

Gordon McGranahan^a,
Daniel Schensul^b y Gayatri Singh^c

Agenda Inclusiva: ¿Puede alcanzarse una Agenda en 2030 sin inclusión?

Abstract

Los gobiernos están preocupados por la rápida urbanización, pero aún están esperando los beneficios económicos que traen las ciudades. La tensión resultante se refleja en ciudades excluyentes, creadas a través de estrategias que privilegian el crecimiento económico y terminan excluyendo a muchas personas que son abandonadas. Hay a la vez exclusión de la ciudad y exclusión y segregación dentro de la ciudad. La redefinición de inclusión en este trabajo va más allá de la focalización en desventajas basadas en identidad, para enmarcar la inclusión como opuesta a la discriminación y a las desventajas creadas estructuralmente. Se exploran tres niveles de urbanización inclusiva: eliminando la exclusión discriminatoria, dando a las desventajas una voz más fuerte en las instituciones existentes y garantizando los derechos humanos.

-
- a. Gordon McGranahan es miembro del Cities Cluster at the Institute of Development Studies e investigador principal en el Human Settlements Group del International Institute for Environment and Development. e-mail: G.McGranahan@ids.ac.uk
- b. Daniel Schensul es un técnico especialista en urbanización y medio ambiente en la División Técnica de UNFPA (United Nations Population Fund). e-mail: schensul@unfpa.org
- c. Gayatri Singh es un especialista urbano en el Banco Mundial. e-mail: gsingh9@worldbank.org

A partir de ejemplos de economías emergentes, el trabajo señala los peligros de buscar primero una estrategia de incremento urbano, ya que la exclusión puede arraigarse y ser difícil de revertir, incluso con el aumento de la prosperidad. Luego examina como se puede lograr una urbanización más inclusiva y como esto se relaciona con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (parte de la Agenda 2030). Los gobiernos del mundo se han comprometido a equilibrar un desarrollo que integre metas económicas, sociales y ambientales y que sostenga que “nadie será dejado atrás” Se necesita una urbanización inclusiva para alcanzar este equilibrio y hacer que el mundo se mueva hacia una progresiva concreción de los derechos humanos para todos

Palabras clave: exclusión / inequidad / desigualdad / desarrollo sustentable.

Introducción

La urbanización y las ciudades han estado recibiendo una atención creciente y positiva en la arena internacional, evidente en publicaciones como “*El triunfo de la ciudad: cómo nuestras invenciones nos hacen más ricos, astutos, más verdes, saludables y felices*”,¹ “*Si los Alcaldes gobiernan el mundo: Estados disfuncionales, el surgimiento de las ciudades*”² y “*Las ciudades son buenas para usted: El genio de la metrópolis*”.³ También ha habido una sostenida atención por parte

del sector privado, focalizado en el crecimiento potencial de la transición urbana.⁴ El desarrollo multilateral de la comunidad, lento al empezar, está siguiendo el mismo camino. Más notoriamente, el onceavo de los 17 objetivos recientemente acordados de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) es “Hacer ciudades y asentamientos inclusivos, seguros, resilientes y sustentables”.⁵ Esto sugiere que los gobiernos del mundo ven un rol crítico de las ciudades en el desarrollo global, uno que requiere que las ciudades sean inclusivas.

-
1. Glaeser, Edward I (2011), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Macmillan, Londres 338 pags-.
 2. Barber, Benjamin R (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, NewHaven, 416 pags.
 3. Hollis, Leo (2013), *Cities Are Good for You: The Genius of the Metropolis*, Bloomsbury, Londres.
 4. Ver por ejemplo Dobbs,R, J Remes, J Manyika, C Roxburgh, S Smit y F Schaer (2012), *Urban World: Cities and the Rise of the Consuming Class*, McKinsey Global Institute.
 5. United Nations (2015a), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York, disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>.

Al mismo tiempo un estudio bianual sobre los gobiernos realizado por la División de Población de las NU sugiere que muchos gobiernos están fuertemente descontentos con sus niveles de urbanización. En 2013, el 70% de los gobiernos en las regiones menos desarrolladas deseaban un cambio mayor en la distribución espacial de su población y el 84% tenía políticas para bajar la inmigración de las áreas rurales a la ciudad.⁶ En 1996, las mismas estadísticas eran 48 y 41%, respectivamente.

Debajo de estas opuestas perspectivas de desarrollo urbano, -muchas veces provenientes de los mismos interesados- hay una distinción clave entre: 1) Las ciudades como fuentes de crecimiento económico y desarrollo social y 2) la urbanización⁷ percibida como una amenaza al funcionamiento de la ciudad y su contribución al desarrollo nacional. En otras palabras, ciudades -y en menor medida los centros urbanos más pequeños con menos de medio millón de habitantes- son vistos como fuerzas para el desarrollo, pero el proceso que con-

duce a ellos (urbanización) se considera que socava su funcionamiento.⁸ Para los centros urbanos, grandes y pequeños, el mensaje es competir para atraer inversiones y empresas formales, con el fin de estar en el centro del crecimiento económico nacional y el desarrollo sostenible, pero estar muy atentos a no atraer demasiadas personas no calificadas.

Reforzando este mensaje, planificadores y elites, hace tiempo enfocadas en la estética, tienden a ver desorden, miseria y desconformidad como causas de pobreza más que como su producto. Roy, haciéndose eco de Jane Jacobs escribe que para los planificadores “*una ciudad eficiente es una que parece regimentada y ordenada con sentido geométrico*”.⁹ La urbanización -especialmente cuando involucra a un gran número de migrantes rurales-urbanos que no pueden afrontar una vivienda formal o asegurarse trabajo- es una amenaza a esta visión y a la agenda relacionada con atraer inversiones. El resultado ha sido frecuentemente la producción de ciudades excluyentes.

-
6. United Nations (2013), World Population Policies 2013, Department of Economic and Social Affairs, New York.
7. Urbanización es el proceso de hacerse más urbano, y demográficamente es definido como el cambio en la forma de asentarse desde sitios rurales dispersos a comparativamente densos. Ver McGranahan, Gordon (2015), “Urbanization”, en James D Wright (editor), The International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences, 2nd edition, Vol 24, Elsevier, Oxford, pages 958–964. Sin embargo el término es frecuentemente mal usado al referirse al crecimiento de la población urbana (solamente aproximadamente la mitad es el resultado de la urbanización, el resto es el resultado del crecimiento general/vegetativo de la población)
8. Alexis de Tocqueville hizo una distinción similar en Democracy in America; ver Tocqueville, Alexis (1835), Democracy in America, Saunders & Otley, Londres-El creía que la democratización era inexorable y podía llevar a la violencia si era resistida (como lo muestra la revolución francesa) pero que la democracia misma podía tener resultados positivos cuando se la abrazara. Nuestro punto es que desear los beneficios del desarrollo urbano de las ciudades es similar a querer los beneficios de la democracia sin democratización.
9. Roy, Ananya (2005), “Urban Informality: toward an Epistemology of Planning”, Journal of the American Planning Association Vol 71, no 2, pages -147–158, pag-150.

La Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030¹⁰ establece los objetivos de “*nadie será dejado de lado*” (párrafo segundo del preámbulo) y que “*alcanzará primero a los más rezagados*” (párrafo 4). Las áreas urbanas serán un terreno cada vez más crítico para alcanzar estos objetivos para empujar la integración de los objetivos sociales económicos y ambientales. La evidencia disponible, incluyendo la consultada en este trabajo, muestra que un camino excluyente de urbanización pone en movimiento una trayectoria de inequidad que es difícil y aun imposible de alterar en el largo plazo. Antes que mantener orden, puede crear fragilidad e inseguridad que resultan particularmente duras para aquellos que no pueden obtener hogares informales y trabajo, quienes terminan física y económicamente en la ciudad pero sujetos a múltiples exclusiones dentro de ella. Ciudades excluyentes son, por lo tanto una barrera mayor para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030.

Aun así, la urbanización es reconocida cada vez más como un vehículo promisorio para alcanzar los aspectos más importantes de la Agenda 2030, especialmente, dado los recursos urbanos y la dotación eficiente de servicios como también las conexiones al crecimiento económico. Este documento sostiene

que para darse totalmente cuenta del potencial que tiene la urbanización para la Agenda 2030, la transición urbana debe ser inclusiva. Esto significa ciudades y autoridades urbanas más dispuestas a dar la bienvenida a migrantes, receptoras de los habitantes con mayores desventajas y que trabajen con sus conciudadanos y movimientos sociales para asegurar una economía floreciente que también contribuya a los objetivos sociales y ambientales. Si uno de los principales temas de la Agenda 2030, la inclusión, se puede alcanzar en el surgimiento, crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, la urbanización puede generar una base poderosa para la concreción de los derechos humanos y el logro de un desarrollo sustentable con amplia base.

Inclusión: qué es y por qué es importante

El lenguaje de la exclusión e inclusión social ha sido común dentro del desarrollo de la comunidad internacional. El Banco Mundial es responsable de 202 publicaciones relacionadas con la inclusión en la década del 2000; desde 2010 hasta Agosto 2015 había más de 325 nuevas publicaciones.¹¹ Los términos son frecuentemente poco definidos, pero su popularidad es significativa. Mientras la pobreza se relaciona con resultados,

10. Ver referencia 5.

11. Basado en una investigación de World Bank's Open Knowledge Repository for "inclusión" and "poverty" as "topics", revisado para incluir solamente las publicaciones de autores del Banco Mundial (acceso 7 de agosto 2015 en <https://openknowledge.worldbank.org/>).

la exclusión e inclusión tienen que ver con relaciones y mecanismos. El informe bandera del Banco Mundial sobre inclusión la describe como *“El proceso de mejorar la habilidad, oportunidad y dignidad de la gente, con desventajas debido a su identidad, para tomar parte en la sociedad”*.¹² Este foco que está basado en desventajas por riesgos de identidad ignora las desventajas que surgen de la estructura de la sociedad o de la economía. Sin embargo, las desventajas estructurales también excluyen a las personas de los mercados, los servicios y espacios -por ejemplo, debido a que son residentes de los asentamientos informales, migrantes, trabajadores sin calificación o simplemente demasiado “pobres”

Exclusión urbana en la era del neoliberalismo y de la globalización

Aunque la urbanización ha sido fuertemente asociada con la reducción de la pobreza, las “realidades obstinadas” de las desigualdades en las ciudades han persistido, en particular en los países del sur global.¹³ En la raíz de muchas de

estas desigualdades está la disputa por el espacio urbano. El crecimiento de la población urbana, y la importancia de asegurar una buena localización urbana, intensifica la competencia y la lucha por la tierra, incluyendo a aquellos que quieren hacer uso de la tierra (valor de uso) y aquellos que quieren especular con la tierra (valor de mercado).¹⁴ La disputa por la tierra es raramente planificada y no necesita surgir directamente del valor de los mercados, pero puede ser una fuente clave de desigualdad.¹⁵

Las políticas neoliberales resultantes del retiro del estado como regulador del capital ha dado a los actores poderosos la capacidad de promover sus intereses vía el desarrollo de la tierra.¹⁶ Terrenos identificados, ocupados por gente sin tenencia segura llegan a ser vistos como terrenos listos para ser desarrollos privadamente, poniendo a los ocupantes, establecidos y recién llegados, en una intensa competencia con los promotores formales/privados. Los resultados de esta competencia de reclamos sobre “tierra ocupada”¹⁷ pueden llevar no solo

12. World Bank (2013), *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*, Washington, DC.

13. Yiftachel, O (2006), “Re-Engaging Planning Theory? Towards ‘South-Eastern’ Perspectives”, *Planning Theory* Vol 5, no 3, pag-211–222.

14. Logan, John R y Harvey Lusk Molotch (2007 [1987]), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley.

15. Hasan, Arif (2015), “Land contestation in Karachi and the impact on housing and urban development”, *Environment and Urbanization* Vol 27, no 1, pags 217–230; también Hasan Arif, Noman Ahmed, Saeed Ud Din Ahmed, Mansoor Raza y Asiya Sadiq-Polack (2015), *Karachi: The Land Issue*, Oxford University Press, Lahore.

16. Purcell, Mark (2009), “Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-hegemonic Movements?”, *Planning Theory* Vol 8, no 2, pags 140–165.

17. Gulyani, S y D Talukdar (2008), “Slum real Estate: the low-Quality high-Price Puzzle in Nairobi’s Slum Rental Market and Its Implications for Theory and Practice”, *World Development* Vol 36, no 10, pags 1916–1937.

a conflictos, sino a la deslegitimación de los derechos ciudadanos de los habitantes potencialmente desplazados por el desarrollo, especialmente cuando son migrantes recientes.

Las reformas en muchos países han sido acompañadas por una apertura a los mercados globales y las ciudades exitosas son cada vez más vistas como sitios para atraer inversiones extranjeras (como se ha visto en numerosos informes del sector privado).¹⁸ El concepto de “ciudades de clase mundial” que tienen éxito en atraer inversiones, ha sido un tema dominante en investigaciones que marcan el aumento de la exclusión socioeconómica de los pobres urbanos en ciudades de economías emergentes.¹⁹

Las ciudades se han transformado en imanes para profesionales aspirantes a altos salarios para la “clase creativa”.²⁰

Por supuesto que las ciudades también atraen mano de obra no calificada que busca oportunidades, generalmente dentro del sector informal. La divergencia entre el poder de compra de profesionales y de trabajadores no calificados invariablemente lleva a la creación de jerarquías espaciales según reclame cada categoría -o es desviada- a residir en diferentes zonas de la ciudad.²¹ El resultado es un patrón de desarrollo urbano que no incluye los intereses de los pobres urbanos, y ni pensar en la población rural que aspira a mudarse a la ciudad.

