

Junio de 2017

# ÁREAS METROPOLITANAS COMPETITIVAS Y HORIZONTES DE JUSTICIA ESPACIAL

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

Agnès Deboulet (coord.), con Cyprien Butin y Jeanne Demoulin

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

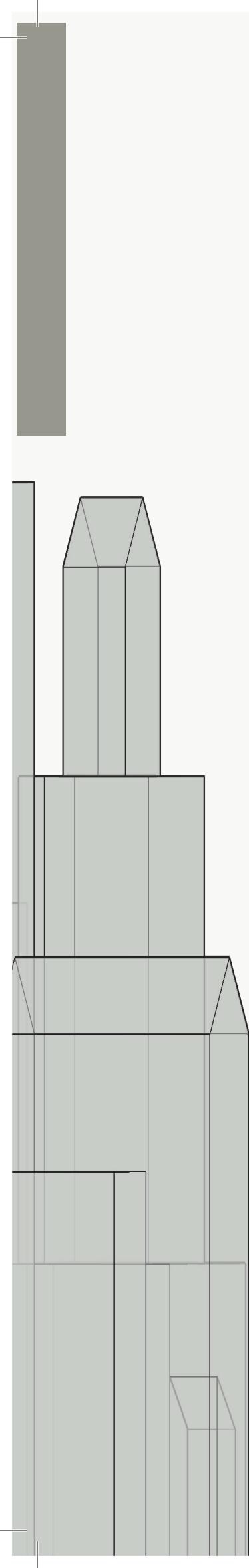
### Resumen ejecutivo

La versión completa del informe está disponible en la web  
<https://www.uclg-cisdp.org>, en la sección ‘Publicaciones’.

La versión integral del texto del que se sacó el presente resumen fue realizado en como una contribución al Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de CGLU. Este informe se benefició de los intercambios con gobiernos locales miembros de CGLU, en particular los de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, en ocasión de seminarios de trabajo o de entrevistas individuales. Su contenido fue parcialmente integrado al Capítulo sobre *Areas Metropolitanas : La complejidad de la era metropolitana*.

# INTRODUCCIÓN

## LAS ÁREAS METROPOLITANAS, LUGAR DE VIDA DE UN CUARTO DE LA HUMANIDAD



Aunque la urbanización es un fenómeno innegable de este principio de siglo, con el 54% de la población definida como urbana y el 25% habitando en áreas metropolitanas<sup>1</sup>, estas suelen ser presentadas de manera opuesta y antagónica: por un lado, la ciudad inmensa, origen de todos los males, generadora de marginalidad; por el otro, la ciudad como espacio de oportunidades. En efecto, las áreas metropolitanas concentran la mayoría del producto interior bruto (PIB) de los Estados, lo que ha dado lugar a una doble dinámica: por un lado, la competición entre ciudades a nivel nacional e internacional se convierte en tendencia dominante; por el otro, las áreas metropolitanas buscan poner de relieve su poder político y económico, como ilustra la existencia de diversas iniciativas de agrupación internacional de gobiernos locales –a veces incluso haciéndose la competencia entre ellas.

---

<sup>1</sup> Para mayor claridad, las ciudades vienen definidas en este informe como áreas urbanizadas de más de un millón de habitantes. La proporción de población urbana alcanzará el 66% según las proyecciones demográficas, que también apuntan a que el grueso de este crecimiento se producirá en las regiones menos urbanizadas, especialmente África y Asia.

Este estudio tiene como objetivo trazar una descripción realista de la gran variedad actual de procesos de urbanización y de gestión urbana. A título de ejemplo, a pesar de que la mayoría de las áreas metropolitanas generan importantes tasas de crecimiento demográfico que han llegado incluso a doblar su población en 20 años, hay otras que se encuentran en “retroceso” y asisten al cierre de sus industrias y al despoblamiento.

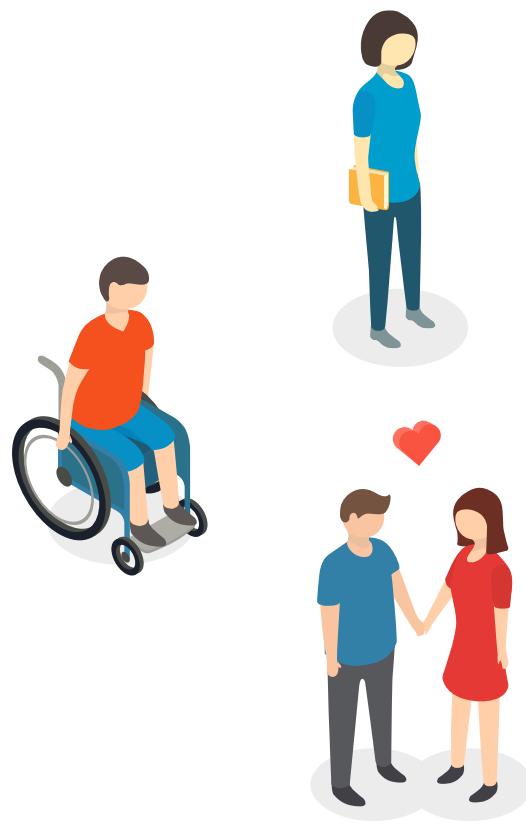
En este contexto, las megaciudades<sup>2</sup> son especialmente relevantes a causa de sus dificultades para definir una nueva urbanidad y para asegurar una calidad de vida satisfactoria para todas y todos, especialmente en los territorios de las periferias populares – que son los que más rápido crecen y los que tienen los recursos más limitados.

Además, las áreas metropolitanas se encuentran en un momento definitorio, en el que actores diversos, como los gobiernos locales, están empezando a cuestionar los **modos de conciliación entre competitividad y equilibrio social**. En este informe iremos más allá, mostrando que los **objetivos de competitividad implican importantes riesgos de fragilización social y económica, y exacerbán las contradicciones sociales y espaciales en las áreas metropolitanas**.

Al mismo tiempo, las áreas y regiones metropolitanas tienen ventajas importantes, especialmente en materia de oferta de empleo y de producción de bienes culturales y educativos, que compensan en parte las dificultades del día a día. Además, las áreas metropolitanas se encuentran en primera fila para proponer rápidamente soluciones viables y alternativas al consumo de energías fósiles, y no solo corregir las externalidades negativas del proceso de urbanización.

<sup>2</sup> Se consideran como mega-ciudades las áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes.

En este informe postulamos que el área metropolitana es un bien común que debe ser compartido. Asimismo, la toma de conciencia de **las ventajas de la solidaridad urbana para el área metropolitana, entre ciudad central y periferias**, es indispensable y urgente para permitir el control de la expansión del territorio urbano, y para hacer frente a los desafíos ambientales y sociales que piden nuevas formas de planificación. Estos retos deben ser abordados partiendo de las experiencias muy diferentes de los barrios, ciudades y territorios urbanos del área metropolitana, considerando los rápidos cambios a las que se enfrenta y la multiplicidad de tensiones –desigualdades y desafíos medioambientales– que de ahí resultan.



