

Volumen 78/2 – 2023 – número 306

# Revista de Fomento Social

Estudios multidisciplinares de Desarrollo

Josep Maria Sayeras, Ignacio Serrano Resero • *Cambios en los paradigmas del trabajo*  
Víctor Manuel Montoro Caba • *La cohesión social en Europa: su desarrollo en nuestro país a través de la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*

María de los Ángeles Riedel Martínez • *Cooperación Descentralizada: los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local*

Lorena Esther Zorrilla Díaz • *Multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad: pobreza urbana invisibilizada en América Latina*



# Revista de Fomento Social

# RFS

La *Revista de Fomento Social* aborda temas relacionados con un acercamiento multidisciplinar del desarrollo, abordado desde campos tan diversos como la economía, el derecho, la comunicación, la educación, la sociología, las relaciones internacionales, la salud, la política o la ingeniería, entre otros, con una especial atención a la dimensión ética implícita en todos ellos.

La *Revista de Fomento Social* se publica en la Universidad Loyola Andalucía.

La *Revista de Fomento Social*, creada en 1946 por los jesuitas del centro Fomento Social (fundado en 1926), pretende orientar desde un enfoque interdisciplinar los problemas incluidos en el amplio campo de los Estudios del Desarrollo.

---

#### Director

Vicente González Cano (vgcano@uloyola.es)

---

#### Editora

Ingrid Gijón Ibáñez (igijon@uloyola.es)

---

#### Consejo de Redacción

Ildefonso Camacho Laraña S. I. (Universidad Loyola Andalucía)

Emma Camarero Calandria (Universidad Loyola Andalucía)

Flavio Comim (IQS School of Management)

Pablo Millán Gata (Universidad Loyola Andalucía)

María Luisa Ramos Rollón (Universidad Complutense de Madrid)

Beatriz Tomé Alonso (Universidad Nacional de Educación a Distancia)

David Varona Aramburu (Universidad Complutense de Madrid)

Lilian Volcán (UNEP)

---

#### Administración

Pablo Fernández Arboleya (pfernandez@uloyola.es)

---

#### Administración de la página web

Juan Francisco Pérez González (fperez@uloyola.es)

---

La *Revista de Fomento Social* no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.



Universidad  
**LOYOLA**

*Publicación cuatrimestral  
sobre desarrollo*

#### **EDICIÓN, REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

Escritor Castilla Aguayo, 4  
14004-CÓRDOBA  
Tel.: +34 957 22 21 00  
www.uloyola.es

[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)

---

---

ISSN: 0015-6043  
(versión impresa, hasta 2018)

ISSN: 2695-6462  
(versión electrónica)

DEPÓSITO LEGAL:  
N-1.437-1958

FORMATO DE EDICIÓN:  
Gráficas Cañete, S.L.

Polígono Industrial Quiébracastillas  
Avda. de Alemania, 7  
Tel./Fax: 957 67 09 66  
14850 Baena (Córdoba)  
graficascanete@graficascanete.es

# Revista de Fomento Social

---

## ÍNDICE

---

<b>ESTUDIOS</b>	<b>75</b>
■ Josep Maria SAYERAS, Ignacio Serrano RESERO: <i>Cambios en los paradigmas del trabajo</i>	75
■ Víctor Manuel MONTORO CABA: <i>La cohesión social en Europa: su desarrollo en nuestro país a través de la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</i>	85
■ María de los Ángeles RIEDEL MARTÍNEZ: <i>Cooperación Descentralizada: los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local</i>	115
■ Lorena Esther ZORRILLA DÍAZ: <i>Multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad: pobreza urbana invisibilizada en América Latina</i>	145

---



## Lista de propósitos:

- Apuntarme al gimnasio
- Terminar de leer el libro
- Ir de viaje
- Cuidar la alimentación
- Sacarme un Título Oficial

Con **ecca.edu**

no quedará pendiente



Material propio , claro, conciso y visual  
con clases multimedia interactivas

Educación Inicial,  
Educación Secundaria y Bachillerato

¡Matricúlate ahora!



Tu futuro a tu ritmo

[ecca.edu.es](https://ecca.edu.es)

## ESTUDIOS

---

### Cambios en los paradigmas del trabajo

Josep Maria Sayeras<sup>1</sup>, Ignacio Serrano Resero<sup>2</sup>

**Resumen:** El sistema económico capitalista ha desarrollado una notable capacidad de adaptación a las distintas perturbaciones a las que se ha ido enfrentando a lo largo del tiempo. Algunos de los cambios del entorno más significativos de las últimas décadas han afectado de manera especialmente relevante a algunos aspectos esenciales del funcionamiento de los mercados, con especial incidencia en los mercados de trabajo. Este documento analiza la evolución y el impacto de algunos de esos cambios.

**Palabras Clave:** *Desarrollo Sistema Económico, Regulación, Economía de Plataformas, Trabajo, Innovación Tecnológica, Precarización.*

**Fecha de recepción:** 27 de octubre de 2022.

**Fecha de admisión:** 12 de septiembre de 2023.

#### Changes in the paradigms of work

**Abstract:** The capitalist economic system has developed a remarkable capacity to adapt to the different shocks it has faced over time. Some of the most significant changes in the environment in recent decades have had a

#### Changements dans les paradigmes du travail

**Résumé:** Le système économique capitaliste a développé une remarquable capacité d'adaptation aux différents chocs auxquels il a été confronté au fil du temps. Certains des changements les plus importants

---

<sup>1</sup> ESADE – Universitat Ramon Llull, <https://orcid.org/0000-0003-4469-3008>, josepm.sayeras@esade.edu.

<sup>2</sup> ESADE – Universitat Ramon Llull, <https://orcid.org/0000-0001-7423-2152>, ignacio.serrano@esade.edu.

particularly relevant impact on some essential aspects of the functioning of markets, with special incidence on labor markets. This document analyzes the evolution and impact of some of these changes.

**Keywords:** *Development, Economic System, Regulation, Platform Economy, Work, Technological Innovation, Precariousness.*

survenus dans l'environnement au cours des dernières décennies ont eu un impact particulièrement significatif sur des aspects clés du fonctionnement des marchés, notamment sur les marchés du travail. Ce document analyse l'évolution et l'impact de certains de ces changements.

**Mots clé:** *Développement, Système Économique, Régulation, Économie de Plateforme, Travail, Innovation Technologique, Précarisation.*

## I. Introducción

A los ciudadanos romanos les gustaba alardear de que su estado natural era el ocio (*otium*), el placer. Y, algunas veces, cuando no estaban ociosos, hacían negocios<sup>3</sup>. Evidentemente no era cierto, salvo para una pequeña élite, pero les gustaba alardear de ello. Unos veinticinco siglos más tarde, concretamente, el 22 de septiembre de 2020 se publicaba en España el Real Decreto (28/2020) que regulaba el teletrabajo. Éste se entiende como “una forma de organización o de relación del trabajo utilizando las tecnologías de la información, en el marco de un contrato o de una relación laboral, en la que un trabajo que también habría podido realizarse en los locales de la empresa, se ejecuta habitualmente fuera de éstos”. La regulación tuvo lugar por ser [el teletrabajo], como indicaba la propia regulación, “el mecanismo más eficaz para asegurar el mantenimiento de la actividad durante la pandemia y para garantizar la prevención frente al contagio”. Un anuncio que parecía confirmar la reflexión aparecida en abril del mismo año, en el semanario *The Economist* (Nixey, 2020) en la que se proclamaba el fin de la oficina (*Death of the office*):

*Even before coronavirus struck, the reign of the office had started to look a little shaky. A combination of rising rents, the digital revolution and increased demands for flexible working meant its population was slowly emigrating to different milieux.*

En cualquier caso, este “traslado” del centro de trabajo no es neutro ya que, más que probablemente, provocará un incremento de la desigualdad en renta de los individuos (Bonacini et al., 2020) y entre las regiones (Irlacher & Koch, 2020). Además, afectará más a aquellos trabajadores con una mayor precariedad laboral (mujeres y jóvenes) (OIT, 2020; OECD, 2020).

---

<sup>3</sup> Literalmente, no ocio; *neg-otium*.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Si bien sería enormemente interesante analizar la evolución de estos tres conceptos (lugar de trabajo, desigualdad en renta y precariedad) a lo largo de la historia, dicho análisis excedería con mucho el objetivo del presente documento. Por ello, este escrito se centra en la edad contemporánea, cuando el capitalismo se impone como sistema económico dominante y, concretamente, en los últimos setenta años, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

## 2. El final de un sueño

La categorización del concepto del capitalismo no es una tarea sencilla. En este sentido, es necesario destacar la dificultad de la tarea dado que existen numerosas definiciones (ver Collier, 2018 o Kaletsky, 2011; por poner sólo dos ejemplos). Dichas definiciones divergen con frecuencia en elementos esenciales de su conceptualización, algo lógico en la medida en que tampoco hay consenso sobre qué axiomática descansa detrás del concepto (Heilbroner, 1985). Por este motivo, es fácil simpatizar con Fernand Braudel (1984) que escribe una sola vez el término a pesar de que su grandiosa obra (editada en España nada menos que en tres volúmenes) se titule precisamente “Civilización y Capitalismo”. En cualquier caso, después de analizar las distintas realidades, las características esenciales del sistema capitalista serían la titularidad privada de los medios de producción y la acumulación de capital como objetivo esencial (Sayeras, 2009). Paradójicamente, la (pen)última crisis (2007) fue provocada por unos agentes que no eran los propietarios del capital. Con todo, una posible explicación de la supervivencia del mencionado sistema sería que si bien es cierto que el capitalismo necesita, como cualquier otro sistema económico, unas instituciones –en el sentido definido por Douglas C. North– o normas para su correcto funcionamiento (Sayeras, 2010), éste sobrevive mientras no se vean afectados esos elementos esenciales.

Dentro de este orden de ideas, “las revueltas de los años sesenta y setenta produjeron una radical transformación de la subjetividad” (Gómez-Villar, 2014:127) pero no afectaron significativamente a la esencia del sistema, aunque sí parece haber cierto consenso en que fueron un punto de inflexión e inauguraron una época mucho más centrada en la relevancia del individuo (a la vez que se discontinuaba la del colectivo) sin afectar a las características esenciales del modo de producción.

Así, en materia estrictamente económica se pasó del keynesianismo al monetarismo que restableció las virtudes de los mercados libres y la economía clásica mientras

en términos políticos se imponía progresivamente la visión del mundo que queda perfectamente reflejada en la frase de Margaret Thatcher “no existe eso que denominamos sociedad, hay personas” (Keay, 1987).

Estas declaraciones, y otras, posibilitaron el paso a una nueva fase del capitalismo. En esta ocasión, la norma que sometía para fabricar “cuerpos dóciles” (Foucault, 2008) era el imperativo de libertad, con el objetivo que los individuos se “hagan” a sí mismos. En esa misma línea, Deleuze (2004b) afirmó que “nuestra época deviene la época de las minorías” aunque ello afectó, de forma diferente, a los distintos agentes.

En primer lugar, las personas pasaban a pertenecer, como mínimo, a una “cultura”; es decir, “ya no hay cultura de la cual ser excluido” (Cusset, 2005: 142) lo que permitía segmentar el mercado hasta llegar a niveles extremos. Por ejemplo, se inicia la época del *marketing one-to-one*, a la búsqueda de una constante felicidad lo que genera una constante frustración.

En segundo término, las empresas aplaudieron dicha (irreversible) diversidad ya que podían utilizarla como argumento de venta (Cusset, 2005). Además, ello implicaba que las minorías se hacían visibles, reconocibles y, en consecuencia, se integraban en el sistema. Por otro lado, los trabajadores, convertidos en sujetos nómadas, sin identidad fija, debían formarse constantemente, ser capaces de realizar cualquier tipo de trabajo, ser flexibles a las nuevas demandas del sistema; en definitiva, estar a disposición de lo que el “mercado” solicitara.

Una plasmación de la entrada en una nueva fase del desarrollo capitalista puede observarse en las instituciones formales. Así, la Ley 3/2012, por ejemplo, reconoce “el teletrabajo como una particular forma de organización del trabajo que encaja perfectamente en el modelo productivo y económico, al favorecer la flexibilidad de las empresas en la organización del trabajo, incrementar las oportunidades de empleo y optimizar la relación entre tiempo de trabajo y vida personal y familia”. Ello –la flexibilidad empresarial junto al desarrollo del devenir potencial personal– es posible debido a las tecnologías de la información.

### **3. El principio de una pesadilla**

La irrupción tecnológica actual lleva aparejada un mantra: “la tecnología destruirá puestos de trabajo, pero creará nuevos y mejores puestos en el futuro”; incluso algunos especialistas añadirán, “como siempre ha sido”. El argumentario clásico

consiste en que “el aumento en productividad implica una aceleración del crecimiento económico, un mayor gasto en consumo y un aumento de la demanda de trabajo y, en consecuencia, la creación de puestos de trabajo”; es decir, crecimiento de la productividad y desplazamiento de trabajadores (de viejas a nuevas ocupaciones). No obstante, a fecha de hoy, no se tiene una constancia incontestable, a pesar de la vaguedad que conlleva la utilización del término “cambio tecnológico” –que engloba dinámicas en ocasiones dispares como Inteligencia Artificial, Robotización o Automatización– de estar en camino de conseguir esa retroalimentación positiva de efectos.

Por un lado, en relación a la productividad, el Instituto Global de McKinsey –nada sospechoso de minusvalorar las cifras– analizaba las razones de la baja productividad experimentada hasta la fecha y explicaba cómo, si se aprovechaba el potencial de crecimiento, aquélla podía volver a valores cercanos al dos por ciento para la próxima década (Remes et al., 2018). Por otro lado, en relación al desplazamiento de trabajadores, la magnitud del efecto, en otro informe del Instituto Global de McKinsey (*Jobs lost, Jobs Gained*) se estimaba que entre el 3 y el 14% de los trabajadores del mundo tendrían que cambiar de puesto de trabajo y/o mejorar sus habilidades para el 2030 (Manyika et al., 2017).

En este marco, los “tecno-optimistas” abonan la teoría que el balance a largo plazo será positivo en la medida que las ganancias en productividad se reinvertirán en la creación de nuevos puestos de trabajo e industrias, mientras los “tecno-pesimistas” advierten que la disruptividad del cambio actual puede tener resultados muy distintos a los pronosticados. Quizás la balanza se incline, en términos de dar la razón a unos u otros, en función de si los procesos de globalización se revierten, total o parcialmente, como parecen apuntar algunos autores (Gordon, 2023).

#### **4. El inicio de la vigilia**

Es enormemente complejo saber qué deparará el futuro con seguridad, pero es posible hacer algunas consideraciones sobre su evolución previsible, puesto que parece evidente que tanto la creciente digitalización como el impulso dado a la globalización están desequilibrando las relaciones de trabajo tanto en el contexto organizativo como en el conjunto de los mercados.

En primer lugar, la robotización trastocará el mercado laboral reduciendo la demanda del mercado de trabajo; es decir, las empresas precisarán de un nú-

mero menor de trabajadores. El Foro de Davos, en su documento *el futuro de los empleos*, explica que en el 2017 los humanos fueron responsables del 71% de las horas trabajadas y las máquinas del 29% restante. Además, anuncia que dichos porcentajes se equilibrarán en el 2022 –humanos 58%; máquinas, 42%– para, finalmente, invertirse en el 2025 –humanos 48%; máquinas, 52%–.

En segundo término, las empresas a nivel global se enfrentarán por un lado a una carencia en las nuevas habilidades que precisan y, por el otro, a una fuerza de trabajo encuadrada con excesiva frecuencia en mercados de trabajo claramente dualizados, con ciertos ámbitos excesivamente regulados y con otros no regulados en absoluto, a–regulados. Quizás el auge de la Inteligencia Artificial (Acemoglu et al., 2022), también en el ámbito de la gestión, pueda llegar a suponer en ciertas organizaciones o en ciertos mercados un camino de difícil retorno.

En tercer lugar, el “Trabajo de Calidad” es, según Organización Internacional del Trabajo (OIT) el empleo con contrato, seguridad social, salario y horarios regulados; en otras palabras, la sociedad disciplinaria de Foucault y la línea dura de Deleuze. La OIT prevé que la citada automatización tendrá dos inconvenientes, al menos a corto plazo: la pérdida de empleos poco cualificados y la sustitución de trabajos estables por otros precarios y peor remunerados. En otros términos, da la impresión que las filas de autónomos (o de falsos autónomos) aumentarán. En ese contexto, se asistirá a la generalización de trabajos parciales, la externalización de las tareas y la contratación por servicios en perjuicio de la contratación tradicional; en definitiva, los trabajos fugaces de la *gig economy*.

En cuarto lugar, hay que tener presente la posición dominante que durante mucho tiempo ha detentado en gran parte de las perspectivas de gestión la teoría del accionista (*Shareholder theory*), visión por la que la empresa no tiene ninguna responsabilidad social con la sociedad sino sólo con sus accionistas (Friedman, 1962; Jensen & Meckling, 1976).

Y finalmente, la relación entre empleadores y empleados se seguirá visualizando mayoritariamente desde el paradigma de una relación abierta entre agentes económicos, que en teoría al menos, seguirá los parámetros clásicos del libre acuerdo entre las partes. Aunque la realidad de los hechos contradiga una y otra vez esa consideración, la hemos visto argüirse de manera reiterada en muy diversas situaciones económicas por lo que no sería de extrañar que se adujese de igual forma en los nuevos modelos de negocio aparecidos con las nuevas tecnologías. La misma idea, asegurando la prestación de las nuevas demandas de trabajo, maximizando la flexibilidad y minimizando los costes y, con ello, de nuevo reforzando

la precarización y la desigualdad en renta. Por ejemplo, existen ya contratos de ceros horas; si bien, de momento, sólo en el Reino Unido.

¿Cuál es el indicativo básico de esa configuración en esos sectores emergentes? Fundamentalmente el hecho de que no existan unas instituciones –en el sentido de Douglass C. North–, y por tanto unos derechos adquiridos, aceptados y asumidos por todos. Esa carencia hace que muchos perciban una evolución de ese tipo, con un trabajo a demanda, y una evaluación y una compensación de su actividad profesional basadas en el mismo, no como una flexibilización sino como una precarización. Muy lejos quedaría la concepción que en algún momento se dio de dicha flexibilidad como una liberación frente a los trabajos permanentes de por vida.

Esa percepción (de precarización) se refuerza si para competir en esos sectores se precisa contar con concesiones realizadas por el regulador. La prestación de ese servicio es, de hecho, un monopsonio; es decir, una situación en la que una sola empresa “demanda” trabajadores en el mercado. Además, en numerosas ocasiones, sólo se puede acceder al ejercicio de esa actividad profesional si se dispone de una licencia, una autorización administrativa (por ejemplo, carnet de conducir para Uber o Cabify) por lo que el coste de ese acceso puede ser muy contenido, pero su valor para potenciales interesados es alto, lo cual hace que el precio para su adquisición se dispare en el mercado secundario que inevitablemente aparece desde el principio. Por último, la organización solicita un fuerte compromiso del trabajador con la identidad y misión de la misma, por un lado, y flexibilidad absoluta para adecuarse a las peticiones del consumidor, por el otro. En resumen, una empresa esquizoide; a no ser que se interprete que los valores de flexibilidad total necesaria para los nuevos modos de producción a los que se ha de adherir el trabajador son precisamente, ya en origen, sus propios valores y sus propios intereses.

## 5. ¿Un sueño convertido en pesadilla?

La frase de Foucault (2008: 142) conforme la “disciplina aumenta las fuerzas del cuerpo (en términos económicos de utilidad) y disminuye esas mismas fuerzas (en términos políticos de obediencia)” adquiere nuevos tintes cuando somos nosotros mismos los que posibilitamos la “deseada” disciplina al reportar todas nuestras acciones a través de las distintas aplicaciones de nuestros propios dispositivos móviles. Ello, probablemente, abrirá el camino a una nueva fase: el capitalismo de la vigilancia (Zuboff, 2019) que recuperará el dilema escolástico sobre la omnipresencia y omnisciencia “divinas” y la libertad humana.

Mientras tanto los nuevos proveedores de servicios, encuadrados en la utilización sistemática de las nuevas posibilidades tecnológicas se apoyan asiduamente, en su posición dominante (*winner-takes-all*) en sus mercados de referencia, en la protección de las ideas que dieron pie a su aparición, incluso en el caso de que la aparición de esas ideas estuviera ligada en su origen a fuertes inversiones del sector público (Mazzucato, 2017). La rentabilización de su disrupción queda habitualmente en manos de esos nuevos proveedores de servicios. Por ello, la fortaleza competitiva en origen de esos modelos de negocio sigue estando en su protección por parte de los poderes públicos. Al tiempo, la precariedad laboral y la disminución de salarios (Puente & Regil, 2020) se extiende entre los trabajadores.

Estas tendencias se han visto reforzadas recientemente con el auge de nuevos y diferentes sistemas de organización del trabajo en una gran parte de los modelos organizativos de los que se han tenido que dotar las empresas para afrontar las vicisitudes y circunstancias de los últimos años. Unas tendencias a su vez frecuentemente acompañadas de lo que Sandel (2020) ha evaluado como disfunciones de los sistemas meritocráticos, disfunciones a partir de las cuales se autojustificaría sin mayor problema una creciente precariedad de los mercados de trabajo en el contexto de variaciones significativas en las cadenas de valor globales (Klein & Pettis; 2020).

## 6. Referencias

ACEMOGLU, A.; AUTOR, D.; HAZELL, J. y RESTREPO, P. (2022), "Artificial Intelligence and Jobs: Evidence from online vacancies", en *Journal of Labor Economics*. Vol. 40 (1).

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) (2020), Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Núm. 253, Sec. I, p. 79.929.

BOLTANSKY, L., CHIAPELLO, E. (2002), "El papel de la crítica en la renovación del capitalismo", en *El nuevo espíritu del capitalismo*, pp. 293–298. Madrid: Akal.

BRAUDEL, F. (1984), *Civilization and Capitalism*. Nueva York: Harper & Row.

BONACINI, L.; GALLO, G. y SCICCHITANO, S. (2020), "Working from home and income inequality: risks of a "new normal" with COVID-19", en *Journal of Population Economics*. Vol. 34, p. 303–360.

COLLIER, P. (2018), *The Future of Capitalism: Facing News anxieties*. Harper Collins.

- CUSSET, F. (2005), "Políticas identitarias", en *French Theory: Foucault, Derrida, Deleuze y las mutaciones de la vida intelectual en Estados Unidos*, pp. 141–173. Madrid: Melusina.
- DELEUZE, G. (2004a), "Micropolítica y Segmentariedad", en *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, pp. 213–237. Valencia: Pre-textos.
- (2004a), "Minorías", en *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-textos.
- FONTANA, J. (2018), *La Crisi com a Triomf del Capitalisme*. Barcelona: 3i4 Edicions.
- FOUCAULT, M. (2008), "Castigo", en *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, pp. 124–157. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FRIEDMAN, M. (1962), *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- GÓMEZ-VILLAR, A. (2014), "La contrarrevolución neoliberal", en *Vidas dañadas. Vulnerabilidad y precariedad en la era de la austeridad*. Barcelona: Artefakte.
- GORDON, T. M. (2023), *Deglobalization 2016–2021: A systematic Literature Review*. Auckland University of Technology. MsBus Thesis.
- HEILBRONER, R. L. (1985), *The Nature and Logic of Capitalism*. Nueva York: Simon & Schuster.
- IRLACHER M. y KOCH, M. (2020), "Working from Home, Wages and Regional Inequality in the Light of COvid–19", en *CESifo Working Paper Series 8232*, CESifo.
- JENSEN, M. y MECKLING, W. (1976) "Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure", en *Journal of Financial Economics*, Volume 3, Issue 4, pp. 305–360.
- KALETSKY, A. (2011), *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis*. Public Affairs.
- KEAY, D. (1987), "No such thing as society", en *Woman's Own*, 23 de septiembre.
- KLEIN M. C. y PETTIS, M. (2020), *Trade Wars are class wars*. Yale University Press.
- MANYIKA, J.; LUND, S., CHUI, M.; BUGHIN, J., WOETZEL, J., BATRA, P., KO, R. y SANGHVI, S. (2017), *Jobs lost, jobs gained*, Mc Kinsey Global Institute.

- MAZZUCATO, M. (2017), *The Entrepreneurial State*. Penguin Books, Londres.
- NIXEY, C. (2020), "Death of the office", en *The Economist*, 29 de abril.
- OECD (2020), *Employment outlook, Worker Security and the COVID-19 crisis*.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2020), *The World of Work and COVID-19*, Nueva York, ONU.
- PUENTE, S. & REGIL, A. (2020), "Tendencias Laborales Intergeneracionales en España en las últimas décadas", en *Artículos Analíticos, Boletín Económico*, nº 2. Madrid: Banco de España.
- REMES, J.; MANYIKA, J.; BUGHIN, J.; WOETZEL, J.; MISCHKE, J. y KRISHNAN, M. (2018), *Solving the productivity puzzle*, Mc Kinsey Global Institute.
- SANDEL, M. J. (2020), *The tyranny of merit: What's become of the common good?*, Farrar, Straus and Giroux.
- SAYERAS, J. M. (2010), *Las instituciones y los avatares del sistema cambiario*. VDM Verlag.
- (2009), "El capitalismo ha muerto, ¡viva el capitalismo!", en SAYERAS, J. M. (ed.) *La primera crisis global: procesos, consecuencias, medidas. Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, nº 850, pp. 109-122. Madrid.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2018), *The Future of Jobs Report*. World Economic Forum, Ginebra.
- ZUBOFF, S. (2019), *The age of Surveillance Capitalism. The fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Profile Books.

## ESTUDIOS

---

### La cohesión social en Europa: su desarrollo en nuestro país a través de la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>1</sup>

Víctor Manuel Montoro Caba<sup>2</sup>

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo general ofrecer al lector en general, y a los responsables de las políticas públicas en particular, desde un prisma eminentemente didáctico y práctico, algunas pistas para poder impulsar herramientas y medidas que permitan avanzar en el desarrollo de la cohesión social en los distintos niveles territoriales que conforman nuestro país, optimizando en esa dirección la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los fondos Next Generation que van asociados a dicho Plan. Para conseguir una mayor comprensión de la magnitud y de la dimensión del reto que se plantea, el presente artículo recoge una breve e inicial aproximación al concepto de cohesión social más comúnmente adoptado por la doctrina, que sirva, para delimitar su alcance conceptual, su recepción a través del desarrollo legislativo de la Unión Europea, identificando incluso los recursos sociales y económicos puestos en marcha para alcanzar su consecución, pasando directamente, a través de un análisis hermenéutico, al tratamiento de las posibilidades que ofrece la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de nuestro país a través de los fondos Next Generation, como instrumento–palanca que permita elevar exponencialmente el grado de desarrollo de la cohesión social en nuestro país.

**Palabras clave:** *Cohesión social, Europa, Next Generation, Plan Recuperación.*

---

<sup>1</sup> Quiero agradecer especialmente este artículo a mis Codirectores de tesis doctoral, los profesores del Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba, Miguel Agudo y Ciro Milione, por su paciencia a la hora de entender mi particular situación y disponibilidad, y su apoyo cuando lo he necesitado, y a mi familia, en especial a mi mujer y a mi hija, por mis ausencias durante el tiempo de investigación y elaboración del presente artículo.

<sup>2</sup> Coordinador Técnico Provincial de Andalucía Emprende, vmontoro5@gmail.com.

**Fecha de recepción:** 10 de marzo de 2023.

**Fecha de admisión:** 15 de octubre de 2023.

**Social cohesion in Europe: its development in our country through the implementation of the recovery, transformation and resilience plan**

**Abstract:** The general objective of this article is to offer the reader in general, and public policy makers in particular, from an eminently didactic and practical point of view, some clues for promoting tools and measures that will enable progress to be made in the development of social cohesion at the different territorial levels that make up our country, optimizing in this direction the implementation of the Recovery, Transformation and Resilience Plan and the Next Generation funds associated with this Plan. In order to achieve a better understanding of the magnitude and dimension of the challenge that arises, this article includes a brief and initial approach to the concept of social cohesion most commonly adopted by the doctrine, which serves to delimit its conceptual scope, its reception through the legislative development of the European Union, even identifying the social and economic resources put in place to achieve its attainment, passing directly, through a hermeneutic analysis, to the treatment of the possibilities offered by the implementation of the Recovery, Transformation and Resilience Plan of our country through the Next Generation funds, as an instrument-lever that allows to exponentially raise the degree of development of social cohesion in our country.

