

## Capítulo I

# La creciente inclusión de la urbanización en las agendas mundiales<sup>1</sup>

## Introducción

En los últimos años se han adoptado importantes agendas mundiales de desarrollo que buscan respuestas multilaterales para los desequilibrios generados por el modelo de desarrollo dominante, entre ellos las tensiones impulsadas por la creciente desigualdad, el sesgo recesivo de la producción y del comercio global, y las graves consecuencias del deterioro ambiental y el cambio climático al nivel planetario (CEPAL, 2016). Tanto en las propias agendas mundiales como en los debates que acompañaron su adopción, la urbanización y la sostenibilidad de las ciudades reciben cada vez mayor atención como elementos estratégicos para la implementación exitosa de un estilo de desarrollo más sostenible. En este espíritu, durante el camino hacia la articulación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible varios actores, incluidos el ex-Secretario General Ban Ki-Moon y su Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentas sobre la Agenda para el Desarrollo Despues de 2015, señalaron que es en las ciudades donde la batalla para el desarrollo sostenible se ganará o perderá (Naciones Unidas, 2012, 2013 y 2015).

Este enfoque constituye un profundo cambio desde los Objetivos del Milenio, que tuvieron una mirada limitada y sectorial sobre la temática urbana en el marco del objetivo 7, “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”,

<sup>1</sup> La elaboración de este capítulo ha sido coordinada por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Vera Kiss, de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

con una meta para mejorar el acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento (7.C) y otra enfocada en mejorar las condiciones de vida para al menos 100 millones de personas que viven en tugurios (7.D). En contraste, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, además de dedicar un objetivo a las ciudades entre sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, también plantea la temática urbana de forma mucho más transversal para las cuestiones de desarrollo y que por lo tanto requiere respuestas más integrales y que tocan todos los pilares de la sostenibilidad. La inclusión del Objetivo 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” define 10 metas que abordan diversos elementos de la urbanización sostenible, desde el acceso a la vivienda, la movilidad urbana, el patrimonio cultural y natural, la gestión y resiliencia al riesgo de desastres, los espacios públicos y verdes inclusivos, los vínculos entre ciudad y entorno rural, hasta los impactos de la urbanización sobre el medio ambiente. Es decir, la Agenda reconoce la ciudad como un espacio donde se aborda una variedad de elementos interrelacionados de la sostenibilidad más allá de temas estrechamente vinculados con la vivienda y los servicios básicos.

Esta mirada más amplia también se constata en las diferencias entre las declaraciones producidas por las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Simplemente al mirar los títulos de las agendas producidas, es ilustrativo notar que en Hábitat II de Estambul se aprobó la Agenda Hábitat; en contraste, Hábitat III, celebrada 20 años más tarde en Quito, produjo la Nueva Agenda Urbana, que ya de por sí señala una orientación diferente desde el hábitat hacia lo urbano como un objeto de política más extenso. Aunque las dos agendas reconocen entre sus compromisos la importancia tanto de la vivienda adecuada como de la sostenibilidad de los asentamientos humanos, lo hacen con diferentes énfasis. En la Agenda Hábitat la lista de compromisos se abre con la vivienda adecuada para todos y se trata la sostenibilidad de los asentamientos humanos como un bloque separado y dentro de eso se abordan diversos temas con relevancia particular a la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Con respecto a este segundo tema, es importante destacar que los compromisos de la Agenda Hábitat no hacen referencia al cambio climático. Solamente aparece una mención en el Plan de Acción Mundial de la agenda con respecto a la utilización sostenible de la energía, señalando que la “dependencia de fuentes de energía no renovables en la mayoría de los centros urbanos puede provocar cambios climáticos” (Naciones Unidas, 1996, pág. 89). Además de reflejar el reconocimiento global de la urgencia de abordar el cambio climático, esta relativa ausencia también revela que no se hizo un vínculo tan claro entre urbanización y la importancia de proponer un estilo de desarrollo más sostenible a escala global.

