

Ciudadanía informacional: gobernanza inclusiva en la ciudad informal

Informational citizenship: inclusive governance in the informal city

Borja M. Iglesias

Urbanista, Investigador, Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori (DUOT) de la Universitat Politècnica de Catalunya-Barcelona Tech y cofundador de Network for Strengthening the Informal City (NSIC)

planning@nsic.pro

David Sánchez

Arquitecto, director de programas y cofundador de Network for Strengthening the Informal City (NSIC)

enviroment@nsic.pro

Resumen: La ciudad informal, como conurbación de asentamientos humanos informales, es en la práctica el modelo opuesto a la ciudad formal. Ante la visión objetiva de una realidad urbana global polarizada en aglomeraciones informales, tanto organismos multilaterales como agencias transnacionales de cooperación al desarrollo continúan insistiendo en dirigir buena parte de sus recursos a un contexto humano que ha hecho de su invisibilidad política, autosuficiencia financiera y resiliencia ambiental el talón de Aquiles de un gobierno local lastrado por interminables procesos de descentralización administrativa y fiscal. Para quién ejercitar la acción de gobierno, cómo y con quién compartir la gobernanza local son cuestiones trascendentales que, previas a cualquier priorización de política pública de estrategia urbana, continuarán tensando el liderazgo en la gestión cotidiana de la ciudad emergente.

Palabras clave: ciudad informal, gobernanza, gobierno local, TIC, ciudadanía

Abstract: *The informal city, as a conurbation of informal human settlements, is in practice the opposite model to the formal city. By taking an objective view of a global urban reality polarised into urban informal metro-conurbations, multilateral and international development agencies continue to insist on channelling much of their resources into a social context that has converted their political invisibility, financial self-sufficiency and environmental resilience into the Achilles' heel of local governments, weighed down by endless administrative and fiscal decentralisation processes. Who are governmental actions being implemented for? How and with whom should local governance be shared? These are crucial questions which, prior to any prioritisation of urban strategy public policy, will continue to create tension for the governing bodies in their daily management of the emerging city.*

Key words: informal city, governance, local government, ICT, citizenship

El proceso de urbanización global ha alcanzado un punto de no retorno que hace de la ciudad prácticamente el único escenario imaginable sobre el cual situar en un futuro no muy lejano al conjunto de la humanidad en su tránsito continuo hacia formas duraderas de prosperidad, dignidad y bienestar. Las previsiones más repetidas por Naciones Unidas sitúan, en el espacio temporal que delimita una generación, a dos de cada tres habitantes del planeta habitando en áreas urbanas; y, de estos, a uno condicionado por la más absoluta precariedad ambiental, vulnerabilidad económica y desprotección social en las geografías de la desigualdad que a día de hoy ya constituyen las grandes aglomeraciones de asentamientos informales que vertebran las principales ciudades de las Américas, del continente africano y del Sudeste Asiático.

Una geografía de la desigualdad económica, social y ambiental que, sin embargo, comparte las expectativas de prosperidad alentadas por el grupo de economías emergentes lideradas por Brasil, India y Sudáfrica, que en menos años de los esperados han reequilibrado el mapa geopolítico global heredado de las potencias económicas del siglo xx. Son estas economías emergentes, como aquellas Economías de Bajos Ingresos (EBI) del arco andino ecuatorial, subsaharianas y del Sudeste Asiático, las llamadas a reescribir uno de los capítulos más determinantes en la historia urbana de la humanidad, como es hacer viable el paradigma que supone la relación entre desarrollo y sostenibilidad, sobre un medio urbano vulnerable y altamente expuesto a los riesgos derivados de una explosión demográfica sin precedentes.

El presente artículo no tiene otro objetivo que el de hacer una aproximación holística a las complejas relaciones que articulan la gobernanza sobre el medio urbano de la desigualdad que constituye la *ciudad informal* del siglo xxi, entendida genéricamente como aquella aglomeración de asentamientos humanos informales generada a partir de la economía y vivienda de supervivencia, siempre precedente a la infraestructura de servicios urbanos básicos; un hábitat resultado de la acumulación de déficits multinivel durante *décadas perdidas*, que ha incidido en la fractura espacial y social representada por una ciudad suma de múltiples ciudades. Este artículo se estructura en tres apartados correlativos a partir de una lectura comparada sobre la dimensión de los procesos de urbanización en las próximas décadas, las relaciones existentes entre los principales actores que han de vehicular la gobernanza de este medio y, finalmente, el elemento de tracción que puede significar la tecnología de la información y la comunicación en las nuevas formas de democracia participativa masiva, base fundamental del empoderamiento de la ciudadanía en la gestión pública.

El medio físico: la ciudad informal del siglo XXI

Aludidas constantemente, las proyecciones del Banco Mundial para las próximas décadas sobre población e inequidad urbana¹, entre muchas de las lecturas posibles, ponen de manifiesto el desproporcionado nivel de informalidad existente en cada una de las dimensiones económicas, ambientales y políticas que interactúan sobre el medio urbano vulnerable, tanto de las economías emergentes como de aquellas en desarrollo. Esto condiciona el trazado de políticas públicas viables y sostenibles en el tiempo, dirigidas al rescate de unas geografías de la desigualdad condenadas a recibir el impacto directo de una explosión demográfica sin precedentes. En el año en que por primera vez la población urbana del planeta superaba en número a la población del medio rural, el 2007², el peso del sector económico informal suponía la cuarta parte del PIB mundial; en esas mismas fechas, según estimaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU), una sexta parte de la población mundial habitaba en las más de 200.000 áreas urbanas informales, precarias o degradadas del planeta³ que diariamente han continuado extendiendo sus límites. Desde el año 2000, se han contabilizado más de una veintena de conflictos armados (ONU, 2013: 4) con violencia extrema que han degenerado en éxodos masivos desde un escenario predominantemente urbano a las «zonas de seguridad» situadas en las inhóspitas fronteras ingobernables.

Si América Latina y el Caribe continúan siendo de las regiones con mayor desigualdad social, jurídica y económica del planeta es, en gran medida, debido a que la mayor parte de su población en edad de trabajar se concentra en la economía informal. Este factor reduce su capacidad de generar ingresos y acumular capital, hecho que perpetua los ciclos de pobreza (OIT, 2013: 45). La desigualdad en las ciudades africanas, en este sentido, sería menor por el simple hecho de que el Estado no cumpliría ningún papel regulador, estando a merced de las fuerzas del mercado en un contexto de economía formal inexistente. Por lo tanto, la diferencia entre lo informal y lo formal perdería significado, ya que todas las actividades económicas adquieren un carácter muy parecido a lo que se conoce

-
1. Sobre los escenarios demográficos que se dan para el año 2030, fecha que da continuidad en el tiempo al plazo de 15 años de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a partir del post-2015, las cifras indican que la población urbana en África llegará a los 642 millones, la de Europa a los 566 millones y la de América Latina y Caribe a los 560 millones. Paradójicamente, África seguirá siendo la menos urbanizada (45%) mientras que América Latina podría superar ampliamente el 90%.
 2. Véase <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS/countries/1W?display=graph>
 3. Entre los trabajos de sociología divulgativa de denuncia, cabe destacar el trabajo de síntesis de Mike Davis en su *Planeta de ciudades miseria* (2006).

como *informal*, un fenómeno «tan engañosamente sencillo y extraordinariamente complejo, trivial en sus manifestaciones cotidianas y capaz de subvertir el orden económico y político de las naciones» (Portes y Haller, 2004: 22), que podría resumirse en la no adhesión de una parte de la sociedad a un sistema institucionalizado de normas políticas, económicas, sociales y ambientales que garantizaran unos ciertos niveles de bienestar colectivo amparados en la correspondencia entre el deber de la carga impositiva y el derecho a la protección social. Aunque reduccionista, esta definición evidencia las relaciones causales entre la invisibilidad y la marginación que exponen a una cada vez mayor cantidad de población urbana a quedar fuera de las reglas del juego establecidas por un Estado-nación, convertido paradójicamente en el principal garante de la perpetuación de la desigualdad, la exclusión y la vulneración del derecho universal a la plena ciudadanía⁴. La ingobernabilidad territorial, el incremento de la inestabilidad y, finalmente, el estallido del conflicto en cada uno de sus frentes políticos, sociales y económicos, completarían la secuencia del fracaso que dibujarían las llamadas *décadas perdidas* en las Américas, décadas que, sin embargo, todavía no han llegado a su fin en buena parte del África Subsahariana y del Sudeste Asiático.

