

ODS 11

La mercantilización sobre la comunidad: la financierización del sector inmobiliario y su amenaza al ODS 11 y el derecho a la vivienda

POR LEILANI FARHA, RELATORA ESPECIAL DE LA ONU SOBRE UNA VIVIENDA ADECUADA, Y BRUCE PORTER, SOCIAL RIGHTS ADVOCACY CENTRE (CENTRO DE DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIALES)¹

El ODS 11 propone “[l]o lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Este objetivo se enfoca principalmente en el derecho a una vivienda adecuada. La meta 11.1 compromete a los gobiernos, de aquí a 2030, “a asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados [...]”. Las demás metas del ODS 11 parten de allí: mejorar los asentamientos informales, garantizar el acceso a un servicio de transporte que conecte las viviendas con los lugares de trabajo y los servicios sociales, garantizar la participación en la planificación y la gestión de asentamientos humanos y garantizar protección ante los efectos de los desastres naturales. Durante mucho tiempo, todos estos compromisos han sido reconocidos como obligaciones centrales de los Estados respecto del cumplimiento progresivo del derecho a una vivienda adecuada. El desafío más grande del cumplimiento de este derecho para 2030 es el dominio sin precedentes que imponen las empresas financieras en el sector inmobiliario.

Algo único y de importancia histórica sobre el ODS 11 y sus metas es que compromete a los Estados a un cronograma firme para el cumplimiento del derecho a la vivienda. Hasta ahora, los Estados se han ocultado detrás de interpretaciones erróneas de las expresiones sobre “cumplimiento progresivo” del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) para justificar sus engaños e inacciones, con terribles consecuencias para las vidas de las personas afectadas. Ya no pueden decir “tal vez más adelante”. Han hecho un compromiso firme para cumplir los objetivos y los cronogramas que materialicen el derecho a la vivienda. Deben actuar y lograr resultados en un plazo de 15 años.

Reconocer el ODS 11 como una obligación de los derechos humanos proporciona un marco transformativo por medio del cual un compromiso político que no cuenta con un marco detallado de implementación se puede convertir en algo más práctico y viable.

Sumar los derechos humanos al ODS 11 ofrece una forma de gobernanza, un sistema de normas y valores para informar el proceso de toma de decisiones, elaboración de políticas, planificación y desarrollo y una forma de empoderar a los residentes para lograr que los Estados y otros agentes se hagan responsables.

El dominio de las empresas financieras en el sector inmobiliario

En todo el mundo, el desafío más grande que enfrenta el cumplimiento del derecho a la vivienda para 2030 es el dominio sin precedentes de las empresas financieras en el sector inmobiliario. Lo que suele conocerse como “captura corporativa” en otros ámbitos ha ocurrido de manera sistemática y con gran alcance en el sector inmobiliario durante el último cuarto de siglo. En los últimos años, se han producido cambios históricos y estructurales en los mercados inmobiliario y financiero y en las inversiones mundiales. En vez de valorarse como un lugar para vivir en una comunidad, la vivienda se ha convertido en un bien de consumo que se compra y se vende a cambio de una ganancia, que se valora como una garantía para instrumentos financieros que

¹ Este artículo se basa en el informe de 2017 de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada del Consejo de Derechos Humanos; véase ONU Consejo de Derechos Humanos (2017).

se comercializan en mercados mundiales y que se trata como un medio para acumular una gran riqueza para unos pocos, mientras se convierte en algo inalcanzable para otros. Estos desafíos mundiales al derecho humano a la vivienda suelen conocerse como “financierización de la vivienda”. La expresión se refiere a la manera en que la inversión de capital en el sector inmobiliario desconecta cada vez más las viviendas de su función social de proporcionar un lugar para vivir. También se refiere a la manera en que los mercados inmobiliarios y financieros dejan de lado el papel que desempeña la vivienda en el bienestar de las personas y las comunidades. En resumen, la financierización de la vivienda se opone directamente a la idea de que la vivienda, como derecho humano, está vinculada a la dignidad personal, la seguridad y la capacidad de tener éxito en las comunidades.

El ritmo y el alcance con que las empresas y los fondos financieros están invadiendo el sector inmobiliario son impactantes. Los inmuebles residenciales del mundo están valuados hoy en 163 billones (millones de millones) de dólares, más de la mitad del valor de todos los activos mundiales y más del doble del PIB del mundo.² Los bancos, los fondos de cobertura y de pensión, las entidades privadas de inversión de capital y otros tipos de intermediarios financieros salen a la búsqueda de viviendas en “ciudades de cobertura” (*hedge cities*) como un puerto seguro para guardar excedentes de capital, generalmente beneficiándose de protecciones fiscales. Los precios de las viviendas ya no son proporcionales a los niveles de los ingresos familiares y, en su lugar, se ven impulsados por la demanda de activos inmobiliarios entre inversionistas mundiales, por lo que, en algunas ciudades, aumentan más de 50% en un periodo de cinco años.³

Las fluctuaciones en los mercados impulsadas por las dinámicas del capital mundial, en lugar de la necesidad de vivienda, se han convertido en la fuerza dominante en el sector inmobiliario. Cuando los precios de las viviendas se disparan, los residentes de bajos ingresos, y a veces los que obtienen ingresos medios, se ven obligados a abandonar sus comunidades debido a los elevados costos de la renta o la hipoteca. Cuando los precios de las viviendas se desploman, los residentes se enfrentan a ejecuciones

hipotecarias y a la falta de hogar. La devastación de vidas y la magnitud de desalojos y desplazamientos causados por la incorrecta regulación de los mercados financieros corporativos no tienen precedentes. En Estados Unidos, durante los cinco años que siguieron a la crisis financiera, más de 13 millones de ejecuciones hipotecarias resultaron en más de 9 millones de familias desalojadas.⁴ En España, más de medio millón de ejecuciones hipotecarias provocaron más de 300.000 desalojos.⁵ Esta magnitud de desalojos debería generar la indignación de la comunidad internacional por las violaciones del derecho a la vivienda. Sin embargo, los estragos de la financiación corporativa y de los mercados financieros mundiales han escapado, en gran medida, de su rendición de cuentas por los derechos humanos.