## **UN HILO CONDUCTOR: LA JUSTICIA ESPACIAL**

La idea de justicia, y en particular de justicia espacial, está en el corazón de esta refundación urbana permitiendo pensar un porvenir para todas y todos en un área metropolitana preocupada por el buen vivir.

Este principio de lectura de la sociedad sigue los trabajos de Henri Lefebvre –a quien debemos la noción de “derecho a la ciudad”–, vía los investigadores fundadores de la revista en línea “Justice spatiale/spatial justice”<sup>1</sup>. Tal principio sugiere que toda inversión con una dimensión espacial puede generar más o menos justicia o injusticia, y que la acción pública debe estar atenta a las discriminaciones y las desigualdades espaciales que esta inversión pueda vehicular. También tiene que contrarrestar los efectos de las políticas competitivas implementadas de forma general en la mayoría de áreas metropolitanas desde décadas, con especial atención a las crecientes desigualdades espaciales y sociales. Las políticas públicas pueden empezar también a encontrar modelos alternativos.

Así, esta contradicción entre competitividad y justicia social atraviesa las tres partes constituyentes de este estudio, basadas en la voluntad de exponer los debates actuales sobre las diversas realidades y políticas metropolitanas, exponer los riesgos a que están asociados, y proponer algunas alternativas.

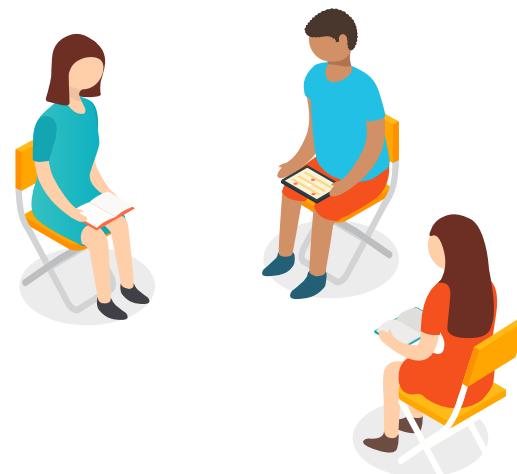
---

<sup>1</sup> Entre ellos, los miembros del Comité científico de este informe, Frédéric Dufaux, Aurélie Quentin, Philippe Gervais-Lambony, Pascale Philifert, miembros del centro de investigación LAVUE.

La **primera parte** expone las contradicciones entre economías urbanas cada vez más orientadas a la atracción y a la puesta en competencia de territorios metropolitanos, y una distribución desigual de los recursos generados.

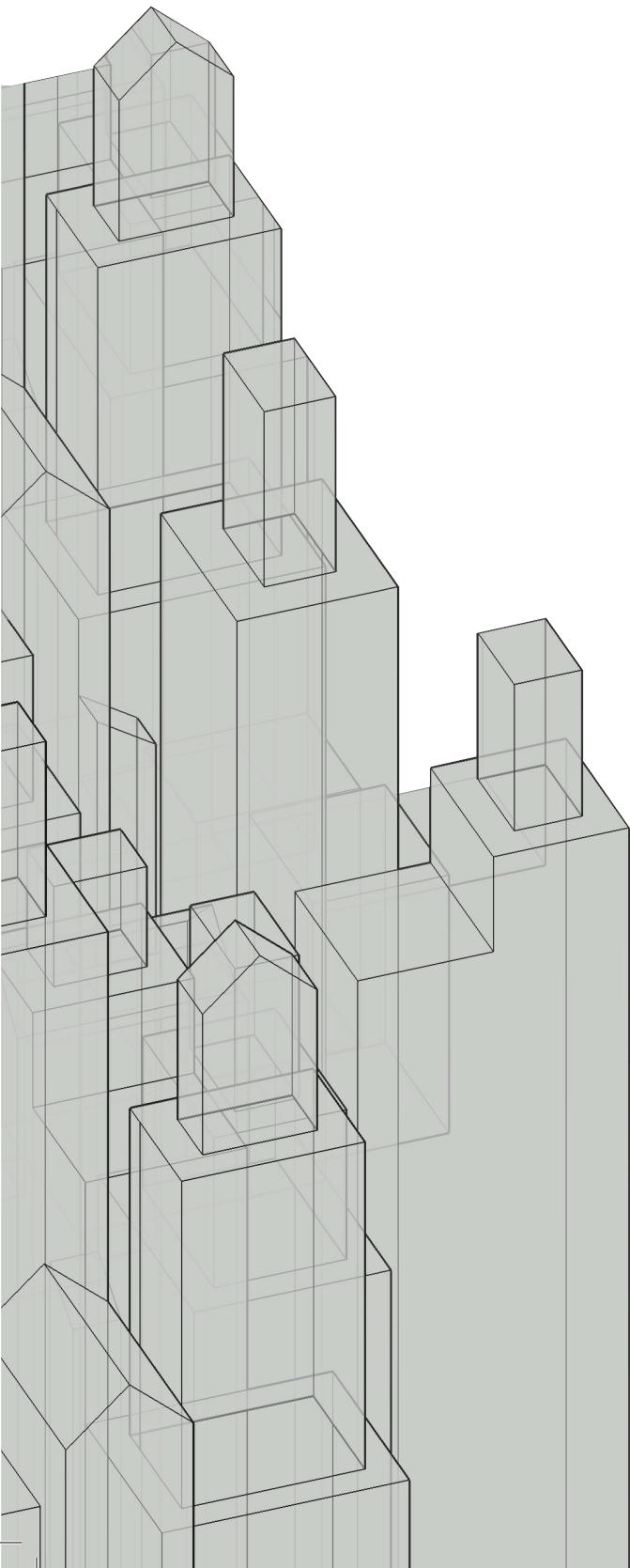
En la **segunda parte** se cuestionan los modelos de desarrollo. La necesidad imperiosa de una modelo sostenible requiere de una reflexión y de planes de acción coordinados para repensar una orientación basada en las energías fósiles sin abandonar la preocupación por la justicia social, tal y como sugiere el concepto del “buen vivir”.

Finalmente, la **tercera parte** se interroga sobre los modelos de gobernanza y de gestión urbana. ¿Cómo las ciudades han pensado e implementado políticas urbanas poniendo la justicia en su centro y promoviendo la democracia urbana?



# PRIMERA PARTE

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



La fase actual de la globalización se caracteriza por un doble fenómeno de (i) la concentración de los movimientos y las actividades de la población en los centros urbanos, que es a lo que llamamos metropolización. Las metrópolis son las principales beneficiarias de este movimiento dada su mejor integración con el exterior, lo que le permite consolidar los nuevos motores del desarrollo económico, tales como la informática, las TIC, biotecnologías, etc., y (ii) estas aglomeraciones metropolitanas compiten entre sí. De ello derivaría la emergencia de una “economía de archipiélagos”, en la cual las grandes regiones urbanas tienden a funcionar más en red entre ellas que en relación con las zonas peri-urbanas y rurales de su entorno cada vez más marginadas, tal como sugiere la obra de Saskia Sassen sobre las “ciudades globales” de Tokio, Nueva York y Londres<sup>1</sup>. Este análisis, sin embargo, debe matizarse, considerando el papel de las áreas metropolitanas, especialmente las de países emergentes como Bangkok, Estambul o Teherán, en calidad de principales puntos de entrada de sus países con el mundo exterior y como “motor de crecimiento”.