Es evidente que las protestas estudiantiles del año 2012 en México DF («Yo Soy 132») o las protestas ciudadanas contra el encarecimiento de las tasas públicas acaecidas durante el verano del año 2013 en las principales aglomeraciones urbanas latinoamericanas como Río de Janeiro, São Paulo y Lima guardan continuidad con los movimientos ciudadanos que el 15 de mayo del año 2011 ocupaban las calles de las principales ciudades de las economías colapsadas del Norte exigiendo la regeneración del sistema democrático desde una mayor y mejor representación participativa. También se hace evidente el trasfondo compartido, por primera vez a escala global, entre el Norte desarrollado en crisis y el Sur en desarrollo emergente, de una desafección generalizada contra poderes políticos y económicos que sistemáticamente vulneran a mayorías y privilegian a minorías; un síntoma más de las grandes debilidades que amenazan la gobernanza y la gobernabilidad en las ciudades, el principal escenario de proximidad donde se amplifica el conflicto a escala global. Sin embargo, estas revueltas capitalizadas en esencia por jóvenes estudiantes de la emergente clase media urbana, con mayores perspectivas laborales que sus generaciones precedentes, guardarían poca relación con las protestas que detonaron la Primavera Árabe en la práctica totalidad de países del Arco Sur Mediterráneo. Esta secuencia de protestas fue

4. Declaración Universal de Derechos Humanos: Art. 21.1 «Toda persona tiene derecho a participar en el Gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos».

desencadenada por la falta estructural de oportunidades de una gran parte de la población urbana, mayoritariamente jóvenes, marginada sistemáticamente de los beneficios derivados del progreso y del desarrollo económico, capitalizado por las élites militares y políticas prácticamente desde los tiempos de las luchas por la independencia.

De cada una de las movilizaciones y protestas más mediáticas de los últimos tres años –además de un trasfondo más o menos compartido sobre una mayor demanda de justicia social– destacan dos factores que refuerzan la idea de que estamos ante un cambio en las relaciones que constituyen la base de la gobernanza, y de especial manera en la gobernanza del creciente medio urbano informal. El primer factor vendría definido por el uso masivo de la tecnología de la comunicación, que desde las redes sociales ha conseguido institucionalizarse entre buena parte de la sociedad como instrumento para la denuncia instantánea, la transparencia de la gestión pública y el asociacionismo masivo y transversal, superando las barreras tradicionales que hasta hace pocas décadas imponían tanto el tiempo como el espacio. Un ejemplo de ello son las primeras protestas en Túnez, donde más de dos millones de personas eran usuarios de Facebook, aunque cuando estalló la revuelta Twitter solo contaba con unos 200 suscriptores activos. Según un activista egipcio, «Facebook se usaba para programar las protestas, Twitter para coordinarlas y YouTube para contarle al mundo» (Manrique y Mikail, 2011: 2).

El segundo factor vendría representado por la cada vez mayor fragilidad a la que se exponen los subniveles administrativos que actúan en las principales aglomeraciones urbanas de las economías emergentes y en desarrollo, incapaces de gestionar a corto plazo tanto las necesidades como las expectativas cotidianas de sus propias comunidades. Una de las principales razones que explican esta fragilidad continúa radicando en la reticencia del Estado central a transferir competencias y con ello poder de decisión y autonomía en la gestión y el gasto sobre las estructuras administrativas y de gobierno del territorio de proximidad. Estas estructuras están altamente condicionadas por la carestía tanto en recursos humanos, técnicos y económicos, como en capacidades y voluntades dirigidas al interés común; y sumidas en interminables procesos de descentralización desligados de los espacios de tiempo con el que el medio urbano informal se ha continuado extendiendo y degradando en el círculo vicioso que significa unir urbanización informal global e industrialización.

Sin embargo, el proceso de urbanización global no refleja más que la generalización de una tendencia ya consolidada durante el último cuarto del siglo xx en las economías avanzadas del Norte –y más recientemente en las regiones más industrializadas de América Latina –de desertificación demográfica y funcional del medio rural en dinámicas migratorias internas que contribuyeron a

la acelerada transformación del medio rural perimetral de las principales áreas urbanas de atracción. Una de las más insistentes preocupaciones de la comunidad internacional es precisamente el papel que pueda asumir esa otra mitad de la humanidad que todavía hoy habita en el medio rural de las Economías de Bajos Ingresos (EBI) subsaharianas y del Sudeste Asiático una vez que estas dispongan de los mecanismos necesarios para evitar la volatilidad de sus productos en los mercados financieros de materias primas y accedan al conjunto de mercados emergentes estabilizados, con todo lo que ello ha representado en el pasado en la aceleración de los procesos de urbanización expansiva en unas regiones y ciudades que ya cuentan con los mayores índices de pobreza estructural del medio urbano del planeta.

Ante este horizonte de certezas, nuevos conceptos como *megaciudad*, *mega-región* o *corredor regional* están surgiendo con fuerza en las últimas décadas para definir las grandes aglomeraciones policéntricas que ya se están formando en las economías avanzadas y emergentes, y que con toda probabilidad se generalizarán entre las economías en desarrollo con mayor velocidad y virulencia. Paradigmas de la acumulación y concentración humana como la región de Tokio-Nagoya-Osaka-Kobe-Kyoto de Japón, con una población cercana a los 60 millones de habitantes, o la megarregión noreste estadounidense, de Boston a Washington, que concentra a más de 52 millones de habitantes y produce el 21% del PIB de Estados Unidos, no generan la misma incertidumbre ante las cifras que alcanza el corredor Ibadan-Lagos-Accra que, en sus 600 kilómetros de extensión, atraviesa cuatro estados y constituye el hogar de más de 30 millones de personas concentradas en las más de 300 ciudades de más de 100.000 habitantes que se articulan a lo largo de la costa y que alcanzarán en pocas décadas un total de población similar a la de la costa este de Estados Unidos, lo que, a medio plazo, será con toda probabilidad la mayor concentración de pobreza urbana sobre el planeta (Davis, 2006: 18). En esta misma tesitura se encuentra la aglomeración Cairo-Guiza con sus 17,8 millones de habitantes; Ciudad de México con una previsión de que alcance a mediados de siglo una población de 50 millones de habitantes; o la megarregión de São Paulo a Río de Janeiro, con un total de 43 millones de habitantes (UN-Habitat, 2013a: 35). Desde un punto de vista económico, las 10 megarregiones urbanas más importantes del planeta concentran el 6,5% de la población mundial, generan el 42,8% del producto económico del planeta y crean el 56,6% de las patentes mundiales. Ampliando el grupo a las 40 primeras megarregiones del planeta, la población que las habita supondría el 17,7% del total, y generaría el 66% del producto económico y el 85,6% de las patentes (UN-Habitat, 2011: 38). Muchas de estas grandes ciudades dominan sus naciones incluso de forma más enfática en términos económicos. En América Latina algunas son especialmente poderosas, como Buenos Aires, Montevideo

y Santiago, aunque hay también una variación considerable en la prosperidad de estas ciudades. En 2007, Monterrey y São Paulo eran las más acaudaladas, mientras que La Paz, con mucho, la más pobre (ONU-Habitat, 2010: 73).