En lugar de responder ante estas crisis garantizando que los gobiernos y las empresas financieras sean responsables del derecho a la vivienda, el patrón predominante ha consistido en hacer que los gobiernos sean responsables ante los mercados de valores privados y las agencias de calificación crediticia. Las crisis financieras han causado que los gobiernos renuncien al control de los activos y la financiación inmobiliarios y que se lo entreguen a entidades privadas de inversión de capital, al vender grandes cantidades de activos inmobiliarios y de bienes raíces a precios muy bajos a agentes corporativos. Las medidas de austeridad han sido diseñadas para satisfacer las demandas de los prestamistas privados de inversión de capital, en vez de las necesidades de las personas sin hogar, ya que han impuesto más privatización y desregulación y creado más vulnerabilidad a largo plazo para las fuerzas del mercado.

En las economías en desarrollo, incluso los asentamientos informales están sujetos a la inversión especulativa. Los residentes son desplazados y generalmente despojados de su hogar para construir viviendas lujosas que suelen permanecer vacías. Incluso cuando se introducen mejoras en los asentamientos informales, si bien cubren una necesidad importante (como se prevé en la meta 11.1), estas mejoras se han iniciado dentro del marco de asociaciones público-privadas (APP) que, a la larga,

2 Savills World Research (2016), p. 4.

3 Sassen (2016).

4 Sassen (2014), pp. 5-6 (basado en datos de RealtyTrac 2007, 2008, 2009, 2010).

5 Observatori DESC/Plataforma de los Afectados por la Hipoteca (2013), p. 12.

sirven para consolidar la privatización. En lugar de apoyar y desarrollar la producción social de viviendas basada en la comunidad en terrenos considerados un bien público, la “mejora de los barrios marginales” suele incluir a agentes corporativos tanto en la producción de las viviendas como en la prestación de créditos, lo que impone títulos de propiedad individualizados, propiedad privada y dependencia de los mercados financieros mundiales. Tanto en el Norte como en el Sur globales, los modelos de viviendas y terrenos como bienes sociales han sido transformados en viviendas consideradas como bienes de consumo para la acumulación de riqueza.

El dominio de las corporaciones financieras en la toma de decisiones sobre el sector inmobiliario y de bienes raíces y la pérdida de modelos de gobernanza independiente mediante los cuales los agentes y los mercados financieros pueden regularse de manera adecuada han sido graduales y, por lo general, invisibles. La tendencia ahora se ha vuelto bastante rigurosa, con el papel visible y sin precedentes de los millonarios en bienes raíces en el gobierno y la formulación de políticas en Estados Unidos y en todas partes. La captura corporativa de la gobernanza democrática afecta a todos los sectores, pero es particularmente sistemática e integral en el ámbito inmobiliario y de bienes raíces.

La financierización de la vivienda es un ataque triple a los derechos humanos. En primer lugar, debilita la gobernanza democrática y la responsabilidad comunitaria. Cuando el sector inmobiliario está dominado por corporaciones financieras, los gobiernos tienden a rendir cuentas y a responder ante instituciones y acreedores financieros internacionales, en lugar de hacerlo ante los derechos humanos y las necesidades de vivienda de las comunidades. Las decisiones relativas a la vivienda (su uso, su costo, dónde se construirá o si será demolida) que se toman desde salas de reuniones básicamente están desconectadas de los titulares de los derechos. Esto debilita la responsabilidad efectiva en materia de derechos humanos y se contradice con la meta 11.3, que demanda una planificación de asentamientos humanos participativa, integrada y sostenible en todos los países. En segundo lugar, la financierización de la vivienda exagera la desigualdad y la exclusión social, lo que dificulta el cumplimiento del ODS 10, que trata sobre la reducción de las desigualdades, y el ODS 16, que trata sobre sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Crea más

riqueza para los ricos y priva a las personas pobres de una vivienda y una comunidad. En tercer lugar, la financierización separa la vivienda de los valores de los derechos humanos de vivir en una comunidad, en igualdad de condiciones en cuanto a dignidad y seguridad; estos son los valores que deben definir la vivienda. Cuando las viviendas se compran y venden como un bien de consumo en lugar de valorarse como un lugar para vivir, se convierten en algo deshumanizado. Los derechos a las ganancias previstas de los inversionistas, amparados en acuerdos comerciales y de inversión, cuentan con la protección de cortes y tribunales, mientras que a los residentes cuyos derechos a la vivienda se violan sistemáticamente se les niega el acceso a la justicia.