**Keywords:** *Social, Cohesion, Europe, Next, Generation, Plan, Recovery.*

**La cohesión social en Europa: son développement dans notre pays à travers la mise en oeuvre du plan de relance, de transformation et de résilience**

**Résumé:** L'objectif général de cet article est d'offrir au lecteur en général, et aux responsables des politiques publiques en particulier, dans une perspective éminemment didactique et pratique, un certain nombre d'idées pour promouvoir des outils et des mesures qui permettront de progresser dans le développement de la cohésion sociale aux différents niveaux territoriaux qui composent notre pays, optimisant ainsi la mise en oeuvre du Plan de relance, de transformation et de résilience et des fonds Next Generation qui sont associés à ce Plan. Afin de mieux comprendre l'ampleur et la dimension du défi posé, cet article comprend une brève et première approche du concept de cohésion sociale le plus couramment adopté par la doctrine, qui sert à délimiter son champ conceptuel, sa réception à travers le développement législatif de l'Union européenne, et même à identifier les ressources sociales et économiques mises en place pour parvenir à sa réalisation, en passant directement, par une analyse herméneutique, au traitement des possibilités offertes par la mise en oeuvre du Plan de redressement, de transformation et de résilience de notre pays à travers les fonds Next Generation, en tant qu'instrument-levier permettant une augmentation exponentielle du degré de développement de la cohésion sociale dans notre pays.

**Mots clé:** *Cohésion, sociale, Europe, Next, Generation, Plan, Récupération.*

## I. Introducción

Son innumerables las ocasiones en las que hemos oído que la convergencia europea nunca será plena si no logramos, además de una Unión Política y Económica, una Unión Social, una *Europa Social*. Se habla del *modelo social europeo*, en ocasiones sin rigor. Se trata de una aspiración histórica y permanente que sin embargo no se ha traducido en una legislación coherente y armonizada de los distintos países miembros encaminada a dicho objetivo.

Partiendo de la complejidad inicial para confirmar la existencia de tal modelo de la Europa Social, así como incluso para precisar su contenido, éste es el objetivo principal del presente artículo científico: profundizar en la idea de cohesión social europea y, por ende, española, y evaluar y analizar si los novedosos instrumentos de financiación (Next Generation EU) puestos en marcha por la Unión Europea para combatir las terribles consecuencias tanto de naturaleza económica como social que ha generado la pandemia de la COVID-19 pueden coadyuvar a lograr esa plenitud en lo social a la que aspiramos como ciudadanos de un Estado de Derecho, analizando las vías que en el caso de nuestro país tendríamos a nuestro alcance para elevar el nivel de cohesión social en nuestro territorio.

Cierto es que tenemos que arrancar de una premisa esencial, como es negar la mayor, y es que, desgraciadamente, no se puede afirmar que la Unión Europea (UE) se haya caracterizado por realizar esfuerzos especialmente significativos para poder trasladar un concepto unívoco sobre qué podemos entender por cohesión social, a diferencia de lo que han hecho otras instituciones<sup>3</sup>.

Pese a ello, no es menos cierto que en el transcurso del tiempo y acompañando en paralelo a la propia evolución de la UE, se ha ido conformando poco a poco una concepción propia y singular de la cohesión social que ha ido adquiriendo cuerpo, al menos de forma parcial, a través de ciertas políticas sectoriales e iniciativas comunitarias que ha llegado hasta nuestro días, donde incluso se podría considerar que una parte esencial de la acción política de la Unión Europea la constituye su estrategia específica en materia de cohesión social.

Por lo tanto, de entrada debemos ser conscientes que la construcción de un modelo de cohesión social europea es fruto de un largo y tortuoso proceso que comienza

---

<sup>3</sup> PÉREZ YRUELA, M. (2012), *Modelo de Cohesión Social en Europa*, p. 46. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA/CSIC).

con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCCEE) de 1957, y que continúa desarrollándose y evolucionando en nuestros días.

La puesta en marcha del mecanismo de financiación Next Generation EU, como fondo extraordinario para paliar los efectos devastadores de la pandemia del COVID-19, abrió la puerta a los Gobiernos nacionales de la UE a plantear Planes específicos de recuperación económica y social (eso sí, asumiendo determinados compromisos e hitos determinados por la UE) que suponen una herramienta adicional de financiación para el desarrollo de políticas socio-económicas de importante calado e impacto en el corto y medio plazo en sus respectivos territorios.

En el caso de nuestro país, la cohesión social ocupa un lugar preferente y privilegiado como uno de los cuatro ejes que vertebran el contenido del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España que sirve de marco para la ejecución de los fondos Next Generation en nuestro país.

Teniendo claro este contexto, de rabiosa actualidad, este autor considera que se hace indispensable intentar atisbar y dejar entrever propuestas concretas que puedan servir de referencias (e incluso de posible hoja de ruta) a los responsables y gestores públicos que van a tener que plantear proyectos susceptibles de obtener financiación bajo el paraguas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuando a través de dichos proyectos pretenden incrementar el nivel de cohesión social del territorio al que sus competencias alcancen.

## **2. Cohesión social: una primera aproximación conceptual y doctrinal**

Antes de avanzar en la evolución y desarrollo legislativo y reglamentario de la cohesión social en la Unión Europea hasta llegar a nuestros días, para contextualizar mejor el objeto de este artículo científico, resulta preceptivo realizar al menos un breve análisis preliminar y aproximado del concepto de “cohesión social”, verdadero eje central de la presente reflexión doctrinal.

A tal fin, la primera pregunta que deberíamos hacernos es: ¿Qué es la cohesión social? A priori, es evidente que se trata de un concepto íntimamente relacionado con la democracia, la sociedad y la economía, al mismo tiempo. Fundamental ese acercamiento conceptual inicial, porque se trata de un concepto que se suele relacionar de manera automática con el grado de integración de la ciudadanía

en su comunidad. Es más, como primera premisa axiológica podemos partir incluso afirmando, sin temor a equivocarnos, que del grado de cohesión de una sociedad y/o comunidad concreta dependerá el nivel de calidad democrática de dicha sociedad.

La palabra cohesión proviene, desde un punto de vista etimológico, del latín *cohaesum*; cohesión significa la acción y efecto de adherirse o unirse entre sí. Por lo tanto, podemos concluir que la cohesión, en sí misma, implica algún tipo de unión o enlace. Y la acepción “social” tiene su origen en el vocablo latino “socii”, que significa “aliados”. Su origen histórico lo encontramos en los estados italianos de Socii, que fueron aliados históricos de la República romana, aunque finalmente acabaron rebelándose contra Roma en la Guerra Social de 91–88 a. C.).

Por lo tanto, una primera acepción elemental de cohesión social en cuanto a su acervo histórico sería **la acción de unirse entre sí aliados**.

Han sido numerosos los autores que han tratado de acotar el concepto de cohesión desde diversas perspectivas. Sin embargo, todas ellas adolecen de una visión multidimensional, que englobe todas las vertientes que pueden integrarse dentro de un concepto omnímodo y universal como es la cohesión social entendida en sentido amplio. Todas aportan aproximaciones incompletas que abordan un concepto tan indeterminado y multidimensional al mismo tiempo de un modo parcial o sesgado en función de la disciplina científica desde la que se aborda.

Un enfoque al que podríamos llamar más “clásico” es el que aporta el sociólogo francés Emile Durkheim<sup>4</sup>. A Durkheim se lo considera como el autor que por primera vez acuña un concepto de cohesión social contemporáneo.

Durkheim utiliza el concepto como parte de una solución propia a la pregunta heredada de la filosofía social clásica sobre las condiciones o factores que favorecen o impiden la unión entre los individuos que conforman una sociedad, y viene a postularse entre una de las dos opciones que eran preponderantes sobre la noción de cohesión social en los siglos XVII y XVIII: la liberal y la contractualista. Estas posturas difieren, entre otros aspectos, en lo que consideran los elementos que mantienen unida a la sociedad. La postura liberal presupone que la comunidad política –la sociedad– solo es posible gracias al intercambio o acuerdo instrumental entre individuos racionales. Por su parte, la postura contractualista sostiene que la sociedad se mantiene unida porque existe, previamente y de manera natural en

<sup>4</sup> DURKHEIM, E. (1987), *La división del trabajo social*. Madrid: AKAL.

el ser humano, un sentido de comunidad indispensable para sentar las bases del contrato social. La definición de cohesión social de Durkheim descansa como parte del marco de la explicación de la división del trabajo y su papel en la evolución de las sociedades. En ese sentido, la cohesión social es entendida como un atributo de la sociedad, emanada de los vínculos sociales duraderos que establecen los individuos entre sí y con las instituciones sociales vigentes. Para Durkheim era indispensable un sistema de normas y valores que regulara las bases y desarrollo de las interacciones y contratos entre los individuos. Tanto es así, que sostenía que la división social del trabajo, lejos de ser un factor de crisis, constituía el eje articulador de un nuevo tipo de solidaridad social en las sociedades modernas.

Posteriormente, se añaden aportaciones interesantes desde el prisma, por ejemplo, de la economía política, con la aparición durkheimiana anteriormente mencionada de la división social del trabajo. El trabajo de Durkheim sienta las bases para el tratamiento sociológico de la cohesión social.

Al concepto de cohesión social se incorporan nuevos e interesantes elementos con la entrada en escena de la obra del sociólogo estadounidense Talcott Parsons<sup>5</sup>, que aporta una transformación del concepto importante. Parsons, además, añadió a la definición de Durkheim un elemento importante y economicista: la *asignación de recursos*, entendida como la forma en que aquellos bienes más importantes para el desarrollo de una sociedad están efectivamente repartidos entre los individuos que la integran.

Esta nueva concepción de Parsons revolucionó el concepto de la cohesión social e incluso su alcance, al considerar que una sociedad depende tanto de la correspondencia entre la asignación de sus escasos recursos como de la integración (entendida como la distribución de valores y normas) de dichos procesos distributivos.

Auguste Comte<sup>6</sup>, por su parte, fue uno de los primeros críticos de la idea de que el mercado integraría plenamente a la sociedad. Para este autor, las revoluciones políticas, el industrialismo y la Ilustración habían desgastado la dimensión moral de la sociedad manifestada en la religión. Comte creía que la unión de una sociedad se fundaba en un sistema de creencias, valores y normas compartidos cuyas nociones fundamentales no podrían basarse ni en la religión ni en el mercado. Al

---

<sup>5</sup> PARSONS, T. (1984), *La estructura de la acción social*. Madrid: Guadarrama.

<sup>6</sup> COMTE, A. (1980), *Discurso sobre el espíritu positivo*. Versión y prólogo de Julián Marías. Madrid, Alianza Ed. ISBN 84-206-1803-9.

Estado le correspondería, por tanto, ocupar un lugar central en el desarrollo de dicho sistema de creencias, valores y normas sociales.

Hay otros autores más recientes, como Jane Jenson<sup>7</sup> (con su visión de las cinco dimensiones centrales del concepto de cohesión social), Paul Bernad<sup>8</sup> (con su crítica feroz del concepto de cohesión social al calificarlo como “cuasiconcepto”), David Lockwood<sup>9</sup> (que aborda el concepto de cohesión social desde la sociología y desde el problema del “orden” como elemento central de su posicionamiento doctrinal), Regina Berger-Schmitt<sup>10</sup> (que aporta un enfoque normativo de utilidad para la política pública) o Ade Kearns y Ray Forrest<sup>11</sup> (que aportan la dimensión espacial de la cohesión social), por citar algunos, que vienen a complementar el concepto de cohesión social desde otros puntos de vista. Se trata de autores que se han esforzado especialmente en sintetizar aún más el concepto de la cohesión social y qué debemos entender como tal, pero en la mayoría de los casos, como decíamos antes, con una visión parcial y/o sesgada del concepto. Por todo ello, tenemos que decir, a modo de conclusión, que se trata de un debate doctrinal que aún sigue abierto y que no ha terminado de acotar un concepto de cohesión social que recoja todas las dimensiones que pueden abordarse desde dicho concepto.

Se podría decir que quién más se acerca a la definición del concepto de cohesión social tal y como hoy lo conocemos es Carlos Barba<sup>12</sup>, que sostiene que para dotar de relevancia analítica a la cohesión social deben satisfacerse tres condiciones:

<sup>7</sup> JENSON, J. (1998), *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Gatineau (Québec): Strategic Research and Analysis Directorate.

<sup>8</sup> BERNARD, P. (1999), “*Social Cohesion: A Critique*”, CPRN Discussion Paper, F I 9, diciembre, pp. 1–26. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

<sup>9</sup> LOCKWOOD, D. (1976), “*Social Integration and System Integration*”, en G. K. ZOLLSCHAN y W. HIRSCH (eds.), *Social Change Explorations, Diagnosis and Conjectures*, pp. 370–383. Nueva York: J. Wiley.

<sup>10</sup> BERGER-SCHMITT, R. (2000), “*Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*”, *EuReporting Working Paper 14*. Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology.

<sup>11</sup> KEARNS, A. y R. FORREST (2000), “*Social Cohesion and Multilevel Urban Governance*”, en *Urban Studies*, vol. 37, núm. 5–6, pp. 995–1017.

<sup>12</sup> BARBA, C. (2011), “*Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina*”, en C. BARBA y N. COHEN (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, pp. 67–86. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

distinguir la cohesión social de la integración social, otorgarle centralidad a los problemas de integración social—en especial el de la desigualdad social—y manejar una noción normativa de la cohesión separada del paradigma de la construcción de sociedades de mercado.

A lo largo de este apartado, por tanto, hemos presentado un breve esbozo histórico del desarrollo de la noción de cohesión social. A grandes rasgos, y a modo de resumen, se pueden ubicar dos periodos fundamentales.

El primer momento se sitúa cuando se sientan las bases del concepto sociológico de cohesión a partir de la obra de Émile Durkheim. Este periodo se prolonga al interior del campo sociológico hasta la recuperación y replanteamiento que realiza Talcott Parsons. Como señalamos, con la obra de Parsons este concepto llega a su momento cumbre.

El segundo momento puede definirse como el de resurgimiento. Acontece a partir del segundo lustro de la década de 1990, aunque los principales trabajos se elaboraron ya en la primera década del siglo XXI. Emerge primero, al calor de la constitución de la Unión Europea, como un tema vinculado al campo de la política pública y solo después es retomado en el campo académico, pero incluso en este último terreno la influencia de las preocupaciones ligadas al diseño e implementación de políticas públicas es notoria.

Sin embargo, debemos concluir que todas las acepciones del concepto de cohesión social que hemos analizado adolecen de un factor fundamental cuando pretendemos abordar políticas públicas que implementen medidas que favorezcan el desarrollo de la cohesión social en un determinado territorio. Estamos hablando de la necesidad de introducir el elemento de la sostenibilidad, no solo económica y financiera de los recursos movilizados, sino desde el punto de vista territorial, de forma que las políticas puesta en marcha perduren en el tiempo y posibiliten un desarrollo gradual y continuo de la cohesión social pretendida. Por lo tanto, bajo este prima, abordaremos la cohesión social asociada al concepto de sostenibilidad desde una triple vertiente: económica, territorial y social, como un concepto integrador de cohesión social que abarca diversos planos como lo político, lo económico, lo social y lo cultural, que deben formar parte *“sine qua non”* de su acervo esencial, y no debemos caer en el error de tener una visión parcial dando preferencia a alguno de los aspectos que definen su propio concepto.

## **2. Acogida de la cohesión social en el desarrollo normativo de la Unión Europea**

En cuanto al despliegue normativo de la cohesión social en el seno de la Unión Europea, tenemos que comenzar el análisis haciendo una breve reseña histórica, y situarnos a mediados del siglo XX, fundamentalmente en Europa Occidental, donde se produce un primer desarrollo del modelo de Estado de derecho y su transición al que se conoce como Estado social o Estado del bienestar. Surge como consecuencia de las primeras reivindicaciones sociales y políticas derivadas de la Revolución Industrial.

En Europa contamos como primer referente normativo que recoja los derechos sociales a la Constitución alemana de Weimar de 1919, seguida de nuestra Constitución de la Segunda República de 1931, amén de las Constituciones propias de los primeros Estados socialistas del bloque soviético. Sería tras la Segunda Guerra Mundial cuando el reconocimiento de estos derechos se generalizaría en las Constituciones democráticas.

Pero, realmente, cuando surge el concepto de cohesión social como tal, entendido como un referente central en lo que concierne a las políticas públicas, en Europa, es más concretamente en el segundo lustro de la década de los noventa del siglo XX. El súbito interés en la materia tiene mucho que ver con el propio proceso de construcción y consolidación de la Unión Europea, y de las estrategias adoptadas para fomentar el desarrollo de los miembros de esa comunidad. En dichas estrategias se incorporó el enfoque de cohesión social con el principal objetivo de reducir las desigualdades en materia de desarrollo económico y social entre los miembros y hacer más viable a través de esa vía la unión económica y monetaria que ya estaba en ciernes, mediante mecanismos de compensación a los países menos desarrollados. Precisamente y en ese contexto, en el marco del Tratado de Maastricht de 1993 se creó el denominado Fondo de Cohesión Social, cuya finalidad principal precisamente es la de canalizar recursos hacia los países de menor desarrollo de la Unión Europea (que en aquel momento eran España, Portugal, Grecia e Irlanda), como mecanismo para promover su desarrollo económico y social e incrementar su participación en la unión económica y monetaria. A partir de esa fecha, el tema de la cohesión social quedó en la Unión Europea ligado al fomento del desarrollo y, por esa vía, al campo de las políticas públicas.

En términos formales, la importancia de la cohesión social queda plasmada pues en el seno de la Unión Europea a partir de la firma y entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, en donde fue reconocida como una de las tres prioridades

de la Unión Europea, aunque no se tradujo implícitamente en una definición del concepto de cohesión social.

Por lo tanto, tenemos que afirmar que, de entre todos los Tratados que han sido esenciales para avanzar en la construcción de la Unión Europea, el de Maastricht se puede considerar como el que dio el paso más determinante para consolidar la dimensión social de la Unión Europea. Como elemento novedoso más destacable, debemos mencionar que incorporó un apartado nuevo relativo a los objetivos de la Unión Europea y recogió una verdadera definición de la misión de la Unión Europea entendida como entidad supranacional política que aspira a reforzar los aspectos sociales de cada Estado miembro.

Con esta finalidad, se previó que la Unión Europea desarrollara una política específica en el ámbito social y otra que va directamente dirigida al fortalecimiento de la cohesión económica y social. Con la intención de reforzar ambos aspectos, se añadieron en cada caso protocolos sobre política social y sobre cohesión económica y social. En el primero de ellos nos encontramos parte del contenido de la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, que realmente fue aprobada con carácter previo al Tratado de Maastricht (en 1989). Pero el refuerzo de la política de cohesión social requería dotar a esta estrategia de fondos específicos que permitiesen alcanzar la virtualidad práctica de lo que se pretendía, elevar el nivel de protección social de los ciudadanos europeos. A tal fin, se creó, como decíamos anteriormente, un nuevo fondo estructural, que hoy conocemos como Fondo de Cohesión, en el que precisamente se reflejaba esa idea de reforzar la cohesión dentro de la Unión Europea mediante la creación de infraestructuras que promovieran la integración territorial.

En el período que discurrió entre la aprobación del Tratado de Maastricht y la del *Tratado de Lisboa (2007)* hubo algunas modificaciones e incorporaciones que vinieron a dotar de más contenido la política social y de cohesión de la Unión. Una incorporación que merece la pena destacar por su importancia se hizo en el *Tratado de Ámsterdam (1996)*, concretamente la creación de la política comunitaria de empleo, viniendo a corregir situaciones de desigualdad en mercados de trabajo con un desempleo estructural. Otra novedad destacable fue la recogida en el *Tratado de Niza (2000)*, en el que se refuerza la capacidad de la Comisión para apoyar y complementar la capacidad de los Estados miembros en varios aspectos como inmigración y exclusión social, entre otros. Como resultado, se crea específicamente el Comité de Protección Social. Y en este preciso momento la preocupación de la Unión por el problema de la exclusión social se intensifica.

Sin embargo, debemos tener siempre presente que la idea de la cohesión social en territorio europeo, plasmada en el concepto de una Unión Europea no solo económica, sino también social, es un viejo anhelo de los órganos e instituciones comunitarias desde sus inicios y una verdadera asignatura pendiente continua, como ya avanzamos en la introducción.

Desde su creación, siempre se han podido evidenciar importantes diferencias de carácter territorial y demográfico en la Unión Europea, que han propiciado obstáculos adicionales que han dificultado una efectiva integración y desarrollo social en el continente. Tal era la evidencia de estas disparidades, que incluso en el propio *Tratado de Roma (1957)* se pusieron en marcha los primeros mecanismos de solidaridad que tuvieron como objetivo fundamental ejercer de herramientas correctoras de desequilibrios territoriales, sociales y económicos. Estamos hablando, para ser más concretos, de dos Fondos Estructurales: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). En 1975, se añadió la variable de la dimensión regional con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Sin embargo, en honor a la verdad, hay que afirmar que durante mucho tiempo estas iniciativas gozaron de unos recursos muy modestos. Y es que, para garantizar los derechos mínimos que requiere todo proceso de cohesión social, es preciso contar con una importante dotación de fuentes de financiación para hacerlos efectivos.

Mediante los Fondos Estructurales se intenta abordar una problemática concreta y específica, concretamente la siguiente:

- Dar más apoyo a regiones con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes.
- Reactivar económica y socialmente las zonas afectadas por una transición industrial.
- Combatir la despoblación en zonas rurales.

Con la inclusión del elemento de la cohesión territorial en el Tratado de Lisboa<sup>13</sup> (firmado el 13 de diciembre de 2007), los Estados miembros pretendían optimizar al máximo precisamente las fortalezas que tiene cada territorio para así poder contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado de toda la UE. Objetivo sustancial si se quiere obtener una equipación efectiva y real de derechos de los ciudadanos de la Unión Europea sobre la base de medidas correctoras de discriminación positiva.

---

<sup>13</sup> Consejo Europeo. Lisboa. Diciembre 2007.

Desde el punto de vista jurídico, la cohesión en Europa viene expresamente definida y regulada en los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El artículo 174, concretamente, plantea reforzar el desarrollo de la Unión Europea mediante el desarrollo de su cohesión económica, social y territorial. Para ello, resulta vital reducir al máximo las desigualdades existentes entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Destaca la mención específica a la especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como anteriormente mencionamos.

Precisamente, y al hilo de este planteamiento, una de las grandes novedades que introduce el Tratado de Lisboa es que, por primera vez, la Unión se dota de una declaración de derechos, que son comunes a todos los ciudadanos europeos. Y es que, aunque previamente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>14</sup> fue aprobada en 2000 por el Consejo Europeo celebrado en Niza en dicha fecha (en el marco de la Estrategia de Lisboa de marzo de 2000), se aprobó sin valor vinculante. Ha sido realmente al incorporarse al Tratado de Lisboa cuando ha adquirido la eficacia jurídica de la que no gozaba hasta ahora. Tenemos que ser conscientes del paso importantísimo que ha supuesto este hecho en la consecución por la Unión Europea de los valores propios del constitucionalismo, aunque hay que reconocer la eficacia limitada de estos derechos sociales pues, a diferencia de los derechos civiles y políticos reconocidos por los distintos Tratados de la Unión, no son directamente aplicables, sino que han de ser invocados ante los tribunales de justicia competentes, previo desarrollo legal.

En 2004, el Consejo de Europa revisó su estrategia de cohesión social, justificando la necesidad de promoverla por los riesgos que la amenazaban, y definiéndola como *la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las diferencias y evitando la polarización*. En resumen, nos encontramos con que el Consejo de Europa muestra una especial sensibilidad en ese contexto al considerar que se alcanzará una sociedad cohesionada cuando consigamos establecer una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y que al mismo tiempo persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos.

---

<sup>14</sup> *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) el 18 de diciembre de 2000.

Un nuevo paso para el avance del desarrollo de la cohesión social en Europa se produjo en julio de 2010, cuando el Consejo de Europa (otra vez) aprobó una **Nueva Estrategia y Plan para la Cohesión Social**, que aportaba nuevos aspectos a la definición anterior de 2004. La nueva definición de cohesión social pasó a establecerse como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros para gestionar las diferencias y las divisiones y asegurar los medios para lograr el bienestar de todos sus miembros. En definitiva, tras esta nueva revisión la cohesión social pasó a convertirse en un concepto político que resulta esencial como vehículo de transmisión para poder conjugar los tres valores centrales del Consejo de Europa: los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley (esto es, el Estado de derecho).

Como vemos, en la posición del Consejo de Europa se vislumbra perfectamente cómo se ha ido conformando gradualmente el contenido de la cohesión social en paralelo a lo largo de la historia del crecimiento y desarrollo de la Unión Europea. Del mismo modo, hay que destacar la importante vinculación que se establece de la cohesión social con la democracia y el Estado de bienestar: no hay una auténtica democracia –entendida en términos de calidad– sin cohesión social, entendida como instrumento garante del acceso universal del ciudadano a los grandes servicios básicos de educación, salud y atención a la dependencia.

La Unión Europea, por lo tanto, de manera lenta pero paulatina ha venido desarrollando una concepción de propio cuño, específica y singular de lo que se entiende por cohesión social que se ha ido traduciendo a su vez en determinadas políticas públicas e iniciativas comunitarias para poder dar consecución efectiva a dicho paradigma, hasta el punto de que hoy día podemos afirmar que una parte fundamental de su amplia y numerosa acción política la constituye su estrategia de cohesión social.

Siguiendo con esta línea argumental, resulta muy significativo en este análisis el hecho de que las políticas sociales y de cohesión de todos los países miembros constituyen parte fundamental de la cohesión social en todos y cada uno de ellos también. Precisamente, para la consecución de dicho objetivo, desde la Unión Europea se han impulsado actuaciones específicas en este ámbito, poniendo en marcha políticas específicas y sectoriales e implementando mecanismos e instrumentos de cooperación y supervisión de las políticas de los Estados miembros para garantizar alcanzar el objetivo.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que en la noción de cohesión social construida con el paso del tiempo la Unión Europea podemos destacar tres aspectos subyacentes fundamentales:

- 1º) La importancia que cobra el derecho al empleo y a todo lo relacionado con su promoción y con la protección de los trabajadores. El empleo pasa a convertirse en la mejor política de integración y prevención de la exclusión.
- 2º) La lucha contra la pobreza y la exclusión social, entendida como el derecho subjetivo a unas prestaciones suficientes para llevar una vida digna.
- 3º) La reducción de las desigualdades sociales, económicas y territoriales.

La novedad radica en el énfasis que se le otorga a la dimensión territorial de la cohesión, que además queda claramente reflejado a su vez en los criterios para la asignación de los fondos destinados a equilibrar el desarrollo territorial y en la importancia que se da a las infraestructuras en la cohesión territorial, que pasa a estar íntimamente relacionada con la vieja aspiración del logro de la cohesión social intracomunitaria.

Precisamente, este concepto tan singular de cohesión social que se ha ido conformando durante el propio proceso de construcción y consolidación de la Unión Europea, permite a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para orientar sus políticas públicas relacionadas con la cohesión social hacia unos objetivos específicos, más concretos y más vinculados y asociados a sus respectivos territorios.

### **3. Instrumento de financiación fondo Next Generation EU: importancia de la cohesión social como mecanismo vertebrador en situaciones de crisis**

La implementación de medidas que contribuyan a solidificar pilares esenciales del Estado del bienestar como es la cohesión social de un territorio, requiere al mismo tiempo una adecuada y correcta asignación de recursos para tener mayores garantías de éxito en cuanto a su desarrollo, y es una cuestión de vital importancia a la hora de planificar y priorizar estratégicamente las políticas públicas relacionadas con tal fin, facilitando su toma de decisiones.

Para poder afrontar con éxito tales actuaciones es muy probable que se requiera tener que graduar el ritmo con el que se quieren impulsar las reformas necesarias, e incluso introducir reorientaciones sobre la marcha que permitan acordar las políticas a impulsar y fortalecer la gobernanza democrática, tal y como plantea Ana Sojo<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> SOJO, A. (2018), *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva*

Sin embargo, como es por todos conocido, todo saltó por los aires con la irrupción en nuestras vidas de la COVID-19 y la declaración el día 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de que nos encontrábamos ante una pandemia internacional.