Esta divergencia sigue la dinámica de la marginación ligada a la identidad. Hay fuertes evidencias de segregación racial basada en castas en la India²² y raza en Sudáfrica²³ que se alinea ajustadamente con jerarquía de sitios. Intersectando estos aspectos de marginación, es persistente la desigualdad en género, con

18. Ver referencia 4; también Kim, Sun Bae, Hong Liang, Tushar Poddar, Enoch Fung, Helen (Hong) Qiao, Yu Song, Mark Tan y Eva Yi (2007), “India’s Urbanization: Emerging Opportunities”, *Asia Economics Analyst* no 7/13; y Lawson, Sandray Raluca Dragusanu (2008), “Building the World: Mapping Infrastructure Demand”, *Global Economics Paper 166*, Goldman Sachs.

19. Bhan, Gautam (2014a), “The real lives of urban fantasies”, *Environment and Urbanization* Vol 26, no 1, pags 232–235; también Weinstein, Liza (2009), “Redeveloping Dharavi: Toward a Political Economy of Slums and Slum Redevelopment in Globalizing Mumbai”, PhD thesis, the University of Chicago; y Zerah, M-H (2008), “Splintering Urbanism in Mumbai: Contrasting trends in a Multilayered Society”, *Geoforum* Vol 39, no 6, pags 1922–1932.

20. Florida, Richard (2005), *Cities and the Creative Class*, Routledge; también Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.

21. Marcuse, Peter y Ronald van Kempen (2000), *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, Blackwell, Oxford; también Shatkin, Gavin (2008), “The City and the Bottom Line: Urban Megaprojects and the Privatization of Planning in Southeast Asia”, *Environment and Planning A* Vol 40, no 2, pags 383–401; y Smith, N (2002), *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*, *Antipode* Vol 34, pags 427–450.

22. Sidhwani, Pranav (2015), “Spatial Inequalities in Big Indian Cities”, *Economic & Political Weekly* Vol 50, no 22, pags 55–62; también Vithayathil, Trina y Gayatri Singh (2012), “Spaces of Discrimination”, *Economic & Political Weekly* Vol 47, no 37, pags 60–66.

23. Ver referencia 21, Marcuse y van Kempen (2000); también Schensul, Daniel y Patrick Heller (2011), “Legacies, Change and Transformation in the Post-apartheid City: Towards an Urban Sociological Cartography”, *International Journal of Urban and Regional Research* Vol 35, no 1, pags 78–109.

mujeres y niñas soportando cargas más pesadas en el trabajo productivo y reproductivo y en muchos contextos desproporcionadamente dejados de lado de trabajo seguro, vivienda, salud, educación, y representación y participación en la gobernanza urbana.²⁴

La exclusión impulsa estos resultados y también se deriva de ellas. Bahn argumenta que *“los pobres dentro del discurso de las “ciudades de clase mundial” son vistos como inviables económicamente, dañinos ambientalmente y criminales. inseparables del medio ambiente construido de los “slums” ilegales que ellos habitan”*.²⁵ El trabajo de Caldeira en San Pablo destaca como la población rural de bajos ingresos que entra en el espacio urbano son estereotipados como criminales y son culpados por los problemas de la ciudad.²⁶ Ramanathan muestra como el término “invasor” aplicado a las poblaciones urbanas nuevas de India, comienza a aparecer en las órdenes de la corte a fines de la década de 1990.²⁷ Hay

una tendencia de los hacedores de políticas de ver el crecimiento de la población urbana como desordenado, descontrolado y en detrimento de la salud y la seguridad de otros residentes y de la calidad de vida en general en las ciudades²⁸ -y por lo tanto del crecimiento económico y de potencial de atracción de inversiones de las ciudades.

En el otro extremo del espectro de clasificación está la representación de los individuos en el nuevo consumismo de la clase media. Ellos son vistos como “verdaderos dueños de la ciudad”, cuyos derechos están legitimados en los juicios legales y prácticas cotidianas de las organizaciones asociativas de clase media, en particular las asociaciones de bienestar residenciales, que presionan para la promoción de sus derechos sobre el espacio urbano. En ciudades como Nairobi y Luanda, el desarrollo urbano aparece fuertemente dirigido hacia la provisión de viviendas lujosas para las clase media en barrios cerrados.²⁹ La meta de

24. Chant, Sylvia (2013), “Cities through a ‘gender lens’: a golden ‘urban age’ for women in the global South?”, *Environment and Urbanization* Vol 25, no 1, pages 9–29; también Tacoli, Cecilia (2012), “Urbanization, Gender and Urban Poverty: Paid Work and Unpaid Carework in the City”, *Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper 7*, International Institute for Environment and Development and United Nations Population Fund, Londres y Nueva York.

25. Bhan, Gautam (2009), “This is no longer the city I once knew’. Evictions, the urban poor and the right to the city in millennial Delhi”, *Environment and Urbanization* Vol 21, no 1, pages 127–142, page 141.

26. Caldeira, Teresa Pires do Rio (2000), *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Berkeley.

27. Ramanathan, Usha (2004), “Illegality and Exclusion: law in the lives of Slum Dwellers”, International Environmental Law Resource Centre working paper, Ginebra.

28. Ver referencia 9; también Watson, Vanessa (2009), “The Planned City Sweeps the Poor Away...’: Urban Planning and 21st Century Urbanisation”, *Progress in Planning* Vol 72, no 3, pages 151–193.

29. Watson, Vanessa (2013), “Planning and the ‘stubborn realities’ of global south-east cities: some emerging ideas”, *Planning Theory* Vol 12, no 1, pages 81–100.

la Estrategia del Metro de Nairobi 2030, lanzado en 2008 es que haga que Nairobi sea una “*Metrópolis Africana de clase mundial*” Como Ballard sostiene, “*las ganancias de la clase media no se trasladan automáticamente al desarrollo de otros. Ciertamente, los esfuerzos centrados en la clase media amenazan desplazar y justifican el desplazamiento de grupos económicamente marginados vistos como un descarte del desarrollo*”.³⁰

Los gobiernos de las ciudades usan políticas y herramientas de planificación para constreñir el acceso a y organizar el espacio urbano en formas que dan ventaja a los ricos y clase media urbana, y frecuentemente ignoran o son hostiles a los residentes de clase baja y a los migrantes rurales-urbanos en especial. “Máquinas de crecimiento”³¹ emergen, en que las coaliciones público-privadas, integradas por los políticos locales con intereses del sector privado y otros actores influyentes, se unen con una visión coordinada de desarrollo urbano destinado a estimular la inversión y maximizar el crecimiento. Central a esta visión es la priorización del crecimiento económico a expensas de otros objetivos, junto a una focalización en el aumento del precio de la tierra

y las propiedades. Esta coalición de elite reclaman el camino a un crecimiento inclusivo, aseverando que “*el desarrollo intensivo beneficia virtualmente a todos los grupos de una localidad*”.³²

Los resultados, sin embargo, frecuentemente incluyen políticas anti inmigratorias, regulaciones de uso del suelo y edificación, y una zonificación euclidiana o de uso exclusivo (la separación y distinción específica de usos de la tierra de las formas constructivas) que han excluido desde siempre a quienes no han podido adaptarse.³³

Llevar valores implícitos relacionados con el uso ideal de la tierra, densidades apropiadas, y formas constructivas y prefieren modos de viajar (ejemplo automóvil en vez de caminar). También desestiman condiciones prevalentes económicas y sociales y la predicción de un rápido crecimiento de población. El crecimiento de asentamientos sin servicios puede ser el resultado de este desconocimiento, aunque planificadores y hacedores de políticas evaden inversiones en infraestructura por miedo a atraer más migrantes, esto puede ser mejor descrito como exclusión intencional.

30. Ballard, R (2012), “Geographies of Development: Without the Poor”, *Progress in Human Geography* Vol 36, no 5, págs 563–572, pag. 563.

31. Ver referencia 14.

32. Ver referencia 14.

33. Elliot, D (2008), *A Better Way to Zone: 10 Principles to Create More Livable Cities*, Island Press, Washington, DC; También-Glaeser, E I and J Gyourko (2008), *Rethinking Federal Housing Policy: How to Make Housing Plentiful and Affordable*, AEI Press, Washington, DC; y Levine, J (2005), *Zoned Out: Regulation, Markets and Choices in Transportation and Metropolitan Land Use*, RFF Press, Washington, DC.

b. Redefiniendo inclusión

La naturaleza del desarrollo urbano destaca los límites de una identidad focalizada en la definición de la inclusión social. Como destacan Hickey, Sen y Bukenya³⁴, la inclusión puede designar un desarrollo radicalmente transformador, si se da la prioridad a la inclusión equitativa y autorizada. El lenguaje más amplio de inclusión/exclusión provee una base sólida para promover los derechos humanos y la equidad, siempre que esta atención a la equidad y empoderamiento se mantenga. Es también más consistente con la atención actual a la equidad, y tiene la ventaja de “enfátizar fuertemente -y focalizar la atención en- el rol de las características relacionadas en la privación”.³⁵ En este artículo, aceptamos la parte de la definición del Banco Mundial³⁶ que describe la inclusión como mejoras en los términos en los que la gente gana acceso a las formas de asegurar bienestar, incluyendo más notoriamente, mercados, servicios y espacios. Sin embargo, a diferencia de los autores del banco Mundial, nosotros no tratamos la inclusión para ser aplicada solamente a las desventajas en la identidad.³⁷ Estamos interesados en una

inclusión autorizada y equitativa que no solamente contrarresta la discriminación manifiesta sino también las desventajas estructurales. Desde esta perspectiva hay tres niveles de inclusión:

- Removiendo la exclusión discriminatoria, tales como la negación a los migrantes del derecho a asentarse en la ciudad (espacio), comprar propiedades (mercados) enviar sus hijos a la escuela o acceso a los servicios de salud (servicios).
- Asegurando que las instituciones vigentes que regulan (mercados, la provisión de servicios y la utilización del espacio) incorporan las voces y reflejan las necesidades de los grupos desfavorecidos.
- Asegurando que los derechos humanos de los grupos desfavorecidos sean respetados plenamente, a través de otras formas, mercados, servicios y acceso al espacio.

En efecto, la inclusión se extiende desde eliminar la exclusión discriminatoria (a), a activamente intervenir en la creación

34. Hickey, Sam, Kunal Sen y Badru Bukenya (2014), “Exploring the Politics of Inclusive Development: Towards a New Conceptual Approach”, en Sam Hickey, Kunal Sen y Badru Bukenya (editores), *The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence*, Oxford University Press, Oxford, págs 3-34.

35. Sen, Amartya Kumar (2000), *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Manila, pag. 8.

36. Ver referencia 12.

37. Ver referencia 12.

de mercados más equitativos, servicios y espacios (b), tanto como garantizar los derechos humanos (c).³⁸ Esta Definición más amplia ilumina una gama de barreras que deben abordarse para lograr la inclusión, junto con su potencial verdaderamente transformador.

Las tendencias y mecanismos de exclusión

La exclusión puede ser vista como desafortunada pero “natural” cuando las ciudades y pueblos enfrentan un rápido crecimiento de población y no tienen los recursos para satisfacer las demandas resultantes. Aun así una mala concepción amplía las preocupaciones sobre la urbanización y alimenta prejuicios contra los migrantes y los pobladores urbanos en situación desventajosa. Por un lado, los porcentajes y riesgos de la urbanización tienden a ser exagerados³⁹ y son usados para sugerir una crisis inminente que necesita atención urgente. Por el otro lado, las dificultades y riesgos de intervenir para inhibir la urbanización son poco apreciados.

Es común por ejemplo, culpar el crecimiento del “slum” a la urbanización.

Las Naciones Unidas estimaban que en 2014 casi el 30% de la población urbana mundial vivía en condiciones⁴⁰ similares a los “slums”⁴¹ mayormente concentrada en países que se estaban urbanizando. Sin embargo, la preocupación de que tales condiciones son un síntoma de la migración rural-urbana y la urbanización excesiva es engañosa. Donde existe tal asociación, puede simplemente reflejar que la población viviendo en la pobreza se ha trasladado de localizaciones rurales a urbanas, o puede ser el efecto de respuestas excluyentes a la urbanización. Más aun, presentando una urbanización demasiado rápida como la razón de la pobreza urbana puede reforzar políticas de exclusión. Asentamientos informales sin servicios existentes pueden ser ya en parte el resultado de políticas que evitan atraer a los migrantes rurales. Disparidades en servicios de saneamiento y salud que tratamos luego están claramente ligados a tales políticas. Las políticas están raramente justificadas en tales términos, pero no es poco común oír preocupaciones como éstas expresadas por la Corporación Municipal del Gran Mumbai en 2014, que si la corporación proveía de agua a habitantes ilegales de

38. Es tentador tratar esto como un continuo de medidas, cada vez más inclusivas según se avanza en el proceso. Es importante mantener presente, sin embargo, que medidas que claman aspiraciones más altas no necesariamente tienen resultados más inclusivos. Este es especialmente el caso de exclusión urbana, donde el foco en lograr derechos humanos para los residentes puede, en un contexto equivocado, transformarse en una base para excluir a la “clase equivocada de personas” de la ciudad.

39. Ver referencia 7, McGranahan (2015); también McGranahan, Gordon y David Paper, International Institute for Environment and Development, Londres.

40. Un-Habitat define un hogar en un slum cuando tiene alguna de las siguientes falencias: acceso inadecuado al agua segura, inadecuado saneamiento, viviendas estructuralmente deficientes, hacinamiento o tenencia insegura. En la práctica no hay suficientes datos para evaluar la tenencia y problemas de medición también afectan otros indicadores.

