaines au regard des mises en patrimoine et en tourisme au Maghreb et au Moyen-Orient (Fès, Istanbul, Alep)*, Thèse de Doctorat, 2010.
- Laurent Gobillon, Harris Selod et Yves Zenou, « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies*, 2007, vol. 44, no 12, p. 2401-2427.
- Xavier Godard, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *REM. Revue de l'économie méridionale*, 2005, vol. 53, no 209-10, p. 99-114.

- Edward G. Goetz, « Where Have All the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Cities », *Journal of Urban Affairs*, 2011, vol. 33, no 3, p. 267-287.
- Andre Gorz, *Ecologie et politique*, [Nouv. éd. augm. et remaniée, précédé de : *Ecologie et liberté*], Paris, Seuil, 1974.
- Steve Graham et Simon Marvin, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London ; New York, Routledge, 2001.
- Eduardo Gudynas, « Développement, droits de la Nature et Bien Vivre : l'expérience équatorienne », *Mouvements*, 2011, vol. 68, no 4, p. 15-37.
- Maëlle Guillou et Justine Peullemeulle, « Energies citoyennes dites-vous ? Quand les énergies renouvelables citoyennes sont moteurs d'une transition sociétale [Did you say people power? When Citizen- Managed Renewables Drive Societal Transition] », in Viviana Varin et Julien Woessner (dir.), *Climat: Subir ou choisir la transition? [The Climate: Active Transition or Change Inflicted?]*, Passerelle n°15, 2015, p. 129-135
- Habitat International Coalition, *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, experiencias y propuestas*, 2011
- Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.
- Philippe Hamman, « La mobilité dans la "ville durable" : la construction de l'évidence du Tramway par des dynamiques transactionnelles », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2013, vol. 13, no 1.
- Mona Harb et Sami Atallah, *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, Beyrouth, The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.
- David Harvey, *Le capitalisme contre le droit à la ville*, 2011
- James Holston, « Insurgent citizenship of global urban peripheries », *City and Society*, 2009, vol. 21, no 2, p. 245-267.
- Fernando Huanacuni Mamani, *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas.*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, 2010.
- Marie Huchzermeyer et Aly Karam, *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, Claremont, Juta and Company Ltd, 2006.
- Initiative montréalaise de soutien au développement social local, *Initiative montréalaise de soutien au développement social local. Des quartiers où il fait bon vivre! Cadre de référence*, Montréal, 2015.
- International Transportation Forum, *Low-Carbon Mobility or Mega Cities. What Different Policies Mean for Urban Transport Emissions in China and India*, 2016.
- Isvimed, *La charte de Medellín. Sur l'avenir humain des villes du monde*, Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía de Medellín - Isvimed., 2014.
- Sylvy Jaglin, « Étalement urbain, faibles densités et « coûts » de développement », *Flux*, 2010, vol. 79-80, no 1, p. 6-15.
- Bernard Jouve, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, no 2, p. 317-337.
- Niovi Karathodorou, Daniel J. Graham et Robert B. Noland, Estimating the effect of urban density on fuel demand », *Energy Economics*, 2010, vol. 32, no 1, p. 86-92.
- Adriana Kemp, Henrik Lebuhr et Galia Rattner, « Between Neoliberal Governance and the Right to the City: Participatory politics in Berlin and Tel Aviv », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 39, no 4, p. 704-725.
- Hind Khedira et Jérémie Molho, Synthèse des travaux, Projet « Villes Intelligentes, *Urbanistes du Monde*, 2016
- Kees Koonings et Dirk Kruijt, *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*, London; New York, Zed Books, 2009.
- Adrien Krauz, « Les villes en transition, l'ambition d'une alternative urbaine », *Métropolitiques*, 2014.
- John Krinsky, « Dix problèmes à résoudre pour un futur différent: la mise en place d'une fiducie foncière communautaire (CLT) à New York », in Yann Maury (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXI<sup>e</sup> siècle*, Chairecoop, 2014, p. 80-105