El cambio hacia un paradigma de derechos humanos para el cumplimiento del ODS 11

Los mercados mundiales financierizados casi siempre se consideran fuerzas externas más allá del control de los Estados. Sin embargo, la financierización es, de hecho, un resultado de la acción y la inacción de los Estados, sostenida y apoyada por los Estados. Depende de la ejecución por la vía judicial de acuerdos entre los prestamistas y los prestatarios, de leyes que gobiernan el derecho a la propiedad, legislaciones y políticas urbanísticas y del uso de la tierra. Depende de un sistema cada vez más complejo de tratados internacionales y regionales negociados por Estados que gobiernan los términos y las condiciones de las inversiones y las acciones gubernamentales que posiblemente impacten en las ganancias. Los Estados y los gobiernos son perfectamente capaces de rediseñar las leyes y las políticas que gobiernan los mercados inmobiliarios y financieros para reconocer la centralidad del derecho a una vivienda adecuada; la cuestión es que se les permita implementarlas. La capacidad de los Estados para desempeñar esta tarea es central para el cumplimiento del ODS 11. Requerirá una transformación significativa de los sistemas jurídicos y de responsabilidad actuales y nuevas vías de acceso a la justicia, a escala local, nacional e internacional. Tareas ambiciosas, pero no imposibles.

El reclamo de los derechos humanos dentro del sector inmobiliario para que deje de estar en manos del dominio de las finanzas corporativas significará reivindicar el rol de quienes reclaman derechos y, al mismo tiempo, exigir que los gobiernos en todos los niveles, desde el local hasta el nacional, cumplan sus obligaciones de

Recuperación de NUESTRO transporte público

POR ALANA DAVE, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE (INTERNATIONAL TRANSPORT FEDERATION, ITF)

El transporte urbano es un sector en el que los ámbitos industrial y político están muy conectados. El transporte público es un servicio fundamental del que dependen millones de personas en todo el mundo. Las autoridades públicas son actores fundamentales en este sector por su función de empleadores y como los encargados de la toma de decisiones. El sector posee una gran importancia estratégica en la vida económica y social de las ciudades. Por lo tanto, para la fuerza de trabajo, la lucha de poder no solo ocurre en los lugares de trabajo con los empleadores (privados o públicos), sino que también se da en el ámbito público, donde se toman las decisiones sobre la propiedad, el control, la organización y la financiación de los servicios públicos. Durante muchos años, los afiliados a la ITF han estado en contra del modelo neoliberal de la privatización y la desregulación, por lo que han apoyado la propiedad y la inversión públicas en infraestructura y operaciones, así como la rendición de cuentas democrática del modo en que se gasta el dinero público. Se reconoce que ahora este cambio es mucho más urgente, debido a la crisis climática.

Los sindicatos de transporte público ocupan una posición estratégica importante en las ciudades. No obstante, su capacidad para ganar en conflictos laborales se ha visto afectada y debilitada gravemente por una gran ofensiva contra los sindicatos y los

trabajadores, incluida la capacidad de huelga. La ITF se está enfocando en reconstruir la fuerza laboral en ciudades específicas y en diferentes medios de transporte, mientras nos posicionamos políticamente para luchar por un sistema de transporte público que satisfaga las necesidades de la mayoría de las personas, así como también del medio ambiente. Estamos reclamando el significado de lo “público” en los intereses de la justicia social y medioambiental, en lugar de hacerlo por los mercados y las ganancias privadas.

NUESTRO transporte público debería garantizar lo siguiente:

- Las necesidades y los derechos de millones de **trabajadores** que dependen del transporte público para sus empleos y que mantienen el transporte público en movimiento.
- Los derechos de los **sindicatos** de transporte público de todo el mundo que han construido y mejorado el sector por medio de la negociación de mejores términos y condiciones de empleo para los trabajadores.
- Las necesidades y los derechos de millones de **trabajadores informales** cuyos medios de subsistencia dependen de la prestación del transporte público.
- Las necesidades y los derechos de millones de **personas comunes** que dependen del transporte

público para trasladarse en las ciudades.

- Las necesidades y los derechos de millones de **personas comunes** que aún no tienen acceso adecuado al transporte público.
- Las necesidades y los derechos de **grupos discriminados o marginados**, como las mujeres, los ancianos, los jóvenes y las personas con discapacidades.

¿Cuáles son nuestros objetivos? Buscamos construir fortaleza sindical entre los sistemas de transporte público integrados y fortalecer los derechos organizativos y de empleo para los trabajadores y los sindicatos. A largo plazo, nuestro objetivo es obtener modelos alternativos de transporte público basados en el trabajo decente y la propiedad pública democrática. No todos pueden expresar su opinión respecto del modo en que se gestiona el transporte público y a beneficio de quién. Con mucha frecuencia, la planificación del transporte público no incluye las opiniones de los verdaderos expertos: los trabajadores y los pasajeros. Si organizamos a los pasajeros y construimos alianzas estratégicas, lograremos hacer más visibles las historias, las experiencias y las necesidades de los trabajadores y los pasajeros.

Tal como expresó Francisco Mora, presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia, afiliada de la ITF:

“Creo que no solo somos trabajadores del transporte, antes que nada, todos somos usuarios del transporte, y también lo son nuestras familias y amigos. Debemos

asegurarnos de que el transporte en las grandes ciudades se vuelva más humano y de que las ganancias no se consideren antes que las necesidades de la gente”.

Alana Dave es líder del programa “Our Public Transport” (Nuestro Transporte Público) en la ITF.

respetar, proteger y satisfacer el derecho a una vivienda adecuada. Estas obligaciones deben entenderse no solo en el contexto de los programas gubernamentales para proporcionar viviendas, sino también en relación con el papel de los gobiernos para regular a los agentes privados y los mercados financieros.