41. United Nations (2015b), The Millennium Development Goals Report 2015, New York.

asentamientos esto alentaría ocupaciones en tierras públicas y privadas.⁴²

La exclusión espacial durante la urbanización fue señalada en un trabajo reciente sobre la urbanización en Brasil, China y Sud África, como parte de un proyecto más amplio sobre los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).⁴³ Sería difícil encontrar más símbolos icónicos de pobreza e inequidad que en las favelas de Brasil, en el sistema de hukou (hogares registrados) de China y el sistema de apartheid de Sudáfrica. Cada una es una manifestación poderosa del miedo de las elites a una urbanización excesiva, y cada una comprende una combinación compleja de exclusión tanto de la ciudad como en la ciudad. Las favelas reflejan la resistencia pasiva a la urbanización durante la segunda mitad del siglo XX: los residentes no eran mantenidos fuera de la ciudad, pero no se había planificado para ellos, o permitido su ingreso en iguales condiciones. El Sistema de hukou en China, inicialmente una forma de limitar la movilidad y no permitir el acceso al “bol de arroz de hierro” de la ciudad, fue más adelante adaptado durante la liberalización para permitir el control “temporario” de la urbanización sin inclusión social. El sistema de apartheid representa

la exclusión por parte de un régimen racista blanco que permitió la migración de mano de obra temporaria e insegura de algunos africanos- aislándolos espacialmente, económicamente y socialmente, mientras restringía el acceso a otros.

En los países de más rápida urbanización, el trabajo informal y la vivienda implicaban una forma intra-urbana de exclusión incapaz de asegurarse un trabajo formal o viviendas en el mercado formal de tierras. El refuerzo riguroso de regulaciones diseñadas con la mira en la economía y vivienda formal -que para aquellos que operan o viven en la informalidad son frecuentemente imposibles de alcanzar- seguramente expulsarán a los carenciados de sus hogares, trabajos o empresitas y eventualmente aun de la ciudad. También dañará a la economía urbana. En la práctica aun ante regímenes relativamente autoritarios, las regulaciones son pocas veces implementadas rigurosamente. Frecuentemente, sin embargo, dan una base para acosar y corromper, y hacen la vida difícil para los residentes de asentamientos informales y obreros del sector informal.

En Harare, por ejemplo,⁴⁴ Kamete documenta como las fuerzas públicas de

42. Sequeira, Rosy (2014), “Water to Slums Will Encourage Squatters, Says BMC”, Times of India, 12 December.

43. McGranahan, Gordon y George Martine (editores) (2014), *Urban Growth in Emerging Economies: Lessons from the Brics*, Routledge, Abingdon.

44. Kamete, Amin Y (2009a), “For enhanced civic participation in local governance: calling tyranny to account in Harare”, *Environment and Urbanization* Vol 21, no 1, pags 59–75; also Kamete, Amin Y (2009b), “Planning Versus youth: Stamping out Spatial Unruliness in Harare”, *Geoforum* Vol 39, no 5, pags 1721–1733.

seguridad frecuentemente dispersan o expulsan (frecuentemente por la fuerza) a vendedores ambulantes jóvenes, clamando que sus actividades no eran permitidas en las terminales de ómnibus, parques y shoppings, y que su presencia era invasiva, disruptiva y peligrosa. Dube y Chirisa⁴⁵ documentan otros espacios de informalidad en Harare, incluyendo espectáculos en las calles, agricultura urbana y estacionamientos informales de autos, cada uno de los cuales se opone a los usos aprobados de los espacios públicos. Estos investigadores argumentan que la confrontación y los refuerzos violentos de las regulaciones de planificación no son efectivos y alimentan una gran tensión política sobre la residencia de los migrantes, inequidad y derecho a la ciudad.⁴⁶

El sistema informal puede ser costoso para los residentes, aun cuando provean servicios valiosos. En Eldoret, Kenia, los residentes de “slums” pagan más de cinco veces por el agua a los proveedores particulares que los residentes en barrios

formales pagan a la municipalidad por el servicio de agua.⁴⁷ Kariuki y Schwartz,⁴⁸ quienes analizaron los datos de 47 países (93 localizaciones), llegaron a la conclusión de que los precios promedio de agua que cobran los proveedores privados eran 4,5 veces más altos que los precios formales de red para todas las fuentes puntuales de agua que se encuentran comúnmente en los asentamientos periurbanos o no planificados con tenencia poco clara. Esto es en parte porque el servicio de agua está subsidiado, pero también porque el sistema de cañerías, difícil de manejar sin el apoyo formal de las autoridades, es generalmente menos costoso, con grandes retornos por escala.

Los pobladores de asentamientos informales frecuentemente enfrentan un riesgo desproporcionado ante los desastres ambientales como inundaciones y deslizamientos, porque los sitios disponibles son generalmente no deseables y precarios.⁴⁹ Aun la amenaza de desalojo -ya sea debido a tenencia precaria o amenazas de desastres como inundaciones-

45. Dube, D y I Chirisa (2012), “The Informal City: Assessing Its Scope, Variants and Direction in Harare, Zimbabwe”, *Global Advanced Research Journal of Geography and Regional Planning* Vol 1, no 1, pags 16–25.

46. Kamete, Amin Y (2012), “Interrogating planning’s power in an african city: time for reorientation?”, *Planning Theory* Vol 11, no 1, pags 66–88.

47. Kimani-Murage, E W y A M Ngindu (2007), “Quality of Water the Slum Dwellers Use: the Case of a Kenyan Slum”, *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* Vol 84, no 6, pags 829–838.

48. Kariuki, Mukami y Jordan Schwartz (2005), “Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity: a Review of Incidence, Structure, Pricing, and Operating Characteristics”, *World Bank Policy research Working Paper 3727*, Washington, DC.

49. Jha, Abhas K, Robin Bloch y Jessica Lamond (2012), *Cities and Flooding: A Guide to Integrated Urban Flood Risk Management for the 21st Century*, World Bank Publications, Washington, DC; también Satterthwaite, David, Saleemul Huq, Hannah Reid, Mark Pelling y Patricia Romero Lankao (2007), “Adapting to Climate Change in Urban areas: the possibilities and constraints in low- and middle-income nations”, *Climate Change and Cities Working Paper 1*, International Institute for Environment and Development, Londres.

puede tener consecuencias desestabilizadoras profundas. Y quienes son forzados fuera de los asentamientos informales centrales frecuentemente terminan en la periferia donde el costo de transporte crea de hecho la exclusión de los beneficios de los mercados de trabajo.

Género, servicios y aspectos estructurales de la exclusión

Mientras que muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) están siendo logrados, las metas de la salud reproductiva y sexual (SRH), salud maternal y saneamiento están todas ellas retrasadas.⁵⁰ Estos servicios con fuerte implicancia en género, y el mecanismo asociado de exclusión acopla al género a temas estructurales de mercado, servicios y espacio. Indicadores agregados para saneamiento y salud reproductiva y sexo muestra que la población urbana está bastante mejor que su contraparte rural, sin embargo esta ventaja esta desigualmente distribuida dentro de la misma población urbana.

Una característica común en las periferias urbanas es su exclusión espacial

de los servicios municipales, especialmente los servicios de red tales como el agua y el saneamiento. Como resultados, el acceso de los pobres de la periferia al saneamiento puede ser más semejante al de los pobres rurales que a los urbanos,⁵¹ con mayor impacto en la salud pública debido a la densidad de población. Los asentamientos informales también adolecen de falta de servicios, no porque son residentes de bajos ingresos, sino porque las empresas pueden no estar alentadas a invertir en áreas donde se cree que la gente no debería estar viviendo.

Para los servicios de salud reproductiva y saneamiento, en muchos países de ingreso bajos y medianos el progreso se ha concentrado entre la población de ingresos altos. En algunos, los quintiles 2 y 3 de la base no han visto progreso o aun regresión.⁵² Las mujeres en comunidades urbanas carenciadas sufren mucho más las consecuencias del cuidado de la salud maternal ligado a la falta de opciones de servicio de calidad,⁵³ la necesidad insatisfecha de anticonceptivos es mucho más cercana a la de los residentes rurales, y las tasas de aborto son altas.⁵⁴ Los

50. World Health Organization y United Nations Children's Fund (2015), *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment*, Ginebra y New York.

51. Allen, Adriana, Julio D Dávila y Pascale Hofmann (2006), "The peri-urban water poor: citizens or consumers?", *Environment and Urbanization* Vol 18, no 2, pags 333–351.

52. Naciones Unidas (2014), *Framework of Actions for the Follow-up to the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, New York, pags 106–110.

53. Fotso, Jean Christophe, Alex Ezeh y Rose Oronje (2008), "Provision and Use of Maternal Health Services among Urban Poor Women in Kenya: What Do We Know and What Can We Do?", *Journal of Urban Health* Vol 85, no 3, pags 428–442; También Magadi, M A, E M Zuluy M Brockerhoff (2003), "The Inequality of Maternal Health Care in Urban Sub-Saharan Africa in the 1990s", *Population Studies* Vol 57, no 3, pags 347–366.

gobiernos de las ciudades tienen menos motivaciones para proveer de servicios a la gente que piensan que no deberían estar en la ciudad, particularmente si creen o pueden decir que la provisión alentará a los “indeseables” a mudarse a la ciudad. Mejor acceso a la salud reproductiva y saneamiento, ostensiblemente un atractivo para mudarse a zonas urbanas, puede ser drásticamente reducido por la exclusión espacial. Dado que las mujeres llevan una carga más pesada por actividades no pagas de trabajo en el hogar, la falta de provisión de agua y saneamiento adecuados las afecta desproporcionalmente a través del mayor costo de tiempo y acceso insuficiente a servicios públicos.⁵⁵ Las mujeres embarazadas enfrentan aún mayores dificultades cuando tienen que recorrer largas distancias para usar facilidades comunitarias que están frecuentemente mal mantenidas. Muchas mujeres esperan para usar los baños públicos hasta que empieza la oscuridad aumentando el riesgo de, no solamente infecciones urinarias sino también acoso sexual

cuando están defecando en lugares públicos aislados.⁵⁶ Un estudio reciente en la India, utilizando una muestra probabilística de 5.033 mujeres migrantes que viviendo en asentamientos improvisados “slums”, encontró una fuerte relación entre la falta de acceso a condiciones higiénicas y las infecciones en el tracto reproductivo.⁵⁷ La falta de acceso a facilidades sanitarias adecuadas y productos, también ha sido asociado a porcentajes de abandonos y ausencias entre las jóvenes adolescentes, relacionados especialmente con la menstruación.⁵⁸ Y un estudio cuantitativo de gran escala en India encontró que la construcción de toillettes en las escuelas aumentó la inscripción de mujeres más que de hombres.⁵⁹

Estudios en Bangladesh, Brasil y Kenia sugieren que las jóvenes adolescentes en asentamientos informales también están en riesgo de embarazos no planeados debido a la escasa educación, niveles altos de inseguridad, y baja capacidad para ejercer autonomía en las

54. Montgomery, Mark R (2009), “Urban Poverty and Health in Developing Countries”, *Population Bulletin* Vol 64, no 2, 20 págs.

55. Ver referencia 24, Tacoli (2012).

56. Adukia, Anjali (2014), “Sanitation and Education”, manuscrito no publicado, Harvard University, Cambridge, MA; también Sommer, Marni, Suzanne Ferron, Sue Cavill y Sarah House (2015), “Violence, gender WASH: spurring action on a complex, under-documented and sensitive topic”, *Environment and Urbanization* Vol 27, no 1, pags 105–116; y World Bank and International Monetary Fund (2013), *Global Monitoring Report 2013: Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals*, Washington, DC.

57. Singh, Sadhana, S D Kandpal y D Roy (2011), “Menstrual Hygiene Practices and RTI Among Ever-Married Women in Rural Slum”, *Indian Journal of Community Health* Vols 22 y 23, nos 2 y 1, págs 41–43.

58. Ver referencia 56, Sommer et al. (2015); también Herz, Barbara Knapp y Gene B Sperling (2004), *What Works in Girls’ Education: Evidence and Policies from the Developing World*, Council on Foreign relations, New York; y Moojiman, A, Caroline van den Berg, L Jensen y Donald Bundy (2005), *Toolkit on Hygiene Sanitation & Water in Schools*, World Bank, Washington, DC.

59. Ver referencia 56, Adukia (2014).

relaciones sexuales.⁶⁰ Estudios en Nairobi encontraron mayores niveles de riesgo de comportamiento sexual (debut sexual temprano, sexo transaccional y múltiples asociaciones sexuales) en adolescentes en “slums” comparados con aquellos en otras comunidades.⁶¹

Un Sistema de salud desigualmente distribuido en el espacio es siempre un factor importante en las disparidades de servicios de salud reproductiva y saneamiento típicamente descritos como una brecha urbano-rural. Mientras trabajadores de la salud están sobre concentrados en áreas urbanas, están dramáticamente poco presentes en las comunidades pobres urbanas.⁶² Es mucho más posible que los sistemas urbanos de salud sean privados que los sistemas rurales, aun a nivel de atención primaria de la salud.⁶³ Acoplado a la exclusión de la atención de la salud de emigrantes no registrados en muchos países, el mercado privado en áreas urbanas es otra for-

ma de exclusión de poblaciones pobres y rurales.

Lo que es generalmente descrito como una gran brecha entre las poblaciones urbanas y rurales es mejor comprendido como la brecha entre las ventajas de la población urbana y todas las demás-urbano y rural.⁶⁴ Atendiendo este sistema de elite en la salud -por ejemplo incentivando la rotación de los trabajadores de la salud a través de áreas urbanas carenciadas y áreas rurales- es crítico para revertir la exclusión urbana⁶⁵ especialmente si mide el bienestar de mujeres y jóvenes.