- Shekhar Krishnan, « Les espaces de Mumbai à l'ère postindustrielle », *Mouvements*, 2005, vol. 3, no 39-40, p. 31-39.
- Claire Laborey et Marc Evreux, *Mainmise sur les villes*, Arte France, Chamaerops Productions, 2015.
- Antoine Lagneau, « La ville vue par... Quartiers en transition », *Mouvements*, 2013, vol. 74, no 2, p. 91-100.
- Stéphanie Tawa Lama-Rewal, « La démocratie locale dans les métropoles indiennes », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial*, 2007, no 4, p. 131-144.
- Simon Langellier, « Que restet-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », *Le Monde diplomatique*, 10/2011 p.
- Romain Leclercq, « Vers un « urbanisme critique » ? » Rapport de stage au sein de la Fédération Sénégalaise des Habitants, Institut Français d'Urbanisme, Mame-la-Vallée, 2015.
- Christian Lefèvre, « Les défis de la gouvernance », Paris, Mairie de Paris, 2012.
- Sonia Lehman-Frisch, « San Francisco, métropole inégale », *La vie des idées*, 2015.
- Henri Lefèvre, *Le Droit à la Ville*, 1967
- Le nouvel observateur, « le marché immobilier africain en plein essor », 20 febrero de 2013. Enlace: <http://tempsreel.nouvelobs.com/immobilier/monde/20130219.OBS9358/le-marche-immobilier-africain-enplein-essor.html>
- Luis Antonio Lindau, Dario Hidalgo et Daniela Facchini, « Curitiba, the Cradle of Bus Rapid Transit », *Built Environment*, 2010, vol. 36, no 3, p. 274-282.
- Ernesto Lopez-Morales, « Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large-Scale Urban Renewal in Santiago de Chile », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, no 2, p. 330-357.
- Dominique Lorrain, « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21<sup>e</sup> siècle. », *EspacesTemps.net*, 2013.
- Fabrizio Maccaglia et Sylviane Tabarly, *Gouvernance territoriale et gestion des déchets : l'exemple de la Campanie (Italie)*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/DevDur/DevDurDoc8.htm>, consultado el 7 de enero de 2016.
- Brigitte Mazière, « Penser et aménager les agglomérations urbaines : quelques exemples de métropoles européennes », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2009, vol. 56, no 4, p. 72-79.
- Helena Menna-Barreto Silva, « São Paulo : la difficile gestion d'une inégalité croissante », in *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris, IRD Orstom, 2000, p. 401-405.
- Guy Di Méo, « L a métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 2010, Vol. 74, no 3, p. 23-38.
- Paul Métro, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine », in Tommaso Vitale, Christian Lefevre et Nathalie Roseau (dir.), *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'œil d'or, 2013, p. 7-19.
- Ciudad de México, *Declaración de Gobiernos Locales por el Derecho a la Ciudad*, 2015
- Timothy Mitchell et David Sims, *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster? The American University in Cairo Press*, 2015.
- Jérôme Monnet, « L'ambulantage : Représentations du commerce ambulante ou informel et métropolisation », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2006.
- Jérôme Monnet, « Le commerce de rue, ambulante ou informel et ses rapports avec la métropolisation : une ébauche de modélisation », *Autrepart*, 2006, vol. 3, no 39, p. 93-109.
- Sophie Moreau et Yvette Veyret, « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, 2009, vol. 665-666, no 1, p. 35-60.
- Catherine Morency, *Mobilité durable : définitions, concepts et indicateurs*, Forum Vies Mobiles, 2012.
- Hicham Mouloudi, « Les effets de la participation des habitants et des élus locaux sur le processus décisionnel relatif aux projets d'aménagement des fronts d'eau de Rabat entre expertise technique et revendications politiques », in *Actes des 3èmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, 2013, p. 30.
- Ramon Munoz-Raskin, « Walking accessibility to bus rapid transit: Does it affect property values? The case of Bogotá, Colombia », *Transport Policy*, 2010, vol. 17, no 2, p. 72-84.

- Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, AVHRC/34/51, 18 janvier 2017.
- Jules Naudet, « La portée contestataire des études postcoloniales. Entretien avec Jacques Pouchepadass », *La vie des idées*, 2011.
- Françoise Navez-Bouchanine, *Effets sociaux des politiques urbaines. L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat; Paris; Tours, Karthala, 2012.
- Françoise Navez-Bouchanine, « Les nouvelles voies de la négociation dans les politiques de résorption des bidonvilles au Maroc. Entre recasement et accompagnement social », in Françoise Navez-Bouchanine et Agnès Deboulet (dir.), *Effets sociaux des politiques urbaines: l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat, France, Maroc, Centre Jacques Berque, 2012, p. 167-190.
- Héloïse Nez, « Le budget participatif : un outil de justice sociale ? », *Millenaire 3, Modes d'action*, 2014.
- Pierre Nobis, « Comprendre l'économie collaborative », *Thot Cursus*, 2014.
- Valérie November, Marion Penelas et Pascal Viot, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romanes, 2011.
- OECD, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD, 2012.
- OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, 2006.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Mieux vivre dans la ville : le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Éditions OCDE, 2002.
- Organisation des Nations-Unies, Conseil des droits de l'homme, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, 2017, 35ème session.
- Fernando Diaz Orueta et Susan S. Fainstein, « The New Mega-Projects: Genesis and Impacts », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no 4, p. 759-767.
- Jaime Palomera, « How Did Finance Capital Infiltrate the World of the Urban Poor? Homeownership and Social Fragmentation in a Spanish Neighborhood », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, no 1, p. 218-235.
- John Parkin, *Cycling and Sustainability*, Cambridge, Emerald Group Publishing, 2012.
- Afroza Parvin, Alam Ashraful et Rumana Asad, « Climate Change Impact and Adaptation in Urban Informal Settlements in Khulna: A uilt Environmental Perspective », *ClimbUrb International Workshop, ClimbUrb International Workshop*, on Living in Low-income Urban Settlements in an Era of Climate Change: Processes, Practices, Policies, and Politics, 9-10, 2013, The University of Manchester.
- Jean-François Pérouse, « Istanbul, entre Paris et Dubaï : mise en conformité « internationale », nettoyage et résistances », in Isabelle Berry-Chikhaoui, Agnès Deboulet et Laurence Rouleau-Berger (dir.), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris, La Découverte, 2007, p. 31-62.
- Piermay, « Introduction », in Antoine Le Blanc, Jean-Luc Piermay, Philippe Gervay-Lambony, Matthieu Giroud, Céline Pierdet et Samuel Rufat (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014.
- Edgar Pieterse, « Urban Governance and Legislation », in *World Cities Report*, United Nations Human Settlements Programme, 2015, p. 34.
- Amélie Pinel, « Lorsque le Sud innove en matière durable. Le projet de transport en commun d'Amman », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 31-42.
- Thomas Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 2013.
- Guillaume Poirer, « La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada) », *Annales de géographie*, 2011, vol. 681, no 5, p. 509.
- Populaire, Précaire ? – Regards croisés sur un habitat majoritaire - cités territoriales gouvernance*, <http://www.citego.info/?-Populaire-Precaire-Regardscroises-#tabs-2>, consultado el 7 de enero de 2016.
- Marie-France Prévôt-Schapira, « Les villes du sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence ? », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 33-41.