Sin embargo, buena parte de la población urbana habita en las *ciudades intermedias*, aquellas que cuentan con una población comprendida entre los 20.000 y los dos millones de habitantes, y en torno a algunas de las cuales orbitan áreas metropolitanas. En América Latina y el Caribe, las urbes más grandes de la región continúan siendo las que más contribuyen al PIB, sin embargo su peso relativo en la economía está disminuyendo. En este sentido, se espera que el crecimiento de la población y del PIB caiga por debajo del promedio en las 10 áreas urbanas más grandes de América Latina entre 2007 y 2025, según el PIB de 2007. Por otro lado, el resto de las ciudades con 200.000 o más habitantes no solo aumentarán sus poblaciones a ritmos superiores al promedio, sino que también generarán casi 1,5 veces el crecimiento del PIB de las 10 ciudades más grandes (MGI, 2011: 7-20). El crecimiento de la población y de los ingresos junto con los cambios en el tamaño y la composición de los hogares conforman los grandes macromotores de la demanda de vivienda en la región. El crecimiento del ingreso que se espera en América Latina indica que la demanda de vivienda se disparará en un futuro cercano. Sin embargo, las tendencias demográficas y económicas señalan que las principales impulsoras de la mayor parte de este crecimiento serán las ciudades de tamaño mediano y no las más grandes (Bouillon, 2012: 56).

Entre 2010 y 2015 serán las ciudades pequeñas y medianas las que lideren el crecimiento de la población. En todos los países de la región, las tasas más altas de crecimiento urbano se concentrarán en las ciudades de menos de un millón de habitantes. Por ejemplo, en Venezuela, las ciudades con poblaciones entre 500.000 y un millón de habitantes crecerán un 60% aproximadamente entre 2010 y 2015, mientras que las más grandes (con entre uno y cinco millones de habitantes) crecerán solo alrededor del 18%. En Argentina, las ciudades de menos de 500.000 habitantes crecerán un poco más del 20% de media, mientras que las megaciudades de más de 10 millones de habitantes crecerán alrededor del 3%. Las ciudades más pequeñas también dominarán la nueva demanda de vivienda en términos absolutos (número de viviendas) (MGI, 2011: 7-20).

La población urbana mundial que habita ciudades con un umbral de población superior al millón de habitantes ha pasado de un 17% (1990) a un 21% (2011), un umbral amplio y diversificado que engloba parte de las ciudades intermedias de mayor tamaño y las grandes ciudades. Para el resto de conceptos anteriormente descritos, cabe precisar que forman parte de conjuntos y sistemas de ciudades sobre una geografía variable y heterogénea, siendo las áreas metropolitanas reconocidas el límite político-administrativo que recoge la unión de un sistema de ciudades alrededor de una ciudad capital, a escala nacional o subnacional.

Por encima de la media mundial, América Latina y Caribe han incrementado de un 32% a un 35% el total de su población urbana que habita en ciudades con población superior al millón de habitantes, seguida a distancia por África del Norte, que ha estancado su población urbana en estas ciudades en torno al 21%. De media, las *economías avanzadas* han pasado de un 18% a un 19%. En la parte baja de la clasificación, la población urbana subsahariana ha pasado de un 12% a un 14% y la asiática de un 10% a un 13%. Sin embargo, es en la región subsahariana donde el 26% de la población urbana, según datos de 2011, se concentra en las mayores aglomeraciones, seguida del África del Norte y América Latina con un 21%. La zona euro, con un 15%, sirve para comparar la dimensión que el fenómeno urbano ha adquirido en las economías emergentes⁵.

En el año 2012, en América Latina y Caribe el 23,5% de la población urbana, más de 110 millones de personas, habitaban en las heterogéneas variantes tipológicas de ciudad informal, confirmando un retroceso de más de 10 millones de personas desde el año 1990, década en la que comenzaron las segundas oleadas de programas de mejoramiento barrial. En el otro extremo, el África Subsahariana concentraba a más del 60% de su población urbana en las diferentes tipologías de *slums*, una población de más de 200 millones que, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, se ha incrementado en las dos últimas décadas con más de 100 millones de nuevos habitantes.

Ante la dimensión que está adquiriendo la población urbana vulnerable en el proceso de urbanización global, las dudas sobre la capacidad real de administraciones y gobiernos locales de afrontar un marco de gobernanza inclusivo con su «ciudadanía invisible», por lo pronto, parecen incuestionables.

La gestión de la proximidad: descentralizaciones y cooperación

Los recursos humanos, económicos, ambientales y políticos que para una Administración local significa cubrir las demandas cotidianas, necesidades puntuales y las expectativas de mejora de las comunidades más vulnerables del medio urbano informal, son directamente proporcionales a los déficits acumulados durante décadas; estos déficits se traducen para esas comunidades

5. Los datos provienen del Banco Mundial (WB, 2013).

en el hecho de permanecer condicionadas, todavía en pleno siglo XXI, por un acceso limitado a los servicios urbanos básicos, la inseguridad en la tenencia de la vivienda, la precariedad del espacio público, la carestía de infraestructura educativa o asistencial, la vulnerabilidad del empleo y la sensación permanente de inseguridad y violencia, cuyas principales víctimas son precisamente las generaciones que en pocos años deberían estar llamadas a asumir un papel determinante en la toma responsable de decisiones de su ámbito de proximidad. En este sentido, se calcula que para hacer frente a las inversiones sobre el medio urbano precario de los estados en desarrollo se necesitarían unos 200.000 millones de dólares al año durante los próximos 25 años (UCLG-GOLD, 2010: 78)⁶; una *entelequia* si los comparamos, por tener una referencia cuantitativa, con los 3.000 millones aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del total de 5.000 millones de dólares de inversión en los 37 programas de mejoramiento barrial financiados desde el año 1984 hasta 2008 en América Latina y Caribe, con un peso central en Brasil, Chile, México y Argentina (Rojas, 2009: 159-161).

Las Américas parten, en este sentido, con ventaja frente al África Subsahariana y el Sudeste Asiático en los retos de hacer sostenible el proceso de urbanización que la población con menos recursos genere en oleadas durante las próximas décadas. En primer lugar, al tener prácticamente a la totalidad de su población (el 80% en 2012) viviendo en ciudades y, en segundo lugar, por la tendencia al estancamiento de la tasa de crecimiento natural de su población. Por el contrario, el África Subsahariana y el Sudeste Asiático todavía deben movilizar una parte importante de la población rural a las ciudades y gestionar sus elevados índices de natalidad en un contexto donde se han hecho avances significativos en la reducción de la mortalidad directamente relacionada con la pobreza estructural; unas economías que, a diferencia de las latinoamericanas, todavía prolongan sus respectivas *décadas perdidas* con más interrogantes que respuestas, sobre todo en lo referido a las alianzas entre sociedad civil y gobiernos de proximidad que pudieran incidir en la resolución, tanto de las necesidades presentes como en la de las expectativas que el progreso pueda plantear a corto y medio plazo. Estas regiones cuentan con una sociedad civil altamente precarizada por la dimensión que ha adquirido la informalidad en cada uno de los aspectos de la vida cotidiana y con unas administraciones públicas tan frágiles en el ámbito político como contrastadamente ineficientes en la gestión del territorio.

6. El equivalente a un tercio del total estimado para infraestructuras públicas por el Banco Mundial (UCLG, 2007).

Entre ambos, la cooperación internacional aparece, *a priori*, como el único actor visible que pudiera realmente generar una primera tracción en los procesos de anclaje entre sociedad civil vulnerable y gobiernos en construcción, al menos en el África Subsahariana y en ciertas economías en desarrollo del Sudeste Asiático. Esta cooperación, sin embargo, está desplazando el eje Norte-Sur hacia formas alternativas y perfectibles de cooperación entre economías en desarrollo Sur-Sur, con elementos de triangulación con el Norte.