Dado que la atracción de inversiones, turistas, empresas y empleos es ahora percibida como un objetivo principal, los dirigentes **públicos** modifican sus políticas públicas para apoyar a sus “campeones nacionales”

**en este ámbito.** Las inversiones se concentran en las ciudades cuyo peso demográfico y económico les hace ser consideradas suficientemente competitivas, mediante la elaboración de documentos estratégicos de planificación urbana, la organización de eventos internacionales (especialmente deportivos) y proyectos de renovación de solares industriales abandonados, por ejemplo. Al inicio esta tendencia afectaba solo a las grandes metrópolis de los países industrializados; pero hoy el conjunto de las áreas metropolitanas, y sobre todo las megalópolis, tienden a superar la dicotomía Norte-Sur.

<sup>1</sup> Saskia Sassen, *The Global City - New York, London, Tokyo*, 2<sup>a</sup> edición, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2001



## EFECTOS SOCIALES DE LA COMPETITIVIDAD Y DE LA FINANCIARIZACIÓN

Estas políticas generan efectos secundarios vinculados al encarecimiento del precio del suelo, lo que a su vez da lugar a: (i) en el ámbito económico, efectos devastadores sobre las actividades industriales o de servicios, o sobre la economía industrial, como en Mumbai con el desmantelamiento “precursor” de la industrias de textil ubicadas en el centro de la ciudad en los años 1980 y la relocalización de las actividades (talleres y pequeñas fábricas) del bazar de Estambul, acusadas de crear molestias incompatibles con la vocación turística del centro de la ciudad. En segundo lugar (ii) a nivel socio-espacial, un fenómeno difuso o visible de gentrificación, o, cuanto menos, de exclusión de las poblaciones más vulnerables, por ejemplo en los “City Improvement Districts” de Nairobi, o las políticas de desplazamiento de las poblaciones más frágiles de Delhi y de Moscú –cuando no se trate de proyectos del llamado urbanismo “selectivo”, como las comunidades cerradas (“gated communities”).

Todo esto está reforzado por el aumento del peso de la industria financiera en los proyectos urbanos. Nuevos métodos de evaluación basados en criterios de rentabilidad de las inversiones inmobiliarias conducen actores privados apoyados por el sector público a seleccionar ciudades, o partes de ciudades, con cierta reputación

o que tienen un gran potencial de retorno de inversión. Estas decisiones a menudo se toman en detrimento de proyectos más necesarios para la mayoría: transportes colectivos, sistemas de sanidad y educación públicos, acceso a la cultura para todos. Esta situación es particularmente flagrante en África del Norte y en Oriente Medio, donde los frentes marítimos, los “híper-centros” y los antiguos solares industriales situados en buenos emplazamientos, han sido muy buscados por inversores del Golfo. Una situación contra la cual algunas áreas metropolitanas presionadas por colectivos ciudadanos han empezado a rebelarse.

## ALTERNATIVAS PARA LIMITAR ESTOS EFECTOS

En este contexto, los autores de este informe han buscado ofrecer una visión internacional de ejemplos innovadores en materia de justicia espacial y sostenibilidad que puedan contrarrestar los efectos devastadores de esta puesta en competición metropolitana. A condición de no ser impuestas, estas iniciativas son ricas de enseñanzas.

Así, experiencias en algunas áreas metropolitanas han buscado (i) limitar los efectos sociales generalmente asociados a la regeneración urbana mediante una “nueva generación” de megaproyectos urbanos, como Stratford City en Londres o el ‘Amsterdam

South Axis', donde el compromiso del Estado ha permitido construir más vivienda social; (ii) valorizar la producción de hábitat subvencionado en zonas accesibles –como en el caso de la banca inmobiliaria de Cleveland, puesta en práctica tras la crisis de las *subprimes* de 2008, o en São Paulo, que en 2016 promovió un plan municipal de vivienda que incluía el desarrollo de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y la aplicación de cuotas de solidaridad en los sectores del mercado no controlados.

Para limitar los efectos de las finanzas sobre la visión de la ciudad y de un “urbanismo de ladrillo” ( proyecto por proyecto), se han implementado dos medidas: por un lado, un proceso democrático y descentralizado de planificación estratégica a escala metropolitana, que debe permitir definir de antemano las inversiones a

priorizar. Por otro lado, una mejor evaluación de la deuda, un recurso que ya ha perjudicado a un gran número de gobiernos locales: en Francia, entes públicos como el departamento de Seine-Saint-Denis y otras muchos entes locales movilizados a lo largo de los años 2000 por bancos que les propusieron créditos complejos estructurados. La particularidad de estos préstamos reside en la alta variabilidad de sus tasas de interés que se indexa a parámetros volátiles como la inflación, el valor de monedas extranjeras o incluso el precio de la energía. Los electos del momento no pudieron resistirse a ellos, máxime cuando estas ofertas les permitían reducir artificialmente el peso de su deuda pública y presentar un balance favorable a su electorado. Sin embargo, la degradación de la situación financiera a nivel mundial a partir de



2008 hizo perder sumas considerables a los organismos públicos y a sus contribuyentes.

Finalmente, más allá de objetivos puramente urbanísticos, los poderes públicos pueden promover políticas de desarrollo local y económico que no estén asociadas al imperativo de la competitividad, impulsando a las organizaciones y los individuos que trabajan en la constitución de redes emergentes (por ejemplo, a través de la economía colaborativa) y privilegiando formas de complementariedad territorial, regional e internacional.



## SEGUNDA PARTE

### FACILITAR LA CREACIÓN Y PERMANENCIA DE ESPACIOS METROPOLITANOS SOSTENIBLES



La lucha contra el cambio climático implica el objetivo de **reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 50%** para 2030, para limitar el calentamiento global a 2°C de aquí a 2100. En este contexto, las zonas metropolitanas son responsables del 70% de las emisiones y sufren de forma bastante homogénea la contaminación generada.

De ahí que la necesidad de un “desarrollo sostenible” –que “responda a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones para responder a las suyas” (informe Brundtland, 1987)– se haya convertido en un leitmotiv de las políticas urbanas.

Múltiples iniciativas, muchas veces impulsadas por los mismos gobiernos locales, han sido elevadas a la categoría de ‘buenas prácticas’, siendo replicadas y adaptadas en el mundo. Ocurre, por ejemplo, en los ámbitos de (i) mejora de la eficacia y transición energética – construcción de edificios de energía positiva en Pune (India); promoción de movilidad blanda como el sistema de autoservicio de bicicletas YouBike, en Taipei (Taiwan), etc.–; (ii) la economía circular, mediante la separación de residuos –como en San Francisco, donde se ha implementado un sistema de impuestos sobre la producción de residuos–; (iii) la agricultura urbana –como en Rosario (Argentina), donde pequeñas parcelas de jardín han sido puestas a disposición de la mejora de la alimentación de los habitantes afectados por la crisis. Sin embargo, los límites, especialmente sociales, de muchas de estas iniciativas no siempre se han hecho evidentes.