Las medidas drásticas que hubo de tomarse por parte de los gobiernos del mundo supuso una auténtica paralización de la mayoría de las actividades económicas, generando una situación de crisis económica y social que había de abordar una vez se empezaran a dar pasos para recuperar la normalidad.

Precisamente para acelerar la reconstrucción y recuperación de la economía y el empleo en el territorio de la Unión Europea, el 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU (Próxima Generación UE) por un importe de 750.000 millones de euros. El Fondo de Recuperación supone una respuesta europea coordinada con los Estados Miembros para poder afrontar a corto, medio y largo plazo los efectos negativos de carácter económico y social producidos por la pandemia.

Dicho instrumento, Next Generation EU, se articula y se pone a disposición de los Estados Miembros a través de un nuevo mecanismo, conocido como Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), que constituye el núcleo del Fondo de Recuperación y cuenta con una dotación de 672.500 millones de euros. De dicha cantidad, serán destinados a préstamos 360.000 millones y el resto, 312.500 millones de euros se distribuirán como ayudas a fondo perdido. La finalidad principal de este Fondo de Recuperación es la de apoyar la inversión y las reformas necesarias que tienen que acometer los Estados Miembros en sus respectivos territorios para lograr una recuperación económica que sea al mismo tiempo sostenible y resiliente.

El MRR utiliza un criterio de reparto que garantiza un mayor apoyo financiero a aquellos Estados Miembros que, a raíz de las consecuencias derivadas de la pandemia (sobre todo, por las medidas restrictivas adoptadas para combatir la COVID-19) hayan sufrido una mayor deterioro económico y social. Se tienen en cuenta dos tramos:

- Un primer tramo, en el que se asigna un 70% de los fondos que le correspondan a cada Estado miembro, basándose en indicadores económicos anteriores a la entrada en escena de la COVID-19.

---

*conceptual y metodológica renovada.* Serie aprendizajes en cohesión social. Colección Eurosocial nº 1. Madrid.

- Un segundo tramo en el que se asigna el restante 30%, que tienen en cuenta los datos que reflejen la evolución económica entre 2020 y 2022.

Los principales objetivos del MRR son los siguientes:

- Promover la cohesión económica, social y territorial de la UE.
- Fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados Miembros.
- Mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19.
- Apoyar las transiciones ecológica y digital.

La conjunción de todos ellos va encauzada a lograr la recuperación del potencial de crecimiento de las economías de la UE, incentivar la creación de empleo tras la crisis y fomentar el crecimiento económico sostenible e inclusivo.

El MRR prevé un procedimiento que deben seguir los Estados Miembros para poder obtener esta financiación comunitaria extraordinaria, de forma que se permita poder alcanzar los objetivos anteriormente mencionados. Así, cada Estado Miembro debe diseñar un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que recoja todas las reformas que se van a realizar vinculadas tanto a estos objetivos previamente determinados por el MRR como a esta financiación, y también debe incluir los proyectos tractoros necesarios para alcanzar esos objetivos, con su inversión asociada.

La Comisión Europea evalúa todos los planes de recuperación nacionales presentados por los Estados Miembros, y se tienen en cuenta estos elementos principalmente:

- a) Aquellas medidas vinculadas a las reformas estructurales.
- b) Las iniciativas relacionadas con los distintos proyectos tractoros que cada Estado Miembro tiene previsto implementar conforme a los ejes definidos en el marco del programa Next Generation EU.

La Comisión Europea emite con carácter semestral una serie de recomendaciones que van a servir a los países de base. En el contexto del Semestre Europeo, Bruselas envía cada año a todos los Estados miembros lo que se conoce como las *“Country Specific Recommendations”*, que consiste en una relación de orientaciones que los Estados Miembros deben incorporar en los siguientes 12 meses.

Se introduce la necesidad de proponer una serie de proyectos tractores, que deben articularse en torno a los cuatro ejes principales que la Comisión Europea ha promulgado para la ejecución y desembolso del Next Generation EU:

- a) Sostenibilidad.
- b) Digitalización.
- c) Cohesión social y territorial.
- d) Igualdad de género.

Tras remitir los Estados Miembros sus Planes nacionales de Recuperación, la Comisión Europea dispone de dos meses para revisarlos. Una vez finalizado este proceso de revisión, en caso de ser aprobados, la Comisión dispone de dos meses para hacer efectivo el desembolso de las ayudas recogidas en el programa Next Generation EU. Una vez recibido el primer desembolso, los países de la UE, podrán solicitar nuevos fondos semestralmente, de forma automática. Estos desembolsos se irán haciendo efectivos una vez se haya procedido al análisis anteriormente descrito de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, que se centrará fundamentalmente en comprobar que se han cumplido por parte de los países los hitos vinculados a las reformas estructurales y proyectos tractores.

Como vemos, la cohesión social es un pilar estratégico que está incluido en todos los Planes de Recuperación nacionales aprobados por la Comisión Europea. Además, es importante destacar la vinculación a la dimensión territorial de la cohesión social que se le sigue otorgando desde las altas instituciones comunitarias. Esto viene a reforzar la asociación indisoluble de la territorialidad con la cohesión social que se viene “cocinando” desde décadas atrás en el seno del desarrollo de la propia Unión Europea, tal y como hemos comentado en páginas anteriores. Además, en el contexto actual en el que nos encontramos, su implementación supone una inyección de fondos ingente y extraordinaria para la puesta en marcha políticas destinadas a mejorar la cohesión social de todos los ciudadanos de la Unión Europea que debe ser aprovechado por todos los gobiernos, en especial, por el gobierno de España.

Por lo tanto, una apuesta decidida por la cohesión social a través de la ejecución de los Fondos Next Generation va a permitir introducir medidas correctoras que coadyuden a revertir los desequilibrios acelerados que haya podido producir en nuestras sociedades la aparición de un elemento tan devastador como el COVID-19, evitando que se ahonden las diferencias sociales ya existentes antes de su aparición.

#### **4. Plan de recuperación y su desarrollo normativo: ¿una oportunidad para la cohesión social en nuestro país?**

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)<sup>16</sup>, tras su aprobación por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021, fue remitido por el Gobierno para su evaluación a Bruselas el 30 de abril de 2021, siendo aprobado finalmente por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021. En diez de las once variables que se analizaron, el Plan de Recuperación presentado por el Gobierno de España consiguió la máxima calificación que se podía alcanzar por el equipo evaluador de la Comisión Europea y, además, es de destacar que fue el primer Plan de Recuperación nacional de toda la Unión Europea que se aprobó por parte de la Comisión.

El documento del Plan de Recuperación español recoge todo un conjunto coherente de reformas, inversiones y medidas, todas ellas interrelacionadas entre sí, que están enfocadas a conseguir los objetivos generales del Plan de Recuperación, y que además se han alineado con la agenda nacional de reformas ya desarrolladas en los últimos dos años por el Gobierno así como con las principales agendas europeas y globales en materia de desarrollo sostenible.

Buen ejemplo de ello, por lo que afecta al eje central del presente artículo (la cohesión social) lo constituye las políticas públicas asociadas al reto demográfico, entendido como el desafío institucional para corregir la desigualdad territorial en su más amplia acepción. El reto demográfico bien puede subsumirse como la dimensión territorial que complementa las políticas públicas orientadas a la cohesión social.

El Plan se articula a través de treinta componentes que, a su vez, se corresponden a la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, y son el resultado del diagnóstico previo realizado por los organismos internacionales y sobre el programa de reformas estructurales que ya había comenzado a implementar el Gobierno, que se aceleró a raíz de la respuesta que hubo que dar a la situación provocada por la emergencia sanitaria. Se cimenta en importantes acuerdos y estrategias que ya habían sido aprobados, como el caso del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima<sup>17</sup> o la fundamental en los tiempos que corren Agenda Digital 2025<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, junio, Madrid.

<sup>17</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021–2030 (PNIEC)*.

<sup>18</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan España Digital 2025*.

El Plan contempla para el período de ejecución un cronograma claramente definido, con hitos y objetivos, coherentes y que se refuerzan entre sí para multiplicar el impacto en términos de recuperación económica y de la generación de empleo, así como de respuesta a los retos que habrá que afrontar sí o sí en años venideros. Las inversiones previstas posibilitarán que se pueda actuar de forma directa sobre la actividad económica, a través de la puesta en marcha de proyectos tractores de alto impacto que requerirán para su impulso la utilización de diversos instrumentos, donde se podrían destacar los siguientes:

- La inversión directa del propio Estado.
- Los convenios de colaboración con otras Administraciones Públicas, principalmente las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, para el arranque de los proyectos.
- La participación en proyectos transnacionales o proyectos importantes de interés común europeo.
- La compra pública innovadora.
- Las ayudas a fondo perdido para la iniciativa privada.
- El impulso de la creación de consorcios para fomentar la colaboración público-privada.
- La puesta a disposición de distintos mediante instrumentos financieros, como créditos y garantías, así como fondos de inversión.

En los procesos que se pongan en marcha (por ejemplo, convocatorias públicas de ayudas y subvenciones) para la selección de los proyectos beneficiarios se deberán respetar los principios que han sido establecidos por las normas comunitarias, debiendo garantizar en todo momento un procedimiento que se caracterice por la transparencia y la libre concurrencia competitiva a la hora de acceder a las ayudas previstas.

Teniendo en cuenta el importante papel que va a desempeñar en la ejecución del Plan de Recuperación la colaboración público-privada, se ha procedido a adaptar el marco normativo que regula precisamente los instrumentos de colaboración público-privada creando una nueva figura que viene a facilitar dicha colaboración: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTEs).

También merece la pena destacar, en relación precisamente a lo que acabamos de mencionar, la aprobación de la *Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que*

*deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

El objeto de dicha Ley, tal y como se recoge en su art. 1 es ...*fijar las especialidades organizativas y de procedimiento necesarias para simplificar y agilizar la gestión presupuestaria y económica, los procedimientos de subvenciones y de ayudas, la contratación pública y el resto de actuaciones...* Para ello, entre cuestiones novedosas, destaca lo previsto en el art. 7.1, en virtud del cuál se declara automáticamente que todas las actuaciones y los procedimientos administrativos que comporten expedientes de gasto que deban financiarse con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU se les debe aplicar la tramitación de urgencia y el despacho prioritario, o la aprobación por el propio Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejera de Hacienda y Relaciones Exteriores, de unos modelos tipo de cláusulas o de pliegos de cláusulas administrativas, con el fin de agilizar y homogeneizar los procedimientos de contratación (art. 18.1). Pero volveremos a esta importante norma y su ulterior desarrollo reglamentario más adelante en este artículo.

Está previsto que este Plan movilice en nuestro país más de 140.000 millones de euros de inversión pública hasta 2026, apostando por una fuerte concentración de las inversiones y reformas en una primera fase, que comprendería el periodo 2021–2023 en el que actualmente nos encontramos, con el objetivo principal de impulsar la recuperación en el menor tiempo posible.

En consonancia con los propios pilares de Next Generation EU y el MRR, el Plan de Recuperación de nuestro país descansa en cuatro ejes transversales que se vertebran a su vez en 10 políticas palanca, dentro de las cuales se recogen treinta componentes, que permiten articular las inversiones y reformas del Plan:

- La transición ecológica.
- La transformación digital.
- La igualdad de género.
- La cohesión social y territorial.

El cuarto eje, como vemos, persigue potenciar la cohesión social y territorial de España, mediante un reforzamiento del Estado del bienestar asociado a una serie de políticas palanca que permiten introducir medidas específicas orientadas de manera transversal a abordar el reto demográfico y a ofrecer más y mejores oportunidades a las próximas generaciones.

Para poder poner los fondos a disposición de los agentes que se beneficiarán de los mismos, el Gobierno de España ha previsto dos vías principales a través de las que se canalizarán las ayudas vinculadas al Next Generation EU:

- **Planes Estratégicos de Recuperación y Transformación Económica (PERTEs).** Se trata de proyectos de carácter estratégico que tienen una gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española, con un alto componente de innovación y una fuerte presencia para su ejecución de la colaboración público-privada.
- **Nuevos programas y convocatorias que se irán aprobando semestralmente:** Una vez aprobados, estos programas serán gestionados bien por las Comunidades Autónomas o bien por las Entidades Locales y Ayuntamientos.

Llegados a este punto, resulta atractivo rescatar la importancia del contenido del Real Decreto-Ley 36/2020 de medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, que no es sólo de aplicación temporal para la ejecución de fondos europeos, sino que tiene implicaciones estructurales que afectan a normas básicas como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), en materia de convenios de colaboración o la modificación de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, por citar algunos ejemplos, y que sirvió de norma precursora a la Ley 4/2021.

Una novedad esencial para agilizar el desarrollo y la ejecución de los proyectos que aporta este R. D. L. es la apuesta por concentrar esfuerzos que combinen el liderazgo de lo público con la colaboración privada, contando para ello con un instrumento clave como es el PERTE, al que anteriormente hemos hecho referencia.

Estamos hablando de grandes proyectos (que movilicen múltiples recursos, no sólo públicos, sino también inversión privada), tructores, que tengan un alto componente de importantes soluciones innovadoras al sector económico que se trate, y que permitan sumar no solo a varios actores públicos, como decíamos, sino también privados (con especial mención a la pequeña y mediana empresa), a través fundamentalmente de figuras jurídicas como el Consorcio o la sociedad mixta, cuya estructura de gobernanza debe estar previamente definida antes de su propia constitución.

Mediante este R.D.L. se intenta dar respuesta a “viejas aspiraciones” de los empresarios, como la de utilizar para canalizar las distintas convocatorias una “ventanilla

única”, en forma de portal web único del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 36), que será un instrumento capaz de centralizar y canalizar la distribución de toda la información sobre el mismo a los distintos actores y agentes relacionados con el plan, facilitando las solicitudes y tramitación de trámites a los interesados.

De forma paralela, las Comunidades Autónomas han ido aprobando diferentes normas con el objetivo de mejorar la gestión de los fondos Next Generation, sobre todo en lo que concierne al control específico de los fondos provenientes del MRR, modificando, entre otros aspectos, el contenido de las leyes autonómicas sobre hacienda, contratación y subvenciones, como bien apunta María Valle Camacho<sup>19</sup>.

No debemos perder de vista, precisamente, que en el caso de nuestro país, hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas están configuradas como el nivel de gobierno que asume el principal protagonismo y la responsabilidad de puesta en marcha y desarrollo de los derechos sociales. Por ello, es importante garantizar la financiación necesaria para el sostenimiento de los derechos sociales de la ciudadanía. Esta reflexión aboca a un debate sobre el modelo de financiación autonómica actual que no procede al exceder el objeto del presente artículo.

Sin embargo, la llegada de fondos adicionales y en un volumen histórico a las Comunidades Autónomas vía Next Generation, supone una oportunidad única para cimentar un despliegue considerable de todos los derechos de la ciudadanía que “alimentan” el concepto de cohesión social.

En el caso de Andalucía, por ejemplo, su Estatuto de Autonomía, en su artículo 10, establece como unos de los objetivos básicos de dicha Comunidad Autónoma

*La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.*

Por otra parte, el art. 161 dispone que serán precisamente los poderes públicos andaluces los que orientarán su actuación a la consecución de la cohesión social y territorial, paralelamente al impulso de la actividad económica, a través de las distintas inversiones públicas que se realicen.

---

<sup>19</sup> VALLE CAMACHO, M. (2023), “La adaptación del ordenamiento jurídico español al instrumento de Recuperación de la Unión Europea «Next Generation EU»”, *Revista de Estudios Europeos*, volumen 81: 29–65.

Finalmente, en su art. 185, referida a la gestión de los fondos europeos, establece:

- 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía.*
- 2. Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables.*

En resumen, y una vez analizadas las competencias de los distintos niveles administrativos y territoriales de nuestro Estado, se infiere claramente que el papel de las Comunidades Autónomas va a ser fundamental para el incremento del grado de cohesión social de nuestro entorno más cercano a través de los fondos europeos.

## 5. Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto, resulta palmario y evidente que hay que completar una serie de pasos fundamentales que permitan a nuestro país avanzar en la idea de cohesión social, destacando principalmente los siguientes:

- a) Lograr la consecución de un Estado social pleno supone reconocer y proteger determinados derechos sociales que dotan de contenido jurídico la cohesión social, propiciando su inclusión al máximo nivel posible de protección en los textos constitucionales.
- b) Además del reconocimiento normativo anterior, se hace necesaria una institucionalización y el impulso, evaluación y financiación de políticas públicas que los hagan efectivo. La inclusión de la cohesión social como un eje del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es interesante, pero se trata de un paso tímido y coyuntural que debe ser consolidado con fuentes de financiación más estables. La apuesta decisiva por la cohesión social debe materializarse en una asignación de recursos efectiva y sostenible en el tiempo que permita implementar políticas eficientes para avanzar en la cohesión social de todos y cada uno de los territorios.

En el punto actual en el que nos encontramos, se hace necesario, como decíamos, optimizar los recursos y las herramientas de las que disponemos para poder incrementar el alcance de la cohesión social en nuestro territorio. Contamos con una oportunidad histórica en cuanto a financiación (no olvidemos la naturaleza extraordinaria de los fondos Next Generation) pero también es cierto que son cortos

los plazos de ejecución (en 2026 tienen que estar finalizadas todas las actuaciones). Tampoco debemos olvidar que los recursos económicos no se agotan con Next Generation, sino que ya también tenemos en marcha los fondos estructurales del nuevo Marco Comunitario 2021–2027, que también podrían destinarse a actuar en materia de cohesión social. A ello hay que unir la capacidad de respuesta desde la Administración para la ejecución de actuaciones, siempre más lenta que desde el sector privado.

A través de las convocatorias en régimen de concurrencia competitiva de subvenciones vinculadas a fondos Next Generation, se abre una ventana única para el fomento de la colaboración público–privada (en consonancia con el espíritu del Real Decreto–ley 36/2020) que nos permita poner en marcha los mejores proyectos, agilizar su ejecución y optimizar los recursos simplemente por el efecto multiplicador. A tal fin, sería muy interesante impulsar y fomentar tanto la colaboración público–privada (con la nueva e innovadora figura de la creación de Consorcios que recoge el propio Plan), a través del desarrollo de los PERTE’S, que permite crear estos Consorcios público–privados para la puesta en marcha de proyectos tractores. Además, sería una fórmula que permitiría incrementar el grado de participación de la sociedad en la gestión de lo público y, al mismo tiempo, subordinar la riqueza del país al interés general, en línea con lo previsto en el artículo 128.1 de nuestra Carta Magna. Podemos poner como ejemplos ya en marcha el PERTE del vehículo eléctrico y conectado (que prevé una nueva convocatoria para 2023 dotada con más de 3.000 millones de euros) o el PERTE agroalimentario, que cuenta con una previsión presupuestaria inicial de 1.800 millones de euros.

O también podría ser interesante apostar de manera más decidida por la ejecución de los fondos a través de la firma de Convenios de colaboración con otras Administraciones (destacando el papel de las administraciones locales, como entidades públicas más cercanas al territorio) o potenciando la compra pública innovadora, en la que nuestros agentes del conocimiento más importantes (las Universidades), tendrían un papel importante a desarrollar.

Por lo tanto, la realidad es que no nos encontramos ante un problema de falta de financiación, sino de déficit de estrategias sostenibles a corto, medio y largo plazo, y de proyectos que generen el suficiente impacto en el territorio.

En línea con lo anteriormente apuntado, una vía atractiva para el fomento de la cohesión social vía fondos Next Generation podría ser también (dentro de esa apuesta apuntada por aumentar la colaboración público–privada) la de dar una mayor relevancia en las sucesivas convocatorias de subvenciones que se vayan

aprobando a un actor y aliado fundamental para la mejora de las condiciones de vida de la población en general como es el tercer sector.

El tercer sector debe tener un papel relevante en la ejecución y desarrollo de los programas y proyectos vinculados a los fondos Next Generation EU. El propio Plan de Recuperación asigna al tercer sector y las empresas de economía social un papel clave en la recuperación económica europea. Todos los componentes en los que se estructura el plan tienen algún tipo de contenido social y casi un 50% tiene el contenido social como prioritario.

Por citar, ejemplos concretos, podemos destacar el componente 22: Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, que tiene una financiación de 2.492 millones de euros y el componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, dotado con 2.363 millones de euros.

Pero para garantizar mínimamente el éxito de las políticas públicas en pos del desarrollo de la cohesión social que se vayan a ejecutar en un determinado territorio, precisamente la dimensión territorial de las medidas a implementar, contextualizadas dentro de una estrategia que al mismo tiempo sirva para afrontar el reto demográfico (entendido como reto de la iniciativa pública para luchar contra el progresivo despoblamiento de nuestras zonas rurales), exige que sean dos conceptos (cohesión social y dimensión territorial) que deben ir indisolublemente aparejados y unidos, como con buen criterio se ha recogido en el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Centrándonos en el nuevo Marco Comunitario 2012–2027, una de las novedades, que aporta este nuevo escenario financiero es la puesta en marcha del Fondo de Recuperación y Apoyo a la Cohesión y los Territorios de Europa, dirigido específicamente a las ONG'S, que se inyectará a través de los fondos REACT-EU. Se trata de una nueva iniciativa que continúa y amplía las medidas aplicadas de respuesta y reparación de crisis que estarán disponibles además del resto de Fondos. Los fondos REACT-EU se inyectarán directamente en las Comunidades Autónomas, y podrán permitir a España obtener financiación adicional por importe de 12.400 millones. Esta descentralización administrativa de estos fondos europeos debe servir para ponerlos a disposición de políticas públicas que tengan impacto en el grado de cohesión social del territorio.

Volviendo al Plan de Recuperación y su ejecución, esta apuesta por el fomento de la ejecución de actuaciones recogidas en su seno que están relacionadas con la

cohesión social recibirían un importante impulso si se agilizará el desarrollo reglamentario y ejecutivo de la *Ley 4/2021, de 17 de diciembre*, al menos en aquellos aspectos que agilizarían la gestión de los fondos y flexibilizaran los requisitos para la participación del tercer sector en la gestión de proyectos, como puede ser la inclusión de cláusulas sociales tipo en los modelos de pliegos de contratación previstos en el art. 18, exigir capacitación y competencias profesionales en materia social a los Directores de los proyectos para la gestión de los fondos previstos en el art. 25, o definir y concretar la productividad vinculada al grado de cumplimiento de la ejecución de las ayudas directas a empresarios y profesionales que prevé la Disposición Adicional Segunda.

Pero el verdadero motor, a juicio de este autor y como conclusión final, que debe impulsar la efectiva llegada de los Fondos Next Generation a los territorios, garantizando así su mayor efectividad, sobre todo en lo que concierne al eje del Plan de Recuperación relacionado con la cohesión social y territorial, debe ser dotar de más protagonismo en la ejecución de los fondos a las Administraciones más pegadas al territorio, más cercanas al ciudadano, esto es, los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales. Debería aumentarse su grado de participación en la gestión de los fondos, más aún del que se ha reflejado vía Presupuestos Generales del Estado para la gestión de fondos Next Generation en los dos últimos ejercicios presupuestarios (1.489 millones de euros sobre un total de 10.793 millones de euros en 2021, por ejemplo).

Instrumentos como la Mesa nacional Técnica de Diputaciones<sup>20</sup> deben ser puestos en valor y al servicio de estos Fondos. El R.D.L. 36/2020 anteriormente mencionado no lo impide, y debe ser un elemento de complementariedad crucial que debe ser aprovechado por el Gobierno de España, teniendo en cuenta la experiencia en gestión de fondos europeos y solvencia técnica demostradas por dichas entidades locales (sobre todo en el caso de las Diputaciones Provinciales), y además podría servir como una experiencia positiva que coadyudaría al arranque del nuevo Marco Comunitario 2021–2027, que también, como sabemos, hay que ejecutar (y ya vamos tarde).

Se trata de administraciones cercanas, que conocen perfectamente las necesidades del territorio, e incluso cuentan ya con proyectos transformadores en cartera. Para impulsar estos proyectos, también podría ser aconsejable utilizar con mayor profusión la vía recogida en el propio R.D.L. 36/2020 (más concretamente, en

---

<sup>20</sup> Vid. PAZOS VIDAL, S. "El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales", *Anuario de Derecho Municipal* 2020, 14, p. 28.

su art. 62) de la concesión de subvenciones a través de procesos de concurrencia no competitiva (como ya se ha hecho en determinadas convocatorias dirigidas exclusivamente a Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, como la publicada por la Orden TER/836/2022, de 29 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales). Lógicamente, tendría que realizarse a través de convocatorias que versen sobre materias de competencia municipal, y que al mismo tiempo garanticen importantes derechos sociales a sus vecinos, como pueden ser la rehabilitación de viviendas para alquileres sociales o la mejora de la prestación de servicios públicos a través del desarrollo de la Administración Electrónica, por citar algunos ejemplos.

La mayor cercanía posible entre la génesis y ejecución de los proyectos (Administración Local) con los destinatarios últimos de sus medidas (ciudadanos): ese sería el mejor camino para aumentar el grado de cohesión social en nuestro país a través de la ejecución de la financiación extraordinaria que supone los fondos Next Generation, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de nuestro país.

Llegados a este punto, podría ser interesante también abordar la implementación de políticas públicas estratégicas y específicas de transformación digital como herramienta que contribuya al pleno desarrollo social del individuo y del entorno en el que se mueve (que permitiría un mayor desarrollo del contenido esencial de la Carta de Derechos Digitales, recientemente aprobada por el Gobierno de España y que supone un nivel más de protección de los derechos de los ciudadanos a los reconocidos en la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre*, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), como instrumento para incrementar la plenitud de disfrute de derechos a través de las nuevas tecnologías. Pero esta es otra cuestión que quizás aborde desde un nuevo artículo...

## Referencias bibliográficas

AGUDO ZAMORA, M. (2013), "Reforma constitucional y cohesión social europea", *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 8, pp. 47-65.

AGUDO ZAMORA, M. y RODRÍGUEZ, A. M. (2016), *Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado Social: de la ordenación contingente a la organización*

*consciente del bienestar*. Colección Actualidad (Centro de Estudios Andaluces), ISSN1699-8294, n.º 74.

BARBA, C. (2011), "Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina," en C. BARBA y N. COHEN (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

BERGER-SCHMITT, R. (2000), "Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement", EuReporting Working Paper 14. Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology.

BERNAD, P. (1999), *Social Cohesion: A Critique*, CPRN Discussion Paper nº F109, diciembre. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

CARRON, A. V. y BRAWLEY, L. R. (2000), "Cohesion: Conceptual and measurement issues", *Small group research*, 31(1), pp. 89-106.

COMTE, A. (1980), *Discurso sobre el espíritu positivo*, versión y prólogo de Julián MARÍAS. Madrid: Alianza Ed.

— (2007), *Discurso sobre el espíritu positivo*. Madrid: Alianza Ed.

CONSEJO EUROPEO (2000), *Estrategia para la Cohesión Social*, Lisboa, 23-24 marzo.

DURKHEIM, E. (1987), *La división del trabajo social*. Madrid: AKAL.

FONT GALÁN, J. I. (2014), "Apogeo de racionalidad económica y disenso constitucional. Una reflexión constitucional", en *Revista de Fomento Social*, nº 275.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Madrid, junio.

—, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)*.

—, *Plan España Digital 2025*.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A. (2016), "La accesibilidad, la cohesión y la integración social", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 39, mayo.

IGLESIAS REY, P. (2021), "Ideas sólidas en términos legales para atraer fondos de recuperación europeos: Next Generation EU", *Revista Gallega de Administraciones Públicas*, nº 61, enero-junio.

JENSON, J. (1998), *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Gatineau (Québec): Strategic Research and Analysis Directorate.

KEARNS, A. y FORREST, R. (2000), "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance", *Urban Studies*, vol. 37, núm. 5-6.

LOCKWOOD, D. (1976), "Social Integration and System Integration", en G. K. ZOLLICHAN y W. HIRSCH (eds.), *Social Change Explorations, Diagnosis and Conjectures*. Nueva York: J. Wiley.

MONEREO PÉREZ, J. L. (1996), *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.

— (2022), "Inclusión social, división del trabajo y sistema democrático: Una reflexión sobre la teoría social de Durkheim", *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, nº 4, abril – noviembre.