En contraste con su predecesor, la Nueva Agenda Urbana, aunque reconoce la importancia de revitalizar el derecho a la vivienda adecuada

(punto 31), no la destaca como eje principal de análisis o intervención. Su enfoque se refiere mucho más al desarrollo urbano sostenible y en particular cómo la sostenibilidad urbana contribuye a los objetivos de cada pilar de la sostenibilidad: social, económico y ambiental. En este sentido, la agenda por un lado tiene como objetivo promover la urbanización sostenible, pero por otro lado también lo plantea como un instrumento a través del cual se pueden abordar los grandes retos del desarrollo.

**Cuadro I.1**  
**Estructura de compromisos de la Agenda Hábitat y la Nueva Agenda Urbana**

Hábitat II (Estambul, 1996)	Hábitat III (Quito, 2016)
<b>Compromisos</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Vivienda adecuada para todos</li><li>- Asentamientos humanos sostenibles</li><li>- Habitación y participación</li><li>- Igualdad entre el hombre y la mujer</li><li>- Financiación de la vivienda y los asentamientos humanos</li><li>- Cooperación internacional</li><li>- Evaluación de los progresos</li></ul>	<b>Compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- El desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza</li><li>- Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos</li><li>- Desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible</li></ul> <b>Aplicación efectiva</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Levantar la estructura de gobernanza urbana: establecer un marco de apoyo</li><li>- Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano</li></ul> <b>Medios de aplicación</b> <b>Seguimiento y examen</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016: 71/256. Nueva Agenda Urbana (A/RES/71/256)*, 2016 e *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*, Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.165/14>.

Eso por supuesto no significa que el acceso a la vivienda digna y a los servicios básicos no sea un tema urgente al nivel global, en particular cuando constatamos que la ciudad informal define muchas experiencias contemporáneas de crecimiento urbano. Según estimaciones de ONU-Hábitat (2016), aunque en las regiones en desarrollo la proporción de población urbana que vive en tugurios ha bajado de un 39,4% en 2000 a un 29,7% en 2014, su número total ha aumentado considerablemente. En 2014, 881 millones de personas vivían en tugurios en comparación con 791 millones en 2000 (ONU-Hábitat, 2016)<sup>2</sup>. Mucho de este aumento se debe a la expansión de la población urbana en tugurios en África subsahariana, lo que acompaña la ola de urbanización de la región y que en 2014 alcanzó 200 millones de personas viviendo en tugurios, representando un aumento de 72 millones de personas desde 2000 (ONU-Hábitat, 2016). El hecho de que la actual ola

<sup>2</sup> Se define un tugurio como un asentamiento contiguo que carece al menos de una de las siguientes condiciones: acceso a agua potable, acceso a saneamiento mejorado, espacio suficiente de vida que no es sobre poblada, vivienda durable y tenencia segura (ONU-Hábitat, 2016).

de urbanización rápida en muchos países es un proceso caracterizado por el crecimiento de la ciudad informal y segregada<sup>3</sup> ya de por sí señala una causa por la cual la urbanización gana más atención en la discusión global sobre el desarrollo. Sin embargo, aprendiendo también de los desafíos que se generan cuando las políticas de vivienda no integran el hábitat en el tejido urbano —un tema de gran relevancia en varias ciudades altamente segregadas de América Latina y el Caribe—, se está redefiniendo el enfoque hacia la urbanización sostenible. Además, se plantea el desafío urbano más allá de los problemas que concentran las ciudades y se reconocen las áreas urbanas como espacios que, si están bien gestionados, pueden producir valor y merecen ser considerados como parte de la política nacional de desarrollo y de las agendas mundiales.

Esta mirada necesariamente entiende la ciudad interrelacionada sobre todo con diversos procesos sociales, económicos y ambientales y no como una temática de intervención sectorial o local. La Nueva Agenda Urbana también hace múltiples referencias al cambio climático (12 veces además de las referencias al Acuerdo de París) y reconoce la importancia de las políticas urbanas para enfrentar el cambio climático, tanto desde la adaptación como la mitigación. En este sentido, en los 20 años que pasaron entre las dos conferencias, la ciudad emerge como un objeto de análisis vinculado a los grandes desafíos del desarrollo global y se reconoce que es un espacio de intervención que tiene el potencial de abordar cada pilar del desarrollo.