## LÍMITES A CONSIDERAR DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Globalmente, a pesar de efectos incentivadores positivos, estas iniciativas tienen resultados muchas veces insuficientes, puesto que (i) se inscriben en el marco de una “economía verde” que no pone en cuestión la idea productivista del desarrollo, y (ii) ponen una atención muy limitada la dimensión social del desarrollo sostenible. Esto se manifiesta particularmente a través de tres declinaciones del desarrollo sostenible en las políticas urbanas: la densificación, los barrios ecológicos y la resiliencia.

Los procesos de expansión urbana obstaculizan el principio de sostenibilidad, tanto en lo relativo al acceso a servicios y vivienda, especialmente por parte de las clases populares, como al consumo excesivo del suelo y a la contaminación resultante del aumento de tránsito automovilístico. Sin embargo, las políticas de densificación –por ejemplo, mediante la implementación de BRTs<sup>1</sup>, como en Johannesburgo, donde tienen por objetivo pasar de 7.000 a 33.000 km<sup>2</sup>– a veces tienen como consecuencia una fuerte especulación inmobiliaria y sobre el suelo que conduce a la marginalización de las poblaciones más vulnerables. Esto se manifiesta igualmente en

<sup>1</sup> Bus Rapid Transit, correspondiente en castellano al “Autobús de Tránsito Rápido” (ATR), que se caracteriza por una alta frecuencia, un recorrido racionalizado con carril propio (al menos de forma parcial) y con un sistema de priorización en los semáforos y las rotundas garantizado por los arreglos necesarios.

Los Ángeles, así como en cierto modo en Lima, donde el fondo MIVIVIENDA, SA (empresa estatal que actúa como intermediaria entre sociedades inmobiliarias) promueve la substitución de antiguas viviendas de dos plantas del centro de la ciudad por torres modernas de entre diez y veinte pisos, lo que beneficia ante todo a las clases medias y altas, en vez de los sectores más populares<sup>2</sup>.

Concebidos como escaparates del desarrollo sostenible, los barrios ecológicos ('ecobarrios') son una fórmula cuyo éxito debe ser matizado, puesto que a menudo acaban siendo básicamente instrumentos de promoción de la metrópolis. Su eficacia para facilitar la transición ecológica puede ser cuestionada en parte por (i) la fiabilidad de algunas de las innovaciones; (ii) el desajuste entre los usos promovidos por los diseñadores y el uso final –por ejemplo, en el caso de la disminución del desplazamiento en automóvil o del consumo eléctrico; y (iii) la dificultad para replicar estos proyectos, que resultan en un aumento demasiado alto de los precios de acceso a la vivienda –como en el caso de la ciudad de Masdar, cerca de Abu Dhabi.

La mayoría de las políticas urbanas se empiezan a basar en la importancia de reforzar la resiliencia de las áreas metropolitanas, esto es, la “aptitud de una ciudad para reaccionar y adaptarse a las perturbaciones asociadas a

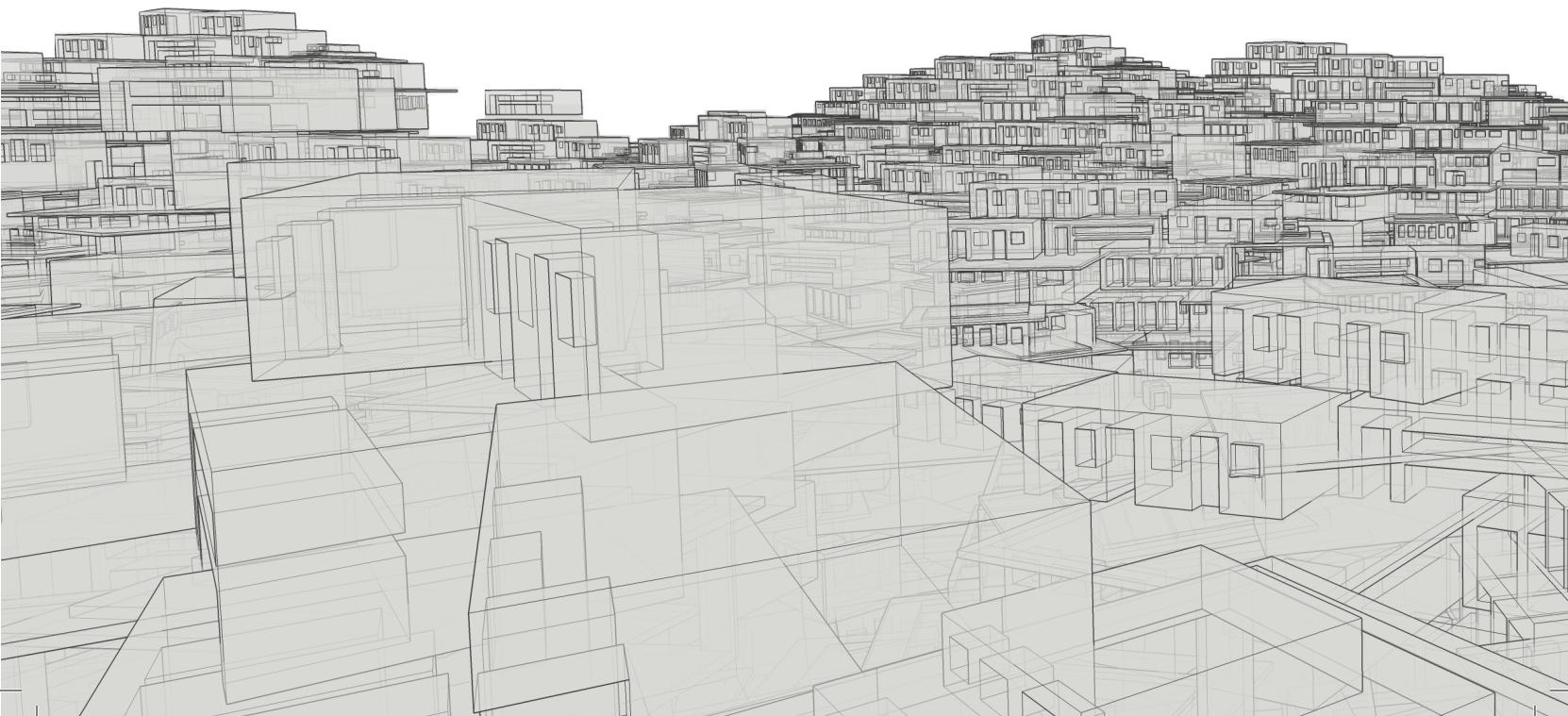
<sup>2</sup> Pablo Vega Centeno et Sara Lafosse, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, robo. 90, no 3, p. 39-56.