- Aurélié Quentin, « La politique du logement en Équateur : de la bonne gouvernance au Buen Vivir, un tournant postnéolibéral ? », *Cahier des Amériques Latines*, p. 53-73
- United Nations, *The New Urban Agenda*, Quito, 2016
- United Nations Human Settlements Programme, *Leveraging Density: Urban Patterns for a Green Economy*, Nairobi, 2012.
- Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et Ana Lúcia Britto, « Démocratie locale et gouvernance métropolitaine. Le cas de Rio de Janeiro », in *De la ville à la métropole : Les défis de la gouvernance*, Paris, L' Oeil d'Or, 2013.
- Omar Razzaz, *Why and how property matters to planning, American University in Beirut*, 2014.
- Vincent Renard, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008, vol. 1, no 148, p. 106-117.
- Vincent Renaud, « Fabrication et usage des écoquartiers français. Éléments d'analyse à partir des quartiers De Bonne (Grenoble), Ginko (Bordeaux) et Bottière-Chénaie (Nantes) », Institut national des Sciences Appliquées de Lyon, Lyon, 2012.
- Stefan Reyburn, « Les défis et les perspectives de l'agriculture urbaine », *Environnement Urbain*, 2012, vol. 6, p. III - VI.
- Doyle Rice, « New York City flood risk rising due to climate change », *USA TODAY*, 28/09/2015.
- Nicolas Rio, « Le mythe des « clusters » du Grand Paris », *Métropolitiques*, 2014.
- Sylvie Ritmanic, « A la recherche de la métropole solidaire. Contribution pour Habitat III », 2015.
- Jean Rivelois, « La planification urbaine à l'épreuve de la culture politique. Une ville en développement : Guadalajara (Mexique) », *Tiers-Monde*, 1995, vol. 36, no 141, p. 67-85.
- Sandrine Rui, « Démocratie participative », in Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, François Chatauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre et Dominique Salles (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.
- Mina Saïdi-Sharouz, *Le Téhéran des quartiers populaires: transformation urbaine et société civile en République islamique*, Paris, Karthala, 2013.
- Saint-Denis et Aubervilliers, *Déclaration de la première rencontre mondiale des pouvoirs locaux pour le droit à la ville*, 2012
- Saskia Sassen, *Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale*, Paris, Editions Gallimard, 2016.
- Saskia Sassen, « L'archipel des villes globales », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, 2009, vol. 17, no 12, p. 12.
- Saskia Sassen, *The Global City - New York, London, Tokyo*, 2e éd., Princeton, N.J., Princeton University Press, 2001.
- David Satterthwaite, « Trouver une place en ville : un réexamen des sous-marchés du logement pour les personnes à faible revenu », in Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016.
- David Satterthwaite, *Sustainable cities – and how cities can contribute to sustainable development*, United Cities and Local Governments, 2015.
- David Satterthwaite, « The political underpinnings of cities' accumulated resilience to climate change », *Environment and Urbanization*, 2013, vol. 25, no 2, p. 381-391.
- David Satterthwaite, « How urban societies can adapt to resource shortage and climate change », *Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 2011, vol. 369, no 1942, p. 1762-1783.
- Marie-Hélène Sa Vilas Boas, « Politiser les « différences » : les rapports sociaux en débat au sein des conférences municipales des femmes de Recife », *Participations*, 2015, vol. 12, no 2, p. 139-165.
- Shobhan Saxena, « Simply Sao Paulo: How a 'Communist' Mayor is Making a City Smart for its People », *The Wire*, 2015.
- Emilia Schijman, « Usages, pactes et « passes du droit » », *Déviance et Société*, 2013, Vol. 37, no 1, p. 51-65.
- Nora Semmoud, « Clair-obscur » de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger », *Les Cahiers d'EMAM Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, 2015, no 26.
- Qing Shen, « Urban transportation in Shanghai, China: problems