MORA SALAS, M. (2015), *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, noviembre, México.

PARSONS, T. (1984), *La estructura de la acción social*. Madrid: Guadarrama.

PAZOS VIDAL, S. (2020), "El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales", *Anuario de Derecho Municipal*, 14.

PÉREZ YRUELA, M. (2012), *El modelo de cohesión social en Europa*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA/CSIC).

SOJO, A. (2018), *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada*, Serie aprendizajes en cohesión social, Colección Eurososial nº 1. Madrid.

VALLE CAMACHO, M. (2023), "La adaptación del ordenamiento jurídico español al instrumento de Recuperación de la Unión Europea «Next Generation EU»", *Revista de Estudios Europeos*, vol. 81, pp. 29-65.



# Promotio Iustitiae

Secretariado para la Justicia Social y la Ecología (SJES), Curia General de la Compañía de Jesús, Roma - Italia

## Minería: ¿Bonanza o ruina?



## ESTUDIOS

---

### Cooperación Descentralizada: los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local

María de los Ángeles Riedel Martínez<sup>1</sup>

**Resumen:** Se han presentado transformaciones del sistema internacional y al interior de los Estados que favorecieron una mayor participación de los gobiernos locales en la cooperación internacional al desarrollo. La cooperación descentralizada se sitúa como una herramienta novedosa para impulsar políticas de desarrollo local e insertar a los territorios en la gobernanza global. Por ello, el artículo busca identificar los mecanismos de institucionalización y coordinación multinivel de la cooperación descentralizada de Medellín y Barranquilla. Mediante una revisión documental se encontró que estas administraciones locales han avanzado en sus estrategias de internacionalización y gestión de la cooperación a través de la adecuación de sus marcos normativos, la creación de oficinas de relaciones internacionales, la firma de hermanamientos y la adhesión a redes multilaterales de ciudades. Se reconoce, a su vez, la persistencia de retos en la alineación y coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo a nivel local, nacional e internacional.

**Palabras clave:** *Cooperación Descentralizada, Cooperación Internacional al Desarrollo, Gobiernos locales, Gobernanza Global, Barranquilla, Medellín.*

**Fecha de recepción:** 11 de junio de 2023.

**Fecha de admisión:** 27 de septiembre de 2023.

---

<sup>1</sup> <https://orcid.org/0009-0009-2959-5988>, [marriedel2003@gmail.com](mailto:marriedel2003@gmail.com).

### **Decentralized Cooperation: subnational governments in the promotion of local development**

**Abstract:** There have been transformations in the international system and within States that have favored greater participation of local governments in international development cooperation. Decentralized cooperation has become a novel tool for promoting local development policies and inserting territories into global governance. Therefore, this article seeks to identify the mechanisms of institutionalization and multilevel coordination of decentralized cooperation in Medellín and Barranquilla. Through a documentary review, it was found that these local administrations have advanced in their internationalization and cooperation management strategies through the adaptation of their regulatory frameworks, the creation of international relations offices, the signing of twinning agreements and the adhesion to multilateral networks of cities. At the same time, the persistence of challenges in the alignment and coherence of development cooperation policies at the local, national and international levels is recognized.

**Keywords:** *Decentralized Cooperation, International Development Cooperation, Local Governments, Global Governance, Barranquilla, Medellín.*

### **Coopération décentralisée: les gouvernements sub-nationaux dans la promotion du développement local.**

**Résumé:** Le système international et les États ont connu des transformations qui ont favorisé une plus grande participation des gouvernements locaux à la coopération internationale au développement. La coopération décentralisée est un nouvel outil de promotion des politiques de développement local et d'insertion des territoires dans la gouvernance mondiale. Pour cette raison, l'article cherche à identifier les mécanismes d'institutionnalisation et de coordination multi-niveau de la coopération décentralisée à Medellín et Barranquilla. Une revue documentaire a permis de constater que ces administrations locales ont avancé dans leurs stratégies d'internationalisation et de gestion de la coopération à travers l'adaptation de leurs cadres réglementaires, la création de bureaux de relations internationales, la signature d'accords de jumelage et l'adhésion à des réseaux multilatéraux de villes. En même temps, la persistance des défis dans l'alignement et la cohérence des politiques de coopération au développement aux niveaux local, national et international est reconnue.

**Mots clé:** *Coopération décentralisée, Coopération internationale au développement, Gouvernements locaux, Gouvernance mondiale, Barranquilla, Medellín.*

## **I. Introducción**

Con la entrada del siglo XXI, el sistema internacional ha atravesado transformaciones que permiten repensar el sistema de cooperación internacional. De esta manera, nuevas modalidades de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) cobran mayor relevancia, como la Cooperación Sur-Sur (CSS), la Cooperación Triangular (CTr) y la Cooperación Descentralizada (CD), siendo esta última el foco

de la investigación. La proliferación de la CD ha estado enmarcada en fenómenos internacionales que favorecieron un cambio en el paradigma de la CID, entre ellos: 1) la multiplicación y diversificación de actores internacionales, 2) la ampliación de los temas en la agenda global y 3) la difusa separación entre lo internacional y lo doméstico. Fenómenos internos del Estado como la democratización y la descentralización desempeñaron un rol crucial en la ganancia de autonomía de los gobiernos locales para la implementación de iniciativas de CD.

En primer lugar, el paradigma de CID poseía una connotación estado-céntrica y jerárquica. Esta se gestionaba desde el gobierno central del Estado-nación, relegando la actividad de otros actores. Por ejemplo, Ojeda (2020) argumenta que una de las principales críticas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue “el excesivo protagonismo de los Estados en la implementación de la agenda en detrimento de otros actores y agentes del desarrollo” (p. 11). Por ello, las iniciativas de CID requieren de la inclusión de un universo de actores más diverso y complejo, incluyendo los “entes subestatales, organismos internacionales, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil” (Hourcade, 2011, p. 56). Por lo tanto, en la presente investigación se entenderá por CID como una coordinación de políticas públicas entre los actores del sistema internacional para fomentar el desarrollo humano en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Agudelo y Missaglia, como se citó en Tassara, 2016).

En segundo lugar, se evidencia una expansión en la agenda global. Anteriormente, los asuntos abordados por los actores internacionales, principalmente por los Estados, poseían un carácter jerarquizado, situando en la cúspide los asuntos militares y de defensa propios de la “Alta Política” (Ponce, 2011, p. 19). No obstante, la agenda internacional se ha diversificado de manera que áreas de la “Baja Política” de ámbitos como el “económico, tecnológico, social, humano, etcétera” (Ponce, 2011, p. 19) han cobrado mayor relevancia en la escena global. Asimismo, Hourcade (2011) asevera que existen problemáticas que no pueden ser solucionadas de forma unilateral. Por ende, se requiere de la cooperación de actores de diversa naturaleza para dar respuesta a fenómenos complejos como la preservación del medio ambiente,

*la erradicación de la pobreza, la promoción de los derechos humanos, la política energética, la igualdad de género, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el control de flujos migratorios y la promoción del desarrollo económico (p. 55).*

En tercer lugar, autores como Hourcade (2011), Ponce (2011) y Cathey y Zamora (2019) aseguran que se ha difuminado la separación entre lo internacional y lo doméstico. De acuerdo con Hourcade (2011), existe una interconexión entre los

procesos domésticos e internacionales, desdibujando la distinción entre estas dimensiones. Como consecuencia, se produce un vínculo entre la política exterior y la política doméstica en la medida en que se otorga mayor relevancia internacional a temáticas que solían enmarcarse en la competencia nacional o subnacional (Ponce, 2011). De esta manera, la CD representa una herramienta que le permite a los actores subestatales “interactuar entre iguales y poder legitimarse fuera de las fronteras nacionales” (Niño, 2011, p. 90) para atender fenómenos de naturaleza dual.

En cuarto lugar, al interior del Estado se han presentado reformas que favorecieron la autonomía de los gobiernos locales para potenciar su inserción internacional. Por ejemplo, Gómez y Sanahuja (1999) plantean que tanto en los países desarrollados como en los países en vía de desarrollo se han presentado “procesos de descentralización administrativa (...) que han fortalecido el papel de los entes locales y regionales en el desarrollo” (p. 209). La descentralización ocasionó una cesión de poderes, competencias, compromisos y recursos hacia los entes subestatales (Hourcade, 2011). De esta manera, la extensión de las capacidades de los gobiernos locales les ha permitido proyectarse internacionalmente (Ponce, 2011) y contribuir en el alcance de las metas de desarrollo local, regional y nacional (Enríquez, 2019).

Finalmente, estos procesos internacionales e internos muestran la complejización de la CID por lo que es pertinente identificar los mecanismos usados para coordinar la acción entre los múltiples actores involucrados. Labaien y Unceta (2015) plantean que una de las críticas que se realiza a la CD es la tendencia a “la descoordinación y la duplicidad de esfuerzos orientados en la misma dirección” (p. 16). En este sentido, se debe situar en el centro de la discusión la consolidación de mecanismos de coordinación institucional que faciliten el diálogo y la colaboración entre los distintos niveles de gobierno al momento de desarrollar las iniciativas de CD.

Este análisis es relevante puesto que se reconoce la existencia de lagunas teóricas en el estudio de la CD. Corredor (2016) la concibe como una modalidad poco conocida y, por ende, poco utilizada. No obstante, reconoce su potencial en la promoción del desarrollo local. Esta modalidad supone “una práctica social e institucional en permanente evolución” (Labaien y Unceta, 2015, p. 8) y, por ende, posee un impacto significativo en la realidad social. Por lo que es necesario avanzar en su institucionalización para potenciar su impacto en el desarrollo local de los territorios.

Colombia no ha sido ajena a estos fenómenos. Por el contrario, las ciudades colombianas “juegan un papel destacado en los procesos de toma de decisiones”,

demostrando “un cambio intrínseco en el posicionamiento de las mismas frente a cuestiones antes reservadas al ámbito puramente estatal” (Corredor, 2016, p. 26). Por consiguiente, el artículo busca identificar los mecanismos de coordinación multinivel e institucionalización de la cooperación al desarrollo descentralizada implementados por las administraciones locales de Barranquilla y Medellín.

Se plantea el estudio de estas ciudades ya que han realizado esfuerzos en el fortalecimiento de sus estrategias de proyección internacional mediante mecanismos como la creación de oficinas para gestionar la cooperación, la firma de hermanamientos con otros gobiernos locales y la adhesión a redes multilaterales de ciudades. Medellín ha sido pionera en Colombia en los procesos de internacionalización. Barranquilla, por su parte, ha fortalecido su proyección exterior en los últimos 3 años. Consecuentemente, el análisis de estos dos casos permite, a su vez, identificar buenas prácticas en materia de cooperación que potencialmente podrían ser replicadas en otros territorios.

Para ello, se abordará el marco teórico que sustenta al estudio de la CD mediante el análisis de la Teoría de la Interdependencia Compleja y la teoría de la descentralización en América Latina. Posteriormente, se revisará sucintamente el marco internacional y nacional que favoreció la ganancia de autonomía de las administraciones locales para llevar a cabo iniciativas de CD. En siguiente lugar, se revisará el concepto de Gobernanza Global multinivel y los mecanismos de coordinación existentes para la gestión de la CD en los casos de Barranquilla y Medellín. Finalmente, se explorará la alineación de las estrategias de CID a nivel internacional, nacional y local.

## 2. Metodología

La metodología de la presente investigación corresponde a un estudio de caso de Barranquilla y Medellín, ciudades colombianas que han avanzado en sus estrategias de proyección internacional. En ambos casos se analizan los mecanismos institucionales que han adoptado estos gobiernos locales para la gestión y coordinación de sus iniciativas de CD. Se evalúa, desde un enfoque comparativo, los avances de cada ciudad en el ámbito de la CD y los desafíos persistentes en la coordinación multinivel de estas estrategias.

Para ello, se hace uso de datos provenientes de fuentes secundarias extraídos a partir de una revisión de artículos científicos indexados en revistas de Relaciones

Internacionales y disciplinas afines; libros de expertos en cooperación internacional y desarrollo; documentos de trabajo y reportes e informes de organismos internacionales que aborden el área de CD. Esta revisión funciona como insumo para la construcción de un marco teórico que sustenta el fenómeno a estudiar.

Adicionalmente, se revisan documentos específicos del caso colombiano y las dos ciudades objeto de análisis. Las principales fuentes de datos utilizadas son reportes y noticias disponibles en el sitio web de la Alcaldía de Barranquilla, la Alcaldía de Medellín y sus respectivas dependencias. A su vez, se realiza una revisión de documentos gubernamentales como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Pacto por Colombia, Pacto por la equidad 2018–2022; la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019–2022 y los planes locales de desarrollo Medellín Futuro 2020–2023 y Soy Barranquilla 2018–2023.

### **3. Desarrollo**

#### *3.1. La Teoría de la Interdependencia Compleja y la teoría de la descentralización en el estudio de la Cooperación Descentralizada*

El estudio de la Cooperación Internacional en la disciplina de las RR. II. se enmarca en la Teoría de la Interdependencia Compleja propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye, teóricos del institucionalismo neoliberal. La interdependencia compleja se define como la situación donde los costos de las transacciones entre los actores del sistema internacional son recíprocos, a pesar de no ser necesariamente simétricos (Ripoll, 2007). Keohane y Nye (2012) señalan tres características principales de la interdependencia: 1) existen canales interestatales, transgubernamentales y transnacionales que conectan a distintas sociedades; 2) no existe una jerarquía entre los temas de la agenda global y varias “cuestiones surgen de lo que solía considerarse política interna, y la distinción entre las cuestiones internas y externas se vuelve borrosa” (p. 20) y 3) los Estados se abstienen de usar la fuerza militar en las regiones o temas donde predomina la interdependencia compleja.

En adición, esta aproximación teórica plantea que las fuerzas económicas también son determinantes en la política internacional, concibe a las instituciones y regímenes internacionales como herramientas pacificadoras y a la cooperación como un juego donde todos los actores que participan obtienen ganancias (Ripoll, 2007). Entonces, desde la perspectiva institucionalista, la “cooperación se funda

en la complementariedad de intereses entre los agentes internos y externos que intervienen en ella” (Jiménez, 2003, p. 136). Asimismo, suponen que existen canales que vinculan a las sociedades entre sí y conciben al Estado como un ente fragmentado que “está compuesto por diversas agencias, ministerios y órganos que se relacionan con sus pares de otros Estados, estableciéndose relaciones a distintos niveles” (Hourcade, 2011, pp. 53–54). Por lo que es un marco para el análisis de la modalidad descentralizada de la CID.

Además de las particularidades del sistema internacional que favorecen una mayor participación de los entes subnacionales, es necesario rescatar el papel de la descentralización y la democratización en la ganancia de autonomía y agencia de estos actores. En un documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se explica cómo la crisis del centralismo en América Latina facilita la transición a un paradigma descentralizado que otorga mayores competencias a los gobiernos locales (Finot, 2001). El aumento del endeudamiento público se tradujo en un déficit en las empresas públicas y los fondos provenientes de la deuda no fueron invertidos adecuadamente debido a la prevalencia de la corrupción (Finot, 2001). La crisis del centralismo se acentuó por la crisis de la deuda de la década de 1980 en la que se redujo la inversión, el crecimiento, el empleo y el gasto público y con ello, la inversión social (Finot, 2001). Consecuentemente, fue necesario “transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales” (Finot, 2001, p. 14).

En América Latina, Finot (2001) plantea que la descentralización favoreció la democratización en una región asestada por dictaduras militares en la segunda mitad del siglo XX. De esta manera, se da origen a un paradigma basado en “la complementariedad entre los sectores privado, social y público” (p. 16) puesto que permite: 1) adecuar la provisión de servicios públicos a las particularidades territoriales; 2) reducir las presiones en la administración pública y 3) aumentar la participación ciudadana en la distribución y control del gasto público. En este sentido, la descentralización permite la adopción de un sistema de redistribución que permita a los territorios generar políticas para reducir la pobreza y favorece la gobernabilidad democrática mediante la “participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción” (Finot, 2001, p. 16).

Bajo estos dos marcos teóricos, se presentan las condiciones favorables para una mayor actividad de los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local mediante el diálogo y las alianzas con actores de diversa naturaleza. De esta manera, la CD se plantea como una herramienta que permitirá a los territorios perseguir sus metas de desarrollo a partir de alianzas multiactor y multinivel. Los

antecedentes de esta modalidad son tan antiguos como la CID misma, que se trazan desde el final de la Segunda Guerra Mundial (OECD, 2019). Sin embargo, esta modalidad gana protagonismo en el escenario internacional desde la década de los 90 (Gómez y Sanahuja, 1999). Este fenómeno responde al contexto histórico del fin de la guerra fría donde “surge un nuevo sistema multipolar, globalizado e interdependiente, en el que se desdibujaría la clásica distinción entre lo interno y lo externo” (Hourcade, 2011, p. 55).

No obstante, aún no se ha alcanzado un consenso sobre la definición de esta modalidad. Uno de los principales debates es el nivel abarcativo de la CD, estableciéndose una visión amplia y otra restringida del concepto. Por un lado, en su connotación amplia, la cooperación descentralizada comprende las acciones de promoción del desarrollo que llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil (como ONGs y fundaciones) y/o entes subnacionales (como municipios y otros gobiernos locales) (Gómez y Sanahuja, 1999; Hourcade, 2011).

Por otro lado, las visiones restringidas limitan la CD a las iniciativas de CID llevadas a cabo desde los gobiernos locales. En el marco internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) (2019) concibe a la CD como la ayuda proporcionada por una entidad pública distinta al gobierno central, es decir, la cooperación y financiación que un gobierno local le proporciona a un socio para el avance en los objetivos de la Agenda 2030.

En el marco regional, el Observatorio de Cooperación Descentralizada, un organismo que estudia la implementación de esta modalidad entre la Unión Europea y América Latina, propone el concepto de “Cooperación Descentralizada Pública”, que hace referencia a

*aquella cooperación en la que los agentes públicos descentralizados tienen un papel central en la programación, promoción y gestión de las acciones, sin depender del Estado central o de organismos multilaterales (DÍAZ, 2014, p. 35).*

En el marco nacional, la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) de Colombia (como se citó en PIFCS, 2016) sugiere la siguiente definición de CD:

*Es el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados (p. 40).*

Esta definición acota las acciones de la CD a aquellas dirigidas por los entes subestatales, pero reconoce la participación y colaboración de distintos actores en el desarrollo de estas iniciativas.

A su vez, es necesario destacar que la CD es parte de un proceso más amplio y complejo: la internacionalización de las entidades locales. La internacionalización hace referencia a “la participación activa del territorio en el sistema internacional de desarrollo” (Federación Colombiana de Municipios, s.f.). La internacionalización local busca la promoción internacional del territorio y el aumento del turismo, inversión y comercio y, por lo tanto, no se limita al ámbito de la CD y la gestión de proyectos de desarrollo (Federación Colombiana de Municipios, s.f.).

### *3.2. Transformaciones del sistema internacional*

Uno de los principales cambios que experimentó el sistema internacional es la diversificación de temas de la agenda, ejemplificado en el postulado 2 de la Teoría de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye. Es decir, gracias a la interdependencia compleja, temas que solían ser exclusivos a la competencia nacional, regional o local comienzan a ser incorporados a la agenda internacional, haciendo más difusa la separación entre estas esferas (Ponce, 2011).

La globalización ha contribuido a la profundización de las interacciones entre la dimensión doméstica y la internacional. De acuerdo con Betancur (2016), esta corresponde a “un proceso en el cual las relaciones sobrepasan las fronteras, relacionando territorios lejanos y condicionando los hechos locales a las realidades internacionales” (p. 23). Por consiguiente, temas más diversos y complejos, que tienen implicaciones transfronterizas, deben ser abordados mediante la colaboración entre actores de diversa naturaleza (Hourcade, 2011).

Adicionalmente, se evidencia que el proceso de globalización no sólo ha tenido incidencia en la ampliación de la agenda internacional, sino que también ha favorecido la multiplicación y diversificación de los actores que participan en el sistema de cooperación. Es decir, el Estado deja de ser el único actor que incide en el escenario internacional, y otros entes empiezan a adquirir mayor relevancia. Asimismo, desde los postulados del institucionalismo, el Estado no es un actor unitario, sino un ente fragmentado y descentralizado (Jiménez, 2003). Por lo que sus entes subestatales también cuentan con capacidades para proyectarse a nivel internacional.

A su vez, la globalización ha generado presiones que sobrepasan las capacidades estatales, por lo que los gobiernos subestatales comienzan a desempeñar funciones que solían ser exclusivas del gobierno central (Betancur, 2016; Tuirán, 2016 y Enríquez, 2019). Las interacciones a múltiples niveles (local, nacional, regional e internacional) se han intensificado y; por ende, los entes subestatales hacen uso de la acción internacional para “adaptar sus instituciones y sus agendas a las presiones de la globalización” (Betancur, 2016, p. 28). Es decir, los gobiernos no centrales han hecho uso de herramientas como la CD para enfrentar los retos de desarrollo planteados por la globalización, demandando una mayor descentralización y cesión de competencias.

A su vez, la CD estaba asociada con el paradigma paternalista y asistencialista de la CID y, por ello, era entendida como una herramienta del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) donde se prioriza la agenda del donante y priman las relaciones de verticalidad (Grandas, 2010). No obstante, se presenta un cambio de paradigma que aboga por relaciones más horizontales y recíprocas, basadas en el diálogo y en la colaboración multiactor y multinivel (Grandas, 2010). La CD adquiere, entonces, un carácter transformador pues promueve la participación ciudadana, “percibe las necesidades de la población y contribuye al fortalecimiento de la democracia y a los procesos descentralizadores que han dado mayor autonomía y poder a los entes locales, considerados como parte importante de un proceso de desarrollo” (Grandas, 2010, p. 53). Desde América Latina, por ejemplo, se hace un llamado a un sistema de cooperación al desarrollo renovado, que fomente una transición justa e inclusiva, favoreciendo otros modelos de asociación como la CSS y CTr (CEPAL, 2023).

### *3.3. Transformaciones al interior del Estado*

Los entes subestatales también han ganado relevancia en la cooperación descentralizada gracias a cambios al interior del Estado. En la literatura se identifican dos procesos que han favorecido la proyección internacional de las administraciones locales: la democratización y la descentralización. Por un lado, Cathey y Zamora (2016) señalan que, desde los años 80, se precipitó un proceso de redemocratización en América Latina que favoreció la participación de otras voces a nivel subnacional. En la región se consolidaron marcos jurídicos que “permitieron la escogencia de los gobernantes regionales y locales, fortalecieron la participación ciudadana y afirmaron la autonomía local como instrumento catalizador para el cambio” (Téllez, 2011, p. 31). Por ende, este contexto favoreció el posicionamiento de los actores locales en el plano internacional (Cathey y Zamora, 2016).

Por otro lado, la descentralización administrativa amplió las competencias de las administraciones locales en la medida que se presentó una progresiva cesión de facultades, recursos y capacidad de decisión desde el centro hacia los gobiernos locales (Hourcade, 2011). De esta manera, los entes subestatales cuentan con un mayor margen de acción para proyectar sus actividades a nivel internacional, no con el fin de acaparar funciones propias del Estado, sino para darle una respuesta más efectiva a retos particulares de su territorio (Ponce, 2011). Por lo tanto, “la descentralización no es necesariamente un debilitamiento, per se, del Estado central ni de la identidad nacional, sino un proceso que puede ser complementario” (Niño, 2011, p. 28). De esta manera, de acuerdo con Grandas y Prado (2017), se evidencia un “poder glocal” donde los territorios tienen la capacidad de responder a retos de desarrollo que surgen en el escenario global.

En el caso colombiano, la CD se desarrolla a partir del proceso de descentralización y democratización promovido por la Constitución Política de 1991 (Corredor, 2016). En la Carta Magna se establece que Colombia es un Estado unitario descentralizado cuyas entidades territoriales gozan de autonomía y tienen la responsabilidad de promover el desarrollo de sus territorios (Grandas y Prado, 2017). A su vez, en el contexto de la liberalización económica y la adopción de enfoques participativos, se fortaleció el ámbito local para insertarse de forma satisfactoria en la globalización e incentivar la participación de la sociedad civil en la promoción del desarrollo local (Corredor, 2016).

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002), la descentralización en Colombia tenía como objeto principal “aumentar la legitimidad y gobernabilidad del Estado” (p. 38) mediante el mejoramiento en la provisión de servicios públicos en términos de calidad y cobertura, el aumento de la equidad entre los territorios, el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa, el incremento del esfuerzo fiscal y la mejora en la gestión administrativa. Los mecanismos utilizados para llevar a cabo este proceso de descentralización en Colombia fueron el reparto de responsabilidades entre los niveles de gobierno, la asignación de recursos a las entidades locales, la elección popular de los gobiernos locales, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de los entes subestatales, el monitoreo y evaluación del uso de los recursos y la coordinación multinivel (DNP, 2002).

### 3.4. Gobernanza Global multinivel y mecanismos de coordinación

Desde el institucionalismo neoliberal y la teoría de la interdependencia compleja, diversos actores como entidades nacionales, subnacionales e internacionales participan en el sistema de cooperación internacional (Grandas y Prado, 2017). De acuerdo con Serra (2008), los organismos internacionales multilaterales, las organizaciones no gubernamentales, los Estados y sus distintos niveles de organización subestatal participan y se complementan en las iniciativas de CID. Por lo tanto, es crucial desarrollar un modelo que integre a los diversos actores involucrados en la CD en condiciones de igualdad para favorecer una gobernanza local, nacional y global (Serra, 2008). En este sentido, se requiere la creación de una arquitectura institucional que respalde las iniciativas de cooperación y que establezca reglas de coordinación entre los actores involucrados (Grandas y Prado, 2017).

En este contexto, surge un concepto que permite comprender el desenvolvimiento de las interacciones multiactor y multinivel en la cooperación internacional: la gobernanza multinivel. Lara y Cerqueira (2017) aseguran que, desde el enfoque de la gobernanza global multinivel, distintos actores, estatales y no estatales, interactúan entre niveles, permitiéndole a entidades locales como las ciudades insertarse en el escenario internacional. De esta manera, Oddone (como se citó en Lara y Cerqueira, 2017) concibe a la gobernanza multinivel como “un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, caracterizada por un mayor grado de cooperación, interacción y toma de decisiones” (p. 59) entre entidades estatales y no estatales a nivel local, nacional e internacional. Por consiguiente, un modelo de gobernanza horizontal e inclusivo requiere de mecanismos institucionales capaces de coordinar la acción de los diferentes actores involucrados.

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), “la gobernanza responsable, inclusiva y eficaz sustenta el desarrollo sostenible” (p. 2) y, por ende, es vital para el alcance de la Agenda 2030. A su vez, resalta el papel desempeñado por los gobiernos locales en la promoción del desarrollo humano de su población debido a que los sistemas de gobernanza local permiten que las demandas de la ciudadanía sean escuchadas y, a su vez, son los principales responsables de la provisión de servicios públicos vitales para el bienestar de la comunidad (PNUD, 2022). De esta manera, el logro de las metas de desarrollo se fundamenta en “una mayor colaboración entre todas las esferas de gobierno y entre las partes interesadas. La Agenda 2030 considera que los gobiernos locales son actores clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (PNUD, 2022, p. 2).

En el caso de la CD, esta puede desarrollarse de forma informal y *ad hoc* o llevarse a cabo de manera institucionalizada y coordinada. En el primer caso, Lara y Cerqueira (2017) aseguran que los gobiernos locales pueden ejecutar actividades a nivel internacional sin una planificación previa que enmarque su estrategia de internacionalización. Por ejemplo, las ciudades pueden establecer vínculos efímeros con otra ciudad con proyectos de cooperación particulares que tienen una fecha de inicio y fin establecida; así como proyectos conjuntos entre ciudades con actividades concretas (Hourcade, 2011).

Por otro lado, puede establecerse una “Cooperación Internacional Descentralizada Institucionalizada, en la medida en que existe una actividad normada por reglas y protocolos, que trascienden la costumbre” (Mesa et al., 2014, p. 6). Como consecuencia, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCS) (2016) asegura que cuando existen mecanismos de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subestatales, se genera “una cooperación descentralizada más dinámica y eficiente” (p. 49).