catástrofes naturales, con el objetivo de volver a un estado similar al de la situación de partida”<sup>3</sup>. Sin embargo, para luchar contra el cambio climático, las áreas metropolitanas también deben tener como objetivo invertir la curva de producción de gases de efecto invernadero. Esta prioridad se impone actualmente, dada la necesidad de hacer frente a la multiplicación de riesgos, tales como el calentamiento climático y el aumento de las inundaciones. Pero las políticas de lucha contra el cambio climático en las ciudades son demasiado a menudo pretextos para implementar el modelo de ciudad atractiva-competitiva. Así, las políticas vinculadas a los riesgos climáticos pueden ser instrumentalizadas por los planificadores urbanos para permitir la erradicación de los barrios populares centrales (Estambul, El Cairo...). Además, las políticas de lucha contra las inundaciones serían más eficaces si se fundamentaran en las capacidades de las comunidades pobres de los barrios informales, como ocurre en Jakarta, o como mostró la ONG Sanggar Cilliwung en Bukit Duri en una gestión de crisis ejemplar tras las inundaciones de febrero de 2007.

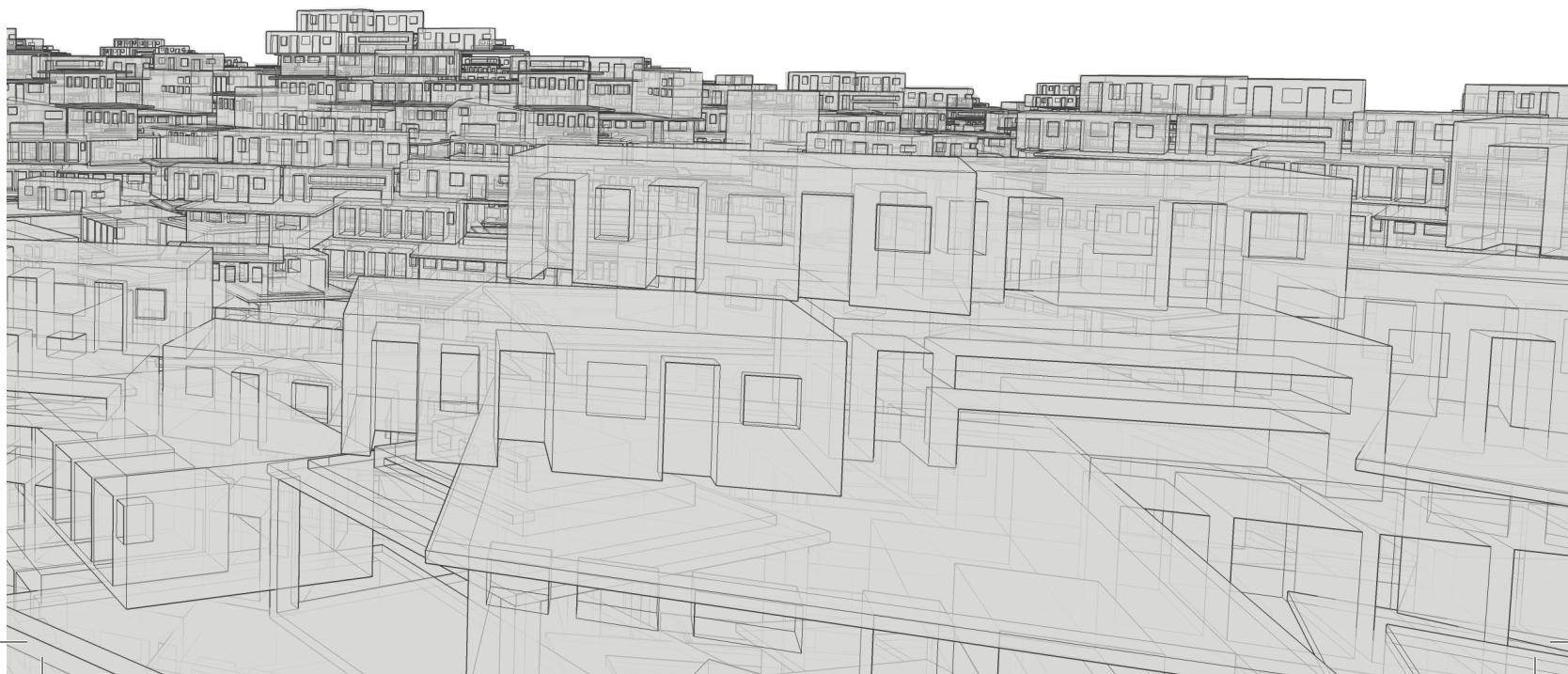
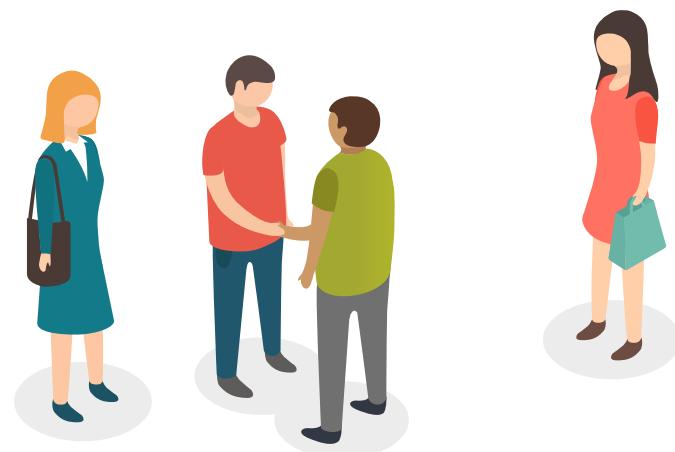
<sup>3</sup> Yvette Veyret et Bernard Chocat, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles », *La jaune et la rouge*, 2005, no 606.

## LA DIGNIDAD PARA TODOS Y LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN VOLVER AL CORAZÓN DE LA SOSTENIBILIDAD

Si la innovación técnica no es suficiente para hacer frente a la complejidad del cambio climático, los modelos sociales y económicos deben evolucionar, en consonancia con la creciente reivindicación de justicia en las áreas metropolitanas y los territorios urbanizados. El paradigma del ‘buen vivir’, puesto en práctica en diversas ciudades de Latino-América (caso de Quito, con su plan de desarrollo local 2012-2022), pone en entredicho el modelo de economía de mercado y proponer superar los límites del desarrollo sostenible para basarse en derechos sociales, económicos y ambientales.



Para este enfoque, el crecimiento económico ya no es el objetivo fundamental: es sobre la calidad de vida de las personas que se pone el acento. Esto se garantiza mediante derechos: a la tierra (derechos de propiedad colectivos para las comunidades indígenas, por ejemplo), a la vivienda (mediante realojamientos *in situ*), a los servicios básicos, a la movilidad, a los espacios públicos, etc. El enfoque del buen vivir concuerda de algún modo con el de otros trabajos preparatorios de cara a la conferencia de Naciones Unidas Hábitat III de octubre de 2016, que mencionan la importancia de una planificación integrada que considere los derechos de los habitantes desde su elaboración. En el caso de la planificación de los desplazamientos, este enfoque sugiere que estos deben ser concebidos también como instrumentos de lucha contra la exclusión.