Los problemas de ir primero por un crecimiento económico y ocuparse de la exclusión después

La inclusión es central en la Agenda 2030, apareciendo en los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) 4, 8, 9, 11 y 16 (respectivamente en, educación

60. Kabiru, Caroline W, Donatien Beguy, Chi-Chi Undie, Eliya Msiyaphazi Zulu y Alex C Ezeh (2010), “Transition into First Sex among Adolescents in Slum and non-Slum Communities in Nairobi, Kenya”, *Journal of Youth Studies* Vol 13, no 4, pages 453– 471; también Marques, N M y G J Ebrahim (1991), “The Antecedents of Adolescent Pregnancy in a Brazilian Squatter Community”, *Journal of Tropical Pediatrics* Vol 37, no 4, pages 194–198; y Rashid, Sabina F (2011), “Human Rights and Reproductive Health: Political Realities and Pragmatic Choices for Married Adolescent Women Living in Urban Slums, Bangladesh”, *BMC International Health and Human Rights* Vol 11, Suppl 3.

61. Beguy, Donatien, Joyce Mumah y Lindsey Gottschalk (2014), “Unintended Pregnancies among Young Women Living in Urban Slums: Evidence from a Prospective Study in Nairobi City, Kenya”, *PLoS ONE*, Vol 9, no 7, pag. e101034; también Zulu, Eliya Msiyaphazi, F Nii-Amoo DodooyAlex Chika-Ezeh (2002), “Sexual Risk-Taking in the Slums of Nairobi, Kenya, 1993-1998”, *Population Studies* Vol 56, no 3, pages 311–323.

62. Matthews, Zoe, Amos Channon, Sarah Neal, David Osrin, Nyovani Madise y William Stones (2010), “Examining the ‘Urban Advantage’ in Maternal Health Care in Developing Countries”, *PLoS Medicine* Vol 7, no 9.

63. Ver referencia 54.

64. Ver referencia 53, Magadi et al. (2003).

65. Ver referencia 52.

de calidad; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; ciudades y comunidades sustentables; y paz, justicia e instituciones fuertes). Las ciudades están especialmente vinculadas al concepto implicando que los gobiernos del mundo piensan que las ciudades son fundamentales para enfrentar la pobreza y la inequidad, y que la urbanización inclusiva sustentable es parte de la receta. Sin embargo, algunos de los organismos más poderosos de la mayoría de los gobiernos (ministerios de finanzas o equivalentes) aun tienden a priorizar el crecimiento económico.

Hay una larga historia sobre la idea de que es natural y correcto priorizar el crecimiento económico, y ocuparse de los problemas sociales después. La bien conocida “curva de Kutznets sugiere” que una economía de mercado inicialmente llevará al incremento de la desigualdad pero que luego declinará, como en Norteamérica a mediados del siglo XX.⁶⁶ Más recientemente el éxito económico de China “estrategia de crecer primero” apoyado por la máxima de Deng Xiaoping “dejar que alguna gente se enriquezca primero” parece implicar que un focalización unidireccional en crecimiento económico

funcionó: estaba acompañada por la más grande transformación económica y política que el mundo haya visto, catapultando a China desde un economía de bajos ingresos a un contrincante de la economía global creando inequidad pero también reduciendo pobreza. El éxito económico de China estaba basado en hacer de las ciudades máquinas de crecimiento económico,⁶⁷ con la consigna de que las ciudades debían buscar el crecimiento primero. Otro argumento para justificar la prioridad dado al crecimiento económico es que los gobiernos en las ciudades y pueblos de ingresos bajos carecen de la capacidad económica para atender la exclusión. Muchos otros creen que las ciudades en esta era de la globalización son como compañías que tienen que competir para lograr inversiones y mercados para sobrevivir.⁶⁸

Hay sin embargo un número de problemas con esta estrategia de abordaje de la urbanización de primero crecer. La curva de Kutznets no se sostiene más.⁶⁹ Los beneficios de altas desigualdades de crecimiento económico crecen muy diferentes cuando los problemas ambientales están incluidos o cuando se los evalúa en términos de mejoramiento subjetivo de la salud o de la calidad de

66. Kuznets, Simon (1955), “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review* Vol 45, no 1, págs 1–28.

67. McGranahan, Gordon, Jia Guoping, Guoyi Hany Arie Hoekman (2014), “China’s Radical Urbanisation and Bringing Capital and Labour Together Step by Step”, en Gordon McGranahan y George Martine (editores), *Urban Growth in Emerging Economies: Lessons from the Brics*, Routledge, Abingdon, págs 55–98.

68. Pero vea Krugman, Paul (1994), “Competitiveness: a Dangerous Obsession”, *Foreign Affairs* Vol 73, no 2, pages 28–44; también Krugman, Paul (1996), “Making Sense of the Competitiveness Debate”, *Oxford Review of Economic Policy* Vol 12, no 3, págs 17–25.

69. Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Balknap, Cambridge, MA.

vida.⁷⁰ Por otra parte, algunas de las estrategias de crecimiento son mucho más excluyentes que otras, y dar prioridad a la urbanización que promueve el crecimiento económico ahora, sin tener en cuenta las consecuencias de la exclusión y la desigualdad, podría crear enormes penurias para obtener beneficios económicos mínimos. De hecho, al pasar por alto otras dimensiones del desarrollo humano y las capacidades, un enfoque centrado en la acumulación de capital y el crecimiento económico puede socavar activamente el desarrollo económico.⁷¹ Antes que hacerlo más fácil con el paso del tiempo, la exclusión puede dejar un legado tóxico de desigualdades socio-espaciales, segregación y compromiso de las autoridades formales comprometidas y el aumento de la violencia.

Las estrategias de crecer primero han ganado apoyo indirecto de los lobbies económicos y la creencia en que los aspectos económicos de la urbanización pueden estar divorciados de las políticas ambientales y de la desigualdad. El Banco Mundial explícitamente excluyó “*los efectos sociales y económicos de una*

geografía económica cambiante” en el Informe de Desarrollo Mundial “Reestructurando la Geografía Económica (World Development Report on Reshaping Economic Geography).⁷² Como David Harvey interpreta esto, “*los autores no se sientieron obligados a considerar como la desigualdad y pobreza en aumento junto a la degradación ambiental pueden ser activamente producidos por tendencias del mercado capitalista través de un desigual desarrollo geográfico*”.⁷³ Presumiblemente, estos mismos autores del Banco Mundial podrían argumentar que el enfoque que defienden no es especialmente desigual o perjudicial para el medio ambiente. Pero este enfoque está desprovisto de ideología política, en tanto que su implementación, en particular en las políticas de crecimiento de las ciudades y países, no lo estará. Los objetivos de crecimiento de coaliciones en las ciudades es muy posible que debiliten tanto como refuercen las economías de aglomeración a través de las cuales la urbanización puede hacer que la economía florezca. Un serio peligro es que aquellas apoyadas en la estrategia de crecer prime-

70. De Vogli, Roberto (2013), *Progress or Collapse: The Crises of Market Greed*, Routledge, New York, capítulo 2; también Deaton, Angus (2013), *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton y Oxford, 360 págs.

71. Evans, Peter y Patrick Heller (2015), “Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State”, en Stephan Leibfried, Evelyn Huber, Matthew Lange, Jonah Levy, Frank Nullmeier y John D Stephens (editores), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford University Press, Oxford, págs 691–713.

72. World Bank (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington DC, Box 0.1 en pag- 34, titulado “What this report is not about”.

73. Harvey, David (2009), “Review: Reshaping Economic Geography: the World Development Report 2009”, *Development and Change* Vol 40, no 6, págs 1269–1277, pag. 1272.

ro, no solamente aceptaran el aumento de la desigualdad y exclusión como un efecto desafortunado, sino que se beneficiarán de tal exclusión y desigualdad cuando ésta no está contribuyendo al crecimiento.

A nivel local la coalición de autoridades y líderes empresarios/desarrollistas puede derivar su legitimidad desde su declaración de estar actuando por el interés de todos. Sin embargo, el examen de la estructura de la máquina de crecimiento en Metro Manila,⁷⁴ o Delhi y Mumbai,⁷⁵ revela que los intercambios pertinentes entre actores estatales y privados poderosos se organizan en torno a oportunidades particulares en la búsqueda de rentas representadas “por un conjunto, altamente discrecional, de transacciones negociadas.”⁷⁶ El estudio de Shaatkin de Metro Manila reveló una forma aguda de “privatización del planeamiento urbano” y demostró como “grandes desarrolladores con visiones corporativas, convocaban a entidades del sector público (una mezcla de gobiernos locales, agencias nacionales, y agencias de propósitos espe-

ciales) para seguir sus propios objetivos de transformación urbana para obtener beneficios corporativos.”⁷⁷ En tales ejemplos, yendo por el crecimiento primero o exclusivamente favoreciendo a ciertos grupos afluentes a expensas de otros

Las ciudades en economías de Mercado o mix de economías necesitan ser lugares donde las empresas tanto públicas como privadas puedan florecer, o el verdadero valor de la ilusión se pierde. Sin embargo, los ciudadanos se benefician cuando los valores de uso y valores de cambio están protegidos y se equilibran.⁷⁸ Las empresas necesitan poder asegurarse buen servicio, tierra bien localizada a un costo que refleje su escasez.⁷⁹ Los procedimientos burocráticos necesitan ser claros y simples, de manera que las empresas productivas y sustentables puedan operar eficientemente pero no tan simples que los ahorros y costos de ajustarse a los procedimientos sean superados por cargas ambientales o sociales.⁸⁰

Tal equilibrio es importante aun cuando un nivel de afluencia ha sido alcanzado.

74. Ver referencia 21, Shatkin (2008)

75. Heller P (2014) “Growth and citizenship in Indian Cities” Trabajo presentado en el taller “Urban Poverty Workshop” Duke University, Durhan, NC. Diciembre 4- 5.

76. Ver referencia 75, pag. 26.

77. Ver referencia 21, Shatkin (2008) pag. 338.

78. Verreferencia 14.

79. Ver referencia 43.

80. Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.

Un gobierno con buenas relaciones con las elites industriales no está necesariamente en buena posición para lograr tal equilibrio. Un estudio reciente sobre las políticas de desarrollo del estado argumenta que tales relaciones pueden ser contra productivas.⁸¹ Anteriormente, las favelas de Brasil, el sistema de *apartheid* de Sudáfrica y el sistema hukou de China, fueron usados como ejemplos de muy distintas formas de exclusión que pueden surgir en el intento de evadir urbanizaciones inclusivas. También muestran como la exclusión puede estar incorporada y ser extremadamente difícil de revertir aun después de un considerable éxito económico.

Bajo el *apartheid*, Sudáfrica tenía un sistema draconiano de control sobre la migración rural-urbana, enraizada tanto en aspiraciones económicas como discriminación racial. Más de dos décadas después de que el sistema haya sido desmantelado, una pesada herencia permanece. Muchas poblaciones, creadas en la periferia de las ciudades durante el *apartheid*, siguen siendo aún hoy trampas de pobreza. Las ciudades sudafricanas siguen estando “*entre las más*

desiguales y visiblemente divididas del mundo”.⁸² A pesar de tener un gobierno elegido democráticamente, la herencia socio-espacial del *apartheid* no ha sido integralmente abordada, con consecuencias negativas de inequidad, en la economía y en el medioambiente. Hay todavía una herencia espacial fuerte, basada cada vez más en clase.⁸³ Sudáfrica es un país comparativamente afluente, sin embargo ha enfrentado problemas serios de manejo en la urbanización “contenida” que siguió al desmantelamiento de los controles.

Todavía con una sociedad altamente desigual, Brasil se ha hecho conocida por sus intentos innovativos y ambiciosos de desarrollar formas de gobernanza más inclusivas en muchas ciudades pioneras.⁸⁴ Sin embargo hay divisiones sociales en Brasil, altamente urbanizado, que tienen su origen en los fracasos del pasado para acomodar el flujo de los migrantes de bajos ingresos.⁸⁵ Favelas conocidas de Río de Janeiro ofrecen claros ejemplos de las dificultades de Brasil para superar su legado de exclusión espacial informal. Un estudio comparativo en las favelas de Río de Janeiro a prin-

81. Ver referencia 71.

82. Turok, Ivan (2014), “South africa’s tortured Urbanisation and the Complications of Reconstruction”, en Gordon McGranahan y George Martine (editores), *Urban Growth in Emerging Economies: Lessons from the Brics*, Routledge, Abingdon, págs- 143–190.

83. Ver referencia 23, Schensul y Heller (2011); también Crankshaw, O (2012), “Deindustrialization, Professionalization and Racial Inequality in Cape Town”, *Urban Affairs Review* Vol 48, no 6, págs 836–862.

84. Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo Kunrath Silva (2011), *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, CA.

85. Martine, George y Gordon McGranahan (2013), “The Legacy of Inequality and Negligence in Brazil’s Unfinished Urban Transition: Lessons for Other Developing Regions”, *International Journal of Urban Sustainable Development* Vol 5, no 1, págs 7–24.

cipios de los 70' y principios del 2000⁸⁶ encontró que mientras las condiciones físicas y económicas habían mejorado, la exclusión social había aumentado, y los residentes estaban expuestos a mucha más violencia. La herencia de exclusión no se disipó sino que recrudesció. Las cargas se multiplicaron cuando bandas organizadas de venta de armas y drogas encontraron su camino en la estructura local de poder, tomando ventaja de las pobres relaciones entre los residentes y las autoridades locales. Hay intentos en curso para “pacificar” favelas con el uso intensivo de la fuerza,⁸⁷ y el desafío de hacer de Rio una ciudad inclusiva es todavía enorme.