A pesar de que todavía queda un largo camino por recorrer, las políticas públicas dirigidas a la integración social, económica y ambiental de las geografías de la desigualdad han posibilitado, por ejemplo, entender que las *comunas* de las laderas norte de Medellín⁷ (Echeverri y Orsini, 2010) conformarían una realidad ambiental, social y económica bien diferenciada de otras tipologías urbanas, también informales, aunque marginadas de estas dinámicas de inclusión territorial. Ejemplos de estas otras realidades serían los más recientes *pueblos nuevos* que ocupan los cerros de la ciudad de Lima; los *bordos* que se extienden a lo largo de los cursos fluviales de San Pedro Sula en Honduras; las *katchi abadis* de Karachi; los *slums* densificados de Dharavi y Baiganwadi en Mumbai; los *slums* de Metromanila; los *bidonville* de Casablanca; los *slums* paradigmáticos como Kibera en Nairobi; o la práctica totalidad de las ciudades de Daar es Salaam, Lagos o Kinshasa.

En todo caso, es necesario insistir en que el asentamiento informal es la consecuencia directa y más visible de una aglomeración de economías domésticas de supervivencia. Unas economías articuladas en torno a su capacidad para acceder a una vivienda barata que permita acumular capital procedente mayoritariamente del empleo informal, entendido como una subforma de la economía subterránea «que abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social y están excluidas de la protección de aquellas» (Portes y Haller, 2004: 11). Un marco laboral que, a pesar de su innegable valor en redes comunitarias altamente cohesionadas y acostumbradas durante años a arreglárselas sin la presión regulatoria

7. Medellín es, con Bogotá, la ciudad que más éxitos ha tenido en la implementación de programas de este tipo «por el impacto generado en la calidad de vida de su población» (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009). Entre los casos de estudio que más se destacan a escala local se encuentran el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED), implementado en la década de los noventa y, desde 2004, la política de Urbanismo Social con acciones como los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) y el Proyecto de Construcción de Hábitat y Consolidación de Vivienda en la quebrada Juan Bobo.

de los diferentes niveles administrativos del territorio, engloba a una población creciente que ya supera la barrera de los 1.000 millones de personas, parcialmente coincidentes con la población que habita en áreas urbanas informales, hecho que la convierte en la clase social con mayor crecimiento y con menos precedentes del planeta (Davis, 2006: 237-242). La informalidad en la esfera del trabajo, como hemos comentado con anterioridad, constituye el elemento clave en la perpetuación de la desigualdad, manifiestamente más dramática entre aquellos segmentos más vulnerables de la población como son las mujeres y los niños, abocados a la venta ambulante como último recurso para la provisión de ingresos. En las grandes ciudades de las economías en desarrollo, el grado de industrialización no permite de momento absorber a la mayor parte de la población en edad de trabajar, hecho que se traduce en una creciente competencia en cualquier actividad que pueda generar ingresos en la economía doméstica, incidiendo en la disminución de las fuentes y en la intensificación del trabajo productivo, seguido de una reducción del capital social que disuelve las redes de ayuda mutua y solidaridad, ambos esenciales para la supervivencia de la población más precaria. La convergencia de estas variables sobre un medio físico dramático conducen a inestabilidades y al previsible estallido del conflicto.

Al igual que ha ido sucediendo con la asimilación de la economía informal, que ha pasado a convertirse en un sistema que «emplea y proporciona un ingreso a un segmento importante de la población que, de otra manera, se vería privada de cualquier medio de subsistencia» (Portes y Haller, 2004: 42), los diferentes niveles de la Administración pública de los estados de América Latina han ido cambiando radicalmente el discurso sobre la viabilidad del asentamiento informal en el marco dinámico de la ciudad, atendiendo a la premisa que «el “colchón” constituido por la economía informal puede representar la diferencia entre cierta tranquilidad social y una agitación política permanente» (ibídem: 42).

A partir de una primera consideración de la urbanización informal como fenómeno transitorio, las escasas políticas nacionales emprendidas en las *décadas perdidas* –de los sesenta a los ochenta– se dirigieron a la erradicación y el reasentamiento masivo de las comunidades en viviendas públicas del Estado. La crisis de la deuda, la bancarrota de buena parte de administraciones y el conflicto permanente en la región incidieron en la relajación del control sobre los procesos de urbanización informal y, solamente cuando el Estado fue estabilizando sus estructuras de gobierno, se pudo pensar en una integración de las barriadas informales; por la dimensión adquirida por las barriadas, su integración resultaría más barata y menos compleja de articular en el conjunto de la ciudad consolidada o formal que retomar políticas de erradicación y posterior reasentamiento en vivienda pública *dirigida*. Los programas de mejoramiento barrial iniciados en los años ochenta se generalizan a partir de los años noventa, sobre todo en las principales ciudades de Brasil, Chile y

Argentina, estados con un mayor nivel de descentralización administrativa, fiscal y política que la mayor parte de los estados centroamericanos, lo que permitió a la Administración local empoderarse progresivamente en la gestión del territorio de proximidad y poner fin a las denominadas *décadas perdidas*. Respecto a las ciudades subsaharianas y del Sudeste Asiático, la extrema complejidad y dimensión que ha adquirido el fenómeno informal, tanto del sector económico como en la provisión de vivienda, prácticamente ha degenerado en una absoluta permisividad por parte de administraciones locales, sin operatividad aparente por el alto grado de centralización del Gobierno nacional, ejemplificado en la paradoja que representa para la ciudad de Nairobi disponer de la sede mundial de la Agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) a escasos kilómetros de Kibera, uno de los mayores *slums* del planeta, o los intentos de la municipalidad de Mumbai de promover una transformación integral de Dharavi, convertido en potente reclamo turístico a partir del éxito de la película *Slumdog Millionaire* (2008).

Buena parte de los municipios de América Latina y el Caribe no disponen de la capacidad para generar sus propios impuestos y solo pueden en algunos casos modificar las bases impositivas en el catastro predial, las valoraciones referenciales o los porcentajes de imposición, así como fijar moratorias y estímulos en forma de exención. En este sentido, han sido las áreas metropolitanas las que han asumido un papel determinante –sobre todo a partir de la configuración de un gobierno metropolitano– en la gestión integrada y estratégica del territorio, incorporando la ciudad informal en procesos escalables y progresivos destinados a mejorar la infraestructura de servicios urbanos, a legalizar la tenencia de la vivienda y a mejoras integrales desde una visión estratégica. Esta última la equipararía plenamente al conjunto de la ciudad formal, con viales pavimentados, conexiones individuales de agua y saneamiento, drenaje, alumbrado público y titularidad legal completa del predio o vivienda. Asimismo, incluiría servicios sociales esenciales como equipamientos docentes, comunitarios y deportivos, todo ello articulado en procesos participativos con las comunidades implicadas. Por poner un ejemplo práctico, el costo total máximo de una mejora integral de un barrio marginal por familia en un país de ingresos medios normalmente oscilaría, dependiendo del programa, entre 3.000 y 7.000 dólares⁸. Este es el enfoque convencional en América Latina, del cual Brasil sería pionero, además de ser el país donde más se ha desarrollado. Un ejemplo clásico sería el programa de mejora de barrios marginales *Favela-Bairro* en Río de Janeiro.

8. Véase Brakarz *et al.* (2002: 50): Cuadro 2.3. «Costos de inversión por solución (familia o lotes): ejemplos de costos de inversión por unidad adoptados en algunos proyectos del BID».