## TERCERA PARTE

### REFORZAR LA DEMOCRACIA EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS A FAVOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS JUSTAS



Las áreas metropolitanas se encuentran hoy más y más sometidas a la competición entre ciudades, que viene acompañada de un doble fenómeno: (i) el énfasis en el refuerzo de la “calidad” de la gobernanza de las áreas metropolitanas, que permitiría racionalizar el gasto público mediante economías de escalas, reforzar la nivelación fiscal entre sus territorios, e incrementar la eficacia de la acción pública para poder responder mejor a los retos metropolitanos. Este fenómeno, sin embargo, no se produce en todas las ciudades, puesto que (ii) algunos gobiernos se resisten a la descentralización –especialmente cuando se trata de áreas metropolitanas que pueden ser percibidas como una competencia al Estado, o de un acercamiento entre los actores económicos y financieros y las instancias públicas. Esta observación es especialmente significativa en áreas metropolitanas de países desarrollados y emergentes como la de Mumbai, donde el grupo de reflexión de fabricantes “Bombay First” ha promovido desde 2003 una estrategia de transformación de la megalópolis en una ciudad de “clase mundial”, inspirándose en el modelo de Shanghái.

Por todo ello, la transformación de la gobernanza de escala metropolitana en beneficio de los actores privados pone de relieve la cuestión de sus consecuencias sociales, así como la de los medios que permitirían alcanzar un modo de gestión que no perjudique a los grupos más vulnerables ni a la democracia local.



## PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA

La emergencia de instituciones metropolitanas no ha tenido siempre el efecto deseado en términos de eficacia de gestión, como muestra el caso de la fusión entre Toronto y sus periferias metropolitanas más cercanas, en 1998, para crear un solo nivel de gobierno, que acabó reforzando el peso administrativo de las sesiones del consejo municipal.

Además, las estructuras de gobierno de ámbito metropolitano a menudo son acusadas de ser tecnocráticas, sin permitir una representación adecuada del conjunto de los intereses que las componen, y muchas veces actuando también a favor de la ciudad central.

Para reforzar la legitimidad de estas instancias de gobierno, la descentralización parece un elemento esencial, como muestra la experiencia de Montreal, donde la autonomía de los distintos ayuntamientos de distrito es fuerte. En otros contextos, el modelo del área metropolitana multipolar o policéntrica parece más adecuada. Este último es promovido especialmente por electos locales de territorios de “periferia”, como la mancomunidad de Plaine Commune, en Île-de-France (área metropolitana de París), o la asociación de municipalidades Ciudad Sur, en el área metropolitana de Santiago de Chile.

Por otro lado, reforzar la legitimidad de ámbitos de gobierno metropolitanos implica también dar

espacio y poder a la ciudadanía, lo que puede hacerse mediante (i) la creación de mecanismos institucionales de democracia participativa, como las asociaciones de residentes de áreas metropolitanas de India –que, sin, embargo, son a menudo criticadas por sufrir un déficit democrático y no permitir una delegación o una compartición de poderes efectiva con la ciudadanía. Otra estrategia consistiría en (ii) apoyar las iniciativas ciudadanas que proliferan en todas las zonas metropolitanas del mundo y que permiten repensar los modos de concebir y gestionar democráticamente las áreas metropolitanas de hoy en día, y conceptualizar de forma concreta lo que significa la ciudadanía urbana.

## CONSTRUIR POLÍTICAS METROPOLITANAS MÁS JUSTAS

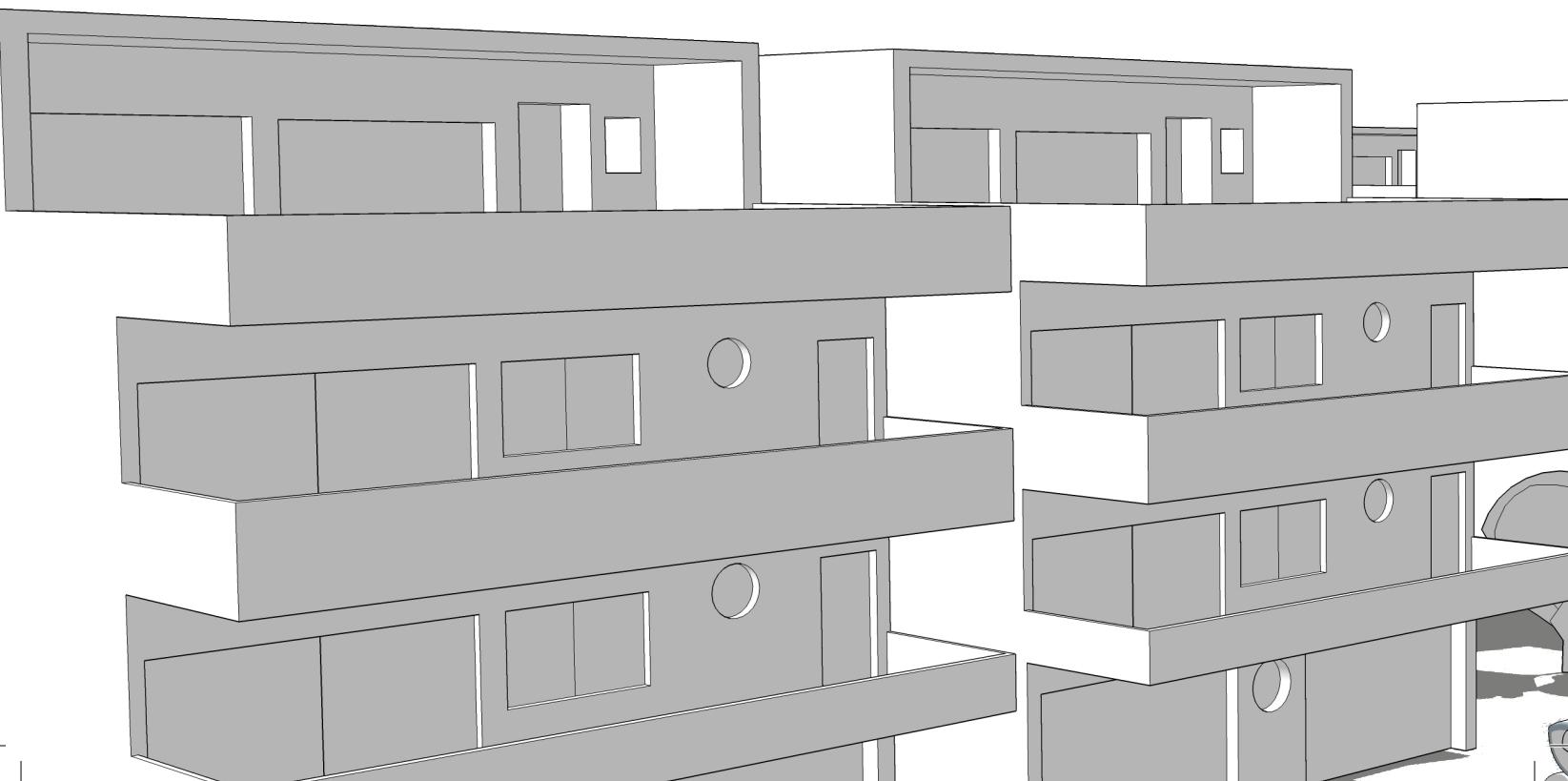
En materia de políticas urbanas a escala metropolitana, el reto principal es enfocarlas a la lucha contra las desigualdades socio-espaciales, lo que a su vez requiera una mejora de las capacidades de actuación de los individuos y los grupos sociales del área metropolitana. Estos principios se encuentran especialmente presentes en tres políticas: servicios urbanos, vivienda y movilidad.