China, con su sistema de hukou, ya está lidiando con el legado de una urbanización excluyente, pero la ha ido adaptando incrementalmente.⁸⁸ El sistema hukou dividía claramente a la población en urbana y rural/agrícola, creando una firme barrera entre las dos. Con la liberación, los controles espaciales se debilitaron; los tenedores de hukou rurales podían acceder a trabajos urbanos, pero no acceder a derechos urbanos. Parte de

la población urbana residencial fue etiquetada como “outsiders “no pertenecientes”, “excluidos” debido a su registración. El sistema hukou hasta 2008 fue presentado como “*quizás el más crucial fundante de la estratificación social y espacial de China, y contribuyente a las violaciones más prevalentes de los derechos humanos*”.⁸⁹ El gobierno está luchando para encontrar la manera de adaptar el sistema de forma tal que la distinción violenta rural/urbana se atenué, las fronteras se hagan más porosas y la exclusión menos evidente. Todavía no es claro cuánto éxito tendrá, sin embargo, si es manejado pobremente, la urbanización excluyente del hukou podrá convertirse en el gran legado de China.

Logrando una urbanización más inclusiva

Para las autoridades gubernamentales en países en vías de urbanización es más fácil hacer de la ciudad “una máquina de crecimiento” que “una máquina de inclusión”. El crecimiento económico es fácilmente mensurable, la inclusión no lo es.⁹⁰ El crecimiento económico y

86. Perlman, Janice (2010), *Favela: Four Decades of Living on the Edge of Rio de Janeiro*, Oxford University Press, New York.

87. McCann, Bryan (2014), *Hard Times in the Marvelous City: From Dictatorship to Democracy in the Favelas of Rio De Janeiro*, Duke University Press, Durham, 249 págs.

88. Ver referencia 67.

89. Chan, Kam Wing y Will Buckingham (2008), “Is China Abolishing the Hukou System?” *China Quarterly* Vol 195, págs. 582-606

90. Las oportunidades de empleo son más simples de medir, y es una de las razones por las que un trabajo reciente sobre “Conceptualizando el crecimiento urbano equitativo en las ciudades sostenía que el crecimiento económico debía ser concebido en términos de la expansión de oportunidades de empleo decentes y productivos”. Rodríguez-Pose, Andrés y Callum Wilkie (2015), “Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities”, *Cities Alliance Discussion Paper 2*.

la urbanización están relacionados y son inherentemente complementarios.⁹¹ La inequidad que está relacionada con la inclusión, es negativamente relacionada con urbanización⁹² y muchos argumentarían que el aumento de la desigualdad es un resultado inevitable de la urbanización. Como se describió antes, miembros clave de las elites públicas y privadas, pueden formar coaliciones de crecimiento urbano, ganando ventajas substanciales para ellos mismos mientras dicen promover el crecimiento económico y servir los intereses públicos. Los intereses de las elites en la inclusión son ambiguos, en el mejor de los casos.

En efecto, la inclusión necesita estar anclada en diferentes políticas. Como el crecimiento económico, la inclusión puede reclamar el manto del interés público, pero es más un objetivo apropiado para los movimientos sociales del tipo descrito por Castells⁹³ que para la

coalición de elites descrita por Logan y Molotch.⁹⁴ Especialmente durante los periodos de rápida urbanización, el riesgo de exclusión y de conflictos son altos. Las ciudades no son solamente centros económicos sino también lugares en donde se juegan muchas luchas políticas críticas para el cambio social. Aun en situaciones antidemocráticas los excluidos en las ciudades típicamente encuentran alguna forma de desarrollar “negocios” y aun estados muy burgueses pueden torcer la inclusión para sus propios fines.⁹⁵

Desgraciadamente, si inclusión y crecimiento no están inherentemente en oposición, sus políticas pueden fácilmente hacerlo así. Una coalición de crecimiento urbano es raro que sea una fuerza para la inclusión, y los movimientos sociales luchando por la inclusión es raro que puedan traer crecimiento económico, por lo menos directamente. Una urbani-

91. Ver referencia 1; también Duranton, Gilles (2008), “Viewpoint: From Cities to Productivity and Growth in Developing Countries”, *Canadian Journal of Economics-Revue Canadienne D Economique* Vol 41, No 3, págs 689–736; Spence, Michael, Patricia Clarke Annez y Robert M Buckley (editores) (2009), *Urbanization and Growth*, World Bank, Washington, DC, 255 págs; y Strange, William C (2008), “Urban Agglomeration”, en Steven N Durlauf y Lawrence E Blume (editores), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

92. Behrens, Kristian y Frédéric Robert-Nicoud (2014), “Survival of the Fittest in Cities: Urbanisation and Inequality”, *The Economic Journal* Vol 124, No 581, págs 1371–1400; también Kanbur, Ravi y Juzhong Zhuang (2013), “Urbanization and Inequality in Asia”, *Asian Development Review* Vol 30, No 1, págs 131–147; y Kim, Sukoo (2009), “Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts and Policies”, en Michael Spence, Patricia Clarke Annez y Robert M Buckley (editores), *Urbanization and Growth*, World Bank, Commission on Growth and Development, Washington, DC, págs 133–166.

93. Castells, Manuel (1977) *The Urban Question: A Marxist Approach*, Edward Arnold, Londres, 502 págs; también Castells, Manuel (1983), *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, University of California Press, Berkeley, 450 págs; Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Oxford; y Castells, Manuel (2012), *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Polity, Cambridge.

94. Ver referencia 14.

95. Roy, Ananya (2009), “Civic Governmentality: the Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai”, *Antipode* Vol 41, no 1, págs 159–179; también Roy, Ananya (2014), “Slum-Free Cities of the Asian Century: Postcolonial Government and the Project of Inclusive Growth”, *Singapore Journal of Tropical Geography* Vol 35, no 1, págs 136–150.

zación exitosa debe lograr ambas cosas si es que quiere servir al interés público más amplio y alcanzar el bienestar humano.

Las dos sub-secciones siguientes miran primero a la urbanización inclusiva desde abajo y luego desde arriba, una cruel pero buena distinción. Es raro que las autoridades planifiquen para lograr una urbanización inclusiva sin presión de la base, e idealmente los planes y políticas desde arriba emergen desde una política más inclusiva. Ya sea desde arriba o desde abajo, es importante que la búsqueda evite innecesarias y ríspidas negociaciones que ponen a la inclusión en contra de la economía. Ninguna de las sub-secciones trata explícitamente el rol del sector privado en lograr una urbanización inclusiva pero el rol está incluido implícitamente en cada una de ellas.

Una urbanización más inclusiva desde abajo

Lograr ciudades inclusivas puede ser un medio de concretar derechos humanos, incluyendo las aspiraciones de los migrantes y habitantes rurales que quieren tener acceso a los mercados urbanos, servicios y espacios. El “derecho a la ciudad” extraído del trabajo de Henri Lefebvre⁹⁶ da un concepto específica-

mente urbano de la inclusión. El corazón de la concepción de Lefebvre es su noción de una ciudad co-producida a través del trabajo, acciones e intercambios diarios de los residentes urbanos que tienen derecho no solamente a habitar la ciudad sino ser también los arquitectos de la transformación urbana.⁹⁷ En efecto, el derecho a la ciudad “*depende del ejercicio colectivo de poder (de los residentes urbanos) para reformar el proceso de urbanización*” a través de un compromiso con el estado.⁹⁸ Cuando se construye de esta manera, el derecho a la ciudad sugiere un rol central de los movimientos sociales negociando la producción y la distribución de los recursos urbanos, y en el proceso, creando oportunidades para modelos participativos de gobernanza.

En la práctica, abordajes para efectivizar los derechos de los residentes urbanos excluidos, varía ampliamente. Los abordajes basados en los derechos humanos más promovidos por las organizaciones de desarrollo internacionales son inevitablemente menos radicales políticamente que las asociadas con Lefebvre y Harvey. Algunas redes más conocidas de organizaciones basadas en la comunidad tratan de evitar apoyarse en los derechos humanos, no por razones ideológicas o conceptuales, sino por razones prácticas

96. Lefebvre, Henri (1996 [1968], “The Right to the City”, *Writings on Cities*, pág.63–181.

97. Attoh, Kafui a (2011), “What Kind of Right Is the Right to the City?”, *Progress in Human Geography* Vol 35, no 5, págs 669–685.

98. Harvey, David (2008), “The Right to the City”, *New Left Review* Vol 53, September– October, pags 23–40, pág 23.

y de base estructural.⁹⁹ A las comunidades urbanas más excluidas probablemente les gustaría ver que sus derechos sean respetados por el estado, pero una estrategia que descansa principalmente en demandar al estado es frecuentemente poco efectiva y puede crear conflictos que la mayoría de los miembros de la comunidad preferirían evitar. Mientras existe un amplio acuerdo en círculos de desarrollo que los derechos humanos deben ser alcanzados, hay menos acuerdo en cómo esto debe ser conseguido.

El abordaje del Slum/Shack Dwellers International (SDI) una red de federaciones de grupos de pobres urbanos trabajando en alianza con ONGs, nos dan un ejemplo bien documentado en distintos artículos publicados en la Revista *Environment and Urbanization*.¹⁰⁰ Appadurai festejó el trabajo de la Alianza India, un miembro fundador de SDI, por adoptar un abordaje a los derechos humanos enraizado en “una democracia profunda”, antes que en el sistema internacional

de los derechos.¹⁰¹ Las federaciones de SDI están mayoritariamente apoyadas en grupos de ahorro de mujeres que no están alineados política o étnicamente. Ellos no solamente demandan sus derechos, sino también ofrecen cooperar en su concreción. Su estrategia, en efecto, es co-producir su propia inclusión desarrollando una mayor relación y más influencia con y sobre las autoridades locales en el proceso.¹⁰² Sus tácticas muchas veces involucran hacer demandas al estado con soluciones a mano demostrables. Algunos arguyen que tales abordajes fallan al no desafiar suficientemente las políticas subyacentes que crean la exclusión.¹⁰³ Otros señalan sus resultados tangibles y argumentan que las federaciones afiliadas a SDI tienden a evadir abordajes confrontativos porque ellos representan las posiciones consideradas por sus miembros.¹⁰⁴

Los derechos de los migrantes y habitantes rurales que aspiran tener mayor acceso a los mercados urbanos, servicios y

99. Mitlin, Diana y Sheela Patel (2009), “Reinterpreting the Rights-Based Approach: A Grassroots Perspective on Rights and Development”, en Samuel Hickey y Diana Mitlin (editores), *Rights-Based Approaches to Development: Exploring the Potential and Pitfalls*, Kumarian Press, Sterling, VA, págs 107–124.

100. Anzorena, J, J Bolnick, S Boonyabancha, Y Cabannes, AHardoy, AHasan, C Levy, D Mitlin, D Murphy, S Patel, M Saborido, D Satterthwaite y A Stein (1998), “Reducing urban poverty; some lessons from experience”, *Environment and Urbanization* Vol 10, no 1, págs 167–186; también Arputham, Jockin (2008), “Developing new approaches for people-centred development”, *Environment and Urbanization* Vol 20, no 2, págs 319–337; Patel, S, S Burra y C D’Cruz (2001), “Slum/ China abolishing the hukou System?”, *China Quarterly* Vol 195, págs 582–606.

101. Appadurai, A (2001), “Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics”, *Environment and Urbanization* Vol 13, No 2, págs. 23-43.

102. Mitlin, Diana (2008), “With and beyond the state: co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations”, *Environment and Urbanization* Vol 20, no 2, págs. 339-360.

103. Ver referencia 95, Roy (2009).

104. Satterthwaite, David y Diana Mitlin (2014), *Reducing Urban Poverty in the Global South*, Routledge, New York.

espacios se acomodan de una manera incómoda con los derechos a la ciudad y la mirada estrecha de los movimientos sociales y organizaciones. Frecuentemente los compromisos solicitados a las organizaciones de pobres urbanos involucran cerrar espacios u oportunidades de medios de vida previamente abiertos a los sin techo o destituidos. A una federación de habitantes sin techo negociando mejores viviendas para los habitantes de la calle (*pavement dwellers*), por ejemplo, es posible que se les pida ayuda para asegurar que las calles no vuelven a ser ocupadas. Una federación de recolectores de basura negociando un rol en el sistema formal de recolección de la ciudad puede recibir el pedido de asegurar que recolectores informales no sigan operando fuera del sistema. Creando organizaciones de base a través de asociaciones/partenariados de ciudadanos con gobierno, no es solamente una herramienta de los excluidos, y ciertamente puede ser usada por la clase media como una herramienta de exclusión, como fue el caso de Bhan de un partenariado entre ciudadanos y gobierno introducido en Deli en 1998.¹⁰⁵

En síntesis, las herramientas y principios de los derechos humanos pueden ser usados por aquellos que luchan por una urbanización inclusiva, pero difícilmente serán la base de un abordaje

surgido desde abajo, que dependerá de las circunstancias locales y políticas. Las organizaciones de residentes y de los sectores informales de trabajadores han demostrado que ellos pueden jugar un rol crítico en la negociación por la inclusión y hacer una presión constructiva sobre el estado.¹⁰⁶ La importancia de acomodar el crecimiento de la población urbana eficientemente y justamente puede ofrecer un desafío especial, particularmente cuando las tácticas de exclusión también están cambiando.

Una urbanización más inclusiva desde arriba

Muchos debates amplios sobre democracia, ciudadanía y participación son centrales en la inclusión urbana y el rol del estado. En esta sub-sección el foco es más estrecho en los temas que se relacionan con la urbanización rápida y el crecimiento rápido de población y para resaltar algunos puntos frecuentemente ausentes de los debates más amplios. El primero se relaciona con descentralización, que puede ser conducente a la inclusión, pero solo si el gobierno central actúa para asegurar que las autoridades locales no son abandonadas a competir por la exclusión de los migrantes rurales de bajos ingresos, una competencia que a veces se extiende sobre los efectos adversos que afectan a otros grupos

105. Bhan, Gautam (2014b), "The impoverishment of poverty: reflections on urban citizenship and inequality in contemporary Delhi", *Environment and Urbanization* Vol. 26, No. 2, págs. 547-560.