Sin embargo, la mayor parte de los programas financiados hasta el momento en las principales ciudades latinoamericanas han sido gestionados por los gobiernos nacionales (68%), los gobiernos municipales (30%) y, finalmente, los gobiernos provinciales (2%). Este hecho evidencia el limitado margen de acción que tienen las administraciones más próximas al ciudadano, condicionadas por una menor solvencia y capacidad financiera que la Administración central, o incluso sobrepasadas en competencias por los mismos gobiernos metropolitanos (Rojas, 2009: 163). En este sentido, cabría atribuir a la descentralización ineficiente que no provee de competencias a la Administración local buena parte de la culpa de los bajos niveles de participación ciudadana que ampliaremos en el punto tercero del presente artículo. Mientras la demanda de infraestructuras y servicios básicos es claramente diferenciable sobre el territorio, como es el caso de la urbanización informal respecto de la ciudad formal, el derecho al acceso a determinados niveles de salud y educación constituye un derecho universal que garantiza el Estado y solo es diferenciable cualitativamente, independientemente de la tipología formal o informal del medio urbano. En este sentido, «mientras la provisión de infraestructuras y servicios básicos pudo ser objeto de una descentralización política completa, hasta los niveles más próximos al ciudadano, la de salud y educación debió haber sido descentralizada, en lo fundamental, solo operativamente, ya que en este caso las decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer son una responsabilidad primordialmente nacional» (Finot, 2002: 145-147). Sin embargo, los sistemas de transferencia generalizados no han logrado introducir incentivos económicos para propiciar la participación en los procesos de provisión y, por tanto, tampoco la eficiencia y la reducción de la corrupción; por otro lado, no han conseguido tampoco reducir las desigualdades que la propia descentralización suscita. En este sentido, las principales competencias que las administraciones locales deberían asumir consistirían principalmente en la planificación del ordenamiento territorial; la organización y control de la prestación de servicios de utilidad pública; la provisión de infraestructura urbana, de transporte y de aprovechamiento de recursos hídricos; los contenidos de educación y salud; y el apoyo a la pequeña y la mediana empresa. Este hecho cobra vital importancia en aquellas ciudades intermedias fuera de la órbita de las áreas metropolitanas, que, a pesar del incremento de población previsto en los próximos años, continúan sin los recursos económicos, técnicos ni humanos necesarios para garantizar la sostenibilidad en los procesos de urbanización.

Sobre las razones por las cuales las economías en desarrollo ralentizan hasta límites insospechados sus procesos de descentralización multinivel, haría falta analizar el grado de diversificación de sus economías nacionales, la exposición a fluctuaciones internacionales en el mercado financiero de materias primas, a los desastres naturales, las guerras, los costos derivados de la deuda externa y

la inflación crónica (UNECA, 2011: 13), argumentos utilizados en contadas ocasiones contra una mayor libertad de actuación en los subniveles administrativos y de gobierno que componen un Estado. Otro elemento, quizás más importante, sea la viabilidad de los procesos de descentralización fiscal dictados desde el Gobierno central, que permitan cierto margen de innovación en la gestión impositiva a las administraciones locales con la finalidad de aumentar los ingresos. Unos ingresos que seguramente no serán del agrado de la sociedad civil, más todavía si esta basa toda su estructura en la economía informal, cosa que redundaría en la creación de un bucle en el que la Administración local dispone de competencias que sin embargo no puede ejercer con plenas garantías.

Además de las comunidades y la Administración local, un tercer elemento cobra especial relevancia en las economías emergentes y en desarrollo, como son las agencias, organismos multilaterales e instituciones internacionales vinculadas a la cooperación internacional. El «Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local», redactado por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG, por sus siglas en inglés), advierte de que las agencias internacionales de desarrollo pueden generar dificultades en los estados donde intervienen, aun cuando su función sea la de asistir en materia de descentralización y reforma de los gobiernos locales (UCLG-GOLD, 2010: 78-79). Una dificultad puede ser resultado de la inercia de replicar reformas a partir del éxito tenido en otras regiones o atendiendo a sus propias prioridades, cosa que explica el porqué del fracaso de ciertas políticas, básicamente porque los estados no las querían. En segundo lugar, los problemas pueden derivar de la creación de instituciones o mecanismos paralelos para la implementación de sus programas de financiación y fortalecimiento de servicios públicos, debido a que se quiere superar la débil capacidad institucional del gobierno local, la corrupción o la ineficiencia del país receptor. En un primer estadio, esto puede contribuir a mejorar la prestación de servicios durante las primeras etapas de descentralización, cuando los gobiernos locales son muy débiles, pero a largo plazo debilitan la legitimidad y la eficacia de los mismos, a menos que se prevea su institucionalización en el seno de la Administración. Estas conductas de los donantes no siguen las políticas actuales sobre la eficacia de la ayuda, recogidas en la Declaración París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) y en la Agenda de Acción de Accra (2008).

La geopolítica global también ha modificado las inercias asumidas por las economías avanzadas de subvencionar el desarrollo en el Sur. Si bien el g7+⁹ es

9. N. del Ed.: g7+: grupo originalmente compuesto por siete estados que se constituye en abril del 2010 con ocasión del Diálogo para la Consolidación de la Paz y del Estado de la Organización

en esencia un grupo dirigido a planificar la pacificación de estados en conflicto, el G20 asume protagonismo como grupo de presión en materia de seguridad alimentaria y energética, de estabilidad financiera e infraestructuras. Los BRICS, Next Eleven¹⁰ y otras alianzas de economías emergentes y en desarrollo se encuentran en proceso de generar bancos para financiar sus propios proyectos de desarrollo fuera de la órbita de las cuatro filiales multilaterales continentales del Banco Mundial. Paralelamente, se desarrollan nuevos alineamientos a través de The Global Partnership, cuyos principios fueron fijados en el 4.º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, a través de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011); o las plataformas regionales que en Asia, América, África, Oriente Medio y Europa se están desarrollando para atender objetivos específicos en sus respectivas áreas, unificando criterios en torno al comercio, la adaptación y mitigación al cambio climático, financiación, infraestructura y otras cuestiones trasfronterizas, como la Unión por el Mediterráneo o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), entre otros tantos¹¹.

A falta de poco más de un año para el vencimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU-ODD), que habían de reducir drásticamente la pobreza y desigualdad estructural del planeta, la nebulosa institucional de Naciones Unidas planifica el Post-2015, cuando menos, corrigiendo desviaciones que el paso del tiempo han evidenciado como trascendentales. En este sentido, la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011), siguiendo el recorrido de Monterrey (2002), Roma (2003), París (2005) y la Agenda para la Acción de Accra (2008), refunda las bases de la cooperación al desarrollo a corto plazo, partiendo de la base de un incremento de la eficiencia en la asistencia oficial (ONU, 2013: 8) y la superación del paradigma Norte-Sur (Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, 2011: 4), dado el papel incipiente que las economías emergentes están asumiendo en las relaciones de cooperación Sur-Sur al desarrollo, aún bastante limitados por la desigualdad y

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) celebrado en Dili (Timor Leste). En la actualidad está formado por 18 estados frágiles o en conflicto de África, Asia, Pacífico y Caribe, y su objetivo es el establecimiento de un *New Deal*, un nuevo acuerdo para el compromiso de la comunidad internacional en los estados frágiles, a fin de adaptar las estrategias de cooperación y desarrollo a cada país. Véase <http://www.g7plus.org>

10. N. del Ed.: Next Eleven (N-11): grupo de países formado por Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Turquía, Corea del Sur y Vietnam. Este grupo fue identificado por Goldman Sachs en 2007 como candidatos a convertirse en las mayores economías mundiales y rivalizar con el G-7 a lo largo del siglo XXI.