Es en este sentido también que la CEPAL considera que el desarrollo urbano sostenible proporciona una oportunidad de aterrizar sus propuestas de desarrollo sostenible. Entre estos se destaca un paquete de políticas e inversiones coherentes para promover la sostenibilidad ambiental con igualdad, dentro del marco de un gran impulso ambiental y lo que la CEPAL viene abogando como elemento fundamental para la implementación y concreción de la Agenda 2030. La estrategia del gran impulso ambiental se sustenta en la transformación de la estructura productiva, incorporando el progreso tecnológico y las actividades intensas en conocimiento e innovación, a su vez insistiendo en los principios de sostenibilidad e igualdad (CEPAL, 2016). El desarrollo urbano surge con importancia particular para América Latina y el Caribe, al reconocer que es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, con alta concentración tanto de la población como de su PIB en áreas urbanas. El reto por lo tanto es definir políticas urbanas sostenibles con miras a ofrecer respuestas a los desafíos globales de sostenibilidad partiendo de

<sup>3</sup> Los análisis de la urbanización poscolonial en África y Asia destacan la reproducción de los patrones segregacionistas de la ciudad colonial en los grandes proyectos urbanos de la época posterior a la independencia (Myers, 2011; Gandy, 2014) y en la actual proliferación de condominios cerrados y ciudades satélites segregadas de las capas medias y altas, bien documentada tanto en América Latina (CEPAL, 2014a; Caldeira, 2000) como en la rápida urbanización de África y Asia (ONU-Hábitat 2014; Gandy, 2014).

cambios sustantivos en términos de qué pasa *en* la ciudad, pero también de qué pasa *con* la ciudad para asegurar que la forma urbana, la asequibilidad de la vivienda, la planificación de sus espacios y servicios, además de sus mecanismos de gobernanza, conduzcan a sendas sostenibles a nivel local y global.

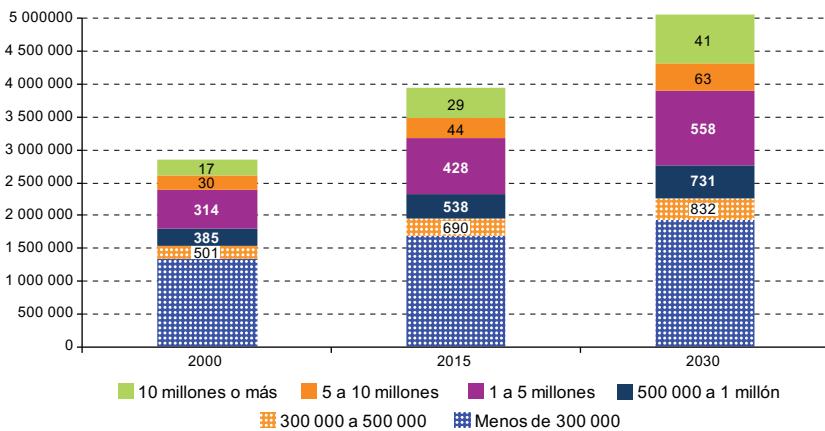
## **A. Urbanización y sus vínculos con el estilo de desarrollo vigente**

Las ciudades concitan más atención en las agendas de desarrollo mundiales en gran parte por su creciente importancia demográfica y además porque expresan varias tensiones del estilo de desarrollo de nuestro tiempo. Según estimaciones de las Naciones Unidas, en 2015 ya un 54% de la población mundial vivía en ciudades y este porcentaje aumentará al 60% en 2030, lo que implica que residir en ciudad es cada vez más el modo de vida dominante en el planeta (Naciones Unidas, 2014). Incluso reconociendo que existe heterogeneidad en la forma en que los países definen y reportan sus tasas de urbanización, y que por lo tanto las definiciones demográficas tienen cierta limitación en iluminar el proceso de transformación urbana, se trata de un fenómeno histórico cuyo carácter se ve afectado por las relaciones económicas y sociales del estilo de desarrollo vigente (Brenner y Schmid, 2016; Scott y Storper, 2014).