Como resultado, se hace necesario analizar qué instrumentos pueden ser utilizados por los gobiernos locales para fomentar la coordinación institucional multinivel y multiactor en los escenarios de CD. De acuerdo con Grandas y Prado (2017), la institucionalización de la cooperación ayuda a disminuir la incertidumbre y la desconfianza entre los actores involucrados, favorece la continuidad de sus relaciones y promueve el compromiso y la transparencia en sus actividades. Adicionalmente a la institucionalización, debe existir una coordinación y alineación de prioridades entre los diferentes niveles de gobierno. Es decir, las iniciativas de CD deben ser coherentes con las prioridades nacionales en materia de cooperación para aumentar su impacto y eficacia y evitar esfuerzos duplicados. Por lo tanto, “es necesario establecer mecanismos de coordinación que permitan a los gobiernos subnacionales sumarse a las estrategias que fijan los gobiernos centrales” (PIFCS, 2016, p. 47).

### 3.5. Caso Medellín y Barranquilla

En este caso, se revisan algunos mecanismos de coordinación e institucionalización de la CD en los casos de Barranquilla y Medellín como la creación de oficinas de cooperación adscritas a la administración local, la firma de hermanamientos con otros entes subestatales y la adhesión a redes internacionales de ciudad. En la tabla 1 se presenta una comparación de estos aspectos entre Barranquilla y Medellín. Posteriormente, estos mecanismos son descritos con más detalle para cada ciudad.

**TABLA 1: Comparación de mecanismos de coordinación e institucionalización de la CD en Barranquilla y Medellín**

MECANISMOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL MULTINIVEL EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA					
Mecanismos		Barranquilla		Medellín	
¿Existe una oficina de cooperación?	Sí/fecha	SI	2020	SI	2001
Nombre de la oficina (si existe)		Oficina de Relaciones Internacionales		Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín	
¿Han firmado hermanamientos?		SI		SI	
Número de hermanamientos firmados		11		27	
Fecha firma de hermanamientos	Más antiguo	2001		1981	
	Más reciente	2022		2019	
¿Se han adherido a redes de ciudad?		SI		SI	
Número de redes de ciudad		9		13	
¿Cuentan con alguna red de ciudad en común?		NO		NO	

Fuente: Elaboración propia.

### 3.5.1. Oficinas de cooperación internacional

En el caso colombiano, se cuenta con una entidad central que dirige la cooperación internacional: la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), pero no existe una entidad particular que regule la cooperación descentralizada (PIFCS, 2016). No obstante, se cuenta con un marco normativo que guía a los gobiernos locales en la gestión de la CD que se establece en el Decreto 4152 de 2011, el cual creó y estableció las funciones de la APC, entre ellas: “promover, gestionar y facilitar las acciones de cooperación descentralizada que reciban y otorguen las entidades territoriales y el sector privado” (art. 6, inciso 8). La creación de esta agencia supuso un avance en los esfuerzos para coordinar la actividad de los actores involucrados en el escenario de cooperación y “articular de mejor manera las actividades que sobre esta materia se desarrollan en los órdenes local y departamental” (Grandas y Prado, 2017, p. 170).

La creación de entidades encargadas de gestionar la cooperación no sólo se ha presentado a nivel nacional, sino que desde las administraciones locales también se ha gestado un andamiaje institucional que regule los flujos de cooperación y la proyección internacional del territorio. En el caso de Barranquilla, se creó la Oficina de Relaciones Internacionales con tres propósitos: 1) estimular la recepción de cooperación de la ciudad en tres áreas prioritarias: migración, sostenibilidad ambiental y empleo y emprendimiento; 2) intercambiar conocimientos y experiencias a nivel nacional e internacional sobre diferentes modalidades de cooperación: descentralizada, Sur-Sur, Col-Col (con otras ciudades colombianas) y triangular; y 3) fomentar la proyección internacional de la ciudad en escenarios internacionales (Alcaldía de Barranquilla, 2021a).

La Agencia de Cooperación Internacional e Inversión (ACI) en Medellín, por su parte, fue creada en 2001 con el fin de promover un mayor relacionamiento de la ciudad con el resto del mundo e incrementar el flujo de “capitales, productos, servicios, cooperación y conocimiento” (Mesa et al., 2014, p. 9). La institucionalización de la CD en la ciudad también ha sido favorable para la atracción de inversiones y el posicionamiento de su imagen a nivel internacional (Mesa et al., 2014). En este sentido, Medellín figura como una de las ciudades pioneras en la adopción de instituciones que le faciliten la gestión de la cooperación.

### 3.5.2. Adecuación de marcos normativos

De acuerdo con el PIFCS (2016), la coherencia, alineación y articulación entre las políticas se logra mediante la creación de espacios donde todos los actores, en particular los entes subestatales, puedan participar en la “definición, implementación, monitoreo y evaluación de la política nacional de cooperación al desarrollo” (p. 47). Ojeda (2020) resalta la importancia de la coherencia entre las políticas públicas nacionales y locales, y su alineación con las agendas globales de desarrollo, así como la adecuación de los marcos normativos entre los diferentes niveles de gobierno.

En el aspecto normativo, en el caso de la Alcaldía de Barranquilla, la creación de la Oficina de Relaciones Internacionales y su Hoja de Ruta de Cooperación Internacional 2020–2023 se realizó con base en tres marcos normativos multinivel: local, con el Plan de Desarrollo “Soy Barranquilla”; nacional, con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019–2022 e internacional, con los ODS contemplados en la Agenda 2030 (Alcaldía de Barranquilla, 2021a). Por otro lado, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín fue creada en

2001 bajo el Plan de Desarrollo 2001–2003 y posteriormente fue contemplada en el Plan de Desarrollo 2004–2007 bajo una línea estratégica y un presupuesto definido (ACI Medellín, s.f.a).

### 3.5.3. Hermanamientos entre ciudades

Otra de las actividades llevadas a cabo por los gobiernos locales para gestionar la CD de forma institucionalizada es la firma de acuerdos o hermanamientos con otros entes locales “con similitudes geográficas, históricas, culturales, económicas o sociales. Aprovechadas para actividades de cooperación mutua” (Mesa et al., 2014, p. 8). Esta estrategia nace luego de la Segunda Guerra Mundial, a finales de la década de 1940, ya que las ciudades empezaron a gestar alianzas entre sí para recuperarse del impacto del conflicto sin la mediación del gobierno central (ACI, 2021). A continuación, se presentan los hermanamientos de Barranquilla y Medellín con otras ciudades, su respectivo país y fecha de firma/ratificación.

**TABLA 2: Hermanamientos de la ciudad de Barranquilla**

Ciudad	País	Fecha
Santo Domingo	República Dominicana	2021
Salvador de Bahía	Brasil	2022
Málaga	España	2022
Nanjing	China	2001/2021
Aberdeen	Reino Unido	2016/2021
Belén	Palestina	2013/2016
Ciudad de Panamá	Panamá	2017
Brownsville	Estados Unidos	2013
Miami	Estados Unidos	2015
Doral	Estados Unidos	2016
Tampa	Estados Unidos	2016

Fuente: Elaboración propia con datos de Alcaldía de Barranquilla (s.f.).

TABLA 3: Hermanamientos de la ciudad de Medellín

Ciudad	País	Fecha
Fort Lauderdale	Estados Unidos	1981
Boston	Estados Unidos	2014
South Miami	Estados Unidos	2018
Bilbao	España	1998
Ciudad de Zaragoza	España	2003
Quito	Ecuador	1961
Monterrey	México	2013
Delegación de Iztacalco	México	2017
Cancún	México	2018
Puerto Morelos	México	2019
Tulum	México	2019
Chapecó	Brasil	2017
Chuncheon	Corea del Sur	2017
Rosario	Argentina	2011
San Francisco	Argentina	2016
Ciudad de Panamá	Panamá	2013
Ciudad del Alto	Bolivia	2001
Santa Cruz de la Sierra	Bolivia	1998
Concepción	Chile	1998
Tacuarembó	Uruguay	1999
San Pedro Sula	Honduras	2000
Armenia	Colombia	2001
Harbin	China	2001
Cantón	China	2010
Han Zhou	China	2010
Beijing	China	2010
Shanghái	China	2010

Fuente: elaboración propia con los datos de ACI (2021).

Como se evidencia en las tablas anteriores, Medellín comenzó a registrar acuerdos con otras ciudades desde 1981 y, hasta la fecha, ha logrado consolidar 27 hermanamientos con ciudades de América Latina, Asia, Norteamérica y Europa (ACI, 2021). De esta forma, se sitúa como una de las ciudades pioneras en desarrollar estrategias de internacionalización de manera institucionalizada. De acuerdo con la ACI (2021), Medellín ha gestado hermanamientos con el fin de promocionarse como destino turístico, aumentar la inversión extranjera, atraer flujos de cooperación internacional para programas sociales y robustecer la economía. A su vez, resalta la importancia de acompañar estos acuerdos con una planificación metódica, es decir, “estas alianzas requieren ser cultivadas cuidadosamente y traducirse en planes de trabajo concretos” (ACI, 2021).

Barranquilla, por su parte, comenzó a firmar estos acuerdos a partir de 2001 y ha firmado 11 hasta el 2022 con el objetivo de “conectar a Barranquilla con el mundo, atraer la inversión nacional y extranjera, generar nuevos canales de empleo e inversión y promover la cooperación internacional y el posicionamiento de Barranquilla a nivel mundial” (Alcaldía de Barranquilla, s.f.). La reciente firma de acuerdos de hermanamientos denota los esfuerzos que desarrolla esta administración actualmente para fortalecer su posicionamiento internacional. Adicionalmente, cada uno de los acuerdos firmados tienen áreas de trabajo definidas que son de interés común para ambas ciudades. Las áreas más recurrentes de cooperación barranquillera con sus ciudades hermanas son: infraestructura, tecnología, cultura, medio ambiente, turismo y educación (Alcaldía de Barranquilla, s.f.).

#### 3.5.4. Adhesión a redes de ciudad

Finalmente, también se considera la adhesión formal a redes multilaterales internacionales de gobiernos locales como una de las estrategias de los gobiernos locales para ejecutar la CD. Las redes son alianzas multilaterales entre entidades locales que tienen como propósito “beneficiarse de sus conocimientos, recibir asesorías, tejer más redes, coordinar y participar en proyectos conjuntos (Mesa et al., 2014, p. 8). De acuerdo con la ACI (2018), las redes de ciudad surgen a partir de los 80 como un “medio para fortalecer la inserción internacional de los gobiernos locales, incrementar las oportunidades de cooperación internacional descentralizada e intercambiar conocimiento”. Las redes de ciudad a las que están vinculadas Barranquilla y Medellín se presentan a continuación:

**TABLA 4: Vinculación de Barranquilla y Medellín a redes de ciudad**

<b>Barranquilla</b> (Alcaldía de Barranquilla, 2022)	<b>Medellín</b> (ACI Medellín, s.f.b)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• International Urban and Regional Cooperation (IURC)</li> <li>• Urban European and Latin American and Caribbean cities (URBELAC)</li> <li>• IntergrHa-bitat</li> <li>• Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía</li> <li>• Cities: race to zero</li> <li>• Red de Biodiversidades</li> <li>• Red de Ciudades BID</li> <li>• World Energy Cities Partnership (WECP)</li> <li>• Cities 4 Forests</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C40 cities</li> <li>• Local Governments for Sustainability (ICLEI)</li> <li>• Asociación Internacional de Ciudades Educadoras</li> <li>• Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)</li> <li>• Resilient Cities Network</li> <li>• UNESCO Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje</li> <li>• Metrópolis</li> <li>• UNESCO Creative Cities Network</li> <li>• Cities for mobility</li> <li>• Alianza Euro-Latinoamericana de Autoridades Locales para la Internacionalización y la Cooperación Descentralizada (AL-LAS)</li> <li>• Mercociudades</li> <li>• Red Latinoamericana de Ciudades Arcóiris (RLCA)</li> <li>• Red de Ciudades Líderes en Movilidad Urbana (MUSAL).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de Alcaldía de Barranquilla (2023), ACI Medellín (s.f.b) y ACI Medellín (2018).

Por un lado, Medellín se ha adherido a 13 redes de ciudad y estas han sido útiles para el intercambio de buenas prácticas entre los miembros, el fortalecimiento de la CD y la promoción del desarrollo humano (ACI, 2018). La ciudad se ha adherido a redes diversas que abordan temas como la educación, el medio ambiente, la movilidad, el desarrollo urbano, los derechos humanos, entre otras áreas. Por otro lado, Barranquilla participa en 9 redes de ciudades con el propósito de “compartir sus mejores prácticas, gestionar proyectos de cooperación y estrechar lazos con otras ciudades líderes” (Alcaldía de Barranquilla, 2022). Estas redes abordan temas

como el medio ambiente, el desarrollo urbano inclusivo y la migración (Alcaldía de Barranquilla, 2022). En este sentido, la adherencia a estas redes está marcada por las prioridades de la agenda local particular de cada ciudad.

### 3.5.5. La cooperación descentralizada en práctica

Tanto Barranquilla como Medellín han establecido una agenda de prioridades a partir de todos los retos de desarrollo que se observan en sus territorios, optando por la CD como una herramienta para responder a tales desafíos. Por ejemplo, en Barranquilla y Guanajuato (México) implementaron un proyecto para fortalecer el sector turístico en el que se llevaron a cabo eventos turísticos y espacios para la creación de negocios, intercambio cultural entre las ciudades, espacios de formación y capacitación sobre el turismo y la transferencia de conocimientos sobre la prevención de la explotación sexual (Alcaldía de Barranquilla, 2021b). En este caso, la ciudad se involucra en un proyecto de CSS donde prevalece el intercambio técnico entre las ciudades.

Un ejemplo de CSS descentralizada en Medellín es el proyecto “Fortalecimiento de la cultura emprendedora local y del entramado socio productivo” que llevó a cabo en conjunto con la ciudad argentina Santa Fe, en el marco de su membresía en la red de Mercociudades (Mercociudades, 2018). Esta iniciativa tiene como objetivo “promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas” (Mercociudades, 2018). De esta manera, se evidencia cómo la adhesión a redes de ciudad funciona como un promotor de iniciativas de CD orientadas a mejorar los indicadores socioeconómicos de desarrollo en el territorio.

### 3.6. La Cooperación Descentralizada en la promoción del desarrollo local

Las administraciones locales tienen un rol significativo en la promoción del desarrollo y de la Agenda 2030, en coordinación con otros actores. La Agenda 2030 representa la hoja de ruta que guía los esfuerzos comunes de los actores internacionales en la promoción del desarrollo sostenible y está compuesta por 17 ODS (Ojeda, 2020). Mediante la CD, los gobiernos locales participan activamente en “la planificación multinivel y en la ejecución de políticas públicas destinadas a la implementación de los ODS” (Ojeda, 2020, p. 9).

En este sentido, el PNUD (s.f.) propone la idea de “localizar” la agenda. Es decir, tener en cuenta las particularidades de los entes territoriales en el diseño de estrategias para avanzar en las metas globales de desarrollo. Los gobiernos subnacionales son actores claves en el proceso de localización de los ODS ya que los adaptan, implementan y evalúan desde una perspectiva *bottom-up*. Estos actores poseen una mayor cercanía a la ciudadanía y, por ende, tienen una mayor posibilidad de reflejar sus necesidades y demandas en los proyectos de CD, así como incluir sus voces en el proceso de diseño e implementación (Labaien y Unceta, 2015). Por consiguiente, la CD permite cambiar el paradigma asistencialista y generar relaciones más horizontales, recíprocas y simétricas (Hourcade, 2011). Finalmente, el potencial de esta modalidad también radica en el alcance de un “crecimiento sin dependencia del nivel central”, ya que les permite a los gobiernos locales acceder a recursos que puedan ser invertidos en la promoción del desarrollo (Diartt, 2016, p. 118).

Por lo tanto, se requiere el establecimiento de “mecanismos de coordinación a nivel subnacional, nacional, regional y mundial”, así como la consolidación de alianzas multiactor (Ojeda, 2020, p. 15) orientadas a dar respuesta a las cuestiones de desarrollo local mediante iniciativas de CD. Para que la CD pueda impactar satisfactoriamente en el avance de las políticas locales de desarrollo, es necesario que exista coherencia y alineación de las estrategias de desarrollo en los niveles internacional, nacional y local. A nivel internacional, la hoja de ruta global que dirige la promoción del desarrollo sostenible es la Agenda 2030, la cual sitúa a los “gobiernos nacionales y actores locales en el centro del marco, y se espera que lideren en establecimiento de la agenda y otros procesos de toma de decisiones destinados a lograr los ODS” (Novovic, 2021, p. 2). Por lo tanto, los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como local, deben estar alineados con los planteamientos de los ODS y proponer políticas que permitan el avance en su cumplimiento.

A nivel nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad no se contempla ninguna política específica que regule o incentive la cooperación internacional. En el documento se hace énfasis en la participación del país en la lucha contra el terrorismo, la droga y la corrupción; al abordaje del fenómeno de la migración; a la proyección internacional de Colombia y a la participación competitiva en los mercados internacionales, alineando los diversos pactos del PND con los 17 ODS (Ministerio de Vivienda, 2018). A pesar de ser coherente con la agenda internacional para el desarrollo, no se contempla explícitamente el uso de la cooperación para avanzar en los ODS.

En este sentido, es pertinente analizar otro documento que establezca la planificación e institucionalización nacional de la cooperación internacional. La Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019–2022 es un documento elaborado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia Presidencial de Cooperación (APC, 2021). Esta estrategia tiene tres ejes orientadores: la Agenda 2030 y los ODS, el PND 2018–2022 y la política exterior de Colombia (APC, 2021).

En el ámbito de la gobernanza y la coordinación multiactor, en la ENCI “se identifica la ausencia de lineamientos e instrumentos claros en torno al relacionamiento entre los actores, que faciliten la definición de roles, alcances y responsabilidades en las diferentes fases del ciclo de gestión de la cooperación internacional” (p. 27). Se explica que las acciones de cooperación internacional a nivel nacional y local están desarticuladas, disminuyendo la capacidad de generar impactos significativos en los territorios. Por ende, se evidencian “debilidades en los mecanismos de coordinación, información y seguimiento entre los actores de la cooperación” (p. 28).

Para superar estas deficiencias y tener un mejor seguimiento de las iniciativas de cooperación, la ENCI plantea las prioridades de demanda y oferta de cooperación para las administraciones locales (Tabla 5). La demanda de cooperación está definida de acuerdo con los pactos planteados en el PND y la oferta se encuentra clasificada según los sectores definidos por la Secretaría General Iberoamericana. Cada administración local tiene proyectos y actividades definidas tanto en la demanda como en la oferta de cooperación que pueden ser consultados con detalle en la ENCI 2019–2022.

**TABLA 5: Áreas prioritarias de cooperación internacional para administraciones locales**

Alcaldía de Barranquilla		Alcaldía de Medellín	
Demanda (Pactos PND)	Oferta (Sector)	Demanda (Pactos PND)	Oferta (Sector)
<ul style="list-style-type: none"> <li>–Sostenibilidad</li> <li>–Emprendimiento</li> <li>–Servicios</li> <li>–Equidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Productivo</li> <li>–Social</li> <li>–Económico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Transporte</li> <li>–Emprendimiento</li> <li>–Equidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Social</li> <li>–Económico</li> <li>–Productivo</li> <li>–Institucional</li> <li>–Otros</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de APC (2021).

A nivel local, también es necesario que las administraciones establezcan una planificación rigurosa para llevar a cabo sus iniciativas de CD satisfactoriamente. En el Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 2020–2023: Soy Barranquilla se contempla la “Política de Ciudad Global” en el “Reto: Soy Atractiva y Próspera”, la cual busca “conectar a Barranquilla con los flujos de capital nacional e internacional a través de la conexión del mercado local con el mundo, la atracción de inversión, la cooperación internacional y el posicionamiento de Barranquilla a nivel mundial” (Alcaldía de Barranquilla, 2020, p. 52). Para la promoción de la cooperación, se diseña el programa “Promoción de Ciudad”, en la que se busca diseñar una arquitectura institucional que permita la gestión de recursos financieros, técnicos y en especie de los proyectos de cooperación internacional en los que se involucra la ciudad.

En el Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020–2023 no se contempla ninguna estrategia específica para la gestión de la cooperación internacional. Se contemplan, por su parte, acciones de internacionalización en la línea estratégica “Reactivación económica y valle del software”, que busca la creación de nuevas oportunidades mediante la innovación, la educación y el emprendimiento. No obstante, la ACI Medellín (s.f.b) plantea que el “Plan de Desarrollo Medellín Futuro prioriza 5 líneas de gestión para construir relaciones internacionales estratégicas y cooperación internacional”: Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Ecociudad, Transformación Educativa y Cultural y Gobernanza y Construcción de Paz. En este sentido, es posible inferir que la cooperación es entendida como una herramienta transversal que facilita el avance de las metas trazadas en el plan local de desarrollo. Por ende, a pesar de que Medellín es pionera en los procesos de internacionalización, Barranquilla ha logrado priorizar su acción internacional de manera explícita en su Plan de Desarrollo, estableciendo la cooperación como un área clave en una de sus líneas estratégicas.

En este sentido, se evidencia que desde el ámbito nacional se reconoce la debilidad de la coordinación interinstitucional en la cooperación internacional y se debe profundizar el proceso de alineación de políticas. A su vez, aunque las ciudades hayan avanzado en mecanismos como creación de oficinas de cooperación, firma de hermanamientos y adhesión a redes de ciudad, es necesario avanzar en la coherencia y complementariedad de sus iniciativas de cooperación al desarrollo a múltiples niveles.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, la CD requiere de instrumentos institucionales que faciliten la coordinación entre los actores que participan en ella y que provean coherencia a las políticas de desarrollo que plantean. En este sentido, en la investigación se identifican los mecanismos de coordinación multinivel e institucionalización de la cooperación al desarrollo descentralizada implementados por las administraciones locales de Barranquilla y Medellín. Para ello, se analizó el contexto internacional y nacional que favoreció la proliferación de iniciativas de CD. Además, se señaló el uso de mecanismos de coordinación e institucionalización de esta modalidad como la adecuación de los marcos normativos multinivel, la creación de oficinas de cooperación, la firma de hermanamientos y la adhesión a redes de ciudad. Finalmente, se evaluó la alineación de las políticas de desarrollo en los niveles local, nacional e internacional y el rol de la CD en el alcance de las metas de desarrollo local.

En primer lugar, se establece que la CD incrementó gracias a la ampliación de temas de la agenda internacional, la multiplicación y diversificación de los actores que participan en el sistema de cooperación y la mayor interdependencia entre los asuntos domésticos y los internacionales. Al interior del Estado, procesos como la democratización y la descentralización en América Latina facilitaron una mayor transferencia de facultades hacia los gobiernos locales que les permitió potenciar su actividad internacional. A su vez, los retos planteados en la agenda global de desarrollo y el creciente nivel de interdependencia entre los actores internacionales demuestran la necesidad de consolidar sistema de gobernanza global multinivel para la gestión de la CD.

En segundo lugar, se encontró que Barranquilla y Medellín han avanzado en mecanismos de coordinación que favorecen la institucionalización de la CD. Ambas ciudades poseen una agencia u oficina adscrita al gobierno local que regula los flujos de cooperación: la Oficina de Relaciones Internacionales de la Alcaldía de Barranquilla y la Agencia de Cooperación e Inversión – ACI, en Medellín. También poseen un marco normativo que respalda estas iniciativas estipulado en sus planes de desarrollo. Además, a nivel cuantitativo, Medellín cuenta con un mayor número de hermanamientos y membresía a redes de ciudad que Barranquilla. A su vez, la capital antioqueña fortaleció sus procesos de internacionalización con la entrada del siglo XXI, mientras que Barranquilla las estrategias de proyección internacional de Barranquilla se intensificaron con el Plan local de Desarrollo 2020–2023. De esta manera, se realiza una comparación entre una ciudad pionera en la institucionalización de la cooperación y Barranquilla, quien está fortaleciendo su arquitectura institucional para el desarrollo de iniciativas de CID.

En tercer lugar, se encontró que existen deficiencias en la alineación de la gestión de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno. A pesar de que el PND está alineado con los ODS, este no hace mención explícita a la cooperación. La ENCI también reconoce la existencia de deficiencias de coordinación y seguimiento de las actividades que realizan los actores involucrados en la cooperación. A nivel local, en el Plan de Desarrollo Medellín Futuro no se hace una mención específica a la gestión de la cooperación. En cambio, Barranquilla cuenta con una Política de Ciudad Global que reconoce la importancia de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo local.

Como consecuencia, se insta a mantener y fortalecer el diálogo entre los diferentes actores que participan en los procesos de cooperación con el fin de potenciar su impacto en el desarrollo local. En este sentido, se reconoce que los mecanismos de coordinación y los esfuerzos de institucionalización como la creación de oficinas, la firma de hermanamientos y la adhesión a redes de ciudad deben estar acompañados de una planificación coherente de las políticas de desarrollo a nivel local, nacional e internacional.

Es fundamental realizar el análisis desde los gobiernos locales porque son las entidades con mayor cercanía a la ciudadanía y que conocen cuáles son las necesidades particulares del territorio. Asimismo, se fortalece el componente participativo de la cooperación, situando en el centro de la discusión las demandas de la población que presenta un reto de desarrollo y se transforma el paradigma verticalizado del modelo donante-receptor. La CD presenta una ventana de oportunidad para crear puentes entre territorios que presentan problemáticas similares, posibilitando el intercambio de conocimientos, experiencias, tecnologías y buenas prácticas.

Los casos de Medellín y Barranquilla muestran que una planificación adecuada y una institucionalización de las iniciativas de CID permite realizar una proyección exterior del territorio sostenible y que genere impactos significativos en las condiciones de vida de las comunidades. A su vez, para aumentar la eficacia y eficiencia de estas iniciativas, es necesario promover un diálogo constante entre los actores de diferentes niveles de gobierno para prevenir la duplicidad de esfuerzos y gestionar los recursos en beneficio de la población a intervenir. Por ende, se incita a futuras investigaciones a explorar la influencia de las iniciativas de CD en la promoción del desarrollo sostenible en los territorios a partir del análisis de indicadores socioeconómicos, teniendo en cuenta que pueden coexistir diversos factores que inciden en el comportamiento de tales indicadores.

Finalmente, en la investigación se delimitó la CD a las actividades llevadas a cabo por administraciones o entes subestatales. Es decir, no se analizó el rol de las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado en el desarrollo de estas iniciativas. Por ende, se recomienda avanzar en el estudio de la coordinación multiactor y multinivel, no sólo con entes gubernamentales, sino también con actores no estatales que han adquirido relevancia en el sistema de cooperación internacional y que pueden ser claves en la promoción del desarrollo territorial.

## 5. Referencias

ACI Medellín (2011), "La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una política pública de construcción social de capacidades desde Medellín para la región". <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/politica-publica-de-cooperacion-medellin.pdf>

— (2018), "Redes de ciudades, una estrategia de relacionamiento internacional". <https://acimedellin.org/redes-de-ciudades-una-estrategia-de-relacionamiento-internacional/>

— (2021), "Cuáles ciudades del mundo son hermanas de Medellín y para qué". <https://acimedellin.org/cuales-ciudades-del-mundo-son-hermanas-de-medellin-y-para-que/>

— (s.f.a), "Quiénes somos". <https://www.acimedellin.org/quienes-somos/>

— (s.f.b), "Coopere con Medellín". <https://acimedellin.org/coopere-con-medellin/>

ALCALDÍA DE BARRANQUILLA (2020), "Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 2020-2023: Soy Barranquilla". Colombia: Barranquilla.

— (2021a, 19 de abril), "Quiénes somos". <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/relaciones-internacionales/quienes-somos>

— (2021b, 11 de octubre), "Barranquilla gana convocatoria de cooperación internacional para fortalecer industria del turismo". <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/barranquilla-gana-convocatoria-cooperacion-internacional-fortalecer-industria-turismo>

— (2023, 9 de mayo), “Aliados”. <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/relaciones-internacionales/aliados>

— (s.f.), “Acuerdos de cooperación”. <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/relaciones-internacionales/acuerdos>

APC COLOMBIA (2021), “Estrategia Nacional de Cooperación Internacional – ENCI 2019–2022”. <https://www.apccolombia.gov.co/Estrategia-Nacional-de-Cooperacion-Internacional-ENCI-2019-2022>

BETANCUR, S. (2016), “La globalización y la esfera local: relaciones complejas generadoras de nuevos actores internacionales”, en A. TUIRÁN (Ed.), *Acción Internacional de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia*, pp. 19-43. Universidad del Norte y Grupo Ed. Ibáñez.