11. Para una panorámica completa, véase Diamint, 2013.

la pobreza estructural que atenazan su población. En el artículo 21 de la Alianza de Busan se deja claro la función del gobierno de proximidad:

« 21. Los parlamentos y los gobiernos locales tienen un papel fundamental en la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo. A fin de facilitar su contribución, nosotros:

a. Aceleramos y profundizamos el cumplimiento de los compromisos existentes para fortalecer la función fiscalizadora de los parlamentos, a través del fortalecimiento de sus capacidades de desarrollo, con el respaldo de recursos adecuados y planes de acción claros;

b. Incrementamos el apoyo a los gobiernos locales para que desempeñen plenamente sus funciones, más allá de la prestación de servicios, aumentando la participación y la rendición de cuentas en el ámbito subnacional» (Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, 2011: 6).

En octubre de 2013, en el marco del 4.º Congreso Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) celebrado en Rabat, se presenta la versión final del Tercer Informe Mundial sobre la Democracia Local y la Descentralización (CGLU, GOLD III). Dicho informe ha de contribuir al debate actual sobre la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, presentando la visión de las autoridades locales sobre la situación de los servicios básicos en las diferentes regiones del mundo, centrándose en dos aspectos: el acceso y la gestión de los servicios. La implicación de los gobiernos locales en la gobernanza de los servicios básicos no solo es fundamental para los ODM, sino también para la mayoría de los objetivos que se debaten para la Agenda Post-2015. Por el contrario, cuando se registran progresos notables en la realización de los ODM, en general se deben principalmente al trabajo de los gobiernos locales, en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales¹².

12. Véase: <http://www.rabat2013.uclg.org/es/noticias/gold-iii-y-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-de-naciones-unidas>

La ciudadanía informacional: empoderamiento, TIC y e-participación

Tras una exploración cuantitativa en torno a las expectativas que las ciudades de los estados emergentes y en desarrollo alcanzarán en los próximos años y de hacer una incursión sobre algunas de las prioridades que la Administración local tiene ante sí en el marco de una mayor y mejor eficiencia en la gestión del territorio de proximidad, en este tercer punto se aborda el tema de la ciudadanía que, trascendiendo formas tradicionales de participación en la gestión del medio cotidiano, está llamada a democratizar definitivamente las complejas relaciones de gobernanza sobre el medio urbano.

La participación ciudadana entendida como objetivo social y político en los procesos de provisión de bienes y servicios público-colectivos constituiría la base sobre la cual reducir aquellas ineficiencias en la gestión (Finot, 2002: 143) que inciden en las diferentes formas de exclusión económica, política, ambiental y social que afectan a las comunidades urbanas más vulnerables (Giddens, 2004: 415-418). Partimos de la base que para una óptima participación ciudadana, tanto en su dimensión cualitativa como cuantitativa, sería necesario que las comunidades implicadas percibieran que el beneficio de su participación fuera superior al costo, tanto en tiempo como en esfuerzo dedicado; unos beneficios que fueran bien visibles a corto plazo y con un impacto directo sobre el medio económico, social y ambiental de la comunidad implicada. En todo caso sería indispensable que la descentralización política que debiera posibilitar esta participación no fuera «una simple transferencia de poder desde un centro a otros, sino que consistiera esencialmente en una reforma dirigida a inducir el involucramiento ciudadano en soluciones cooperativas (públicas y colectivas), siendo el límite de dicho involucramiento el punto donde las ganancias en eficiencia sean iguales al costo económico de la participación» (Finot, 2002: 144).

El concepto de participación ciudadana, ampliamente desarrollado en herramientas metodológicas por agencias, instituciones y organismos internacionales de desarrollo, no supone ninguna novedad, al menos en lo que a empoderamiento real de la comunidad se refiere. El asentamiento, como unidad fundacional del medio urbano, generado en la urgencia por garantizar un espacio adaptado para la supervivencia frente al medio hostil, reproduciría todavía hoy en los procesos de urbanización informal los mismos patrones de comportamiento en la apropiación del territorio que en los albores de la humanidad impulsaron al individuo primitivo a proveerse de un hábitat artificial ajustado a sus necesidades más básicas, cuando el espacio de lo público era todo aquello que no fuese la propia vivienda y sobre el cual intervenía en mayor o menor medida la comunidad.

Sin embargo, el concepto de participación ciudadana está íntimamente ligado a unos derechos de ciudadanía que, aunque reconocidos por el artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹³, han sido repetidamente vulnerados en la marginalidad e invisibilidad que constituye el medio urbano informal; es la participación comunitaria, entendida esta como *acción directa*, la que ha adquirido mayor relevancia como principal instrumento de gestión interna de las comunidades al margen de la Administración y gobiernos locales, las cuales en América Latina y el Caribe han sido fundamentales en la autogestión de la precariedad, cosa que ha resultado de provecho a las diferentes administraciones y gobiernos para garantizar el óptimo desarrollo de los programas de mejoramiento barrial emprendidos sobre todo a partir de los años noventa.

Sin embargo, el fenómeno de la participación, tanto la ciudadana como la comunitaria, continúa ligado de manera notable a un pensamiento analógico, a la particularidad de un ámbito físico concreto, a unos recursos disponibles y a unos juegos de intereses políticos evidentes: sobre el medio físico, a partir de una priorización selectiva de unas áreas de intervención sobre otras en procesos de selección no tan transparentes como pudieran ser deseables; relativo a los recursos disponibles, a partir de los fondos que los diferentes niveles y subniveles administrativos puedan generar a partir del acceso restrictivo a fondos multilaterales de inversión; y, finalmente, con un trasfondo político articulado en la fuerza de los votos que se pudieran derivar de las mejoras y que forman parte del *corpus* de todo gobierno electo. En todo caso, los procesos participativos en los que las comunidades son *metodológicamente* invitadas¹⁴ a ejercer sus derechos por parte de la Administración en aspectos concretos –como el mejoramiento de su hábitat de proximidad– están llamados a ser trascendidos por la paradoja que supone retomar la autogestión en la toma de decisiones, tal y como había venido sucediendo con anterioridad a la institucionalización de los procesos participativos. En este sentido, la era de la información y el conocimiento abre nuevos escenarios, hasta hace unos años inimaginables, para una participación masiva y unidireccional desde la sociedad civil a las administraciones y estructuras de gobierno, cosa que representaría un cambio cualitativo en las relaciones, escasamente bidireccionales, que hasta el momento tensionan sociedad y representantes electos. Por otra parte, entender que el empoderamiento de las

13. Art. 21.1: «Toda persona tiene derecho a participar en el Gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos».

14. Algunos ejemplos de metodologías de procesos participativos: WB, 1996; Geilfus, 2002; Gramberger, 2001.

comunidades vulnerables se produce a partir de la toma de decisiones específicas en ciertos aspectos como la infraestructura pública o vivienda no deja de ser una verdad a medias, sobre todo si no hay un beneficio directo e inmediato para las comunidades en la creación de empleo digno y horizontes de oportunidad sostenibles, que recordemos son la principal causa de la elevada desigualdad y precariedad estructural que condiciona el medio urbano informal y perpetúa su exclusión respecto del resto de la ciudad formal. «Por tanto, se refiere a participación en la definición del problema, en la generación de alternativas, en la selección de la o las mejores alternativas, en la aplicación o ejecución de acciones y recursos, en el seguimiento de los resultados y en la evaluación de sus impactos» (Morales, 2005: 52); y a la participación en la ejecución de las acciones, como la autogestión de los procesos productivos y la autoconstrucción, que podría ser objeto de manipulación si se utiliza con la finalidad de disminuir costos y aligerar los recursos, pero que constituye un factor de integración social y de generación de capital social que sustenta procesos de desarrollo a medio y largo plazo siempre que vaya ligado a una participación activa en el proceso de toma de decisiones anteriormente señalado.