Entre 2000 y 2015 el número de megaciudades (ciudades con una población de 10 millones de personas o más) aumentó de 17 a 29 y se proyecta que alcanzará a 41, según los datos globales de las Naciones Unidas (2014). Al mismo tiempo, las ciudades de 5 a 10 millones y 1 a 5 millones de habitantes también registraron una fuerte expansión y se estima que hasta 2030 alcanzarán un número de 63 y 558 respectivamente (Naciones Unidas, 2014) (véase el gráfico I.1). Por lo tanto, se constata la creciente importancia de las áreas urbanas para la distribución de la población mundial y por otro lado el hecho de que lograr gestionar las ciudades y áreas metropolitanas de tamaño mayor va a tornarse cada vez más fundamental para el desarrollo sostenible a nivel mundial.

Por otro lado, se constata que en la actual ola de urbanización las aglomeraciones urbanas más grandes del mundo se concentran principalmente en las regiones en desarrollo, en particular en Asia, pero hacia 2030 se estima una creciente importancia de las megaciudades africanas también (El Cairo y Lagos). De hecho, en 2030 de las ciudades en regiones desarrolladas solamente Tokio mantendrá su lugar entre las 10 ciudades mayores, y se puede observar igualmente que con el proceso de urbanización rápida en otras regiones en desarrollo las ciudades de América Latina y el Caribe también están perdiendo su relativa importancia entre las megaciudades del mundo (véase el cuadro I.2).

**Gráfico I.1**  
**Número y población en ciudades del mundo, por tamaño en 1990, 2015 y 2030**  
(En miles de habitantes)



**Fuente:** Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población, 2014.

**Cuadro I.2**  
**Las diez ciudades más grandes del mundo en 2000, 2015 y 2030**  
(En millones de habitantes)

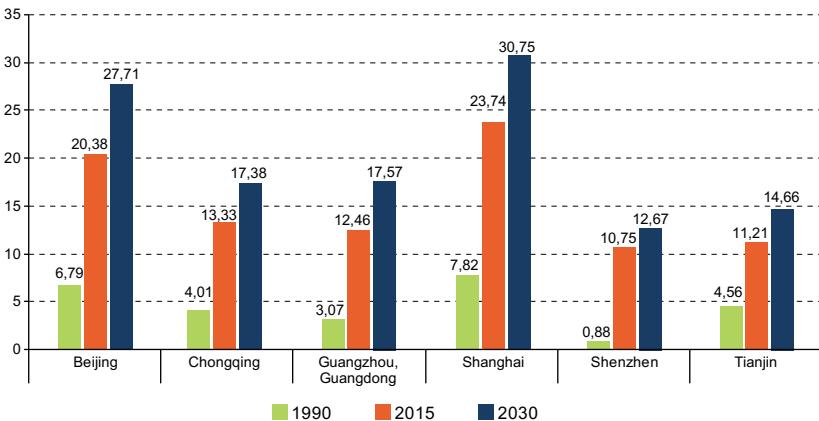
Clasificación	2000		2015		2030	
	Ciudad	Población	Ciudad	Población	Ciudad	Población
1	Tokio	34,45	Tokio	38,00	Tokio	37,19
2	Kinki M.M.A. (Osaka)	18,66	Nueva Delhi	25,70	Nueva Delhi	36,06
3	Ciudad de México	18,46	Shanghai	23,74	Shanghai	30,75
4	New York-Newark	17,81	São Paulo	21,07	Mumbai (Bombay)	27,80
5	São Paulo	17,01	Mumbai (Bombay)	21,04	Beijing	27,71
6	Mumbai (Bombay)	16,37	Ciudad de México	21,00	Dhaka	27,37
7	Nueva Delhi	15,73	Beijing	20,38	Karachi	24,84
8	Shanghai	13,96	Kinki M.M.A. (Osaka)	20,24	Al-Qahirah (El Cairo)	24,50
9	Al-Qahirah (El Cairo)	13,63	Al-Qahirah (El Cairo)	18,77	Lagos	24,24
10	Kolkata (Calcuta)	13,06	New York-Newark	18,59	Ciudad de México	23,86