106. Ver referencia 104.

en desventaja. El segundo se relaciona con la informalidad y la importancia de encontrar formas más inclusivas para acomodar y mejorar asentamientos informales y emprendimientos, no tratando esto como una elección entre informalidad persistente e incorporación, dentro del sistema formal existente. El tercero se relaciona directamente con la manera en que el gobierno de la ciudad puede ser más sensible con su creciente población de bajos ingresos, facilitando una expansión y densificación urbana eficiente y equitativa.

En los '90, la descentralización era apoyada por los neoliberales desilusionados con el rol del gobierno central, por los neo-comunitarios que esperaban que la descentralización alentaría la democracia de las organizaciones de base y por los pragmáticos que apoyaban a los gobiernos locales alegando que son los que están en mejor posición para atender las necesidades del gran público local.¹⁰⁷ Es todavía frecuentemente presentado como un medio para hacer que el gobierno sea responsable ante los ciudada-

nos¹⁰⁸ y de esta forma más inclusivo. Sin embargo, con más de 75 países habiendo tratado de pasar las responsabilidades a los escalones más bajos de gobierno,¹⁰⁹ los resultados han sido combinados. Bardhan y Mookherjee¹¹⁰ dicen que mientras las autoridades centrales son menos responsables de las necesidades de ubicación específicas de sus ciudadanos, las autoridades urbanas han mostrado que ellas son más factibles de ser capturadas por las elites, como puede predecirse por la prevalencia de la maquinaria del crecimiento. Alternativamente, Devarajan, Khemani y Shah¹¹¹ argumentan que la mayoría de la descentralización ha sido solamente parcial y no se ha hecho de manera que promueva la inclusión.

Para lograr una urbanización inclusiva la descentralización debería ser implementada con mayor atención de la que típicamente se da al gobierno local y mejores relaciones entre el estado y los grupos vulnerables a la exclusión. Esto se ajustaría a las políticas progresivas de desarrollo del estado recientemente-

107. Bardhan, Pranab (2002), "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives* Vol. 16, no. 4, págs. 185-205.

108. Faguet, Jean-Paul y Caroline Pöschl (editores) (2015), *Is Decentralization Good for Development?: Perspectives from Academics and Policy Makers*, Oxford University Press, Oxford.

109. Ahmad, Junaid, Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani y Shekhar Shah (2005), "Decentralization and Service Delivery", *World Bank Policy Research Working Paper* 3603, Washington DC, 27 págs.

110. Bardhan, P y D Mookherjee (2006), "Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries", *Economic Journal* Vol. 116, no. 508, págs. 101-127.

111. Devarajan, Shanta, Stuti Khemani y Shekar Shah (2009), "The Politics of Partial Decentralization", in Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio (editores), *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?*, Edward Elgar, Cheltenham, págs. 79-101.

te establecidas por Evans y Heller.¹¹² Ayudaría para alentar las innovaciones participativas, como la del presupuesto participativo que surgió en Brasil con la descentralización democrática.¹¹³ Sin embargo, descansar fuertemente en la descentralización, perdería uno de los especiales desafíos de la rápida urbanización: algunos de los grupos más vulnerables a la exclusión no son aun residentes de la ciudad o no se considera que lo serán.

Esto incluye a los aspirantes a migrar. Las políticas de exclusión asociadas con intentos de resistir la urbanización no están atendidas por la descentralización que ciertamente puede amplificar miedos de que políticas más inclusivas aumenten la llegada de inmigrantes no calificados. El gobierno nacional tiene un importante rol para alcanzar una urbanización inclusiva, ya que las políticas nacionales son necesarias para que las autoridades locales apoyen en vez de excluir a grupos carenciados. La descentralización necesita ser lograda de manera que ayude a los residentes urbanos existentes a tener más control sobre sus ciudades, pero no a expensas de excluir a otros.

Dentro de ciudades en países con urbanización rápida, los asentamientos infor-

males y la economía informal también establecen desafíos especiales para lograr una mayor inclusión. La informalidad puede ser una expresión o causa de exclusión y toma muchas formas. Mientras que puede reflejar un fracaso en fortalecer buenas políticas y regulaciones, más frecuentemente involucran políticas y regulaciones que se acomodan mejor a los residentes y trabajadores más afluentes y a un estado con mejores recursos. En cualquier caso, es factible que la informalidad resulte en el establecimiento de instituciones (informales) y estructuras físicas que resisten las imposiciones expuestas de las normas y regulaciones formales. Simplemente empujando por un refuerzo más vigoroso de las regulaciones existentes puede empeorar las cosas. Por otro lado, las autoridades tienen poca inclinación a desarrollar regulaciones y políticas que apoyen de los pobres inaceptables, particularmente cuando las elites locales creen que *“la gente que no puede afrontar el gasto de vivir en la ciudad no debería vivir en ella”*.¹¹⁴ Más aun, mientras los residentes pelean duro para resistir los desalojos, están pocas veces inclinados a protestar sobre las regulaciones que, por ejemplo, requieren densidad residencial más baja de la que ellos pueden afrontar, o no les permite ubicarse en asentamientos no planifi-

112. Ver referencia 71.

113. Ver referencia 84; también Cabannes, Yves (2015), “The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field”, *Environment and Urbanization* Vol 27, no 1, págs. 257-284.

114. Roy, Arundhati (2014) *Capitalism: A Ghost Story*, Verso, Londres, 125 págs.

cados que ellos si pueden afrontar. Sin embargo es la maraña de problemas de planificación “débiles”¹¹⁵ que tanto autoridades gubernamentales como los que dependen de los sectores informales deben afrontar para co-producir mejores regulaciones y políticas.

Una de las causas más prevalentes y dañinas de exclusión ligada a la urbanización, y de extrañas informalidades descriptas previamente, es el fracaso en planificar anticipándose al crecimiento de la población y al aumento del número de residentes de bajos ingresos en particular. Idealmente tal planificación debería hacer las cosas más fáciles para todo el mundo, incluyendo los migrantes rurales sin calificación, asegurar espacio y servicios mínimos para sus hogares y mercados para los productos de su trabajo. Para los ricos, la falta de dicha planificación puede ser un inconveniente, pero para los pobladores más desaventajados puede ser desastroso. En términos muy simples, más residentes urbanos pueden ser ubicados abriendo nuevas áreas para la expansión residencial y usos mixtos o aumentar la densidad residencial en áreas ya construidas (o por lo menos reduciendo su declinación). En el interés por la inclusión es crítico prepararse para la expansión anticipadamente y considerar cuanta gente habrá, así como cuáles serán sus ingresos. También es

clave prepararse para la densificación y asegurar que los que trabajan por poca paga frecuentemente en el sector informal, no van a ser simplemente desplazados prematuramente sin una adecuada indemnización a medida que el valor de la tierra suba.

El informe del análisis de 20 años de la Conferencia Internacional en Población y Desarrollo presenta una serie simplificada de escalones hacia un proceso más inclusivo y de desarrollo de la urbanización.¹¹⁶ Comienza por aceptar la realidad e inevitabilidad de la urbanización, la cual es crítica para la voluntad política de tomar un sendero de inclusión. Esto a su vez habilita a planificar para el crecimiento de la población, yendo más allá de los límites urbanos administrativos con equilibrio entre lo nacional, lo regional y lo local. El tercer y cuarto escalón reúne el uso sustentable e inclusivo del espacio a través de la planificación e implementación participativa como medio para prevenir la dispersión, exclusión, degradación ambiental y desajustes espaciales que han caracterizado tanto la historia del desarrollo urbano. Con cada uno de estos escalones, abordajes existentes señalan el camino a seguir.

Alguna de las practicidades de un abordaje inclusivo a la inevitable expansión de las áreas urbanas se presentan

115. Rittel, Horst W J y Melvin M Webber (1973), “Dilemmas in a General Theory of Planning”, Policy Sciences Vol 4, no 2, págs. 155-169.

116. Ver referencia 52.

en <http://urbanizationproject.org/blog/urban-expansion>. La página comienza observando que:

- Estamos en el medio de la transición urbana;
- Las áreas urbanas construidas se están expandiendo más rápidamente que la población urbana;
- Esta expansión es predecible pero no se ha planificado para enfrentarla; y
- Avanzar con la planificación de los transportes públicos y de los espacios verdes en particular costaría poco y tendría múltiples beneficios a medida que la ciudad se expande.

Los escalones iniciales esbozados en este primer intento de iniciativa para la Expansión Urbana¹¹⁷ son:

- 1) Preparar planos de las áreas circundantes a ser convertidas en usos urbanos en las próximas décadas, basados en una proyección realista de población y densidad;
- 2) Alterar los límites jurisdiccionales para que el gobierno local munici-

pal tenga la autoridad de desarrollar e implementar planes para esta área extendida.

- 3) Revisar el área para hacer una cuadrícula con “*arterias de 25 a 30 metros de ancho espaciadas cada kilómetro*” y transferir los derechos de abrirlas a la municipalidad; y
- 4) Crear una organización “*cívica-municipal*” para identificar espacios públicos apropiados dentro del área de expansión, comprar los derechos de la tierra y protegerlos de la incursión de desarrolladores urbanos formales o informales.

El término “inclusión” no aparece pero el objetivo clave es preservar suficiente tierra para controlar sus precios y el de la vivienda de manera que puedan ser enfrentados por el mercado formal e informal.

Un abordaje más inclusivo a la densificación es presentado en <http://urbandensity.org>. En un estudio en Karachi¹¹⁸ un problema que se identificó fue que los asentamientos de bajos ingresos eran planificados como si fueran a permanecer indefinidamente con baja densidad,

115. Rittel, Horst W J y Melvin M Webber (1973), “Dilemmas in a General Theory of Planning”, Policy Sciences Vol 4, no 2, págs. 155-169.

116. Ver referencia 52.

117. Angel, Shlomo (2015), The NYU Urban Expansion Program: A Primer, New York University, Stern School of Business, New York.

118. Hasan, A, A Sadiq y S Ahmed (2010), “Planning for high Density in low-Income Settlements: Four Case Studies from Karachi”, Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper 3, International Institute for Environment and Development and United Nations Population Fund, Londres.

sin un mecanismo regulatorio que les permitiese aumentar la densidad. Como sucede en muchas ciudades de Asia, a medida que asentamientos de bajos ingresos, de baja altura, fueron quedando más en el centro de la ciudad, se hicieron más vulnerables para nuevos desarrollos, y los residentes fueron desplazados hacia la periferia. La alternativa formal, los asentamientos de mediana altura construidos por los desarrollistas urbanos, no eran muchas veces factibles de ser afrontados por los residentes existentes o eran inadecuados para sus medios de vida. La alternativa sugerida por Hasan y colegas, como respuesta a encuentros y análisis de asentamientos de bajos ingresos, son los lotes más chicos con apoyo para añadir pisos en altura a medida que la familia crece, acompañado por otras innovaciones. Como el abordaje orientado a la expansión, el aumento de la densificación requerirá cambios en el sistema regulatorio, como también un apoyo financiero modesto.

Mientras que estos acercamientos pueden ser boicoteados por intereses privados poderosos y autoridades públicas comprometidas, deberían ser razonablemente resistentes a la manipulación. Estas estrategias para la vivienda son radicalmente diferentes que las criticadas en el artículo de Buckley, Kallergis y Wainer, que también sugieren que es

importante focalizarse en la inclusividad de las políticas de vivienda.¹¹⁹ El desafío es lograr suficiente apoyo para su implementación. Finalmente, las bases políticas para la urbanización inclusiva son frágiles, a pesar del hecho de que podría servir tanto al crecimiento económico como a la equidad social. Algunas de las políticas clave encuentran dificultades en encontrar apoyo por parte de las coaliciones de crecimiento, pero también por aquellos que demandan cambios desde abajo. Los objetivos de las estrategias de expansión incluyen mantener los precios de la tierra bajos y el exceso de ganancia de los desarrolladores. Los objetivos de la densificación progresiva incluyen quitar la ventaja injusta que los desarrolladores ganan de las restricciones puestas por los residentes en los desarrollos basados en lotes incrementales. Dependiendo de las políticas locales, el hecho de que ambos son económicamente eficientes puede no ser suficiente para hacerlos atractivos al crecimiento de las coaliciones. Por otro lado, una expansión avanzada y densificación progresiva fácilmente pueden aparecer como demasiado conservadoras y modernista para aquellos interesados en un cambio social radical. Los detractores también pueden presentar este tipo de enfoques, alentando tanto tasas de crecimiento inaceptablemente altas (ya que aumentaría en gran medida las posibilidades de auto

119. Buckley, Robert M, Achilles Kallergis y Laura Wainer (2016), "Addressing the housing challenge: avoiding the Ozymandias syndrome", *Environment and Urbanization* Vol 28, no 1.

construcción de bajo costo) como calidad inaceptable de la vivienda (ya que ambos tendrían que estar al alcance de la población inaceptablemente pobre).