CATHEY, A. y ZAMORA, E. (2019), “La acción internacional de gobiernos locales. Consideraciones generales sobre potencialidades locales para una diplomacia alternativa”, en F. ENRÍQUEZ (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*, pp. 147–175. Abya-Yala.

CEPAL (2023, 31 de mayo), “Países de América Latina llaman a lograr un acuerdo renovado de cooperación internacional para el desarrollo con miras al cumplimiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas”. <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-america-latina-caribe-llaman-lograr-un-acuerdo-renovado-cooperacion-internacional>

CORREDOR, L. (2016), “La cooperación descentralizada como eje articulador del crecimiento económico en las regiones colombianas”, *Revista de Investigación*, 9(1), pp. 23–39. <https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/528/3/COL0049981-2016-1-EC.pdf>

Decreto 4152 de 2011 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC- Colombia. 3 de noviembre.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2002), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01\\_Libro.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf)

DIARTT, K. (2016), "La acción internacional descentralizada y su potencial relación con la descentralización local", en A. TUIRÁN (Ed.), *Acción Internacional de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia*, pp. 114–126. Universidad del Norte y Grupo Ed. Ibáñez.

DÍAZ, J. (2014), *Hacia la horizontalidad y la descentralización de las relaciones internacionales*. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE–AL. <https://www.observ-ocd.org/es/library/hacia-la-horizontalidad-y-la-descentralizacion-de-las-relaciones-internacionales>

ENRÍQUEZ, F. (2019), "Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial", en F. ENRÍQUEZ (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*, pp. 17–65. Abya–Yala.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS (s.f.), "¡De cara al mundo! Gestión internacional de gobiernos locales y asociaciones municipales". <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2021/03/Una-Invitacion-Estrategica.pdf>

FINOT, F. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Serie gestión pública, n° 12. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-america-latina-teoria-practica>

GÓMEZ, M. y SANAHUJA, J. (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL.

GRANDAS, D. (2010), "La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo", *Revista Análisis Internacional* (1), pp. 48–68. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4>

GRANDAS, D. y PRADO, J. (2017), "La cooperación internacional descentralizada en Colombia. Un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca", *Oasis*, 25, pp. 159–186. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4923>

HOURCADE, O. (2011), "Concepto y alcance de la cooperación descentralizada". *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), pp. 44–63.

JIMÉNEZ, C. (2003), "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales", *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), pp. 115–147.

KEOHANE, R. y NYE, J. (2012), *Power and Interdependence*. Pearson.

LABAIEN, I. y UNCETA, K. (2015), *Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC. AA. del estado español*, Cuadernos de trabajo Hegoa, n° 66. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5070514>

LARA, R. y CERQUEIRA, O. (2017), "Las ciudades en la gobernanza global multinivel: una aproximación teórica. Si Somos Americanos", *Revista de Estudios Transfronterizos*, 17(2), pp. 47–75. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-09482017000200043](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482017000200043)

Mercociudades. (2018, 10 de octubre), Santa Fe y Medellín estrechan vínculos con el apoyo del programa Sur Sur de Mercociudades. <https://mercociudades.org/santa-fe-y-medellin-estrechan-vinculos-con-el-apoyo-del-programa-sur-sur-de-mercociudades/>

MESA, J.; DUARTE, L. y GONZÁLEZ, C. (2014), "Cooperación Internacional Descentralizada. Estudio sobre su institucionalización en Medellín". *Revista Escenarios: empresa y territorios*, 3(3), pp. 1–17. <https://esumer.edu.co/revistas/index.php/escenarios/article/view/86>

MINISTERIO DE VIVIENDA (2018), *Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Colombia.

NIÑO, J. (2011), "La cooperación descentralizada y el desarrollo territorial en los países latinos, una comparación transatlántica", *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), pp. 85–98.

NOVOVIC, G. (2021), "Can Agenda 2030 bring about "localization"? Policy limitations of Agenda 2030 in the broader global governance system", *Development Policy Review*, 40(4), pp. 1–16. <https://doi.org/10.1111/dpr.12587>

OECD (2019), *Decentralised development cooperation – Unlocking the potential of cities and regions*, Policy Paper n° 22. [https://www.oecd-ilibrary.org/development/decentralised-development-co-operation\\_e9703003-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/decentralised-development-co-operation_e9703003-en)

OJEDA, T. (2020), "El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular", *OASIS*, (31), pp. 9–29. <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.03>

PONCE, E. (2011), "Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales", *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), pp. 11–43.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (s.f.), "Estrategia de Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". <https://www.undp.org/es/dominican-republic/localizaci%C3%B3n-de-la-agenda-2030>

— (2022, 30 de septiembre), "Gobernanza Efectiva: De Nivel Nacional al Local", *XIV Foro Ministerial sobre Desarrollo de América Latina y el Caribe*. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Technical-Note\\_Table-3-Effective-Governance\\_ES\\_FINAL.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Technical-Note_Table-3-Effective-Governance_ES_FINAL.pdf)

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR–SUR (2016), *La Cooperación Descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur*. Secretaría General Iberoamericana.

RIPOLL, A. (2007), "La Cooperación Internacional: Alternativa Interestatal en el Siglo XXI", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1), pp. 67–83. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92720104>

SERRA, A. (2008), *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

TASSARA, C. (2016), *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad*. Universidad La Salle.

TUIRÁN, A. (2016), "Nuevos actores del sistema internacional. Una aproximación teórica a la acción internacional de las entidades territoriales", en A. TUIRÁN. (Ed.). *Acción Internacional de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia*, pp. 44–59. Universidad del Norte y Grupo Ed. Ibáñez.

## ESTUDIOS

---

### Multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad: pobreza urbana invisibilizada en América Latina

Lorena Esther Zorrilla Díaz<sup>1</sup>

**Resumen:** Las estadísticas nacionales en América Latina no prestan suficiente atención a las desigualdades intraurbanas, lo que dificulta conocer la magnitud de la realidad de la pobreza en estos contextos y poder diseñar políticas públicas adaptadas. El presente artículo plantea una reflexión sobre la pobreza urbana en cuatro países de la región (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) con un Índice de Desarrollo Humano alto que esconde las condiciones de marginalidad en las que viven millones de personas. Se realiza una revisión de programas, fuentes estadísticas y herramientas de medición de pobreza en estos países, con el foco especial en el caso peruano, concluyendo que aún es necesario seguir trabajando para conocer la magnitud real de este fenómeno.

**Palabras clave:** asentamientos humanos, pobreza, multidimensionalidad, medición, políticas públicas.

**Fecha de recepción:** 5 de mayo de 2023.

**Fecha de admisión:** 28 de septiembre de 2023.

**Multiplicity of cities within a city: invisible urban poverty in Latin America**

**Abstract:** Latin American national statistics do not pay enough attention to the intrarurban inequalities, which complicates the knowledge

**Multiplicité des villes dans la ville: la pauvreté urbaine invisibilisée en Amérique Latine**

**Résumé:** Les statistiques nationales d'Amérique latine n'accordent pas suffisamment d'attention aux inégalités intra-urbaines,

---

<sup>1</sup> Universidad de Deusto, <https://orcid.org/0009-0007-5005-2676>, [lorena.zorrilla@opendeusto.es](mailto:lorena.zorrilla@opendeusto.es).

of the dimension of poverty in these contexts and the capacity to design adapted public policies. This article presents a reflection about urban poverty in four countries in this region (Chile, Colombia, Ecuador and Peru) with a high Human Development Index that hides marginality living conditions that affect millions of people. A revision of programmes, statistical sources and poverty measurement tools in these countries is carried out, with a particular focus on the Peruvian context, concluding that further efforts are still needed to know the real magnitude of this problem.

**Keywords:** *Key words: slums, poverty, multidimensionality, measurement, public policies.*

ce qui rend difficile la compréhension de l'ampleur de la réalité de la pauvreté dans ces contextes et la conception de politiques publiques appropriées. Cet article se penche sur la pauvreté urbaine dans quatre pays de la région (Chili, Colombie, Equateur et Pérou) dont l'indice de développement humain élevé cache les conditions de marginalisation dans lesquelles vivent des millions de personnes. Une révision des programmes, des sources statistiques et des outils de mesure de la pauvreté dans ces pays est effectuée, avec un accent particulier sur le contexte péruvien, concluant que des efforts supplémentaires sont encore nécessaires pour connaître l'ampleur réelle de ce problème.

**Mots clé:** *bidonvilles, pauvreté, multidimensionalité, mesure, politiques publiques.*

## I. Introducción: la relevancia del tema y los objetivos del análisis

Uno de los aspectos transversales en las ciudades latinoamericanas es la diversidad existente en las condiciones de vida entre barrios, lo que da una sensación de tener múltiples ciudades dentro de la misma ciudad. Esto no es algo extraordinario, puesto que América Latina está considerada la región más desigual del mundo, con alrededor de 120 millones de personas viviendo en asentamientos en situación de pobreza (CAF, 2022). Si bien se observa un destacable proceso de crecimiento económico, éste no se ha traducido en una distribución equitativa de la riqueza y la brecha socioeconómica entre la población ha seguido aumentando (Banco Mundial, 2022).

El discurso de la mayoría de los Gobiernos de la región es que existe una voluntad política para revertir esta tendencia y el objetivo número 10 de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible representa el compromiso de reducir la desigualdad dentro de los países (meta 10.3: "Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto"). Sin embargo, esto no aparece como prioridad en los programas de gobierno ni en la asignación de presupuestos públicos, que no dan

la suficiente visibilidad a la situación en la que viven estas poblaciones excluidas. Siguiendo a Mingo (2006:129), “la nueva pobreza estaba oculta, y por su dispersión en la ciudad era un sector social desorganizado”.

El presente artículo plantea un estudio sobre la pobreza urbana en cuatro países de América Latina (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) con el fin de identificar posibles limitaciones para su medición. Los criterios para seleccionar estos cuatro países se basan en cómo estos presentan una mirada hacia la pobreza más allá del enfoque monetario y cuentan con amplia experiencia en la utilización de otros índices de medición de pobreza multidimensional. Otro de los motivos de la selección de esta muestra se basa en la disponibilidad de datos estadísticos.

El objetivo de este estudio es identificar los retos que presenta la medición de la pobreza urbana en estos países para contribuir a la necesidad de seguir priorizando este tema en las agendas regionales. Partiendo del supuesto de que América Latina es una región cada vez más urbanizada, la hipótesis de trabajo es que las herramientas de medición de pobreza disponibles no están adaptadas para capturar esta realidad, y al no conocer de manera precisa las condiciones de vida en las ciudades, es difícil diseñar políticas públicas para luchar contra la pobreza urbana.

## **2. Los procesos de urbanización en América Latina y los principales compromisos para la mejora de las condiciones de pobreza de la población urbana**

América Latina ha vivido

*un proceso civilizatorio representado con los eslóganes de desarrollo, modernización y progreso, que ha generado grandes desplazamientos poblacionales hacia centros industriales, ha abandonado a masas humanas de millones en la miseria y la agonía, y se ha coronado con la configuración de megalópolis ecológica y socialmente insostenibles (Subirats, 2013:1).*

Esta realidad ha sido ampliamente estudiada y ya en la década de 1960 se dieron importantes avances en los debates urbanos, introduciendo conceptos como el de derecho a la ciudad (acuñado en 1968 por el filósofo francés Lefebvre), que planteaba la necesidad de repensar las ciudades para poder responder a las necesidades humanas. Según este autor, la población que habitaba las zonas urbanas se encontraba alienada y la vida de la comunidad estaba fragmentada. Su objetivo fue generar un debate en este ámbito que permitiera impulsar

programas políticos para tratar de modificar dicha realidad y en esta línea se desarrollaron años después los estudios críticos sobre lo urbano (Brenner, 2009), que argumentaban que las formas de vida urbana deberían estar basadas en principios como la justicia social y el desarrollo sostenible. La exclusión social en América Latina va ligada a las asimetrías estructurales de la región y a su evolución histórica (Saraví, 2006). Una de las corrientes más reconocidas en la región es la estructuralista (Quijano, 1966), el tradicional enfoque centro-periferia, que explica el origen y las consecuencias de la concentración poblacional, que provoca una visible desigualdad al interior de las ciudades latinoamericanas. Durante la década de 1980 se llevaron a cabo varios estudios sobre marginalidad urbana, entre los que destaca la teoría de la urbanización periférica (Walton, 1984). En las primeras aproximaciones a esta realidad, la atención se focalizó principalmente en la precariedad habitacional, también conocida como la "favelización". Las investigaciones de Touraine (1989) refuerzan la idea de exclusión social en las ciudades, expresada mediante esta dicotomía de centro-periferia. El modelo de ciudad latinoamericana construido desde las ciencias sociales se caracteriza por la informalidad laboral y la polarización social y algunos autores (Subirats et al, 2005) completan esta aproximación analizando las consecuencias de los procesos de exclusión, como una fragmentación de la sociedad que imposibilita que el estado de bienestar llegue a toda la población. Se empieza a plantear un nuevo modelo de ciudad latinoamericana (Sunkel, 2000; Janoschka, 2002), entendiendo que se trata de un contexto más complejo y heterogéneo que no puede reducirse al mero enfoque centro-periferia.

Tras décadas de fuertes procesos migratorios del campo a la ciudad, la movilidad de personas parece haberse frenado en los últimos años y la concentración se ha estabilizado en la región latinoamericana, alcanzando un nivel medio de urbanización del 81.2% (CEPALSTAT, 2020). La actual tendencia va en la línea de las migraciones internas, con desplazamientos de población de las ciudades pequeñas a otras más grandes buscando mejores niveles de vida, lo que sigue teniendo un impacto en la saturación de los barrios urbano marginales. Dentro de estas áreas urbanas, además de las brechas de ingresos reflejadas en el índice de Gini, se da una segregación de carácter multidimensional; con impacto en lo institucional, lo político o lo económico. Esto puede tener su origen tanto en la forma en que se ha dado la planificación urbanística en las ciudades, así como en los procesos informales de los ciudadanos en su vida cotidiana (Clichevsky, 2000, Borsdorf, 2003). Además, como muchos de estos asentamientos no aparecen recogidos en los mapas de las ciudades ni en las estadísticas, se desconoce su magnitud y las características concretas de estas poblaciones, por lo que es tarea difícil diseñar intervenciones que puedan tender a mejorar sus realidades (Arriagada, 2000).

Las condiciones en las que se encuentran zonas urbanas tienen un impacto negativo en el bienestar de sus habitantes (CLACSO, 2014). Como demostró un estudio longitudinal realizado en Brasil entre los años 1969 y 2002 (Perlman, 2003), el hecho de vivir en las favelas de Río de Janeiro puede ser una fuerte barrera para salir de la situación de pobreza. Se ha generado un estigma sobre las personas que habitan los barrios marginales de las principales ciudades latinoamericanas y que se enfrentan a diario a incontables vulneraciones de derechos. Las estructuras institucionales existentes, mediante sus intervenciones y comportamiento, pueden perpetuar las actitudes de segregación, reforzando la sensación de exclusión de estos ciudadanos. El concepto de “relegación urbana” (Wacquant, 2015), acuñado en el contexto de la marginalidad sufrida por los afrodescendientes en barrios de algunas ciudades de Estados Unidos, explicaría bien la situación que viven muchos habitantes de los barrios urbano marginales en América Latina.

Actualmente, las ciudades de la región presentan múltiples retos como la lucha contra la pobreza y desigualdad intraurbanas, la formalización del mercado laboral o la reducción del impacto medioambiental y se han generado importantes bolsas de pobreza (Sabatini, 2006). Si bien la proporción de población urbana que vive en barrios marginales se ha reducido en las últimas décadas (pasando de 31.9% en 2000 a 21.8% en 2010 y a 17.7% en 2020<sup>2</sup>), en términos absolutos el número de personas que aún vive en condiciones de vulnerabilidad sigue siendo alarmante. Y, aunque se han realizado grandes esfuerzos para buscar propuestas de mejora de esta realidad, entre los que destaca la “Agenda regional de desarrollo social inclusivo”<sup>3</sup>, la situación de la mayoría de las ciudades en América Latina muestra que aún queda un largo camino por recorrer para lograr cumplir con los compromisos adquiridos en este ámbito. Al tratarse de una de las tendencias transformadoras del siglo XXI, la urbanización se ha situado en el centro de los debates internacionales, principalmente a partir del año 2015 con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El objetivo número 11 de esta agenda enfatiza la urgente necesidad de prestar mayor atención a los millones de personas que viven en condiciones de pobreza en las ciudades, para lo que plantea a los gobiernos que prioricen la mejora de la calidad de vida de los asentamientos humanos

<sup>2</sup> Banco de datos regional para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe, Indicador 11.1.1. (consulta el 09/01/2023) [https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?indicador\\_id=3936&lang=es](https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?indicador_id=3936&lang=es)

<sup>3</sup> Propuesta de agenda regional de desarrollo inclusivo (2019). Cepal.org (en línea). (consulta 15/01/2023). Recuperado de <https://crds.cepal.org/3/es/documentos/propuesta-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo>

mediante el desarrollo de propuestas para la inclusión y sostenibilidad de estos barrios<sup>4</sup>. La Nueva agenda urbana Hábitat III (2016) supuso un importante avance, con el compromiso de crear ciudades sostenibles que posibiliten el pleno ejercicio de derechos de sus habitantes, incentivando la generación de oportunidades de desarrollo y combatiendo las desigualdades. Sirva mencionar un breve pasaje de este documento para comprender la relevancia que se le otorga a la mejora de los asentamientos humanos:

*... un ideal colectivo y un compromiso político para promover y hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado (Hábitat III, p. 24).*

Varias de las directrices marcadas por la agenda Hábitat III se han materializado en planes y programas nacionales en la región latinoamericana. Colombia, por ejemplo, ha creado el “Programa mejoramiento integral de barrios precarios”<sup>5</sup> como respuesta a la expansión de las ciudades en los últimos 50 años por los desplazamientos provocados por los conflictos internos, la migración campo-ciudad por los altos niveles de pobreza rural y la explosión demográfica. A nivel regional, durante 2016 se celebraron diversos encuentros que demuestran la relevancia que los Gobiernos conceden a la problemática de los asentamientos humanos y la voluntad de trabajar en temas de desarrollo urbano y dedicar los recursos necesarios. En Uruguay se llevó a cabo el encuentro “Hacia un mecanismo paraguas de fondos para el desarrollo urbano/territorial sostenible en América Latina y Caribe”, en el que se discutió uno de los mayores desafíos existentes, el reto de la obtención de fondos para poder implementar la agenda de desarrollo urbano. En Chile se organizó el seminario “Inclusión social de migrantes y atención en situaciones de emergencia en contextos urbanos”, que propició el debate sobre la actual realidad de las personas migrantes. En Argentina tuvo lugar la “XXXI Cumbre de Mercociudades”, en la que se destacó la importancia de la cultura como herramienta de inclusión y transformación social. En octubre de 2019 se ha dado el último gran paso mediante la aprobación de la ya mencionada “Agenda regional de desarrollo social inclusivo”, que aboga por utilizar la cooperación regional como una potente herramienta.

---

<sup>4</sup> Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (consulta 09/01/2023). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

<sup>5</sup> Gobierno de Colombia – Viceministerio de Vivienda – Espacio urbano y territorial (consulta 20/01/2023). <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial>

La CEPAL cuenta con una “División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos”, especializada en la revisión de políticas públicas con el objetivo de crear espacios inclusivos en los contextos urbanos. Y aunque estas políticas deberían incidir en el espacio urbano para solucionar los problemas específicos, la mayoría de los estados cuenta aún con una limitada capacidad de intervención (Jajamovich, 2019). Aun reconociendo las limitaciones, es destacable el hecho de que existan propuestas, planes e instituciones, lo que refuerza la idea sobre la prioridad que se le está dando a este tema en América Latina. Y esto sucede en un contexto en el que estos países han experimentado un crecimiento de su población urbana, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**TABLA I: Evolución de la proporción de población urbana en los países de América del Sur**

	Población urbana			
	1990	2000	2010	2020
<b>Argentina</b>	86,83	89,14	90,97	92,52
<b>Bolivia (Estado plurinacional de)</b>	55,52	61,79	66,77	71,20
<b>Brasil</b>	74,74	81,16	84,35	86,93
<b>Chile</b>	83,24	86,03	88,10	89,72
<b>Colombia</b>	69,46	73,74	77,65	81,03
<b>Ecuador</b>	55,03	60,38	62,68	66,12
<b>Paraguay</b>	50,06	57,04	63,36	69,19
<b>Perú</b>	68,88	72,95	76,92	80,34
<b>Uruguay</b>	88,86	91,28	94,19	95,98
<b>Venezuela (República Bolivariana de)</b>	83,94	87,85	88,77	90,38

Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cifras sobre proporción de población urbana según CEPALSTAT, consultada el 20/04/2023, [https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator\\_id=33&area\\_id=400&lang=es](https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=33&area_id=400&lang=es)

Aunque se observa un aumento de población urbana en todos los países durante estas últimas décadas, es destacable el hecho de que este crecimiento se ha dado a diferentes ritmos. Países como Bolivia, Ecuador y Paraguay presentan cifras comparativamente menores, con aproximadamente un 30% de su población viviendo en zonas rurales. Sin embargo, la tendencia a la urbanización es innegable, por lo que una mejor comprensión de la situación de los habitantes de estos contextos es una necesidad en la región.

### **3. Los contextos urbanos en América Latina: un análisis de las mediciones de pobreza y planes específicos desde la realidad de cuatro países de la región**

La tendencia generalizada para la medición de la pobreza en América Latina ha sido utilizar la metodología de las líneas de pobreza e indigencia (Altimir, 1979), que muestran la capacidad que poseen los hogares para satisfacer un conjunto de necesidades que se consideran esenciales en la sociedad en la que viven. Aunque en las últimas décadas se han incluido mejoras en la metodología de cálculo, existen voces críticas sobre la utilización en exclusiva de un indicador monetario para reflejar una realidad tan compleja como la pobreza (Boltvinik, 1998, por ejemplo, plantea que la pobreza es una violación de derechos humanos). Para completar los resultados de estas mediciones por ingresos, también se ha prestado tradicionalmente especial atención a la evolución del índice de Gini y a los indicadores que componen las Necesidades Básicas Insatisfechas (Feres y Mancero, 2001).

La voluntad institucional de analizar la pobreza desde sus múltiples ángulos, siguiendo un enfoque multidimensional y de derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2006), queda reflejada en el primer objetivo de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que destaca el compromiso de poner fin a la pobreza en todas sus formas. La tendencia es hacia la comprensión de la pobreza como un fenómeno más complejo que la mera falta de ingresos monetarios. Durante la última década, se han desarrollado en la región varios índices multidimensionales nacionales (siguiendo la metodología Alkire–Foster, 2009) y de los cuatro países objeto de análisis, Chile, Colombia y Ecuador ya lo han oficializado y el Perú está trabajando en las fases previas a su aplicación. Como se observa en la siguiente tabla comparativa, además de las dimensiones básicas del IPM estándar (educación, trabajo, salud y vivienda), los tres países añaden la dimensión de “Trabajo y Seguridad Social”, algo lógico debido a las altas tasas de informalidad

en la región. En Colombia, se incluye una dimensión de “condiciones de niñez y juventud” y Chile, por su lado, añade la de “redes y cohesión social”. También existen diferencias en el número de indicadores, así como los umbrales que se consideran para cada uno de ellos, que son adaptados a las particularidades de cada uno de los contextos.

**TABLA 2: Comparativa de IPM nacionales**

País	Año	Dimensiones					Indicadores	Utilidad
		Educación	Trabajo	Salud	Vivienda	Otras		
<b>Colombia</b>	2011	X	X	X	X	Condiciones de la niñez y juventud	15	Análisis de políticas, alerta para formulación y toma decisiones
<b>Chile</b>	2015	X	X	X	X	Redes y cohesión social	15	Seguimiento de políticas, instrumento para identificar los grupos y las regiones vulnerables
<b>Ecuador</b>	2016	X	X	X	X	Alimentación	8	Planificación y evaluación con el objetivo de erradicar la pobreza.

Fuente: elaboración propia en base a la información de la red de pobreza multidimensional (MPPN por sus siglas en inglés), <https://www.mppn.org/es/>

Además de estos índices multidimensionales, los cuatro países siguen midiendo la pobreza mediante herramientas tradicionales como la línea de pobreza, el índice de Gini o el IDH. A continuación, se presenta una tabla resumen con los resultados de los principales indicadores de medición de pobreza y desigualdad disponibles para 2020 para los cuatro países objeto de estudio.

**TABLA 3: Resultados de los principales indicadores de pobreza**

	Pobreza		Pobreza extrema		GINI <sup>7</sup>		IDH	IPM
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbano		
<b>Chile</b>	14.2	14.7	4.5	4.4	0.475	0.476	0.855	20.7
<b>Colombia</b>	39.8	37.9	19.2	17.2	0.552	0.547	0.752	18.1
<b>Ecuador</b>	30.6	26.6	10.8	6	0.466	0.455	0.740	38.1
<b>Perú</b>	28.4	25.8	8.6	7.8	0.464	0.449	0.762	

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (datos para 2020, excepto IPM Chile 2017 e IPM Ecuador 2019. Perú no cuenta aún con un IPM como medida oficial).

Algunas conclusiones que se pueden extraer de este breve ejercicio comparativo son:

- Aunque la pobreza urbana presenta unos porcentajes menores que la pobreza nacional (excepto en el caso de Chile) cuando se observan las cifras totales de pobreza urbana, se trata de millones de personas, debido a la alta concentración de población en estas áreas. Por lo tanto, los datos a nivel país esconden esta realidad, poniendo en ocasiones el foco en los contextos rurales.
- El índice de Gini urbano muestra una distribución desigual entre los habitantes dentro de las ciudades, muy similar a la desigualdad observada a nivel nacional y en línea con la tendencia en la región latinoamericana.
- Hay diferencias considerables en los resultados según la forma de medir la pobreza, lo que indica que según las herramientas que se utilicen, la visión que se tenga de la situación de la población urbana será diferente. Según el IDH, por ejemplo, estos cuatro países están clasificados dentro del grupo de desarrollo alto, lo que contrasta, por ejemplo, con las cifras de IPM que muestran otra realidad.

<sup>7</sup> El índice de Gini se usa para medir la desigualdad de ingresos y su intervalo de medición va de 0 (igualdad perfecta de ingresos, es decir, todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) a 1 (desigualdad perfecta de ingresos, lo que implica que una persona tiene todos los ingresos, mientras que los demás no tienen ingresos).

En cuanto a la distribución territorial, se sigue prestando escasa atención al desglose de cifras y a las desigualdades intraurbanas. Algunos autores (Bayón, 2008) han explorado estas desigualdades, entendiendo que las ciudades latinoamericanas tienen grandes bolsas de pobreza en algunas de sus zonas; por lo que sería necesario contar con datos más concretos sobre estas realidades. Cabe destacar el esfuerzo que los institutos de estadística de estos cuatro países han llevado a cabo para sistematizar la información y presentarla de una manera fácilmente accesible a la ciudadanía. Entre los avances logrados destacan las innovaciones en las fuentes de recogida de datos, el refuerzo de la rigurosidad metodológica y la dotación a estos organismos de mayores medios. Se trata de un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas al que los gobiernos se han comprometido, según la meta 17.18 de la Agenda 2030<sup>8</sup>.

Las principales fuentes de información y recogida de datos en los países objeto de análisis son los censos de población y las encuestas de hogares, tal como se muestra en la tabla 4. Sin embargo, cada uno de los países presenta sus propias particularidades, como el número de encuestas, el contenido de las mismas o la periodicidad con la que se llevan a cabo, adaptándose a las necesidades nacionales.

**TABLA 4: Organismos, planes y principales fuentes por país**

País	Organismos	Planes	Fuentes principales
Chile	Ministerio de Desarrollo Social, Comisión para la medición de la pobreza (2012)	Chile Solidario Programa Puente Programa Vínculos	Censo de población y vivienda Encuesta de presupuestos familiares Sistema de indicadores y estándares de desarrollo urbano (SIEDU) Encuesta Casen (de caracterización socioeconómica nacional)

<sup>8</sup> Meta 17.18. De aquí a 2030, mejorar el apoyo a la creación de capacidades para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos y fiables y de gran calidad, desglosados por ingresos, edad, sexo, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes al contexto nacional.