**Fuente:** Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población, 2014.

En esta fase marcada por el rápido crecimiento de las ciudades asiáticas, vale la pena resaltar la experiencia de China, cuyas dos ciudades principales, Shanghai y Beijing, ya se encuentran entre las 10 ciudades más grandes y que,

según se proyecta, se expandirán considerablemente hacia 2030. Al comienzo de las reformas económicas de 1978, menos del 20% de la población del país vivía en ciudades, lo que corresponde a 190 millones de personas, según datos de 1980. En 2015 la población urbana de China alcanzó más de 779 millones de personas, lo que representa un 55,6% de la población total y da cuenta de una rápida transición desde una sociedad predominantemente rural a una cada vez más urbana (Naciones Unidas, 2014). En la actualidad China cuenta con 6 de las 30 ciudades más grandes del mundo, cuya expansión en las últimas décadas ilustra este profundo cambio, en que ciudades de tamaño chico y mediano se transformaron a megaciudades mundiales en el espacio de algunas décadas (véase el gráfico I.2).

**Gráfico I.2**  
**China (6 ciudades): población en 1990, 2015 y 2030**  
(En millones de habitantes)



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población, 2014.

Los patrones de consumo de recursos naturales para construir las ciudades de la actual ola de urbanización en China y a nivel mundial ilustran el impacto de la urbanización y por lo tanto su creciente importancia para la sostenibilidad mundial. Por mencionar un caso ilustrativo y fundamental para el crecimiento urbano, la arena y grava (agrupados bajo el término agregados) hoy representan entre el 68% y el 85% de los materiales extraídos anualmente a nivel mundial y manifiestan el aumento más acelerado de extracción (PNUMA, 2014). La construcción constituye uno de los principales usos de los agregados, en particular para la producción del cemento, cuyo consumo se ha acelerado drásticamente en las últimas décadas, especialmente en China. En efecto, en los últimos 20 años el uso de cemento aumentó exponencialmente: un 437,5% en comparación con el aumento global del 59,8%, además, el uso per cápita de cemento alcanzó 6,6 veces más en China que en

los Estados Unidos (PNUMA, 2014). El uso acelerado de agregados plantea preocupaciones de sostenibilidad, tanto por los impactos ecológicos de su extracción como por las emisiones generadas por su traslado, a veces por distancias considerables.

A modo de un ejemplo extremo, al haber agotado los recursos de arena marina apta para la construcción en Dubái, se tuvo que importar desde Australia la arena para la construcción de la torre Burj Khalifa, el edificio más alto del mundo (PNUMA, 2014). El consumo acelerado de agregados y cemento demuestra que la transición urbana no es importante simplemente por la escala de transición demográfica, sino por la transformación literal de recursos materiales “en ciudad”, a través de procesos insertados en la economía global que señalan los desafíos de sostenibilidad a largo plazo de estos. Articular la creciente importancia de la urbanización para las agendas mundiales, por lo tanto, necesariamente implica el reconocimiento de los vínculos del actual proceso de urbanización con el estilo de desarrollo dominante, en particular la globalización económica y sus impactos sociales y ambientales que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pone en cuestión<sup>4</sup>. En este sentido la ciudad vuelve a ser el espacio donde muchas de las tensiones del desarrollo actual se visibilizan en cada uno de los pilares del desarrollo sostenible.

Con respecto a la dimensión económica, una de las características fundamentales de las ciudades es que a través de los efectos de aglomeración generan eficiencias para las actividades económicas, lo que ocurría tanto en las ciudades de la antigüedad como en la actualidad (Scott y Storper, 2014; Glaeser, 2011). Es importante destacar la relación fundamental entre el desarrollo económico y la urbanización, lo que se volvió particularmente visible con el aumento de la productividad económica durante la Revolución Industrial y el consecuente crecimiento urbano en los países industrializados de Europa y América del Norte. Por un lado se observa de forma consistente una relación positiva entre el aumento del porcentaje de población urbana y el PIB per cápita además de una relación positiva entre el nivel de ingreso y el aporte de las ciudades al PIB nacional, alcanzando un 55% del PIB total en países de bajo ingreso, un 73% en países de ingreso medio y un 85% en los de ingreso alto (ONU-Hábitat, 2016, pág. 145; Scott y Storper, 2014). Por otro lado las áreas urbanas, a través de los efectos de aglomeración, proporcionan las condiciones para impulsar las actividades económicas, entre las cuales se destacan los vínculos e interdependencias entre los sistemas de producción locales, el proceso de conectar empleo con la fuerza laboral localmente disponible y los flujos de conocimiento formales e informales que estimulan la innovación y las actividades intensas en conocimiento (Duranton y Puga, 2004).