Las obligaciones de los Estados respecto del sector financiero por lo general han sido ignoradas o interpretadas de manera muy limitada. La posición predeterminada, reforzada por la ideología del neoliberalismo, es que los Estados simplemente deberían permitir que los mercados trabajen de acuerdo con sus propias reglas, sujetos solo al requisito de que los agentes privados “no hagan daño” –sin importar lo que eso signifique para ellos– y que eviten las violaciones explícitas de los derechos humanos. Lo que generalmente queda fuera del debate es la idea de que los agentes corporativos deben cumplir con leyes y regulaciones nacionales, y que estas deben estar diseñadas por los Estados de tal manera que sean coherentes con el derecho a la vivienda. Esto significa, por ejemplo, que, si bien no existe una obligación dentro de la legislación internacional de derechos humanos que exija que las empresas privadas proporcionen viviendas asequibles a aquellos que las necesiten, es posible que los gobiernos tengan, en varias circunstancias, la obligación de imponer ese requisito a los futuros desarrolladores. Para el cumplimiento del ODS 11 será importante utilizar la gran cantidad de capital disponible para inversión en viviendas. Sin embargo, depende de los Estados garantizar que las inversiones inmobiliarias sean coherentes con el cumplimiento del derecho a la vivienda. Los Estados no pueden simplemente ampararse en agentes privados, con la diligencia debida, para diseñar políticas de vivienda capaces de cumplir con el ODS 11. Deben desarrollar e implementar activamente nuevos enfoques de inversión para garantizar ese resultado.

Un enfoque centrado en los derechos humanos se basará en modelos innovadores de producción de viviendas y en

la resistencia creciente a la financierización de la vivienda que surge en las comunidades de todo el mundo. Los residentes están demandando que las personas necesitadas puedan acceder a la gran cantidad de viviendas desocupadas controladas por especuladores, que los desarrolladores tengan la obligación de construir viviendas asequibles y diseñadas por y para la comunidad, y que los tribunales protejan el derecho a la vivienda. Los residentes de asentamientos informales están demandando nuevos modelos de mejora basados en la práctica comunitaria y la producción social. Las comunidades exigen un cambio considerable en la gobernanza de las viviendas y los terrenos y rechazan la mercantilización de las viviendas para recuperar el significado de la vivienda en términos de dignidad humana y seguridad, como experiencia vivida y como derecho humano. Algunos gobiernos locales están pidiendo el reconocimiento del papel central que pueden desempeñar para facilitar y apoyar estos tipos de respuestas comunitarias a la financierización. También están abogando ante otros niveles gubernamentales por los cambios legislativos, normativos y fiscales necesarios.

Algunos Estados han impuesto restricciones a compradores extranjeros de bienes raíces residenciales y otros han establecido impuestos a las viviendas desocupadas o lujosas. Algunas jurisdicciones han introducido un impuesto a la especulación de la propiedad y otros han logrado que desarrolladores cambiaran sus planes de viviendas lujosas por desarrollos inclusivos que satisfagan las necesidades de los residentes. Otros gobiernos, como las regiones autónomas de Andalucía y Cataluña en España, han introducido leyes que afirman explícitamente la función social de la vivienda y que facilitan la expropiación temporal de viviendas desocupadas.⁶ Los tribunales nacionales

6 Comunidad Autónoma de Cataluña, BOE-A-2015-9725. Junta de Andalucía, BOJA 69, Decreto-Ley 6/2013: Arts. 2, 3, 4.

reconocen cada vez más su importante papel en la aplicación de la legislación nacional de manera coherente con el derecho a la vivienda mediante, por ejemplo, el rechazo de ejecuciones de hipotecas o desalojos que resultarían en la falta de vivienda.⁷

Si bien estas medidas son comienzos importantes y pueden mitigar los efectos de la financierización de la vivienda, también se necesita un cambio más fundamental. El ODS 11 y la Nueva Agenda Urbana (adoptada en la Conferencia Hábitat III en Quito, Ecuador, en octubre de 2016) ofrecen una importante oportunidad para reemplazar la mercantilización de la vivienda como un medio de acumulación de riqueza por el derecho humano a la vivienda como componente de la dignidad, la seguridad y las comunidades sostenibles. A fin de realizar ese cambio, será fundamental lograr un compromiso más sólido de los Estados con los mercados financieros, los organismos regulatorios y las entidades privadas de inversión de capital para garantizar que la inversión inmobiliaria y las iniciativas de desarrollo sean coherentes con las obligaciones de los Estados de cumplir con el derecho a la vivienda para 2030. Los tribunales deben comenzar a interpretar y aplicar todas las leyes nacionales de una manera que considere seriamente la obligación de cumplir con el derecho humano a la vivienda en un plazo razonable, a través todos los medios apropiados, así como las obligaciones vinculantes en todos los niveles gubernamentales. Los compromisos realizados en el marco del ODS 11 pueden tomarse como referencia de esa obligación para con los derechos humanos. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben controlar el efecto de la inversión en el derecho a la vivienda y el progreso del ODS y responsabilizar a los gobiernos y a los agentes privados por las violaciones y la falta de progreso. Los tratados comerciales y de inversión deben garantizar que los Estados cuenten con todas las herramientas necesarias para regular y dirigir la inversión privada a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la vivienda. El trabajo emergente en el área de los negocios y de los derechos humanos debe

aplicarse con más rigurosidad al ámbito más amplio del comercio mundial: el sector inmobiliario y los bienes raíces. Se debe alentar a las instituciones financieras y los inversionistas inmobiliarios a adoptar directrices que reconozcan el papel importante que deben desempeñar en el cumplimiento del derecho a la vivienda.

La implementación de la Agenda 2030 es el momento correcto para insistir en que las obligaciones relativas a los derechos humanos se deben reevaluar para abordar los inmensos desafíos de la financierización de la vivienda y redirigir los vastos recursos disponibles para el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada.