En la consecución de un marco sostenible para la gobernanza y, de manera específica, para una gobernanza inclusiva en las ciudades, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están comenzando a tener papeles destacados como instrumentos para la auditoría continua de la gestión pública local. Sirvan como ejemplo las operaciones urbanísticas del parque Taksim Gezi en Estambul (2013), que acabaron destapando el descontento de una clase media emergente vulnerable ante un inminente recorte de libertades, hecho que desencadenó movilizaciones cada vez más radicalizadas por todo el país en contra del Gobierno central, apoyadas en el uso de las redes sociales como principal altavoz para la nueva participación masiva o *e-participación*.

La democratización de las TIC en las economías en desarrollo, en este sentido, está contribuyendo a generar nuevos horizontes de oportunidad en sectores tan diversos como la agricultura, la lucha contra el cambio climático, el acceso a la educación, la descentralización de la sanidad, la integración regional de la economía y el incremento de la competitividad tecnológica¹⁵. En cuanto al sector público, las TIC están incidiendo de manera notable en el refuerzo de los procesos democráticos a partir de la eficiencia en la gestión, el fomento de la innovación, la formación de los trabajadores del sector público y sobre todo en

15. Para tener una pequeña idea de las potencialidades de la implementación tecnológica en la consecución de cada Objetivo de Desarrollo del Milenio resulta imprescindible la lectura de UNPAN, 2012; Yonazi, *et al.*, 2012; Zambrano y Seward, 2013.

una mayor exposición de la corrupción a través de los medios de difusión digitales. Como ejemplo de la dimensión que está adquiriendo el empoderamiento tecnológico en estas economías, el número de abonados a móviles en África pasó de 25 millones en el año 2001 a más de 650 millones en el 2012, lo que posibilita que dos de cada tres adultos del continente tengan un acceso a las TIC. Otro ejemplo es el de los 350.000 keniatas que durante el 2011 pudieron comprar un *smartphone* por 80 dólares fabricado por la firma china *Huawei*, un hecho destacable considerando que el 40% de la población de Kenia vive con menos de dos dólares al día (UN-Habitat, 2012: 7). Que exista mayor facilidad para acceder a un teléfono móvil que a una infraestructura de abastecimiento de agua o saneamiento no debería ser motivo de sorpresa, dado el impacto potencial que el primero ha de significar en el acceso a la educación, la sostenibilidad ambiental, la salud y la gobernanza tal y como hemos enumerado anteriormente.

Sin embargo, la rápida introducción de las tecnologías móviles está generando una nueva brecha más a añadir al conjunto de brechas multinivel existentes que condicionan las geografías de la desigualdad. Esta nueva brecha quedaría representada por una sociedad civil cada vez más conectada y una Administración local completamente desconectada. Como ejemplo, la segunda ciudad más poblada de la República de Panamá, el Distrito Ciudad de San Miguelito, no dispone de ningún portal abierto donde sus comunidades puedan acceder a la información. Este ejemplo se reproduce prácticamente de manera generalizada en el escenario de las ciudades intermedias, que, recordemos, constituyen las principales polaridades urbanas con mayor déficit de competencias descentralizadas y que experimentarán la mayor tasa de crecimiento urbano de las próximas décadas. Mientras que el Banco Mundial estructura un conjunto de más de 9.000 indicadores nacionales en cinco bases de datos¹⁶ en continua revisión, que constituyen la principal fuente de información macroestadística del planeta y de la cual se nutren las principales organizaciones multilaterales para redactar sus informes y evaluaciones anuales, es precisamente en el medio urbano donde la carestía de información precisa, cuantitativa, cualitativa y continuada se hace más evidente. En este caso, las carencias son todavía más flagrantes en la ciudad informal, donde se evidencia la paradoja que supone «medir lo inmedible». Sin embargo, nos hemos de acostumbrar a mirar al Sur con mayor atención. En este sentido, merece la pena detenerse en la

16. WB, Databank: World Development Indicators, Education Statistics, Gender Statistics, Health Nutrition and Population Statistics, Poverty and Inequality Database. Véase el portal <http://data-bank.worldbank.org/data/home.aspx>

Kenya Open Data Initiative¹⁷, plataforma creada en el año 2011 y que constituye el primer portal de datos abiertos de un Estado emergente, el primero del África Subsahariana y el segundo del continente después de un portal marroquí. Esta plataforma, celebrada como un avance en el logro de la gobernanza y el acceso libre a la información, centraliza y amplifica la información generada por la comunidad con focos segmentados correspondientes al contexto urbano de los distritos de Nairobi. El objetivo no es otro que trascender el monolítico sistema censal «analógico» hacia mediciones dinámicas, continuadas en el tiempo y en un espacio acotado, para poder identificar, analizar, corregir y priorizar áreas de actuación a corto plazo sobre las cuales trazar objetivos viables, participados, consensuados y sostenibles en el tiempo. La asimilación del ciudadano como sensor emisor de información continua es una tendencia en los principales centros de discusión global que apuestan por el uso de las TIC como verdadero catalizador de transformación integral del territorio (Mayer-Schönberg y Cukier, 2013: 182-186).

Buena parte de la población en las economías emergentes y en desarrollo son jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, un sustrato sobre el cual se está gestando la construcción de la nueva ciudadanía del siglo XXI; una generación digital con demandas de participación e interacción política que ha sido focalizada en la Youth 21 Agenda¹⁸ con el objetivo de «acercar a los jóvenes a la toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional y establecer un foro permanente para la juventud» (UN-Habitat, 2012: 3). La intención parece evidente: ante nuevos retos, nuevos actores y nuevas soluciones.

Conclusión

Nunca hasta el momento las distancias y los tiempos habían sido tan cortos. Cada día las comunidades urbanas condicionan con su precariedad la toma responsable de decisiones por parte de sus representantes y no por ello abandonan las tareas de supervivencia cotidiana. En un contexto de enriquecimiento sostenido de la macroeconomía, es en el ámbito de proximidad donde la simiente del conflicto puede adquirir proporciones inimaginables o, por el contrario, acelerar la transición a un marco de bienestar pleno. El reto, sin embargo, pasa por empoderar a la Administración local, sobre todo de las ciudades intermedias de las economías

17. Véase el portal <https://opendata.go.ke/>

18. Véase Abebe y Trine Kjørholt, 2012.

emergentes y en desarrollo, en el uso recurrente de las TIC como principio fundamental para garantizar la viabilidad de la tan anhelada sostenibilidad de la vida en la ciudad, y articular marcos de gobernanza que generen tracción en la gestión de espacios de oportunidad compartidos. En este sentido, en este artículo se ha constatado que la sociedad civil, independientemente de la precariedad de su medio cotidiano, está altamente conectada a las nuevas tecnologías de la comunicación, generando una brecha digital con una Administración local de base analógica fuertemente condicionada por la falta de recursos económicos y por la resistencia al cambio de sus recursos humanos. También se ha evidenciado el papel protagonista que la cooperación Sur-Sur está llamada a representar en las próximas décadas, quién sabe si con más altas dosis de sensibilidad ante el reto de erradicar la desigualdad que las economías avanzadas del Norte no han hecho más que agudizar en todos estos años. En el centro, una ciudadanía global, joven y empoderada tecnológicamente, que demanda enérgicamente ejercer su derecho a la participación masiva y transversal en la toma de decisiones políticas, económicas y ambientales que afecten su más estricta cotidianeidad.