<sup>4</sup> En el capítulo II de este libro se investiga cómo la urbanización de América Latina y el Caribe expresa su estilo de desarrollo particular.

Esta relación interdependiente y de refuerzo mutuo entre desarrollo económico y urbanización se observa con mucha fuerza en la hiperglobalización de las últimas décadas. Según estimaciones del McKinsey Global Institute, cerca del 80% del PIB global se genera en ciudades y el 38% del PIB global en las 100 ciudades con mayor aporte económico (2011). Las ciudades emergen como centros de producción y comercio insertadas en flujos nacionales, regionales e internacionales, impactando la configuración global de sistemas de ciudades y las relaciones económicas entre ellas (Scott y Storper, 2014). En este contexto, la urbanización bajo la globalización de las últimas décadas se caracteriza por un lado por la desaglomeración de muchas actividades productivas hacia regiones en desarrollo, reforzando así su proceso de urbanización, y por otro por la aglomeración de actividades innovadoras y ricas en conocimiento en áreas urbanas (Storper, 2013). Es por eso que tras la crisis posfordista en los países desarrollados hoy se constata una resurgencia urbana, caracterizada por el crecimiento y la concentración del sector de servicios en las ciudades (financieros, gestión, logística, diseño y otros) además de actividades vinculadas con la alta tecnología y la cultura (Scott y Storper, 2014; Sassen, 1991). En ambos contextos la ciudad aparece como un espacio fundamental del desarrollo económico, enfatizando el potencial de políticas urbanas y territoriales, incluidas inversiones en infraestructura urbana para fortalecer las eficiencias de aglomeración y reforzar el crecimiento económico local y nacional. Por lo tanto la ciudad es un importante espacio para la inclusión económica también.

No obstante, es importante acordar que los procesos de globalización generan tensiones significativas en las ciudades y algunos de sus rasgos principales como la creciente desigualdad y la financierización de la economía (CEPAL, 2016) impactan en el carácter del desarrollo espacial y las tensiones sociales dentro de las ciudades (Brenner y Keil, 2014; Sassen, 1991 y 2015). En primer lugar vale la pena recordar el rol de las hipotecas *subprime* y los flujos financieros hacia la propiedad urbana tras la crisis económica mundial de 2007-2008, que tuvieron un carácter profundamente urbano con altos costos no solamente para la estabilidad económica mundial, sino para el bienestar social directamente en las ciudades. La crisis de ejecución hipotecaria en los Estados Unidos contribuyó a profundizar la desigualdad económica y agudizó los impactos de la segregación residencial étnica como rasgo histórico fundamental de la desigualdad urbana del país (Rugh y Massey, 2010). Por otro lado, la resurgencia urbana conlleva el flujo de inversiones corporativas a las áreas centrales de las ciudades y la regeneración de áreas anteriormente desvalorizadas para atraer residentes más pudientes. Estos procesos en muchos casos se acompañan por inversiones especulativas en inmobiliaria y en suelo urbano que ponen aún más presión para la asequibilidad de los mercados de vivienda para la población local (Brenner y Keil, 2014; Sassen, 1991 y 2015), aumentando el riesgo de generar ciudades más desiguales y excluyentes.

El ‘derecho a la ciudad’, un concepto clave para abogar por el control democrático y participativo sobre los procesos de urbanización (Lefebvre, 1968; Harvey, 2008) con el objetivo de promover la inclusión y sostenibilidad urbana, ha tenido particular resonancia en América Latina por su historial de urbanización desigual. Para destacar algunos ejemplos clave, el informe nacional del Brasil para Hábitat III entre sus lineamientos para la Nueva Agenda Urbana destaca el concepto como la “noción fundacional para la producción de los territorios” (IPEA, 2015, pág. 61), además el concepto figura en la Constitución del Ecuador de 2008 y más recientemente en la Constitución de la Ciudad de México, que declara que “Esta Constitución garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad” (Ciudad de México, 2017, pág. 25).