Referencias

- Observatori DESC/Plataforma de los Afectados por la Hipoteca (2013):** Housing Emergency in Spain: The Crisis of Foreclosures and Evictions from a Human Rights Perspective. Barcelona. <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-housing-emergency-spain-observatory-desc.pdf>
- ONU Consejo de Derechos Humanos (2017):** Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context. Ginebra (ONU Doc. A/HRC/34/51). http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/51
- Sassen, Saskia (2016):** The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing its Costs. En: *City and Community* 15:2, pp. 97-108. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cico.12175/epdf>
- Sassen, Saskia (2014):** Finance as Capability: Good, Bad, Dangerous. En: *Arcade: A Digital Salon*. <http://arcade.stanford.edu/occasion/finance-capability-good-bad-dangerous>
- Savills World Research (2016):** What Price the World? Trends in International Real Estate Trading. Londres. <http://pdf.euro.savills.co.uk/global-research/around-the-world-in-dollars-and-cents-2016.pdf>
- Wilson, Stuart (2009):** Breaking the Tie: Evictions from Private Land, Homelessness and a New Normality. En: *South African Law Journal* 126:2, pp. 270-290. http://abahlali.org/files/Breaking_the_Tie.pdf
- Leilani Farha es directora ejecutiva de Canada Without Poverty (Canadá sin Pobreza). En 2014, fue designada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el cargo de Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada.**

Bruce Porter es director del Social Rights Advocacy Centre en Ottawa, Canadá, y asesor jefe del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada.

⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 7; Wilson (2009); City of Johannesburg Metropolitan Municipality v Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another (CCT 37/11) (www.saflii.org/za/cases/ZACC/2011/33.html).

Cuatro pasos importantes para poner en práctica el compromiso transformativo de la Nueva Agenda Urbana para el trabajo decente y ciudades inclusivas y sostenibles (ODS 11)

POR DARIA CIBRARIO, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

En octubre de 2016, más de 30.000 representantes de gobiernos nacionales, regionales y locales, sindicatos, empresas, el sector académico, el sector de planificación urbana y la sociedad civil se reunieron en Quito, Ecuador, para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, HIII), donde los representantes estatales adoptaron la Nueva Agenda Urbana (New Urban Agenda, NUA),¹ las directrices de la ONU diseñadas para servir como referencia de las políticas de urbanización durante los próximos 20 años. La NUA está directamente relacionada con la implementación del ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes y sostenibles”.

Desde el inicio del proceso de la HIII, los sindicatos han dejado en claro que, para que las ciudades sean justas, la urbanización dé como resultado una inclusión socioeconómica duradera y se logre la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, los trabajadores deben tener un lugar central en la agenda normativa, y los compromisos y las políticas urbanas deben encontrar su esencia

en el marco del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que también concuerda con el ODS 8. Si los medios de subsistencia de los trabajadores urbanos no son sostenibles, las ciudades tampoco lo serán. Lo que terminó siendo el texto final de la NUA dista mucho de las demandas y las recomendaciones de los sindicatos. No obstante, las referencias claras al “empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos”² exigen la implementación y el control de este compromiso de transformación de la NUA para generar empleo decente en las ciudades y las comunidades locales.

En su postura sobre los “Diez puntos clave por unas ciudades justas y por una Nueva Agenda Urbana inclusiva” de HIII,³ los sindicatos condensaron y elaboraron un conjunto de recomendaciones normativas prácticas que siguen siendo una referencia y que pueden servir de guía para cumplir con el compromiso de transformación de HIII de garantizar ciudades sostenibles e inclusivas para todos.⁴ De estos puntos, se destacan cuatro debido a su enfoque

poderoso e integral en la implementación del compromiso de transformación de la NUA en lo relativo al trabajo decente y el ODS 11.

1. La negociación e implementación de pactos tripartitos locales sobre el trabajo decente en ciudades, áreas y regiones metropolitanas

Los pactos tripartitos locales sobre el trabajo decente son poderosos marcos normativos de transformación compartidos que los representantes de los gobiernos urbanos y locales (junto con sindicatos y empresas locales) pueden establecer por medio de un diálogo social y una negociación colectiva, y donde cada parte se hace responsable de lo que le corresponde y comparte compromisos para generar desarrollo socioeconómico sostenible a través de la creación de empleo decente. Dichas medidas pueden incluir lo siguiente:

- políticas locales activas del mercado laboral para la creación de empleo decente, incluida la acción positiva para la igualdad de género, los jóvenes y los trabajadores de mayor edad (NUA, párr. 62) y diversidad;
- mecanismos para promover relaciones de empleo legales y reguladas que cumplan con los

2 NUA, párr. 14b y párr. 57.

3 www.world-psi.org/sites/default/files/en_psi_position_on_habitat_iii.pdf.

4 Cibrario (2016).

1 ONU Asamblea General (2016), citada a continuación como NUA.

derechos laborales y para facilitar la transición de trabajadores informales a la economía formal (NUA, párr. 59);

- I parámetros de referencia de salario mínimo para las ciudades o áreas metropolitanas, catalogación positiva de los empleadores que paguen salarios dignos e incentivos para dichos empleadores;
- I creación de empleos decentes ecológicos con planes de transición justa para aquellas personas que trabajen en operaciones que impliquen emisiones intensas de carbono, en un marco de compromiso de acción climática local que esté en consonancia con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático de 2015 (NUA, párrs. 75 y 79);
- I medidas de capacitación, mejora de las competencias y empleo necesarias para lograr la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, transiciones a economías digitales y circulares y para construir senderos viables entre la educación y oportunidades de empleo decente, así como intercambios de conocimiento intergeneracionales en comunidades locales;
- I reconocimiento específico del papel de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en la creación de empleo local y políticas apropiadas para apoyar, mejorar y acompañar su potencial para generar trabajo decente (NUA, párr. 58);

- I medidas de coherencia social para apoyar la integración de migrantes y refugiados en la economía y las comunidades locales (NUA, párr. 57).