Sin embargo, algunas formas de aumentar la disponibilidad de tierra para viviendas para población de bajos ingresos son necesarias si se quiere que la urbanización sea más inclusiva. Si se hace de forma apropiada, con un fuerte compromiso de la comunidad y equilibrio de incentivos nacionales y control local, los abordajes descritos deberían permitir que la urbanización sirva a una combinación de florecimiento económico, inclusión y sustentabilidad ambiental y evitar compensaciones incorrectas. Si es exitosa, debe garantizar que los desarrolladores ya no puedan tener los mismos beneficios de la especulación improductiva y la búsqueda de rentas, y poner a los inquilinos de bajos recursos y futuros dueños/ocupantes en una posición más fuerte para resistir un régimen de exclusión

Urbanización inclusiva en la Agenda 2030

La urbanización, mencionada en uno solo de los objetivos de los ODS, logra mucha menos atención que la inclusión y ciudades dentro de los ODS. Sin embargo pega en el corazón de la agenda 2030, tanto en los expectativas que ge-

nera -por mayor eficiencia en el uso de los recursos, economías de escala en la provisión de servicios, nuevas oportunidades de movilización, educación y medios de vida- y en las contradicciones que enfatiza. Este documento sugiere que las perspectivas para la inclusión social y la igualdad, principios centrales de la Agenda 2030, están fuertemente vinculadas con el proceso y la forma de la urbanización. Sin embargo, el endurecimiento de la exclusión en muchas ciudades, vinculado a la resistencia a la urbanización, tiene el potencial de descarrilar objetivos clave dentro de esa agenda.

Los gobiernos se comprometen en el párrafo 2 de la declaración política de la Agenda 2030 a “*alcanzar un desarrollo sostenible en sus tres dimensiones -económicas, sociales y medioambientales- de una manera equilibrada e integrada*”.¹²⁰ Esto no es tarea fácil en una agenda muy amplia, sin lugar a dudas ambiciosa, y requiere un cambio general, un cambio sistemático a través de muchos ámbitos de la sociedad. Los 17 objetivos y 169 metas de la agenda de hecho se suman a una agenda que refleja tal equilibrio. Sin embargo son también, complejas, de largo alcance e inevitablemente no serán implementadas en cualquier lado como un paquete completo. Haciendo zoom en el espacio de las políticas de crecimiento urbano se

120. Ver referencia 5.

ve el juego de la política que rechaza el equilibrio a favor de coaliciones de elite, maximizando el valor económico, sin tener en cuenta el medio ambiente y la exclusión persistente. En el centro de estas políticas hay una contradicción fundamental entre las tres dimensiones del desarrollo sustentable y muy frecuentemente la solución que pregonan es que solamente a través del crecimiento primero pueden desarrollarse las áreas urbanas y finalmente ser para todos.

Aspectos de la Agenda 2030 pueden usarse para permitir el abordaje de tal tendencia de elite de crecer primero. Los medios de implementación residen en la Agenda de Acción de Addis Ababa (AAAA) que sostiene y fortalece dos aspectos importantes del desarrollo financiero que emergió en Doha y Monterrey: un crecimiento focalizado en financiación doméstica para el desarrollo “primero y sobretodo generado por crecimiento económico”,¹²¹ y aumento de las relaciones con el sector privado como socio del desarrollo. Estos componentes solamente aumentarán la presión por el crecimiento en los centros urbanos, que actualmente comprende más de 80% de la actividad de la economía global.¹²²

El mayor enfoque del desarrollo internacional en consideraciones nacionales y del sector privado, se alinea con las realidades de muchas ciudades que dependen de las coaliciones de desarrollo dominadas por los intereses particulares del sector privado. Más aun, en los países menos desarrollados, donde las tasas del crecimiento urbano se proyecta que serán 3,8% anual entre 2015-2020¹²³ el objetivo 8.1 establece una meta de crecimiento económico increíblemente ambicioso de 7% sostenido per cápita por año. Como en muchos otros contextos, la presión de crecer primero en los países menos desarrollados será significativa. Es precisamente en estos lugares que la urbanización resultará en una ciudad inclusiva o exclusiva ahora y en un futuro previsible, donde lograr equilibrio entre objetivos económicos, sociales y ambientales parecerá más contradictorio.

Esta contradicción percibida es una construcción política, no es una certeza. No hay nada fundamentalmente contradictorio en un abordaje de equilibrio a la urbanización, a pesar de que requiere nuevas políticas tanto desde arriba como desde abajo, que cree un sistema de mer-

121. United Nations (2015c), Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, New York, parrafo 20, disponible en http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/aaaa_Outcome.pdf.

122. Un-Habitat (2011), The Economic Role of Cities, The Global Urban Economic Dialogue Series, Nairobi.

123. United Nations Population Division (2014), World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.

cados, servicios y espacios que permita un asentamiento inclusivo sustentable al cual se refiere el objetivo 11 -y ciertamente la Agenda 2030 en su conjunto- aspira.

Hay objetivos para las nuevas políticas. El objetivo 10 se dirige a las inequidades y no solamente a ingresos: también están incluidos: el empoderamiento; política inclusiva comprendida en las bases de identidad -la aún pieza central de la definición del Banco Mundial; supresión de las leyes discriminatorias; equidad de oportunidades y resultados y facilitación de la migración y la movilidad. El Objetivo 16 apunta a la buena gobernanza, incluyendo la aplicación de la ley, reducir la corrupción, mejorar la institucionalidad y la participación en la toma de decisiones. Indivisibilidad significa perseguir el Objetivo 10 y el 16 y juntos demandar un proceso inclusivo de urbanización. De otra manera, la aspiración de la agenda en general sería inalcanzable para muchos del proyectado billón de residentes urbanos en 2030, los más de 3,9 billones ya viviendo en ciudades y pueblos, y los billones más de residentes urbanos que se relacionan con ellos a través de la familia y del trabajo.

Es crucial que las nuevas políticas incluyan abordajes desde arriba y desde abajo tanto nacionales como locales, que comprometan un equilibrio de actores en la producción de formas urbanas que permitan en vez de oponerse a la in-

tegración. La Agenda 2030 ha seguido siendo negociada globalmente por los representantes de niveles nacionales. Las partes finales de la Agenda 2030 se desplegarán en 2016, con la finalización de la conferencia de HABITAT III que planteará una nueva agenda de desarrollo urbano, con la intención de generar una mirada local de los ODS. Urbanización inclusiva -con un foco central en los pronósticos y trayectoria de las ciudades y pueblos en crecimiento, y su capacidad para combatir la tendencia dominante hacia la exclusión y ser parte del desarrollo urbano para todos- debe estar en el corazón de HABITAT III, así como la agenda urbana más amplia que apoye los logros de la Agenda 2030.

Reconocimiento

Se recibieron comentarios útiles de los revisores y de Rachel Snow del United Nations Population Fund (UNFPA). Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas aquí pertenecen solo a los autores y no representan el punto de vista de su organización o de ninguna otra organización que hayan provisto apoyo organizacional, institucional o financiero para la preparación de este trabajo.

Financiamiento

La financiación fue provista por UNFPA.

Bibliografía

- Adukia, Anjali (2014), “Sanitation and Education”, manuscrito no publicado, Harvard University, Cambridge, MA.
- Ahmad, Junaid, Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani y Shekhar Shah (2005), “Decentralization and Service Delivery”, World Bank Policy Research Working Paper 3603, Washington, DC, 27 págs.
- Allen, Adriana, Julio D Dávila y Pascale Hofmann (2006), “The peri-urban water poor: citizens or consumers?”, *Environment and Urbanization* Vol 18, No 2, págs 333–351.
- Angel, Shlomo (2015), *The NYU Urban Expansion Program: A Primer*, New York University, Stern School of Business, New York.
- Anzorena, J, J Bolnick, S Boonyabancha, Y Cabannes, A Hardoy, A Hasan, C Levy, D Mitlin, D Murphy, S Patel, M Saborido, D Satterthwaite y A Stein (1998), “Reducing urban poverty; some lessons from experience”, *Environment and Urbanization* Vol 10, No 1, págs 167–186.
- Appadurai, A (2001), “Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics”, *Environment and Urbanization* Vol 13, No 2, págs-23–43.
- Arputham, Jockin (2008), “Developing new approaches for people-centred development”, *Environment and Urbanization* Vol 20, No 2, págs- 319–337.
- Attoh, Kafui A (2011), “What Kind of Right Is the Right to the City?”, *Progress in Human Geography* Vol 35, No 5, págs 669–685.
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo Kunrath Silva (2011), *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Ballard, R (2012), “Geographies of Development: Without the Poor”, *Progress in Human Geography* Vol 36, No 5, págs-563–572.
- Barber, Benjamin R (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, New Haven, 416 págs.
- Bardhan, P and D Mookherjee (2006), “Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries”, *Economic Journal* Vol 116, No 508, págs 101–127.
- Bardhan, Pranab (2002), “Decentralization of Governance and Development”, *Journal of Economic Perspectives* Vol 16, No 4, págs- 185–205.
- Beguy, Donatien, Joyce Mumah y Lindsey Gottschalk (2014), “Unintended Pregnancies among Young Women Living in Urban Slums: Evidence from a Prospective Study in Nairobi City, Kenya”, *PLoS ONE*, Vol 9, No 7, págs-e101034.

- Behrens, Kristian y Frédéric Robert-Nicoud (2014), "Survival of the Fittest in Cities: Urbanisation and Inequality", *The Economic Journal* Vol 124, No 581, págs 1371–1400.
- Bhan, Gautam (2009), "This is no longer the city I once knew'. Evictions, the urban poor and the right to the city in millennial Delhi", *Environment and Urbanization* Vol 21, No 1, págs 127–142.
- Bhan, Gautam (2014a), "The real lives of urban fantasies", *Environment and Urbanization* Vol 26, No 1, págs 232–235.
- Bhan, Gautam (2014b), "The impoverishment of poverty: reflections on urban citizenship and inequality in contemporary Delhi", *Environment and Urbanization* Vol 26, No 2, págs 547–560.
- Buckley, Robert M, Achilles Kallergis y Laura Wainer (2016), "Addressing the housing challenge: avoiding the Ozy-mandias syndrome", *Environment and Urbanization* Vol 28, No 1.
- Cabannes, Yves (2015), "The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field", *Environment and Urbanization* Vol 27, No 1, págs 257–284.
- Caldeira, Teresa Pires do Rio (2000), *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Berkeley.
- Castells, Manuel (1977), *The Urban Question: A Marxist Approach*, Edward Arnold, Londres, 502 págs.
- Castells, Manuel (1983), *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, University of California Press, Berkeley, 450 págs.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Castells, Manuel (2012), *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Polity, Cambridge.
- Chan, Kam Wing y Will Buckingham (2008), "Is China Abolishing the Hukou System?", *China Quarterly* Vol 195, págs 582–606.
- Chant, Sylvia (2013), "Cities through a 'gender lens': a golden 'urban age' for women in the global South?", *Environment and Urbanization* Vol 25, No 1, págs 9–29.
- Crankshaw, Owen (2012), "Deindustrialization, Professionalization and Racial Inequality in Cape Town", *Urban Affairs Review* Vol 48, No 6, págs 836–862.
- de Tocqueville, Alexis (1835), *Democracy in America*, Saunders & Otley, Londres.
- De Vogli, Roberto (2013), *Progress or Collapse: The Crises of Market Greed*, Routledge, New York.

- Deaton, Angus (2013), *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 360 págs.
- Devarajan, Shanta, Stuti Khemani y Shekar Shah (2009), “The Politics of Partial Decentralization”, in Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio (editores), *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?*, Edward Elgar, Cheltenham, págs- 79–101.
- Dobbs, R, J Remes, J Manyika, C Roxburgh, S Smit y F Schaer (2012), *Urban World: Cities and the Rise of the Consuming Class*, McKinsey Global Institute.
- Dube, D e IChirisa (2012), “The Informal City: Assessing Its Scope, Variants and Direction in Harare, Zimbabwe”, *Global Advanced Research Journal of Geography and Regional Planning* Vol 1, No 1, págs 16–25.
- Durantón, Gilles (2008), “Viewpoint: From Cities to Productivity and Growth in Developing Countries”, *Canadian Journal of Economics-Revue Canadienne D Economique* Vol 41, No 3, págs 689–736.
- Elliot, D (2008), *A Better Way to Zone: 10 Principles to Create More Livable Cities*, Island Press, Washington, DC.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.
- Evans, Peter y Patrick Heller (2015), “Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State”, en Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah Levy, Frank Nullmeier y John D Stephens (editores), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford University Press, Oxford, págs 691–713.
- Faguet, Jean-Paul y Caroline Pöschl (editores) (2015), *Is Decentralization Good for Development?: Perspectives from Academics and Policy Makers*, Oxford University Press, Oxford.
- Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Florida, Richard (2005), *Cities and the Creative Class*, Routledge.
- Fotso, Jean Christophe, Alex Ezeh y Rose Oronje (2008), “Provision and Use of Maternal Health Services among Urban Poor Women in Kenya: What Do We Know and What Can We Do?”, *Journal of Urban Health* Vol 85, No 3, págs 428–442.
- Glaeser, Edward L (2011), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Macmillan, London, 338 págs.
- Glaeser, E L y J Gyourko (2008), *Rethinking Federal Housing Policy: How to Make*

- Housing Plentiful and Affordable, AEI Press, Washington, DC.
- Gulyani, S y D Talukdar (2008), “Slum Real Estate: The Low-Quality High-Price Puzzle in Nairobi’s Slum Rental Market and Its Implications for Theory and Practice”, *World Development* Vol 36, No 10, págs 1916–1937.
- Harvey, David (2008), “The Right to the City”, *New Left Review* Vol 53, September–October, págs 23–40.
- Harvey, David (2009), “Review: Reshaping Economic Geography: The World Development Report 2009”, *Development and Change* Vol 40, No 6, págs 1269–1277.
- Hasan, A, A Sadiq y S Ahmed (2010), “Planning for High Density in Low-Income Settlements: Four Case Studies from Karachi”, *Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper 3*, International Institute for Environment and Development and United Nations Population Fund, Londres.
- Hasan, Arif (2015), “Land contestation in Karachi and the impact on housing and urban development”, *Environment and Urbanization* Vol 27, No 1, págs 217–230.
- Hasan, Arif, Noman Ahmed, Saeed Ud Din Ahmed, Mansoor Raza y Asiya Sadiq-Polack (2015), *Karachi: The Land Issue*, Oxford University Press, Lahore.
- Heller, P (2014), “Growth and Citizenship in Indian Cities”, trabajo presentado en “Urban Poverty Workshop”, Duke University, Durham, NC, 4–5 Diciembre.
- Herz, Barbara Knapp y Gene B Sperling (2004), *What Works in Girls’ Education: Evidence and Policies from the Developing World*, Council on Foreign Relations, New York.
- Hickey, Sam, Kunal Sen y Badru Bukenya (2014), “Exploring the Politics of Inclusive Development: Towards a New Conceptual Approach”, en Sam Hickey, Kunal Sen y Badru Bukenya (editores), *The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence*, Oxford University Press, Oxford, págs 3–34.
- Hollis, Leo (2013), *Cities Are Good for You: The Genius of the Metropolis*, Bloomsbury, Londres.
- Jha, Abhas K, Robin Bloch y Jessica Lamond (2012), *Cities and Flooding: A Guide to Integrated Urban Flood Risk Management for the 21st Century*, World Bank Publications, Washington, DC.
- Kabiru, Caroline W, Donatien Beguy, Chichi Undie, Eliya Msiyaphazi Zulu y Alex C Ezeh (2010), “Transition into First Sex among Adolescents in Slum and Non Slum Communities in Nairobi, Kenya”, *Journal of Youth Studies* Vol 13, No 4, págs 453–471.