País	Organismos	Planes	Fuentes principales
<b>Colombia</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social Mesa de Equidad	Plan nacional de desarrollo "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" (2018-2022) Plan Hambre Cero Ingreso solidario	Censo nacional de población y vivienda Encuesta de población y condiciones de vida Encuesta Nacional de presupuestos de los hogares Encuesta longitudinal de protección social Encuesta de goce efectivo de derechos
<b>Ecuador</b>	Ministerio de coordinación de desarrollo social Comisión especial interinstitucional de estadística de indicadores del censo de población y vivienda	Plan nacional para el buen vivir (2017-2021) Plan de creación de oportunidades (2021-2025) Plan nacional para el Buen Vivir (2017-2021)	Encuesta multipropósito de hogares Encuesta de condiciones de vida Censos de población y vivienda
<b>Perú</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza	Visión a 2050 Foncodes (Fondo de cooperación para el desarrollo social) Juntos Cuna más	Encuesta nacional de hogares Censo de población y vivienda

Fuente: Elaboración propia con información de páginas web de los institutos de estadística y ministerios de desarrollo de cada país<sup>9</sup>.

Una de las principales diferencias existentes es el hecho de que no todos los institutos de estadística nacionales están integrados en el mismo organismo (dependen de diversos Ministerios, como el de Planificación o el de Desarrollo), lo que denota el grado de importancia que los gobiernos otorgan a la disponibilidad de datos de calidad y que puede afectar a los recursos financieros que se asignan en este

<sup>9</sup> La tabla 4 presenta un resumen comparativo de los diferentes medios con los que cuenta cada uno de los países en el tema de pobreza urbana. Para ello, se sistematizan los organismos, programas/planes y principales fuentes disponibles. El análisis se ha realizado a partir de la información disponible en las siguientes páginas web: Chile ([www.inec.gov.cl](http://www.inec.gov.cl), [www.desarrollosocialyfamilia.gov.cl](http://www.desarrollosocialyfamilia.gov.cl)), Colombia ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co), <https://2022.dnp.gov.co/CONPES>), Ecuador ([www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec), <https://www.gob.ec/mclds>), Perú ([www.inei.gov.pe](http://www.inei.gov.pe), [www.midis.gov.pe](http://www.midis.gov.pe)).

ámbito. Se han realizado destacables mejoras metodológicas, las bases de datos nacionales cuentan con amplia información y se ha reforzado la transparencia en la comunicación de los mismos a la ciudadanía. Por su parte, Chile creó una comisión específica para trabajar en la medición de la pobreza y el Perú cuenta con la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, lo que indica una clara voluntad institucional por comprender mejor esta problemática.

Los cuatro países analizados presentan algunos problemas comunes, entre los que destacan los errores de inclusión o exclusión de los instrumentos de focalización utilizados para identificar a los usuarios de los programas sociales. En esta línea, algunos autores (Herrera, 2017) han planteado que los programas sociales se han focalizado tradicionalmente en la población en condición de pobreza, dejando sin atención a muchos hogares urbanos en condición de vulnerabilidad. Otro de los problemas está relacionado con el carácter intersectorial de los planes y programas, lo que suele venir acompañado de problemas de coordinación (Nun y Madariaga, 2010). Algunas de las evaluaciones de los programas han mostrado que a veces las mejoras de las condiciones de vida de las familias pueden no ser atribuibles a los impactos de la intervención social, sino consecuencia de las condiciones del entorno o mejoras del contexto macroeconómico.

Durante el año 2019 comenzaron a darse importantes movilizaciones sociales en algunas de las principales ciudades de la región, una evidente muestra del descontento social existente entre la población en algunos países. En Chile, por ejemplo, los movimientos sociales denunciaron la no sostenibilidad del sistema neoliberal y Colombia también vivió manifestaciones contra el gobierno con paros nacionales. Ecuador fue testigo de las movilizaciones de los pueblos indígenas por sus derechos y en el Perú a finales de 2022 la población salió a las calles pidiendo un cambio. Teniendo en cuenta la necesidad de un desarrollo inclusivo y del cierre de la brecha existente en los contextos urbanos, estas movilizaciones son una muestra de la relevancia que el tema requiere en las agendas nacionales y regionales.

Aunque analizar el impacto de la pandemia de la Covid19 en la región no sea objeto de la presente reflexión, se trata de un elemento que va a tener un impacto negativo en las cifras de pobreza urbana. Ciertas condiciones previas en las ciudades latinoamericanas ya mostraban la compleja realidad de los asentamientos humanos, como los sistemas de salud pública deteriorados con falta de infraestructuras adecuadas y escasez de personal, las viviendas precarias con condiciones de hacinamiento y sin acceso a agua potable o la informalidad laboral (Filgueira et al, 2020). En cuanto a la pobreza multidimensional, la privación en algunos indicadores (agua potable, desnutrición, contaminación del aire dentro de la

casa) implica una mayor vulnerabilidad ante esta pandemia y, según las primeras estimaciones realizadas por la Iniciativa de pobreza y desarrollo humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés), en América Latina 142 millones de personas se encuentran en riesgo, al estar privadas en al menos uno de estos indicadores (Moreno y Pinilla-Roncancio, 2021).

Uno de los problemas que presenta el análisis de pobreza urbana es que la presentación de resultados de encuestas de hogares y estadísticas nacionales sigue centrándose en destacar las cifras globales, invisibilizando las desigualdades existentes al interior de las ciudades. Tal como indica el informe "Are we underestimating urban poverty?" (Lucci et al, 2016, publicado por el Overseas Development Institute, ODI), las herramientas de medición existentes no están adaptadas, por lo que se corre el riesgo de que las cifras de pobreza urbana subestimen la magnitud de esta realidad. Los motivos para no presentar datos desglosados pueden ser diversos, desde la insuficiencia o mala calidad de la información hasta la falta de voluntad de los gobiernos, que prefieren no hacerlos públicos puesto que esto les comprometería a tener que tomar medidas concretas.

Observando las estadísticas de los países analizados, sorprende el hecho de que los datos correspondientes a la población que vive bajo la línea de pobreza no estén disponibles para todas las capitales. Pero, incluso para las ciudades para las que se cuenta con cifras, no se trata de datos que sean de gran utilidad para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, puesto que presentan varios problemas como que el componente no alimentario no recoge correctamente los costes de vivienda, agua o transporte, que son más altos en el ámbito urbano que en el rural.

El indicador 11.1.1. de los ODS refleja la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas. Aunque las cifras de población viviendo en estas zonas se han reducido (pasando de un 31.9% en 2000 a un 17.7% en 2020), la disparidad en los países analizados es clara. Mientras Chile presentaba la menor cifra en el año 2000 con un 14.7%, los datos para Ecuador y Perú mostraban una realidad muy diferente, con un 57.4% y un 47.4% respectivamente. El único país que presenta cifras para el año 2020 es Colombia, con un 9.7% (reducción significativa del 21.1% inicial del año 2000). Los últimos datos disponibles para Ecuador son de 2006 (57.8%), para Chile de 2008 (7.3%) y para Perú de 2014 (34.5%)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cifras obtenidas de la Base de datos estadística de Naciones Unidas para los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS): <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/database>

Por otro lado, estos países muestran un avance diferente en cuanto al desarrollo de programas específicos para los contextos urbano marginales. La iniciativa de ciudades prósperas (ONU Hábitat, 2012<sup>11</sup>) supuso un importante ejercicio para la comprensión de la realidad de estos contextos y poder llevar a cabo intervenciones adaptadas a los mismos. A nivel regional, destaca la propuesta “Comunidad de Práctica Latinoamericana sobre Pobreza Urbana”<sup>12</sup>, creada tras la celebración del “Seminario Internacional sobre Pobreza Urbana” (Monterrey, México, 2015). Se trata de un interesante espacio para intercambiar experiencias y lecciones aprendidas sobre el combate de la pobreza urbana. Los cuatro países objeto de estudio presentan también un creciente interés en mejorar sus ciudades, así como reducir los niveles de pobreza y vulnerabilidad en las mismas, con diversas propuestas desde la política pública. El “Marco territorial de lucha contra la pobreza extrema para Bogotá” (2020) plantea hacer una ciudad más cuidadora, incluyente y sostenible. Chile, en su “Programa de gobierno 2018–2022” resalta la necesidad de “hacer que nuestras ciudades y sistema de transporte sean más humanos y de calidad” (pág. 32) y cuenta desde 2006 con el “Programa quiero mi barrio”, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de un municipio mediante procesos participativos. En el caso de Ecuador, el “Plan Nacional de Desarrollo 2017–2021” también destaca el objetivo de lograr la prosperidad de las ciudades. Perú, por su parte plantea el objetivo de convertir Lima en una megaciudad equilibrada en calidad de vida (“Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”). Además, este país cuenta con una “Estrategia de reducción de la pobreza urbana” (MIDIS, 2017), así como con un “Plan de desarrollo local concertado de Lima metropolitana” (2016–2021).

En lo referente a las herramientas específicas para la recogida de datos, destacan los mapas de pobreza (Gutiérrez et al, 2023), que presentan de una forma visual sencilla la distribución geográfica de la pobreza. Se trata de una herramienta que permite tomar decisiones informadas y poder realizar una mejor asignación de los recursos públicos. Es importante que estas herramientas logren captar las diferencias intraterritoriales en los contextos urbanos. Además de los mapas de pobreza, Chile cuenta con el un sistema de indicadores y estándares del desarrollo urbano (el SIEDU), basado en los compromisos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Perú, por su lado, ha realizado dos encuestas de la situación específica de

---

<sup>11</sup> Para el caso de Colombia la implementación de esta iniciativa: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/iniciativa-de-las-ciudades-prosperas-cpi-en-colombia>

<sup>12</sup> Esta comunidad es una iniciativa conjunta de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de México, el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades, el Banco Mundial y ONU Hábitat.

los barrios urbano marginales, pero no se dispone de datos actualizados, puesto que la última data del año 2012.

Para concluir este análisis, es destacable resaltar que, aunque se han dado avances tanto en el desarrollo de políticas públicas como en las fuentes estadísticas de los cuatro países objeto de estudio, la medición de la pobreza urbana aún presenta retos. El siguiente apartado sigue profundizando en esta realidad y se realiza una aproximación más detallada al caso del Perú<sup>13</sup> y su capital Lima.

#### **4. Una mirada a la pobreza urbana desde el caso del Perú y de su ciudad principal (Lima)**

Perú es un país que está clasificado de renta media–alta, pero su crecimiento económico no se ha visto traducido en una reducción de la brecha social (PNUD, 2019). El índice de Gini urbano, con un valor del 0.449 para el año 2020, muestra la enorme desigualdad existente dentro de las ciudades peruanas. La evolución de las cifras de pobreza en el país ha sido heterogénea, dependiendo de los niveles de crecimiento económico y desarrollo (Céspedes, 2017). Como se puede observar en la siguiente tabla, se ha dado una evolución positiva entre 2011 y 2018 tanto a nivel nacional como urbano, pero esta tendencia se ha visto revertida por la pandemia de la Covid19. La pobreza monetaria llegó al 30.1% en el año 2020 frente al 20.2% de 2019, lo que supone un retroceso de casi una década.

Según algunos autores (Battiston et al, 2013), las dos medidas tradicionales de pobreza recogidas en esta tabla, la monetaria y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), no representan la realidad de la población latinoamericana. En el caso peruano, para completar esta visión, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) constata que las cifras para Lima son mayores que las medias nacionales, 0.70 frente a 0.58 para el año 2019. Recientemente se ha comenzado a realizar también la estimación de la vulnerabilidad económica, entendiendo la misma como el riesgo de caer en la pobreza (Dang y Lanjouw, 2014) y a la incertidumbre futura de poder cubrir las necesidades esenciales (Herrera y Cozzubo, 2017). Para el año 2019, mientras el 20.2% de la población total se encontraba en situación de pobreza monetaria, el 34% lo estaba en situación de vulnerabilidad monetaria. Para

---

<sup>13</sup> La selección del caso peruano se ha realizado como parte de un trabajo de investigación mayor de la autora y, además, porque este país, aun contando con información estadística de calidad, no está tan desarrollado como los otros tres en la mirada multidimensional a la pobreza urbana.

**TABLA 5: Evolución de las cifras de pobreza en el Perú**

		2011	2018	2020
<b>Pobreza</b>	Total	27.8	20.5	30.1
	Urbano	18	14.4	26
<b>Pobreza extrema</b>	Total	6.3	2.8	5.1
	Urbano	1.4	0.8	2.9
<b>NBI</b>	Total	23.3	16.6	16.6
	Urbano	15.8	12.3	13

Fuente: elaboración propia en base al INEI–Encuesta nacional de hogares (ENAHO).

el caso urbano, estas cifras fueron de 14.6% para la pobreza monetaria y 30.7% para la vulnerabilidad, y de 14.2% y 27.2% para Lima metropolitana (INEI, 2020).

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) también sirve como complemento a la medida oficial de pobreza en el Perú. El país forma parte de la Red de Pobreza Multidimensional desde 2013 y ya se ha empezado a trabajar en una propuesta de índice multidimensional, con el objetivo de adecuar la metodología, elegir las dimensiones e indicadores que mejor se adapten a la realidad peruana y lograr un consenso público. Mientras que en 2007 el 89% de los pobres monetarios eran también pobres multidimensionales, para el 2019 esta cifra descendió a 64.4%. Y en 2020, como consecuencia de la pandemia, se constata que los nuevos pobres monetarios no sufren de privaciones más estructurales (Castillo y Huaranca, 2022).

Este breve análisis de las cifras que arrojan las mediciones de pobreza disponibles muestra que, según la herramienta utilizada, los resultados obtenidos son muy dispares. Esto supone un importante reto para conocer la verdadera magnitud de la pobreza urbana en el Perú, así como las condiciones de vida de las personas que habitan estos contextos. Reconociendo estas limitaciones, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) declara que su misión es “producir y difundir información estadística oficial que el país necesita con calidad, oportunidad y cobertura requerida, con el propósito de contribuir al diseño, monitoreo y evaluación de políticas”. Además, en línea con la relevancia que el Gobierno peruano otorga a la lucha contra la pobreza, desde el año 2001, el país cuenta con la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), organismo que ha promovido foros de discusión entre los diferentes actores involucrados en este tema, como ministerios, academia o sociedad civil. Además, se han adoptado compro-

misos en la lucha contra la pobreza tanto a nivel internacional (Objetivo 1 de la Agenda 2030) como a nivel nacional (Visión del Perú al 2050, CEPLAN, 2019).

Las fuentes oficiales de recogida de datos que presenta el INEI para el Perú son similares a las de los países de la región analizados en el apartado anterior, destacando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) y el Censo Nacional de Población y Vivienda. De manera periódica se realiza la Encuesta Nacional sobre relaciones sociales (ENARES) y, con el fin de revisar el impacto de los programas sociales. Aunque se han dado esfuerzos de mejora de la calidad de los datos, se constata que estas herramientas pueden subestimar el número de personas que habita en los asentamientos humanos de la ciudad, por diversos motivos entre los que destacan los rápidos movimientos de población o la periodicidad de recogida de datos. Con el fin de identificar los distritos más pobres, se utilizan los mapas de pobreza (Elbers et al, 2002), que combinan información de las encuestas, los censos y otros datos recogidos a nivel distrital. Según el último “Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018” (INEI, 2020b), se reconoce que el criterio de ubicación geográfica dentro de Lima tiene un impacto en los niveles de pobreza dentro de la ciudad.

Lima es una ciudad que se ha descrito empleando una multitud de adjetivos, entre los que destacan algunos que reflejan varios de los aspectos clave de su estructura y organización, como conurbación desordenada o ciudad ramificada (Burga, 2006). La siguiente nota periodística publicada hace más de 10 años, recoge algunos de los rasgos esenciales de esta ciudad:

*La capital peruana no es más una metrópoli asfixiada por asentamientos humanos marginales: es ella misma una gran ciudad informal y caótica que, ante la aparición de nuevas invasiones, ha terminado por reproducir sus vicios urbanísticos y su anárquica manera de edificar los espacios de vida compartida (diario La República, 15 de noviembre de 2009).*

Es una descripción de Lima que dista bastante de lo que se entiende como ciudad inclusiva que “proporciona espacios para la cohesión, la recreación y el desarrollo de los grupos vulnerables a través de la provisión de espacios públicos adecuados y bien diseñados” (tal como recoge la meta 11.7 de los ODS). Y también está lejos del compromiso adquirido por el Gobierno peruano en su “Plan regional de desarrollo concertado de Lima metropolitana 2012–2025”: “Lima ciudad milenaria y sostenible, (...), hogar ordenado, seguro y democrático de una ciudadanía inclusiva, productiva y emprendedora”.

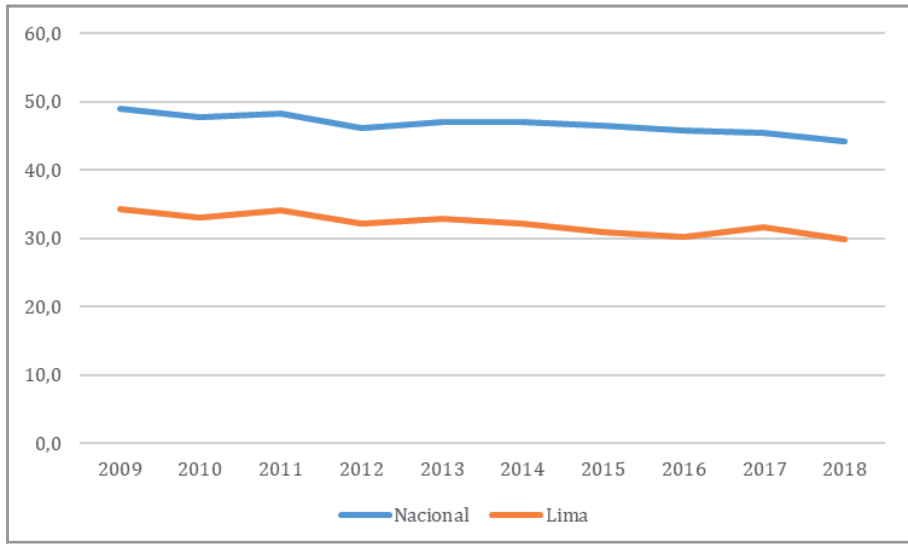
Lima metropolitana es una unidad territorial que tiene dimensiones de megaurbe (10.004.141 habitantes en 2022, un 29.9% de la población total del Perú), una

ciudad fragmentada no sólo a nivel espacial sino también en términos socio políticos, donde cabe destacar la problemática de la centralidad de la ciudad (Ludeña, 2006, Arroyo y Romero, 2009). El aumento demográfico ha sido principalmente un fenómeno urbano en el Perú y según un reciente informe del Banco Mundial (2023), la tendencia hacia una urbanización de la pobreza ya había comenzado antes de la Covid19, pero este proceso se aceleró con la pandemia. Para el año 2019, las áreas urbanas constituían el 56.7% del total de la población en situación de pobreza y el porcentaje aumentó a 68.7% en 2021.

Los primeros asentamientos humanos en Lima se remontan a la década de 1920 y a mediados del siglo XX el Estado permitió esta forma de ocupaciones, experimentando un incremento considerable de población en la década 1970 por la migración asociada a la debacle agrícola y al terrorismo. Esta forma de desarrollo ha supuesto la creación de barrios heterogéneos en los que se generan situaciones de exclusión económica, política, social o cultural (Calderón, 2003). Y una de las primeras complicaciones que aparece en la aproximación a esta realidad parte del propio concepto, por la multiplicidad de términos que se emplean para referirse a estas áreas urbanas. Independientemente de los niveles de pobreza de estas zonas, según la expresión con la que se denomine a las mismas, se está categorizando e incluso discriminando a estos grupos de población. ONU Hábitat los denomina “asentamientos informales”, proyectando así una imagen de estos pobladores ligada al no respeto de las leyes y reglas. El Ministerio de Vivienda, por su parte, los considera “barrios urbano marginales”, término que refuerza la idea de que se trata de seres humanos que viven al margen de las normas sociales establecidas. Solo en la definición dada por la ONG TECHO se presenta un concepto más neutro como es el de “asentamiento humano”, que no lleva asociada ninguna connotación negativa.

Una vez matizada esta diferencia conceptual que puede complicar la focalización que se realiza de estas zonas urbanas, cabe destacar que el porcentaje de población urbana en estos barrios en el Perú ha presentado una tendencia decreciente en las últimas décadas (pasando de casi un 50% en 2009 a un 44.2% en 2018). Sin embargo, las cifras continúan siendo superiores a las de las ciudades de la región, lo que indica que todavía es necesario continuar realizando esfuerzos para mejorar la realidad de estos contextos (Valdivia–Cisneros et al, 2020). Este indicador ha tenido la misma evolución para Lima metropolitana, tal como se muestra en el gráfico 1, pero con un tercio de su población todavía viviendo en este tipo de barrios (un 29.95% en 2018).

**GRÁFICO I: Proporción de población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas**



Fuente: elaboración propia en base a INEI, ENAHO 2009–2018.

Destaca el considerable aumento del número de estos barrios en Lima, pasando de 1.147 en 1993 a 4.453 en el año 2016 (mitad del total de los barrios urbano marginales en el país), según los últimos datos proporcionados por el Ministerio de Vivienda y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). Con el objetivo de intentar paliar este el vacío de conocimiento sobre los niveles de pobreza y condiciones de vida de la población de estos barrios, se han llevado a cabo interesantes propuestas participativas, como la encuesta con los líderes comunitarios realizada por la ONG TECHO<sup>14</sup>. El informe “Situación de los barrios urbano marginales en el Perú 2012” de la Dirección General de Urbanismo también analiza alguna de las características comunes de los barrios urbano marginales existentes en Lima. Entre éstas destaca la edad de la población (un 57.6% menor de 29 años), el bajo nivel educativo alcanzado (sólo el 42.5% con secundaria) o la baja cobertura de salud (que solo llega al 66.7% de la población).

<sup>14</sup> ONG TECHO en el Perú, organización que desarrolla proyectos que mejoren las condiciones de hábitat y fortalecimiento de capacidades, (consulta el 15/03/2023) <https://www.techo.org/peru/plataforma-asentamientos/>

Conscientes de esta realidad, las autoridades peruanas han priorizado en sus agendas políticas la problemática de la pobreza urbana. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha desarrollado diversos programas para intentar mejorar la situación de los colectivos más desfavorecidos, pero las cifras muestran que aún existe una inaceptable violación de los derechos básicos en gran parte de la población urbana (Alcázar, 2023). Por otro lado, el país ha adoptado compromisos en la lucha contra la pobreza mediante la “Visión del Perú al 2050”, que plantea un desarrollo inclusivo y sostenible en todo el territorio nacional. En 2011 se aprobó el “Plan Bicentenario el Perú hacia 2021”, cuyo objetivo principal reconocía la voluntad de que Lima Metropolitana se convirtiera en una megaciudad equilibrada en calidad de vida. Para lograr el compromiso de mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable en la ciudad, se plantea la necesidad de reducir la desigualdad extrema de ingresos (eje estratégico 1, pág.48) y el desarrollo de modelos de asentamientos humanos que aseguren la adecuada habitabilidad de las familias (eje estratégico 2, pág.94). Sin embargo, para que Lima pueda convertirse en lo que ha sido denominado ciudad justa (Fainstein, 2013), estos planes deberán materializarse en políticas públicas concretas sobre el espacio urbano. Las políticas sociales no se han adaptado a estas realidades y uno de los problemas más importantes es la focalización, no se ha tenido una mirada más fina, necesaria en los contextos urbanos, con mapas de pobreza más detallados al interior de las ciudades (Herrera, 2023). En 2017 se implementó la “Estrategia nacional para la reducción de la pobreza urbana–Prospera” que persigue mejorar el acceso al mercado laboral, a los servicios básicos y a las redes de protección. Otra propuesta interesante llevada a cabo por este ministerio es la “Estrategia MIDIS en tu barrio” (2018), que permite la clasificación socioeconómica de hogares. Por su parte, el Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento cuenta con el programa “Mejoramiento integral de barrio” que pretende mejorar las condiciones de vida de la población urbana, mediante la colaboración de los gobiernos locales y la comunidad, proponiendo mejoras tanto a nivel infraestructura como mediante acompañamiento institucional. Y, en línea con la descentralización de poderes del Gobierno peruano, se diseñó el “Plan de desarrollo local concertado de Lima Metropolitana (2016–2021)” gestionado por la gerencia de desarrollo urbano de la Municipalidad de Lima. Este plan reconoce la necesidad de mejorar el acceso de población vulnerable a servicios básicos (objetivo estratégico 4), así como la vulnerabilidad de la población en aspectos como el desarrollo de espacios urbanos en zonas de riesgo, el incremento de la población urbana en condiciones de pobreza y la débil planificación urbana de Lima.

Tras este análisis de la situación peruana, cabe destacar los esfuerzos que se han dado para luchar contra la pobreza urbana. Aun así, como se ha mostra-

do, la ciudad tiene realidades antagónicas en las que conviven barrios urbanos marginales con otros de alto nivel adquisitivo. La falta de datos más granulados imposibilita conocer mejor la realidad dentro de la ciudad de Lima y, por tanto, poder plantear políticas sociales mejor enfocadas a mejorar las condiciones de la población más desfavorecida.

## **5. La urgente necesidad de poner el tema de la pobreza urbana entre las prioridades de las agendas de América Latina**

Como se indicaba al inicio del artículo, el objetivo principal ha sido identificar los retos que presenta la medición de la pobreza urbana en los países de América Latina, para contribuir a la necesidad de seguir priorizando este tema en sus agendas de desarrollo. La hipótesis de partida planteaba que las herramientas de medición de pobreza disponibles no están adaptadas para capturar esta compleja realidad. En la revisión de los cuatro países objeto de estudio queda de manifiesto la multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad, tal como indica el título del presente trabajo. Aunque existen proyectos puntuales en esta línea, no se dispone de información suficientemente desglosada sobre datos de pobreza urbana en los países analizados (Chile, Colombia, Ecuador y Perú).

Las herramientas de medición de pobreza no están adaptadas para mostrar las disparidades intraurbanas y sigue siendo una práctica común comparar la proporción de personas pobres en entornos rurales con las de entornos urbanos. Si bien los indicadores oficiales de medición, como los monetarios o el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no sirven para rescatar una imagen de la pobreza en contextos urbanos, tampoco lo hacen otras propuestas como el índice de pobreza multidimensional. Habría, por lo tanto, que seguir trabajando en alternativas metodológicas para una medición más precisa de las condiciones específicas de estos barrios urbano marginales.

Tras el análisis de los cuatro países, también se concluye que las diferentes instancias gubernamentales, incluyendo los gobiernos locales y las municipalidades, deberían garantizar la transparencia en la presentación de cifras sobre pobreza urbana, presentando un mayor desglose a nivel de distritos y, si es posible, de asentamientos humanos. Para ello, los Gobiernos deberán dotar de más recursos a los institutos de estadística con el fin de que estos puedan recabar datos en los contextos urbanos, mediante encuestas más focalizadas, mapas de pobreza y otras herramientas adaptadas.

Para el caso peruano, si se lograra conocer mejor la magnitud y las condiciones de los asentamientos humanos, podría asignarse un presupuesto público más acorde con las necesidades y las municipalidades se verían obligadas a la mejora en la cobertura de los servicios básicos. Sin embargo, aún existen planes que no acaban de concretarse, como por ejemplo la Estrategia nacional de reducción de pobreza urbana – Prospera (2017).

Aún queda mucho camino por recorrer para conocer la realidad de las ciudades y, de esta manera poder mejorarla, con el objetivo de que las ciudades sean más justas y desaparezca el fenómeno de multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad.

A continuación, partiendo de lo analizado en el presente trabajo, recogemos algunas ideas o notas de investigación a futuro, con las que se pueda profundizar y contribuir a la discusión comenzada en este artículo:

- Es necesario simplificar la metodología y los recursos necesarios para elaborar mapas de pobreza y cuestionarios adaptados a los asentamientos humanos de las ciudades, para que se puedan llevar a cabo periódicamente.
- Además de los índices de medición de pobreza tradicionalmente utilizados, como la línea de pobreza o el índice de NBI, debería seguir trabajándose en la aproximación multidimensional a la realidad urbana. Para ello, además de los IPM ya existentes en algunos de los países, podría plantearse algún indicador que mostrara las disparidades intraurbanas.
- Sería recomendable completar la información recogida en las encuestas de hogares de los países latinoamericanos con la utilización de otras herramientas (como la técnica de observaciones satelitales o geoespaciales, que ya está siendo empleada para la medición del objetivo de desarrollo sostenible número 11).