Cuando se diseñan y se gestionan de manera correcta, los pactos locales sobre trabajo decente son herramientas contundentes de empoderamiento y participación que generan empleos decentes, al tiempo que promueven el cumplimiento de los derechos humanos y de los sindicatos (NUA, párr. 26).

2. La inclusión de cláusulas laborales y medioambientales en las contrataciones públicas, así como la transparencia y la divulgación de los contratos públicos y las medidas anticorrupción

La implementación de la NUA aborda ampliamente la construcción de infraestructura y viviendas, pero dice muy poco sobre cómo acceder al inmenso potencial que representa la contratación pública responsable en los planos social y medioambiental para utilizar las políticas de construcción urbana y de desarrollo de infraestructura y adquirir poder para generar empleos decentes y garantizar que las constructoras y los proveedores contratados respeten los derechos humanos y laborales, así como las normas medioambientales. A través de políticas de contratación pública diseñadas correctamente, los gobiernos locales pueden exigirles a las empresas contratadas que pongan en práctica normas sociales, medioambientales y de trabajo responsables que involucren

a todos los trabajadores en obras según el Convenio 94 de la OIT,⁵ que protejan a la comunidad local de daños relativos a la construcción y la infraestructura deficientes e inseguras y que creen empleos decentes que beneficien a la comunidad y la economía locales.

Las directrices específicas dirigidas a la implementación de una contratación pública responsable para apoyar el compromiso de transformación de la NUA con el trabajo decente y las ciudades inclusivas señalan las siguientes medidas:⁶

- I referencias explícitas sobre el trato y las condiciones igualitarias para todos los trabajadores en obras, independientemente de su origen y situación;
- I acuerdos obligatorios de empleo formal y legal;
- I disposiciones adecuadas para cumplir con las normas y las habilidades de salud y seguridad;

5 OIT, Convenio relativo a las Cláusulas Laborales en los Contratos Públicos, 1949 (www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312239).

6 Los artículos "RESPIRO Guides on Socially Responsible Procurement of Building Construction Work" (Guías de RESPIRO sobre la adquisición socialmente responsable de trabajo de construcción) y "RESPIRO Guides on the Socially Responsible Procurement of Textile and Clothing" (Guías de RESPIRO sobre la adquisición socialmente responsable de productos textiles y de vestimenta) proporcionan directrices adicionales; véase www.respiro-project.eu/en/respiro-guides/.

- I una cadena de responsabilidades durante todo el proceso de subcontratación;
- I medidas de transparencia, con el detalle de contratos públicos y procesos de adjudicación de acceso al público que permitan un escrutinio y una evaluación adecuada;
- I un enfoque integrado hacia la corrupción que involucre a todos los agentes participantes en la contratación pública, que incluya medidas eficaces y adecuadas para sanciones proporcionales y disuasivas; embargo público de beneficios y ganancias obtenidos a través de prácticas corruptas y poco éticas; y la protección de los denunciantes de irregularidades, sus familias y comunidades contra daños y represalias.⁷

3. El acceso universal y la inversión pública en servicios públicos urbanos esenciales

Los servicios públicos accesibles, asequibles y de buena calidad son el pilar fundamental de las ciudades inclusivas y sostenibles. El acceso universal al agua, la energía, la atención médica, el transporte, el manejo de desechos, los servicios sociales, la educación, los espacios públicos, las viviendas sociales y otros servicios públicos esenciales reducen de manera significativa la desigualdad entre las poblaciones urbanas y es un requisito previo

⁷ ISP (2016).

para el respeto de los derechos humanos, incluida la igualdad de género. Cuando las asociaciones público-privadas (APP) ingresan a la prestación de servicios públicos esenciales y priorizan las ganancias y la maximización de dividendos, los objetivos de sustentabilidad social y ambiental que las instituciones públicas deben perseguir se distorsionan y dejan de ser viables. Los empleos esenciales en los servicios se tercerizan, la cantidad de personal se reduce, el salario disminuye, las condiciones empeoran y el trabajo aumenta para sacar el máximo provecho de los recursos del servicio y obtener ganancias privadas: esta también es una destrucción sistemática de empleos decentes que está en conflicto con el compromiso de la NUA.

Después de 20 años que evidencian la falla de las APP para brindar servicios esenciales,⁸ las ciudades y comunidades en todo el mundo están devolviendo progresivamente los servicios esenciales a manos nacionales mediante la remunicipalización (véase el recuadro sobre remunicipalización en el sector del agua en el capítulo 6).⁹ La implementación de la NUA debe basarse en esta lección y depender de la financiación y la gestión públicas como alternativas viables al mantra de las APP para los servicios esenciales urbanos tan necesarios.

⁸ Véase, por ejemplo, Wainwright (2014), Hall (2015), Jomo *et al.* (2016), Romero/Vervynck (2017).

⁹ Kishimoto *et al.* (2014), Reynolds *et al.* (2016).

Cuando los servicios esenciales son propiedad y administración públicas, las ganancias también se reinvierten en el servicio público para mejorarlo o reducir los costos de los usuarios, en lugar de extraerse para pagarles a los accionistas. Esto beneficia a las comunidades locales y fomenta la inclusión socioeconómica urbana, de acuerdo con los compromisos de la NUA y el ODS 11.