- Kamete, Amin Y (2009a), “‘For enhanced civic participation in local governance’: calling tyranny to account in Harare”, *Environment and Urbanization* Vol 21, No 1, págs 59–75.
- Kamete, Amin Y (2009b), “Planning Versus Youth: Stamping out Spatial Unruliness in Harare”, *Geoforum* Vol 39, No 5, págs 1721–1733.
- Kamete, Amin Y (2012), “Interrogating planning’s power in an African city: time for reorientation?”, *Planning Theory* Vol 11, No 1, págs 66–88.
- Kanbur, Ravi y Juzhong Zhuang (2013), “Urbanization and Inequality in Asia”, *Asian Development Review* Vol 30, No 1, págs 131–147.
- Kariuki, Mukami y Jordan Schwartz (2005), “SmallScale Private Service Providers of Water Supply and Electricity: A Review of Incidence, Structure, Pricing, and Operating Characteristics”, World Bank Policy Research Working Paper 3727, Washington, DC.
- Kim, Sukkoo (2009), “Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts and Policies”, en Michael Spence, Patricia Clarke Annez y Robert M Buckley (editores), *Urbanization and Growth*, World Bank, Commission on Growth and Development, Washington, DC, págs 133–166.
- Kim, Sun Bae, Hong Liang, Tushar Poddar, Enoch Fung, Helen (Hong) Qiao, Yu Song, Mark Tan y Eva Yi (2007), “India’s Urbanization: Emerging Opportunities”, *Asia Economics Analyst* No 7/13.
- Kimani-Murage, E W y A M Ngindu (2007), “Quality of Water the Slum Dwellers Use: The Case of a Kenyan Slum”, *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* Vol 84, No 6, págs 829–838.
- Krugman, Paul (1994), “Competitiveness: A Dangerous Obsession”, *Foreign Affairs* Vol 73, No 2, págs 28–44.
- Krugman, Paul (1996), “Making Sense of the Competitiveness Debate”, *Oxford Review of Economic Policy* Vol 12, No 3, págs 17–25.
- Kuznets, Simon (1955), “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review* Vol 45, No 1, págs.1–28.
- Lawson, Sandra y Raluca Dragusanu (2008), “Building the World: Mapping Infrastructure Demand”, *Global Economics Paper 166*, Goldman Sachs.
- Lefebvre, Henri (1996 [1968]), “The Right to the City”, *Writings on Cities*, págs 63–181.
- Levine, J (2005), *Zoned Out: Regulation, Markets and Choices in Transportation and Metropolitan Land Use*, RFF Press, Washington, DC.
- Logan, John R y Harvey Luskin Molotch (2007 [1987]), *Urban Fortunes: The Po-*

- litical Economy of Place, University of California Press, Berkeley.
- Magadi, M A, E M Zulu y M Brockerhoff (2003), “The Inequality of Maternal Health Care in Urban SubSaharan Africa in the 1990s”, *Population Studies* Vol 57, No 3, págs 347–366.
- Marcuse, Peter y Ronald van Kempen (2000), *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, Blackwell, Oxford.
- Marques, N M y G J Ebrahim (1991), “The Antecedents of Adolescent Pregnancy in a Brazilian Squatter Community”, *Journal of Tropical Pediatrics* Vol 37, No 4, [págs 194–198](#).
- Martine, George y Gordon McGranahan (2013), “The Legacy of Inequality and Negligence in Brazil’s Unfinished Urban Transition: Lessons for Other Developing Regions”, *International Journal of Urban Sustainable Development* Vol 5, No 1, págs 7–24.
- Matthews, Zoe, Amos Channon, Sarah Neal, David Osrin, Nyovani Madise y William Stones (2010), “Examining the ‘Urban Advantage’ en Maternal Health Care in Developing Countries”, *PLoS Medicine* Vol 7, No 9.
- McCann, Bryan (2014), *Hard Times in the Marvelous City: From Dictatorship to Democracy in the Favelas of Rio De Janeiro*, Duke University Press, Durham, 249 págs.
- McGranahan, Gordon (2015), “Urbanization”, en James D Wright (editor), *The International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 2nd edition, Vol 24, Elsevier, Oxford, págs 958–964.
- McGranahan, Gordon, Jia Guoping, Guoyi Han y Arie Hoekman (2014), “China’s Radical Urbanisation and Bringing Capital and Labour Together Step by Step”, en Gordon McGranahan y George Martine (editores), *Urban Growth in Emerging Economies: Lessons from the Brics*, Routledge, Abingdon, págs 55–98.
- McGranahan, Gordon y George Martine (editores) (2014), *Urban Growth in Emerging Economies: Lessons from the Brics*, Routledge, Abingdon.
- McGranahan, Gordon y David Satterthwaite (2014), “Urbanisation concepts and trends”, Human Settlements working paper, International Institute for Environment and Development, Londres.
- Mitlin, Diana (2008), “With and beyond the state: coproduction as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations”, *Environment and Urbanization* Vol 20, No 2, [págs 339–360](#).
- Mitlin, Diana y Sheela Patel (2009), “Reinterpreting the Rights-Based Approach: A Grassroots Perspective on Rights and Development”, en Samuel Hickey y Diana Mitlin (editores), *RightsBased Approaches to Development: Exploring the*

- Potential and Pitfalls, Kumarian Press, Sterling, VA, págs 107–124.
- Montgomery, Mark R (2009), “Urban Poverty and Health in Developing Countries”, *Population Bulletin* Vol 64, No 2, 20 págs.
- Moojiman, A, Caroline van den Berg, L Jensen y Donald Bundy (2005), *Toolkit on Hygiene Sanitation & Water in Schools*, World Bank, Washington, DC.
- Patel, S, S Burra y C D’Cruz (2001), “Slum/Shack Dwellers International (SDI) - foundations to treetops”, *Environment and Urbanization* Vol 13, No 2, págs 45–59.
- Patel, S, C d’Cruz and S Burra (2002), “Beyond Evictions in a Global City: People-Managed Resettlement in Mumbai”, *Environment and Urbanization* Vol 14, No 1, págs 159–172.
- Patel, Sheela y el equipo de SPARC (2015), “The 20-year sanitation partnership of Mumbai and the Indian Alliance”, *Environment and Urbanization* Vol 27, No 1, págs 55–72.
- Perlman, Janice (2010), *Favela: Four Decades of Living on the Edge of Rio de Janeiro*, Oxford University Press, New York.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Balknap, Cambridge, MA.
- Purcell, Mark (2009), “Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements?”, *Planning Theory* Vol 8, No 2, págs 140–165.
- Ramanathan, Usha (2004), “Illegality and Exclusion: Law in the Lives of Slum Dwellers”, *International Environmental Law Resource Centre working paper*, Ginebra.
- Rashid, Sabina F (2011), “Human Rights and Reproductive Health: Political Realities and Pragmatic Choices for Married Adolescent Women Living in Urban Slums, Bangladesh,” *BMC International Health and Human Rights* Vol 11, Suppl 3.
- Rittel, Horst W J y Melvin M Webber (1973), “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences* Vol 4, No 2, págs 155–169.
- Rodríguez-Pose, Andrés y Callum Wilkie (2015), “Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities”, *Cities Alliance Discussion Paper* 2.
- Roy, Ananya (2005), “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Planning Association* Vol 71, No 2, págs 147–158.
- Roy, Ananya (2009), “Civic Governmentality: The Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai”, *Antipode* Vol 41, No 1, págs 159–179.
- Roy, Ananya (2014), “Slum-Free Cities of the Asian Century: Postcolonial Go-

- vernment and the Project of Inclusive Growth”, Singapore Journal of Tropical Geography Vol 35, No 1, págs 136–150.
- Roy, Arundhati (2014) *Capitalism: A Ghost Story*, Verso, Londres, 125 págs.
- Satterthwaite, David, Saleemul Huq, Hannah Reid, Mark Pelling y Patricia Romero Lankao (2007), “Adapting to Climate Change in Urban Areas: The possibilities and constraints in low- and middle-income nations”, *Climate Change and Cities Working Paper 1*, International Institute for Environment and Development, Londres
- Satterthwaite, David y Diana Mitlin (2014), *Reducing Urban Poverty in the Global South*, Routledge, New York.
- Schensul, Daniel y Patrick Heller (2011), “Legacies, Change and Transformation in the Post-Apartheid City: Towards an Urban Sociological Cartography”, International Journal of Urban and Regional Research Vol 35, No 1, págs 78–109.
- Sen, Amartya Kumar (2000), *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Manila.
- Sequeira, Rosy (2014), “Water to Slums Will Encourage Squatters, Says BMC”, *Times of India*, 12 December.
- Shatkin, Gavin (2008), “The City and the Bottom Line: Urban Megaprojects and the Privatization of Planning in Southeast Asia”, *Environment and Planning A Vol 40, No 2, págs 383–401.*
- Sidhwani, Pranav (2015), “Spatial Inequalities in Big Indian Cities”, *Economic & Political Weekly Vol 50, No 22, págs 55–62.*
- Singh, Sadhana, S D Kandpal y D Roy (2011), “Menstrual Hygiene Practices and RTI among EverMarried Women in Rural Slum”, *Indian Journal of Community Health Vol 22 y 23, Nos 2 y 1, págs 41–43.*
- Smith, N (2002), “New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy”, *Antipode Vol 34, págs 427–450.*
- Sommer, Marni, Suzanne Ferron, Sue Cavill y Sarah House (2015), “Violence, gender and WASH: spurring action on a complex, under-documented and sensitive topic”, *Environment and Urbanization Vol 27, No 1, págs 105–116.*
- Spence, Michael, Patricia Clarke Annez y Robert M Buckley (editores) (2009), *Urbanization and Growth*, World Bank, Washington, DC, 255 págs.
- Strange, William C (2008), “Urban Agglomeration”, en Steven N Durlauf y Lawrence E Blume (editores), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Tacoli, Cecilia (2012), “Urbanization, Gender and Urban Poverty: Paid Work and Unpaid Carework in the City”, Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper 7, International Institute for Environment and Development and United Nations Population Fund, London and New York.
- Turok, Ivan (2014), “South Africa’s Tortured Urbanisation and the Complications of Reconstruction”, en Gordon McGranahan y George Martine (editores), *Urban Growth in Emerging Economies: Lessons from the Brics*, Routledge, Abingdon, páginas 143–190.
- UN-Habitat (2011), *The Economic Role of Cities*, The Global Urban Economic Dialogue Series, Nairobi.
- United Nations (2013), *World Population Policies 2013*, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- United Nations (2014), *Framework of Actions for the Follow-up to the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, New York.
- United Nations (2015a), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York, disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>.
- United Nations (2015b), *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York.
- United Nations (2015c), *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, New York, disponible en http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.
- United Nations Population Division (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Vithayathil, Trina y Gayatri Singh (2012), “Spaces of Discrimination”, *Economic & Political Weekly* Vol 47, No 37, páginas 60–66.
- Watson, Vanessa (2009), “‘The Planned City Sweeps the Poor Away...’: Urban Planning and 21st Century Urbanisation”, *Progress in Planning* Vol 72, No 3, páginas 151–193.
- Watson, Vanessa (2013), “Planning and the ‘stubborn realities’ of global south-east cities: some emerging ideas”, *Planning Theory* Vol 12, No 1, páginas 81–100.
- Weinstein, Liza (2009), “Redeveloping Dharavi: Toward a Political Economy of Slums and Slum Redevelopment in Globalizing Mumbai”, PhD thesis, The University of Chicago.
- World Bank (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, DC.
- World Bank (2013), *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*, Washington, DC.

- World Bank e International Monetary Fund (2013), *Global Monitoring Report 2013: Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals*, Washington, DC.
- World Health Organization y United Nations Children's Fund (2015), *Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2015 Update and MDG Assessment*, Ginebra y New York.
- Yiftachel, O (2006), "Re-Engaging Planning Theory? Towards 'South-Eastern' Perspectives", *Planning Theory* Vol 5, No 3, págs 211–222.
- Zérah, M-H (2008), "Splintering Urbanism in Mumbai: Contrasting Trends in a Multilayered Society", *Geoforum* Vol 39, No 6, págs 1922–1932.
- Zulu, Eliya Msiyaphazi, F Nii-Amoo Dodoo y Alex Chika-Ezeh (2002), "Sexual Risk-Taking in the Slums of Nairobi, Kenya, 1993-98", *Population Studies* Vol 56, No 3, págs 311–323