La colaboración entre el sector público y el privado en la gestión de los servicios públicos ha sido promovida desde la década de los 80 para

mejorar la eficacia y mitigar la falta de recursos. Sin embargo, estos acuerdos, por un lado (i) no son una solución financieramente viable en el largo plazo, puesto que las inversiones son generalmente más caras que si se realizaran desde el sector público –lo que hace necesario abogar por un robustecimiento de la fiscalidad. Por otro lado, (ii) los servicios de gestión público-privada corren el riesgo de excluir a los usuarios más pobres si el precio de acceso se establece en base a su coste total. Este es el caso de los PPP implementados en algunos países del África subsahariana con multinacionales de gestión de aguas. Por el contrario, Burkina Faso ha desarrollado un modelo público, en el que la Oficina Nacional de Agua y Saneamiento conserva la gestión del agua.

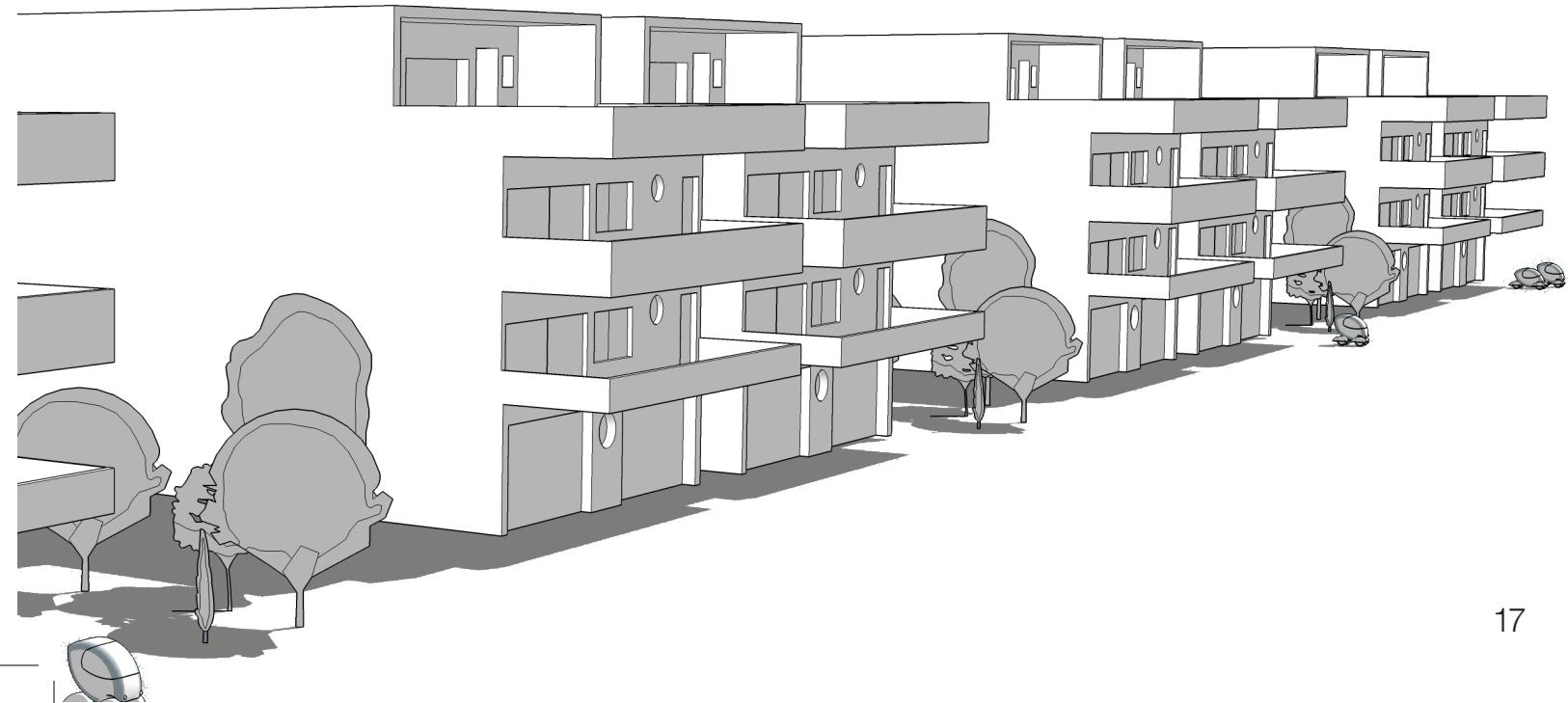
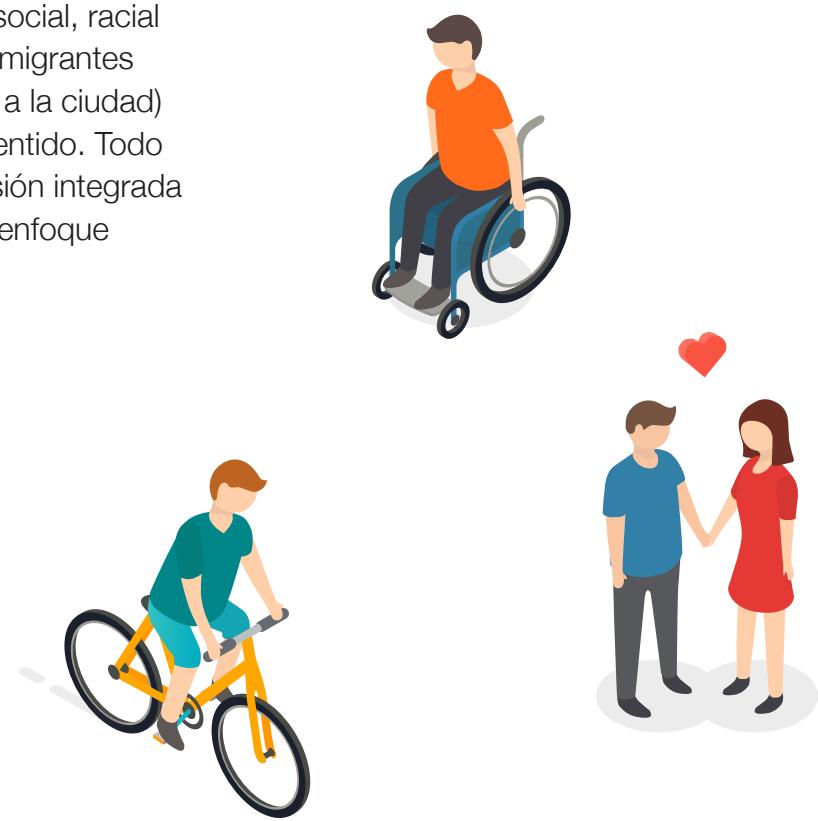
En paralelo, la privatización de vivienda social desde la década de los 90 en grandes metrópolis de países occidentales (Estados Unidos, Reino Unido...) y ex socialistas (China), ha contribuido a aumentar las desigualdades de acceso a la vivienda, puesto que la producción pública de vivienda social es totalmente insuficiente para hacer frente a las grandes necesidades actuales y futuras.