4. Justicia fiscal para los gobiernos y las comunidades locales y sistemas fiscales municipales progresivos

Los impuestos son una herramienta clave para combatir la desigualdad y poner en práctica el compromiso de la NUA y así lograr la inclusión socioeconómica urbana y los ODS. La implementación de las políticas mencionadas no es posible sin un flujo sostenido de recursos al que puedan acceder los gobiernos locales y regionales (GLR) sin aumentar la desigualdad. Las ciudades y las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento y el desarrollo mundiales, pero, para ser inclusivas, necesitan recursos adecuados con los que financiar los servicios públicos y la infraestructura urbana y local, al igual que invertir en ellos. Los GLR también son los encargados de la implementación real de los marcos mundiales, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Trabajo Decente, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, los ODS y, ahora, la NUA. No obstante, cuando se trata de contar con el

empoderamiento financiero para hacerlo, las medidas de austeridad, la elusión de impuestos, la condicionalidad de los préstamos internacionales, los tratos fiscales y comerciales internacionales, la reducción de las transferencias intergubernamentales y los mandatos sin financiación los despojan cada vez más de los recursos esenciales que necesitan para financiar y ofrecer servicios públicos esenciales a los residentes urbanos y las comunidades locales.

Gran parte del análisis que dio lugar a la NUA y a su resultado se enfoca en la competencia fiscal intermunicipal, las APP, los parámetros de referencia urbanos para el préstamo de recursos en el mercado bursátil y los cargos de las tarifas al usuario. Estas son opciones insostenibles y socialmente regresivas que desvirtuarán el compromiso de transformación de la NUA de ciudades inclusivas y los ODS. Lo que se necesita es una combinación de justicia fiscal para los gobiernos locales y de sistemas fiscales municipales progresivos que incluya lo siguiente:¹⁰

■ **Medidas de recuperación impositiva del gobierno central y relaciones y transferencias fiscales intergubernamentales que sean adecuadas.** Dado que los GLR no pueden abordar las bases impositivas móviles, los gobiernos centrales deben garantizar que los agentes

corporativos y privados paguen la parte que les corresponde a las comunidades locales en las que están establecidas, operen y generen ganancias a fin de que no se aprovechen de ellas. Esto significa que recaudar ingresos fiscales adicionales, así como fortalecer y empoderar a las autoridades fiscales, hace que los empleados recuperen los impuestos evadidos (en cooperación con otros países), particularmente por parte de empresas transnacionales, que suelen trasladar sus bases impositivas a paraísos fiscales y jurisdicciones de baja tributación. La recaudación de más ingresos en el nivel central, por lo tanto, debe resultar en transferencias superiores para los GLR para que, así, estos puedan cumplir con los ODS e implementar la NUA. Además, las autoridades de los GLR deben participar en la política tributaria a fin de poder demandar una rentabilidad justa para las comunidades locales en términos de ingresos fiscales, la creación local de empleos decentes, la transferencia a una tecnología limpia, la reinversión de ganancias y un precio justo por los bienes.

■ **El empoderamiento de los GLR para incrementar y recolectar los impuestos locales y adoptar políticas fiscales municipales progresivas.** Según el contexto local y las prioridades, estas incluyen impuestos locales a la propiedad, el comercio, los ingresos, el consumo y la salud, y mecanismos de captura de valor de la tierra.

■ **El establecimiento de “contratos fiscales y sociales” entre las autoridades de los GLR, las instituciones y los contribuyentes, mediante los que se crea una relación de confianza entre todos estos agentes y los contribuyentes aceptan cumplir con las obligaciones fiscales porque perciben los beneficios y las ganancias inmediatas en lo relativo al acceso a mejor infraestructura y servicios públicos en un contexto de legalidad, imparcialidad, transparencia y responsabilidad.**

Referencias

Cibrario, Daria (2016): Towards a New Urban Agenda. En: Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2016): Spotlight on Sustainable Development 2016. Beirut/Bonn/Monteideo/Nueva York/Penang/Suva. www.2030spotlight.org/en/book/605/chapter/ii11-towards-new-urban-agenda

Cruz, Jerik (2017): Fiscal Contracts and Local Public Services: Bridging Tax Justice and Inclusive Cities for the New Urban Agenda. Ginebra: PSI (Research Briefing Note, PSI Local and Regional Government Sector). www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/psi_research_brief_fiscal_contracts_and_local_public_services.pdf

Hall, David (2015): Why Public-Private Partnerships don't Work. The Many Advantages of the Public Alternative. Londres: PSIRU. www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>

ISP (2016): Checkmate to Corruption: Making the Case for a Wide-Ranging Initiative on Whistleblower Protection. Ferney-Voltaire. www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/en_whistleblower_protection.pdf

¹⁰ Para obtener un conjunto completo de recomendaciones normativas viables sobre la financiación de la implementación de la NUA, véase Cruz (2017).

Jomo K.S./Chowdhury, Anis/Sharma, Krishnan/Platz, Daniel (2016): Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose? Nueva York: ONU (DESA Working Paper 148). www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier/Lobina, Emanuele (2014): Here to Stay. Water Remunicipalization as a Global Trend. Ámsterdam/Londres: PSIRU/Multinational Monitor/TNI. www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf

ONU Asamblea General (2016): New Urban Agenda. Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. Nueva York: ONU (A/RES/71/56). <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>

Reynolds, Keith/Royer, Gaëtan/Beresford, Charley (2016): Back in House. Why Local Governments are Bringing Services Home. Vancouver: Columbia Institute, Centre for Civic Governance. https://cupe.ca/sites/cupe/files/back_in_house_e_web_2.pdf

Romero, María José/Vervynckt, Mathieu (2017): PPPs Lead to Dangerous Debts for Developing Countries — It's Time for the World Bank to Act. Bruselas: Eurodad. www.devex.com/news/opinion-pppslead-to-dangerous-debts-for-developing-countries-it-s-time-for-the-world-bank-toact-89726

Wainwright, Hilary (2014): The Tragedy of the Private, the Potential of the Public. PSI/TNI: Ferney-Voltaire/Ámsterdam. www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/alternatives_to_privatization_en_booklet_web_april.pdf

Daria Cibrario es responsable del sector de gobierno local y regional y de empresas transnacionales en ISP.