La pobreza urbana y la necesidad de trabajar en el desarrollo de herramientas de medición adaptadas deberían ser, por tanto, prioridades en las agendas de los gobiernos de los cuatro países latinoamericanos analizados. Con estos avances en la medición, las cifras de pobreza podrían mostrar las disparidades existentes al interior de las ciudades, que actualmente están invisibilizadas en los datos más globales.

## 6. Reseñas bibliográficas

ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (2006), *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Seminario los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad; Buenos Aires, 2006.

ALCÁZAR, L. (2023), "Algunas reflexiones post pandemia en torno a los programas sociales y la lucha contra la pobreza". *Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)*, Grupo de Trabajo Lucha contra la pobreza del proyecto "Construyendo Diálogo Democrático".

ALKIRE, S. y FOSTER, J. (2009), "Counting and multidimensional poverty measurement". *OPHI working paper 32*.

ALTIMIR, O. (1979), *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la Cepal, n° 27. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

ARRIAGADA, C. (2000), *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n° 27.

ARROYO, R. y ROMERO, A. (2009), *Colonizados, globalizados y excluidos en las grandes transformaciones de Lima. Perú: la construcción sociocultural del espacio territorial y sus centralidades* (Manuel Dammert Ego Aguirre, coordinador), Quito: OLACCHI colección Centralidades Vol. 1, septiembre, pp. 107–149.

BANCO MUNDIAL (2023), *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial.

BATTISTON, D.; CRUCES, G.; CALVA, L.; LUGO, M. A. y SANTOS, M. E. (2009), *Income and Beyond: Multidimensional Poverty in six Latin American countries*, Documento de Trabajo, No. 90, Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), La Plata. <http://hdl.handle.net/10419/127613>

BAYÓN, M. C. (2008), "Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México". *Estudios demográficos urbanos*, vol. 23, n° 1, Ciudad de México, enero/abril. <https://doi.org/10.24201/edu.v23i1.1305>

BOLTVINIK, J. (1998), "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales". *Es-*

*tudios Demográficos y Urbanos*, 13(2), pp. 251–280. <https://doi.org/10.24201/edu.v13i2.1016>

BORSODORF, A. (2003), “Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VII, núm. 146(122), [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(122\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(122).htm)

BRENNER, N. (2009), “What is critical urban theory?”, *City*, 13:2, pp. 198–207.

BURGA, J. (2006), *El ocaso de la barriada: propuestas para la vivienda popular*. Perú: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes.

CAF (2022), “Hacia una política integral de los asentamientos informales en América Latina y el Caribe”. <https://www.caf.com/>

CALDERÓN, J. (2003), “Los barrios marginales de Lima, 1961–2001”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, v. 35, n. 136–137, pp. 375–389.

CASTILLO, L. E. y HUARANCCA, M. (2002), “Perú: Historia de dos pobrezas”. Banco de Central de Reserva del Perú–BCRP, DT n° 2022–06, Serie de documentos de trabajo. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2022>

CEPAL (2020), “Informe especial Covid 19. América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid 19. Efectos económicos y sociales”. <https://hdl.handle.net/11362/45337>

CEPLAN (2011), “Plan Bicentenario el Perú hacia 2021”. Recuperado de [https://www.ceplan.gob.pe/documentos\\_/plan-bicentenario/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-bicentenario/)

CEPLAN (2019), “Visión del Perú al 2050”. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

CÉSPEDES, N. (2017), *Crecimiento económico y pobreza en las regiones y en los sectores económicos del Perú*. Lima: Asociación Peruana de Economía.

CLICHEVSKY, N. (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. CEPAL, Serie medio ambiente y desarrollo, n° 28.

CLACSO (2014), *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Daniela SOLDANO ET.AL.; coordinado por María Mercedes Di VIRGILIO y Mariano Daniel PERELMAN, Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO, [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

DANG, H.; LANJOUW, P.; LUOTO, J. y MCKENZIE, D. (2014), Using repeated cross sections to explore movements into and out of poverty. *Journal of Development Economics*, 2014, vol. 107, issue C, pp. 112–128.

ELBERS, C.; LANJOUW J. O. y LANJOUW, P. (2002), “Micro-level estimation of poverty and inequality”, *Econometrica*, 71(1), pp. 355–364. <https://doi.org/10.1111/1468-0262.00399>

FAINSTEIN, S. (2013), “The just city”, *International journal of urban sciences* 18:1, pp. 1–18, <https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>

FERES, J.C. y MANCERO, X. (2001), *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones prácticas en América Latina*. CEPAL, Serie de estudios estadísticos y proyecciones económicas, n° 2. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4784-metodo-necesidades-basicas-insatisfechas-nbi-sus-aplicaciones-america-latina>

FILGUEIRA, F. ET AL (2020), “América Latina ante la crisis del Covid19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, *Serie Políticas Sociales*, n° 238, CEPAL.

GUTIÉRREZ, A. ET AL (2023), “Modelos de unidad para la generación de mapas de pobreza a nivel subnacional”, *Serie Estudios Estadísticos*, n° 105 (LC/TS.2022/191), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

HERRERA, J.; COZZUBO, A. (2017), “Pobreza, desigualdad y políticas sociales: Balance 2011–2016 y Agenda de investigación 2017–2021”, *CIES. Diagnóstico y propuesta* 54.

HERRERA, J. (2023), “Pobreza urbana: nuevos desafíos para las políticas públicas”. *Podcast Perú Debate RPP y CIES*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA–INEI (2020), Perú: estimación de la vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria.

— (2020b), Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018.

JAJAMOVICH, G. (2019), “Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de just city”, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 28 (2), pp. 394–407. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.72090>

JANOSCHKA, M. (2002), El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)* v.28 n.85. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>

LARRAÑAGA, O., CONTRERAS, D. (2010), "Chile solidario y combate a la pobreza", en O. LARRAÑAGA y D. CONTRERAS, *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, pp. 43–76. Santiago: Uqbar Editores y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

LEFEBVRE, H. (1969), *El derecho a la ciudad*. Península.

LUCCI, P., BHATKAL, T., KHAN, A. (2016), Are we understanding urban poverty?, ODI report (March 2016), <https://odi.org/en/publications/are-we-underestimating-urban-poverty/>

LUDEÑA, W. (2006), "Ciudades y patrones de asentamiento. Estructura urbana y tipologización para el caso de Lima". *Revista eure*, Vol. XXXII, n° 95, pp. 37–59. Santiago de Chile, mayo.

MINGO, G (2006), *Pobreza urbana: discursos y sujetos*. Universidad nacional de Entre Ríos, facultad de trabajo social. Espacio.

MORENO, H., PINILLA-RONCANCIO, M. (2021), Multidimensional Poverty and Covid19 in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and the Route Ahead, *OPHI Briefing*.

NACIONES UNIDAS (2016), Nueva Agenda Urbana (Hábitat III), *En Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible*. <https://www.habitat3.org/>

NUN, E., MADARIAGA, A. (2010), La protección social como problema de coordinación. *Revista de Sociología*, n° 23 (2010), pp. 67–87.

PERÚ. MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL, MIDIS (2013), Estrategia nacional de desarrollo e inclusión social. Incluir para crecer. <https://hdl.handle.net/20.500.12799/4430>

— (2017), Estrategia nacional para la reducción de la pobreza urbana – Prospera. <https://cdn.www.gob.pe/>

PERLMAN, J. E. (2003), Marginality: From Myth to Reality in the Favelas in Rio de Janeiro 1969–2002, en Ananya ROY y Nezar ALSAYYAD (eds.), *Urban Informality*

*in an Era of Liberalization: A Transnational Perspective*, capítulo 5, pp. 105–146. Lexington Books.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD (2019), *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. <https://www.undp.org/>

QUIJANO, A. (1966), *El proceso de urbanización en Latinoamérica (Esquema de un marco de revisión de la problemática)*, Santiago, Chile: CEPAL.

SABATINI, F. (2003), *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de desarrollo sostenible. División de programas sociales. <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>

SARAVÍ, G. (2006), “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, en SARAVÍ, G (Ed), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, pp. 19–48, Prometeo.

SUBIRATS, E. ET AL (2005), “Análisis de los factores de exclusión social”, *Documento de trabajo Fundación BBVA*.

— (2013), *Paraíso: Ensayos sobre América Latina. Siete visiones de América Latina*. Fondo de cultura económica.

SUNKEL (2000), “La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina”, en *América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad*, Carlos CONTRERAS (compilador), FCE y Universidad de Guadalajara, México.

TECHO PERÚ (2018), *Relevamiento de asentamientos populares*.

TOURAINÉ, A. (1989), *América Latina. Política y sociedad*. Espasa libros.

VALDIVIA-CISNEROS, A.; PEÑA-VILLAFUERTE, L. y HUACO-ZUÑIGA, M. (2020), Instrumento de medición del Índice de Calidad de Vida Urbana. Barrios Urbano Marginales, Perú. *Revista de ciencias sociales*, ISSN-e 1315-9518, Vol. 26, N°. Extra 2, 2020, pp. 355–375.

WACQUANT, L. (2015), *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial.

WALTON ET AL (1984), *Ciudades y sistemas urbanos. Economía informal y desorden espacial*. Colección Biblioteca de Ciencias Sociales. Colección Histórica. ISBN 950-9231-08-X. CLACSO. Buenos Aires.

# REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2023



# 126

## SUMARIO

**Patricia Moreno-Mencía, Lidia Sánchez-Ruiz, David Cantarero-Prieto, Paloma Lanza-León e Irene González-Rodríguez.** Efectos económicos regionales de la COVID-19 en los autónomos: El caso de Cantabria

**Manuel Talamante Pérez y Fernando Largo Jiménez.** Las cámaras de comercio de Huelva y Sabadell, 1886-1910. Una comparativa sobre la inclusividad de las instituciones

**Diego Sande Veiga y José Ramón Sande Veiga.** Evaluación de las políticas europeas de innovación empresarial en el sector tecnológico medioambiental: Análisis de la ejecución del Programa FEDER-Inninterconecta del Fondo Tecnológico 2007-2013 en Galicia

**Omar Chabán-García y Antonio L. Hidalgo-Capitán.** Economía verde y empleo verde en Andalucía: un análisis multisectorial a través de la matriz de contabilidad social

**Daniel Casal y Beatriz Viladrich.** Secesión, autogobierno y modelos de democracia

**Marta Sampaio y Sofia Marques da Silva.** Youth Policies Priorities: Understanding young people pathways in Border Regions of Portugal

# REVUE **projet**

COMPRENDRE POUR AGIR

N° 398

août-septembre 2023

écologie

migrations

justice sociale

démocratie



Où nous  
emmène  
la Chine ?

# aggiornamenti scoprire legami in un mondo che cambia **sociali**



**08-09**  **2023**

**Disabilità: l'inclusione  
passa anche dalla Chiesa**

**Come non farsi schiacciare  
nel presente?**

## Editoriales de *Revista de Fomento Social* de 1991 a 2018

TÍTULO	AÑO	Nº	TÍTULO	AÑO	Nº
La guerra del golfo, ¿ha terminado?	1991	182	La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?	1998	211
Elecciones municipales y autonómicas	1991	183	La crisis financiera mundial	1998	212
<i>Centesimus Annus</i>	1991	183	La solidaridad interterritorial en cuestión	1999	213
El resurgir de los nacionalismos	1991	184	Las elecciones del 13 de junio: ¿qué modelo de democracia?	1999	214
1992: escuchar a América latina	1992	185	¿Es posible la "tercera vía"?	1999	215
Después de Maastricht: más Europa	1992	186	Empresa y sociedad: interrogantes éticos	2000	217
El plan de convergencia	1992	187	Globalización integradora vs. globalización excluyente	2000	218
Se acabó el 92: hora de balances	1992	188	En torno a la crisis de <i>Manos Unidas</i>	2000	219
Tormenta monetaria sobre Europa	1992	188	Las jornadas sociales de la Compañía de Jesús	2000	220
La década de gobierno socialista: un balance político	1993	189	La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos	2001	221
La década de gobierno socialista: un balance económico	1993	190	Las cajas de ahorros bajo la presión política, económica y social	2001	222
Mercado y solidaridad a propósito del acuerdo del GATT	1994	193	La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado	2001	223
El empleo en España	1994	194	Migraciones y globalización: los derechos humanos como marca de referencia	2001	224
Modernización de la administración y función pública	1994	195	Familia y trabajo	2002	225
Las dos batallas del 0,7%: solidaridad y desarrollo	1994	196	Nuevas tecnologías y cambio económico: interrogantes a propósito de la segunda modernización andaluza	2002	226
Elecciones municipales en un contexto de crisis e incertidumbre	1995	197	De Río (1992) a Johannesburgo (2002): éxito o fracaso de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible	2002	227
Crisis y futuro del Estado del bienestar	1995	198	Vivir en la sociedad de consumo	2002	228
De cumbre a cumbre	1995	199	Acción política y comportamiento de los católicos en España	2003	229
Un instrumento para la promoción de la justicia	1995	200	Economía mundial: bajo el signo de la incertidumbre	2003	230
Elecciones del 3 de marzo	1996	201	La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente	2003	231
Medios de comunicación social en una sociedad democrática	1996	202	Sociedad de la información, ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión	2003	232
El reto de la pobreza	1996	203	Dos días de marzo	2004	233
Las migraciones: problema o síntoma	1996	204	Financiación autonómica: un reto para el nuevo gobierno	2004	233
La moneda única: ¿merece la pena? Y después, ¿qué?	1997	205			
Enseñar y aprender en la universidad	1997	206			
El fútbol como síntoma	1997	207			
La ética empresarial: ¿necesidad, utilidad o pretexto?	1997	208			
Reparto del tiempo de trabajo y lucha contra el desempleo	1998	210			

TÍTULO	AÑO	Nº
La enseñanza de la religión en la escuela. Una solución posible	2004	234
De nuevo el petróleo	2004	235
Más allá de la Constitución: Europa entre raíces cristianas y laicidad	2004	236
Desarrollo económico y social: teorías, propuestas, responsabilidades	2005	237
Tercera edad: entre oportunidad y dependencia	2005	238
Una reflexión sobre la construcción del espacio de educación superior	2005	239
La vivienda en España: un mercado imperfecto e injusto	2005	240
La <i>Revista de Fomento Social</i> cumple 60 años	2006	241
La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición	2006	242
El nuevo momento de Latinoamérica	2006	243
La responsabilidad social de la empresa: ¿el coste de tener conciencia?	2006	244
Las ofertas públicas de adquisición. Una valoración	2007	245
Ciudadanía y educación: desafíos, incógnitas, posibilidades	2007	246
La política económica del gobierno Zapatero, continuidad, cambio, nuevas incógnitas	2007	247
Claves para comprender la crisis financiera internacional	2007	248
La Constitución Europea renace de sus cenizas: el Tratado de Lisboa	2008	249
El malestar de la política	2008	250
El hambre, ¿tsunami silencioso?	2008	251
La cooperación con el desarrollo en tiempos de crisis. El caso español	2009	253
La pequeña empresa ante la crisis: entre el apoyo y el compromiso	2009	254
Libertad religiosa en España. ¿Hacia un nuevo modelo normativo?	2009	255
"La ilusión de la identidad": el actual debate europeo	2010	257
"Ser hermanos más allá de la globalización". El desarrollo humano integral en <i>Caritas in Veritate</i>	2010	258
La crisis del euro	2010	260

TÍTULO	AÑO	Nº
"Vivir de otra manera". Una ética para la sostenibilidad	2011	261
El futuro de la Política Agraria Común europea: nuevas perspectivas	2011	262
De la retórica de la competitividad a la economía tutelada. La política económica del segundo gobierno Zapatero (2008–2011)	2011	264
Un sistema de Economía social de mercado para una Europa solidaria, responsable y productiva	2012	265
Sentido de la formación ética en la universidad	2012	266
La Política de la Unión Monetaria Europea (UME) y sus consecuencias para España	2012	268
Regeneración ética y compromiso político para una sociedad democrática avanzada	2013	269–270
Crisis económica y derechos sociales irreducibles. Valor de la dignidad humana como criterio para los derechos sociales	2013	271
El "ideal realista" europeo. Lo que está en juego en las elecciones al Parlamento europeo	2013	272
Orden político mundial: dos escenarios y algunas propuestas	2014	273–274
Universidad y liderazgo de servicio	2014	275
Revivificar una comunidad de memoria y progreso. El papa Francisco en el Parlamento europeo	2014	276
La democracia al servicio de todos, integrante del bien común	2015	277
Una revisión de los escenarios actuales de América Latina	2015	278
Política económica del gobierno de España 2011–2015: estabilidad lograda, fractura persistente	2015	279–280
España y Cataluña: la reconstrucción de un pacto	2016	281
Puertas abiertas / puertas cerradas: los refugiados ponen en evidencia a Europa	2016	283–284
Los discursos del odio: una amenaza a la construcción democrática de la tolerancia	2017	285
¡Europa!, a pesar de todo. Una estrategia realista	2017	286
Las reformas laborales: ¡algo más que mercado!	2018	289

**aggiornamenti**  
scoprire legami in un  
mondo che cambia **sociali**

**a**  
**s**

**aggiornamenti**  
scoprire legami in un  
mondo che cambia **sociali**

**a**  
**s**



**05** ○ **2023**

Come rinvigorire  
la democrazia

Social media:  
oltre la logica da influencer

**06-07** ○ **2023**

Un dibattito evergreen:  
la riforma della Costituzione

ChatGPT: alle soglie  
di una Rivoluzione?

# REVUE **projet**

COMPRENDRE POUR AGIR

N° 394

juin-juillet 2023

écologie

migrations

justice sociale

démocratie

## Paris 2024

Plus vite, plus haut,  
plus fort?





JULIO L. MARTÍNEZ, S.  
J. (ed.)  
La cultura del encuentro  
*Desafío e interpelación a  
Europa*

272 pp.  
P.V.P.: 14,90 €

El rector de la Universidad Pontificia Comillas llama a "la cultura del encuentro" comprendida como aquella que está capacitada para derribar todos los muros que aún dividen el mundo... "Donde hay muro, hay cerrazón de corazón". Inspirado en las palabras del papa ante el Congreso de los Estados Unidos—"es mi deber construir puentes y ayudar en lo posible a que todos los hombres y mujeres puedan hacerlo"—. Partiendo de los cuatro principios que orientan en el *Evangelii gaudium* hacia la convivencia social y la construcción de un pueblo donde las diferencias se acercan en un proyecto común: "el tiempo es superior al espacio", "la unidad prevalece sobre el conflicto", "la realidad es más importante que la idea" y "el todo es superior a la parte".



JULIO L. MARTÍNEZ, SJ

**LA CULTURA  
DEL ENCUENTRO**

Desafío e interpelación  
para Europa

La **Revista de Fomento Social (RFS)** en la red:

**[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)**

En la *Revista de Fomento Social* desde 1997 hemos ido renovando el acceso en línea a nuestra producción científica. El acceso a todos los contenidos, índices, resúmenes y palabras clave, editoriales, estudios, notas y documentos y otros textos publicados en *RFS* ha ido teniendo progresivamente un acceso libre desde el mismo momento de la aparición y distribución de cada número en papel.


Estamos procediendo a una renovación técnica de nuestra web, por lo que temporalmente todos nuestros artículos podrán obtenerse dirigiendo un correo electrónico a [revistadefomentosocial@uloyola.es](mailto:revistadefomentosocial@uloyola.es) o al responsable de la web [fcortes@uloyola.es](mailto:fcortes@uloyola.es).

Actualmente están disponibles electrónicamente todos los contenidos de *RFS* desde 1967, aunque también podrán ser solicitados por el mismo procedimiento indicado los originales anteriores desde 1946 hasta 1966.

A todos los lectores registrados se les seguirá enviando un correo electrónico con el aviso de la aparición de cada nuevo número para que puedan acceder a todos los contenidos del mismo.

**RFS**



editorial   
**SALTERRAE**

MARIA DOLORS OLLER SALA

Tejiendo vínculos para construir la casa común

*Una mirada, desde la fe cristiana, a la crisis migratoria y de los refugiados*

184 pp.  
P.V.P.: 14,90 €

Un libro que plantea la situación actual de la inmigración y de los refugiados en Europa y que ofrece un camino de soluciones reales y verdaderamente humanas, que pasa por la puesta en práctica de la espiritualidad de Jesús. Una guía de análisis, propuestas de acciones y valores que cuenta con un epílogo escrito por el propio papa Francisco.

editorial   
**SALTERRAE**

BARTOLOMEO SORGE

Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia

*Nueva edición revisada y aumentada*

480 pp.  
P.V.P.: 19,90 €

Una síntesis imprescindible para comprender la capacidad de denuncia y diálogo de la Doctrina Social de la Iglesia ante algunos retos que plantea el mundo contemporáneo—Terrorismo, laicidad, ecología, crisis económica—, especialmente gracias al nuevo empuje impulsado por el papa Francisco a algunas intuiciones planteadas en el Concilio Vaticano II.

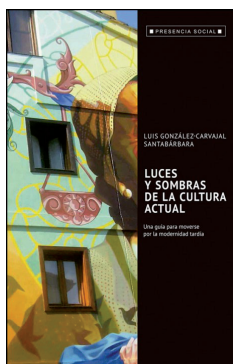
PRESENCIA SOCIAL

BARTOLOMEO SORGE

**INTRODUCCIÓN A LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA**

Nueva edición revisada y aumentada

editorial   
**SALTERRAE**



LUIS GONZÁLEZ-CARVAJAL  
SANTABÁBARA

Luces y sombras de la cultura actual

*Una guía para moverse por la modernidad tardía*

232 pp.  
P.V.P.: 14,95 €

Una visión global, cara y amena de la realidad actual desde la perspectiva cristiana. El autor desgrena los rasgos característicos de la cultura actual y descubre sus luces y sombras: la mentalidad científico-técnica, la secularización, las ansias de emancipación, del individualismo, la tolerancia, la mentalidad capitalista-burguesa, la e en el progreso, la erótica del cambio y la postmodernidad.

■ PRESENCIA SOCIAL ■

LUIS GONZÁLEZ-CARVAJAL  
SANTABÁBARA

**LUCES  
Y SOMBRAS  
DE LA CULTURA  
ACTUAL**

Una guía para moverse  
por la modernidad tardía

editorial   
**SALTERRAE**

FRANCISCO PLEITE  
GUADAMILLAS  
Europa entre el miedo y la hospitalidad

136 pp.  
P.V.P.: 9,90 €

FRANCISCO PLEITE  
GUADAMILLAS

**EUROPA  
ENTRE EL MIEDO  
Y LA HOSPITALIDAD**

«Dé por seguro el lector  
que se enriquecerá  
seriamente con este libro»

*Antonio Garrigues Walker*

■ PRESENCIA SOCIAL ■

FRANCISCO PLEITE  
GUADAMILLAS

**EUROPA  
ENTRE EL MIEDO  
Y LA HOSPITALIDAD**

«¿A por seguro el lector  
que se enriquecerá  
seriamente con este libro?»  
Antonio Garrigues Walker

Un libro que analiza la situación actual del drama de la inmigración y la llegada de refugiados a Europa: las causas que llevan a millones de personas a abandonar sus hogares, las nuevas fronteras que se levantan por la globalización, la crisis económica y el cambio climático. Páginas llenas de luz para reflexionar sobre la Europa que queremos. Ahora toca elegir entre el miedo o la hospitalidad.

■ PRESENCIA SOCIAL ■

FRANCISCO PLEITE  
GUADAMILLAS

**EUROPA  
ENTRE EL MIEDO  
Y LA HOSPITALIDAD**

«Dé por seguro el lector  
que se enriquecerá  
seriamente con este libro»

*Antonio Garrigues Walker*



## **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

La Revista de Fomento Social admite artículos y notas originales en español en inglés y en francés que no hayan sido publicados en otra revista. Los manuscritos, cuya extensión máxima no excederá de 60.000 caracteres con espacios para los artículos y 40.000 para las notas, se enviarán directamente a la web de la Revista ([www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)), a través del sistema OJS.

La Revista de Fomento Social acusará recibo de los trabajos que se le cursen. Los trabajos recibidos son sometidos de una manera anónima a dos procesos, al menos, de evaluación externa. Teniendo en cuenta los informes emitidos por los evaluadores. El consejo de redacción de la Revista decidirá sobre la aceptación de los trabajos.

### **Lista de comprobación para la preparación de envíos**

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

- El envío no ha sido publicado previamente ni está siendo sometido a consideración por ninguna otra revista (o se ha proporcionado una explicación al respecto en los Comentarios al editor/a).
- El archivo de envío está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF o WordPerfect.
- Siempre que sea posible, se proporcionan direcciones URL para las referencias.
- El texto tiene interlineado sencillo; 12 puntos de tamaño de fuente; se utiliza cursiva en lugar de subrayado (excepto en las direcciones URL); y todas las ilustraciones, figuras y tablas se encuentran colocadas en los lugares del texto apropiados, en vez de al final.
- El texto se adhiere a los requisitos estilísticos y bibliográficos resumidos en las Directrices del autor/a, que aparecen en la web de la Revista.

## Directrices para autores/as

Se recomienda la siguiente organización del texto:

1. **ENCABEZAMIENTO.** Constituido por:
  - Título: Claro, corto y conciso. No más de 40 caracteres incluyendo espacios.
  - Nombre completo del autor o autores.
  - Dirección completa de la institución a la que pertenecen.
  - Dirección mail de contacto, indicando cuál de los autores es el autor de correspondencia.
  - ORCID ID del autor o autores.
2. **RESUMEN.** Debe ser lo suficientemente informativo para permitir al lector identificar el contenido e interés del trabajo y poder decidir sobre su lectura. No debe sobrepasar las 150 palabras.
3. **PALABRAS CLAVE.** Máximo de siete, sugeridas por el autor; podrán ser modificadas o complementadas por el consejo de redacción.
4. **AGRADECIMIENTOS.** En caso de incluir agradecimientos, estos irán como primera nota a pie de página.
5. **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.** Al final del trabajo. Las referencias se ordenarán por orden alfabético del autor, o primer autor si son varios. Para distintos trabajos de un mismo autor o autores se tendrá en cuenta el orden cronológico según año de publicación. Si en un mismo año hay más de un trabajo de un mismo autor o autores, se añadirá a continuación del año una letra que permita identificar la referencia (por ejemplo, 2006a; 2006b).  
El criterio de presentación de referencias será APA 7ª edición.
6. **NOTAS A PIE DE PÁGINA.** Las referencias bibliográficas se harán citando la inicial del nombre y el apellido del autor (en versalitas), el año (entre paréntesis) y, en su caso, las páginas de referencia.
7. **CUADROS Y FIGURAS.** Se numerarán correlativamente y de forma independiente, tendrán un breve título e indicarán sus fuentes. Las figuras se presentarán en forma apta para su reproducción directa.
8. **ABREVIATURAS.** El uso de abreviaturas ahorra espacio, pero el artículo pierde facilidad de lectura si aquél es excesivo. Cuando por necesidad haya que utilizarlas se definirán cuando se citen por primera vez.

Para asegurar el anonimato, la primera página debe ser independiente del resto del artículo. En las demás páginas no debe aparecer ni el nombre, ni la dirección ni otros datos que permitan o faciliten conocer la identidad del autor o autores. Se pide a los autores que en la redacción del artículo cuiden el anonimato, no haciendo referencias a la propia persona o a las propias publicaciones que permitan su identificación.



Universidad  
**LOYOLA**

**RFS**

[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)

## sumario

Cambios en los paradigmas del trabajo, **JOSEP MARIA SAYERAS, IGNACIO SERRANO RESERO**

La cohesión social en Europa: su desarrollo en nuestro país a través de la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, **VÍCTOR MANUEL MONTORO CABA**

Cooperación Descentralizada: los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local, **MARÍA DE LOS ÁNGELES RIEDEL MARTÍNEZ**

Multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad: pobreza urbana invisibilizada en América Latina, **LORENA ESTHER ZORRILLA DÍAZ**