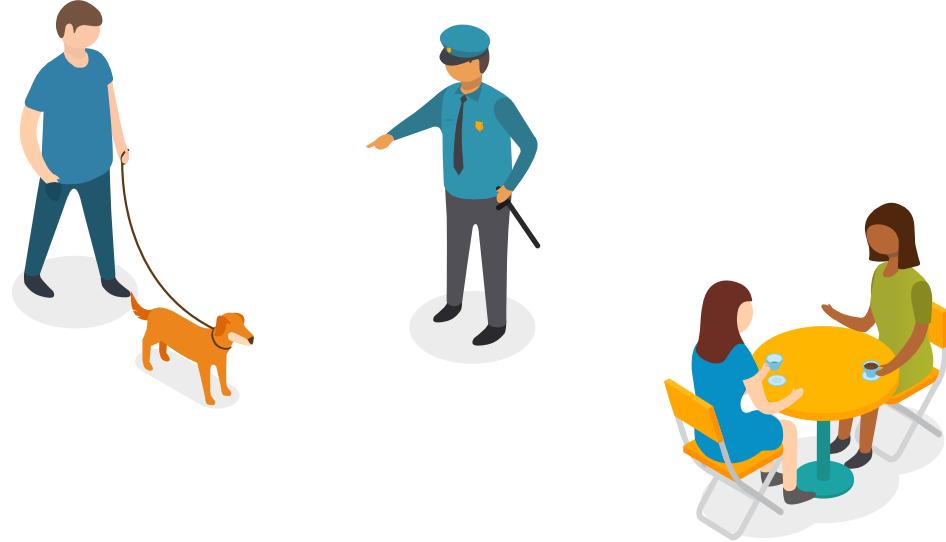
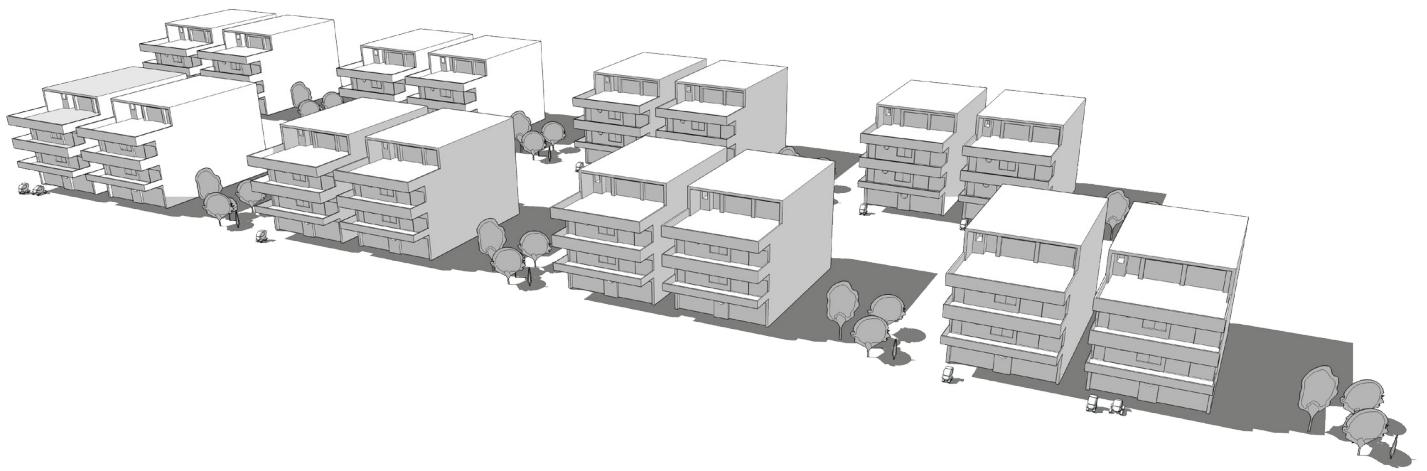
En un contexto en que la mayoría de los habitantes del mundo son arrendatarios en el sector privado legal o no reconocido, conviene restaurar los controles sobre el aumento de los alquileres (un máximo del 1% en Nueva York, por ejemplo) y reforzar la oferta de vivienda salubre, de calidad y “bien situada”. Un análisis preciso y regular del mercado inmobiliario en el conjunto de la ciudad, como el Observatorio Metropolitano de la Vivienda puesto en marcha por el **Área Metropolitana de Barcelona** hace falta todavía en muchas ciudades. La ausencia de indicadores coincide con el mantenimiento de barrios populares (en situación de regularidad o no) en la precariedad y el riesgo de expulsión, lo que es contrario al espíritu de la Nueva Agenda Urbana (Conferencia Hábitat III, Quito, 2016). Erradicar los barrios de vivienda precaria se encuentra a las antípodas del principio de sostenibilidad y de ciudadanía urbana, y del derecho de todas y todos (incluidas las personas migrantes) a la permanencia al lugar y a ser incluidos en todas las etapas del proceso de toma de decisiones que les afecten.



Políticas exitosas de lucha contra la exclusión por la mejora de la oferta de transportes colectivos han sido aplicadas, por ejemplo, en el **área metropolitana de Madrid**, donde una línea conecta a cinco ciudades de la periferia sur, o la reducción del precio del transporte para las personas más desfavorecidas en Bogotá. Sin embargo, la ausencia de movilidad no es un factor necesariamente determinante en los procesos de exclusión: el rol del “capital humano” y el de la discriminación (social, racial y especialmente las políticas anti-inmigrantes que niegan el principio del derecho a la ciudad) también son importantes en este sentido. Todo ello requiere el desarrollo de una visión integrada en las políticas implementadas, un enfoque

que tenga en cuenta el conjunto de obstáculos y de catalizadores involucrados en la creación de áreas metropolitanas justas que trabajen en base a la coordinación territorial multi-nivel, con el objetivo de crear las condiciones para un desarrollo urbano justo y sostenible.





Diseño : Christian Deloye

ilustraciones : Christian Deloye, Antikwar/Shutterstock.com