and planning implications », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1997, vol. 21, no 4, p. 589-606.

David Sims, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012.

Sylvain Souchaud et Marie-France Prévôt-Schapira, « Introduction : Transitions métropolitaines en Amérique latine : densification, verticalisation, étalement », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, N° 90, no 3, p. 5-16.

Rob Swart, Jaume Fons, Willemien Geertsema, Bert van Hove, Mirko Gregor, Miroslav Havranek, Cor Jacobs, Aleksandra Kazmierczak, Kerstin Krellenberg, Christian Kuhlicke et Lasse Peltonen, *Urban Vulnerability Indicators. A joint report of ETC-CCA and ETC-SIA*, European Topic Centre on Climate Change Impacts, Vulnerability and Adaptation, 2012.

Dominic Stead et Evert Meijers, *Urban Planning and Transport Infrastructure Provision in the Randstad, Netherlands. A Global City Cluster*, International Transport Forum/OECD, 2015.

Michael Storper, Thomas Kemeny, Naji Makarem, Taner Osman, Storper Michael, Kemeny Thomas, Makarem Naji et Osman Taner, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Stanford, California, Stanford University Press, 2015.

Catherine Sutherland, Einar Braathen, Véronique Dupont et David Jordhus-Lier, « *Policies towards substandard settlements* », in Véronique Dupont, David Jordhus-Lier, Catherine Sutherland et Einar

Braathen (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 49-78.

Sylviane Tabarly, *Mégapoles et risques en milieu urbain. L'exemple d'Istanbul*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/Risque/RisqueDoc6.htm>, consultado el 10 de noviembre de 2015.

Olivier Toutain et Virginie Rachmuhl, « Evaluation et impact du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc », *Ex-post*, AFD, 2014, no 55.

Tadamun, « Investigating Spatial Inequality in Cairo », *Tadamun*, 2015.

Tadamun, « Paving the Streets of Mit'Uqba », *Tadamun*, 2013.

Pauline Texier, Monique Fort et Franck Lavigne, « Réduction des risques d'inondation à Jakarta : de la nécessaire intégration d'une approche sociale et communautaire dans la réduction des risques de catastrophe », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2010, vol. 4, p. 551-570.

The EcoTipping Points Project, *Germany - Freiburg - Green City*, <http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainabilitytransportation-energy-greeneconomy.html>, consultado el 17 de febrero de 2016.

Jacques-François Thisse, « Le développement inégal des régions : l'apport de la nouvelle économie géographique », *Idées économiques et sociales*, 2012, no 167, p. 26-36.

Jean-François Tribillon, « Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine », Montréal, 2012.

Olivier Truc, « Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente », *Le Monde*, 20/11/2015.

Un-Habitat, *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements*, New York, Routledge, 2013.

United Nations, *World Urbanization Prospects*, 2014.

United Nations Human Settlements Programme, *Integrating Climate Change into City Development Strategies (CDS)*, 2015.

United Nations Human Settlements Programme, « *Background paper* », 2014.

Gilles Van Hamme et Mathieu Van Criekingen, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », *Métropoles*, 2012, no 11.

Julien Vanhulst et Adrian E. Beling, « Buen vivir et développement durable : rupture ou continuité ? », *Ecologie & politique*, 2013, vol. 46, no 1, p. 41-54.

Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires - L'économie d'archipel*, 2e édition, Presses Universitaires de France, 2014.

Sandra Moatti, « L'industrie est dans les métropoles ! », *L'Économie politique*, 2015, vol. 68, no 4, p. 7-19.

Yvette Veyret et Bernard Chocat, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles | La Jaune et la Rouge », *La jaune et la rouge*, 2005, no 606.

Yvette Veyret, Jacqueline Jalta et Michel Hagnerelle, *Développements durables : Tous les enjeux en 12 leçons*, Paris, Editions Autrement, 2010.

Tommaso Vitale, « La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia: arene deliberative e processi di coordinamento », in Giuliana Carabelli et Carla Facchini (dir.), *Il modello Lombardo di welfare: continuità, riassetamenti, prospettive*, Milan, FrancoAngeli, 2011, p. 139-158.

Ya Ping Wang, Lei Shao, Alan Murie et Jianhua Cheng, « The Maturation of the Neo-liberal Housing Market in Urban China », *Housing Studies*, 2012, vol. 27, no 3, p. 343-359.

Paul Watt, « 'This Place Is Post-Something' – London's Housing In The Wake Of The Grenfell Tower Fire », *City*, 2017.

Paul Watt, « Housing stock transfers, régénération and state led gentrification in London », *Urban Policy and research*, 2009, p. 229-242.

Kam Wing Chan, « China, Internal Migration », in *The Encyclopedia of Global Migration*, Blackwell Publishing, 2013.

Justin Worland, « Why New York City Flood Risk Is On The Rise », *Time*, 2015, 28/09/2015.

World Bank, *Reshaping Economic Geography*, 2009.

Marie-Hélène Zérah, « Mumbai ou les enjeux de construction d'un acteur collectif », in *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 139-214.

Alphonse Yapi-Diahou, et Adjoba-Marthe Koffi-Didia, « La production du sol à Abidjan : du monopole du privé », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 385-396.