Referencias bibliográficas

- «Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo». 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Busan, República de Corea, 29 noviembre-1 diciembre 2011.
- Abebe, Tatek y Trine Kjørholt, Anne (eds.). «Young People: Participation and Sustainable Development in an Urbanizing World». *A Working Paper* (2011). UN-Habitat Youth Unit.
- Aché Aché, Daniel Benjamín. «Geografía de las desigualdades territoriales socio-económicas y socio-ambientales». *Terra Nueva Etapa*, vol. XXVIII, n.º 43 (enero-junio 2012), p. 89-108.
- Balbo, Marcello *et al.* (comp.). «La ciudad inclusiva». *CEPAL Cuadernos*, n.º 88 (noviembre 2003).
- Bottino Bernardi, M^a del Rosario. «La ciudad y la urbanización». *Estudios históricos-CDHRP*, n.º 2 (agosto 2009).
- Bouillon, Cesar P. (ed.). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.
- Brakarz, José *et al.* (eds.). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington: BID/Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI, 1974.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social/ Conpes 3604. *Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios*. Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2009.
- David, Susanne *et al.* (ed.). *Managing Informality: Local government practices and approaches towards the informal economy. Learning examples from five African countries*. South African LED Network, SALGA/South African Local Governments Association y LEDNA/ Local Economic Development Network of Africa, 2013.
- Davis, Mike. *Planet of slums/ Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Foca Ediciones y Distribuciones Generales S.L., 2006.
- Diamint, Rut. «Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 101 (abril 2013), p. 55-79.
- Duhau, Emilio. «La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad». *Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR*. Belo Horizonte: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Departamento de Sociología, 2003.
- Echeverri Restrepo, Alejandro y Orsini, Francesco M. «Informalidad y Urbanismo Social en Medellín», en: Hermelin, Michel; Echeverri, Alejandro y Giraldo, Jorge (eds.). *Medellín Medio Ambiente Urbanismo y Sociedad*. Medellín: Fondo Editorial, Universidad EAFIT, 2010.
- Finot, Iván. «Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía». *Revista de la CEPAL*, n.º 78 (diciembre 2002), p. 139-149.
- Geilfus, Frans. *80 Herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2002.
- Giddens, Anthony. *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 2004, 4ª edición.
- Gramberger, Marc. *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.
- Hall, Peter. *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996.
- IMF/ International Monetary Fund. «Hopes, Realities, Risks». *World Economic Outlook*. Washington: Internacional Monetary Fund, 2013.
- Lefebvre, Henry. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península, 1973.
- Llop Torn, Joseph M. (dir.). «Ciudades intermedias y urbanización mundial». Lleida: Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2009.
- Magalhães, Fernanda y Villarosa, Francesco di (eds.). *Urbanización de Favelas: Lecciones aprendidas de Brasil*. Washington: BID/ Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

- Manrique, Manuel y Mikail, Barah. «El papel de los nuevos medios y las tecnologías de la comunicación en las transiciones árabes». *FRIDE Policy Brief*, n.º 69 (diciembre 2011).
- Mayer-Schönberg, Viktor y Cukier, Kenneth. *Big data. La revolución de los datos masivos*. Madrid: Turner Publicaciones, 2013.
- MGI/McKinsey Global Institute. *Construyendo ciudades competitivas: La clave para el crecimiento en América Latina*. McKinsey & company, 2011.
- Morales, Ninette. «Estrategia municipal para la participación comunitaria en el mejoramiento del hábitat, Managua, Nicaragua». *CEPAL Documentos de Proyectos* (2005).
- Mumford, Lewis. *La ciudad en la historia*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, vol. 1-2, 1979.
- *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires: Emecé, 1957.
- OIT/Organización Internacional del Trabajo. *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2012.
- OIT/Organización Internacional del Trabajo. 2013. *La OIT en América Latina y el Caribe. Avances y perspectivas. Informe preparado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013.
- ONU-Asamblea General. «Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015». *Informe del Secretario General*. Sexagésimo octavo período de sesiones. Tema 118 del programa provisional Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio (26 de julio de 2013).
- ONU-Habitat/ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Río de Janeiro: ONU-Habitat-Oficina Regional para América Latina y el Caribe/ROLAC, 2010.
- *Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos para todos*. Nairobi: ONU-Habitat, 2009.
- «Planificación de ciudades sostenibles: Orientaciones para políticas informe global sobre asentamientos humanos 2009». *Resumen Ejecutivo* (2009).
- Portes, Alejandro y Haller, William. «La economía informal». *Serie Políticas Sociales*, n.º 100 (noviembre de 2004). Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Potts, Deborah. *Whatever happened to Africa's rapid urbanization?* Africa Research Institute, Counterpoints series, 2012.
- Rojas, Eduardo (ed.). *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2009.

- Rojas, Eduardo *et al.* (ed.). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID/ Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Segerfeldt, Fredrik. *Agua a la venta. Como la empresa privada y el mercado pueden resolverla crisis mundial del agua*. Washington: Cato Institute, junio de 2005; Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, octubre de 2006.
- Shaath, Randa. *Bajo el mismo cielo*. El Cairo: Fundació Tàpies, 2003.
- Skinner, Caroline (ed.). *Making the informal economy visible: Guidelines for municipalities in respect of adopting a more developmental approach towards the informal economy*. SALGA/ South African Local Government Association, junio 2012.
- Sunkel, Guillermo. «Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores». *Serie Políticas Sociales*, n.º 126 (diciembre 2006). Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank. «The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development». Commission on Growth and Development (2008).
- Turner, John F.C. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. London: Marion Boyards, 1976.
- *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. New York: Macmillan, 1972.
- UCLG/United Cities and Local Governments. «Documento técnico de CGLU sobre finanzas locales». *Documento de apoyo al Documento de Orientación Política sobre finanzas locales* (2007).
- UCLG-GOLD/ United Cities and Local Governments-Global Observatory on Local Democracy and Decentralisation. «El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI». *Resumen Ejecutivo. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. GOLD II* (2010).
- «La descentralización y la democracia local en el mundo». *Primer Informe Mundial. GOLD I* (2008).
- UN/ United Nations. «A new Global Partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development». *The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda* (2013).
- «Global thematic consultation on governance and the Post-2015 development framework». *Consultation report* (2013).
- *World population to 2300*. New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations, 2004.
- UN-Habitat/ United Nations Human Settlements Programme. *State of the World's cities 2012/2013. Prosperity of Cities*. New York: Routledge, 2013a.
- «Unleashing the Economic Potential of Agglomeration in African Cities». *The Global Urban Economic Dialogue Series* (2013b).

- «The ICT, Urban Governance and Youth». *Report 4: the Global Youth-Led Development series* (2012). Nairobi, UN-Habitat.
- «Young people, Participation, and Sustainable Development in an Urbanizing World». *A Working Paper* (2012).
- «The Economic Role of Cities». *The Global Urban Economic Dialogue Series* (2011). Nairobi: UN-Habitat.
- UNDESA/ United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDP/ United Nations Development Programme y UNESCO/ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. «UN System Task Team on the post-2015 development agenda. Governance and development». *Thematic Think Piece* (mayo 2012).
- UNDP/ United Nations Development Programme. *A guide to UNDP Democratic Governance Practice*. UNDP/ United Nations Development Programme, mayo 2010.
- UNECA/ United Nations Economic Commission for Africa. *Popular Participation & Decentralization in Africa*. United Nations Economic Commission for Africa, 2011.
- UNISDR/ United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015. Desarrollando ciudades resilientes. ¡Mi ciudad se está preparando!* Ginebra: UNISDR/ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, marzo de 2012.
- UNPAN/ United Nations Public Administration Network. « Mobile Applications on Citizen Engagement». *Compendium of ICT Applications on Electronic Government*, vol. 3. New York: UNPAN, 2012.
- WB/ World Bank. *Urbanization World Development Indicators 2013* (en línea) [Última actualización 16.4.2013] <http://wdi.worldbank.org/table/3.12#>
- *World Bank Participation Sourcebook*. The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank, 1996.
- Winchester, Lucy. «El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe». *Serie Medioambiente y desarrollo*, n.º 99 (noviembre 2006). Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Yonazi, Enock *et al.* (ed.). *The Transformational Use of Information and Communication Technologies in Africa*. The World Bank and the African Development Bank, with the support of the African Union, 2012.
- Zambrano, Raúl y Seward, Ruhiya Kristine (eds.). *From Connectivity to Service Delivery: Case studies in e-governance*. UNDP/ United Nations Development Programme, 2013.