El fenómeno de las “aerotrópolis”: desarrollo de alto riesgo que boicotea los ODS

POR ANITA PLEUMAROM, TOURISM INVESTIGATION AND MONITORING TEAM (EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y MONITOREO DEL TURISMO)

Junto con la globalización, una nueva forma de desarrollo comercial centrada en los aeropuertos se está extendiendo rápidamente por todo el mundo. Como nodos en los sistemas de producción mundial que ofrecen velocidad y conectividad, los “aeropuertos urbanos” se están convirtiendo en “ciudades aeropuerto” o “aerotrópolis”. Al igual que otras ciudades, la aerotrópolis consiste en un núcleo central con círculos de desarrollo que se extienden hacia afuera. Sin embargo, su núcleo es un aeropuerto, y todo el desarrollo que lo rodea apoya la industria aeroportuaria y, a su vez, es apoyado por ella.

Sus defensores afirman que esta nueva forma urbana es económicamente eficaz, mundialmente competitiva, atractiva y sostenible.¹ Destacan la promesa de crear poderosos impulsores de desarrollo económico local, atraer industrias relacionadas con el turismo, generar fuentes de trabajo para los lugareños y valor agregado para las comunidades vecinas.

Sin embargo, la aerotrópolis subvierte profundamente el objetivo de construir ciudades inclusivas, equitativas y sostenibles. No es una ciudad diseñada para mejorar la vida y los medios de subsistencia de los residentes urbanos y para brindar un margen de acción pública, a fin de promover la democracia participativa y el empoderamiento civil. Es una ciudad impulsada por una combinación de imperativos empresariales privados y control estatal, con los elevados niveles de seguridad y control que acompañan a los aeropuertos. Constituye un megacentro de consumo ostentoso con instalaciones y servicios que complacen principalmente a pasajeros aéreos privilegiados y adinerados de clase alta, con estilos de vida sumamente dinámicos y lujosos, y a empresas transnacionales que desean ofrecer rápidamente sus productos a clientes de todo el mundo.

Además del aeropuerto, los desarrollos de la aerotrópolis suelen incluir hoteles, centros comerciales e instalaciones recreativas; complejos de venta al por menor, de convenciones, de comercio y de exhibición; campos de golf; y áreas de manufactura y depósito. Por lo general, estos proyectos reciben un trato preferencial, como regulaciones laxas y desgravaciones fiscales, y a veces se integran en zonas económicas

especiales (ZEE) más grandes, donde se proporciona infraestructura de apoyo, como redes de transporte, energía y agua.

Quienes reciben los mayores beneficios de dichos proyectos no son las comunidades locales, sino los inversionistas y las empresas internacionales, como empresas de construcción, aerolíneas y otras empresas de transporte, grupos hoteleros, empresas de bienes raíces, aseguradoras y empresas de equipamiento de seguridad, comercios de venta al por menor y empresas de manufactura que se dedican a la exportación.

La proliferación de los planes de aerotrópolis debe considerarse en el contexto de la tendencia mundial de financierizar la infraestructura. El sector financiero codicia los proyectos relacionados con los aeropuertos, que se transforman en activos mediante los cuales los inversionistas privados obtienen inmensas ganancias. Las asociaciones público-privadas (APP) aumentan día a día en la industria aeroportuaria. Sin embargo, el aumento del uso del dinero público (por ejemplo, impuestos, fondos de pensiones y de ayuda) para compensar los riesgos que implican estos proyectos masivos representa una preocupación importante, particularmente en países en desarrollo que luchan contra

¹ Véase, por ejemplo, John D. Kasarda, presidente y gerente general de Aerotropolis Business Concepts (www.aerotropolisbusinessconcepts.aero).

la pobreza, una economía débil y grandes deudas. Las APP tienden a externalizar los costos elevados a los pueblos y la biósfera.

Los proyectos de aerotrópolis devoran grandes superficies de tierra, que a veces superan los 100 kilómetros cuadrados. Los impactos más graves incluyen conflictos relacionados con la tierra: desalojos forzados, pérdida de la biodiversidad y tierra de cultivo, degradación del medio ambiente, contaminación atmosférica, acuática y acústica; y falta de transparencia y responsabilidad. Dada su infraestructura de consumo intensivo de petróleo, los desarrollos de aerotrópolis perpetúan la economía mundial basada en combustibles fósiles que impulsa el cambio climático descontrolado.

Por todas estas razones, la resistencia al negocio de las aerotrópolis ha crecido en todo el mundo: desde el Reino Unido y Turquía en Europa; hasta Tanzania en África; Indonesia, la India y Taiwán en Asia; y México en América Latina. En 2015, una alianza de grupos civiles formó el Global Anti-Aerotropolis Movement (Movimiento Mundial Antiaerotrópolis, GAAM)², con el fin de investigar y controlar los desarrollos y apoyar las iniciativas locales que se oponen a proyectos destructivos en los planos social y ambiental.

Anita Pleumarom es coordinadora del Tourism Investigation and Monitoring Team (TIM-TEAM), una iniciativa independiente de investigación y control para proporcionar información para uso público y participar en campañas de justicia social y ecológica en el ámbito del turismo y el desarrollo.

² <https://antiaero.org/>.