A su vez, con respecto al impacto de procesos económicos globales que amenazan los objetivos del derecho a la ciudad, la asequibilidad de la vivienda y el acceso a espacios públicos son fuertemente visibles en ciudades cuyo suelo y mercado inmobiliario atraen altos niveles de flujos financieros globales, incluso en los países desarrollados. Por ejemplo, una de las ironías del período posterior a la crisis financiera fue la expansión del mercado inmobiliario de lujo. En el contexto de fragilidad económica y bajas tasas de interés en el período posterior a la crisis, el mercado inmobiliario de lujo surgió como oportunidad de inversión atractiva y segura en particular para los inversionistas ultrarricos que caracterizan un mundo cada vez más desigual (Evans, 2017). Sassen (2016) describe la expansión del desarrollo inmobiliario y la captura de suelo urbano destinados principalmente a ser instrumentos de inversión, como inversiones urbanas con una “función de utilidad” muy débil para los intereses económicos y sociales de las ciudades, puesto que no necesariamente contribuyen a necesidades residenciales o comerciales que aportarían a la economía y vida urbana local. Estos procesos resaltan las tensiones inherentes de la inserción de las ciudades en flujos económicos y financieros globales.

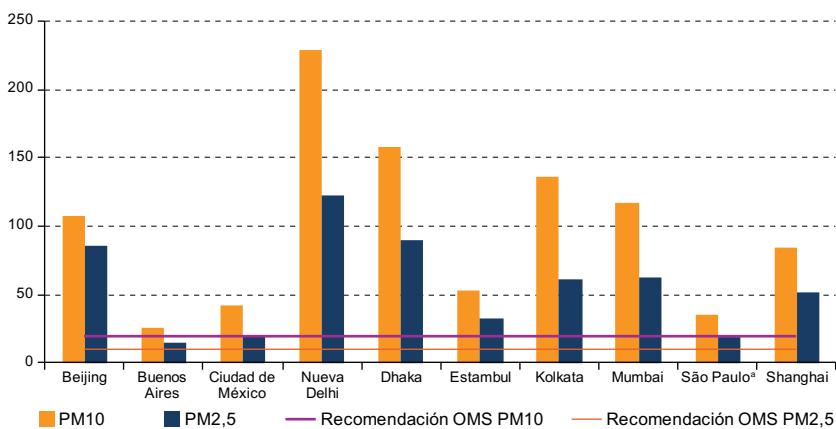
Las reacciones de alcaldes y gobiernos locales de varias ciudades son ilustrativas de las tensiones políticas que genera este estilo de desarrollo urbano, basado en la desigualdad de ingresos a escala global. Por ejemplo en septiembre de 2016, Sadiq Khan, Alcalde de Londres, anunció una investigación para evaluar el impacto de las inversiones extranjeras sobre el mercado inmobiliario de la ciudad, en particular desde la perspectiva de la accesibilidad de la vivienda y para asegurar que la propiedad urbana de Londres no fuera una reserva para flujos financieros ilícitos (*The Guardian*, 2016). Ciudades como Vancouver o Sydney ya implementaron impuestos para restringir la inversión en la propiedad urbana. Más recientemente, en

marzo de 2017, Bill de Blasio, Alcalde de Nueva York, anunció frente a 432 Park Avenue, el edificio residencial más alto de la ciudad y de apartamentos de lujo, una propuesta de impuesto (el denominado *mansion tax*) sobre las ventas de apartamentos que exceden los 2 millones de dólares y el uso de los fondos recaudados para subsidiar el arriendo habitacional de personas mayores (Evans, 2017). La propuesta no ha avanzado mucho hasta la fecha, sin embargo, señala que el carácter de inversión y desarrollo urbano visibiliza la creciente desigualdad económica y por lo tanto gana mayor atención política.

Estos casos ejemplifican que la ciudad como objeto de inversión mundial cristaliza las tensiones de la globalización actual, en particular el impacto de la desigualdad de ingresos y la vulnerabilidad a los impactos de los flujos financieros internacionales. En el caso del último, vale la pena resaltar el riesgo de que el suelo e inmobiliario urbano se transformen en depósito seguro para flujos ilícitos, por lo cual el emergente debate para impulsar una mayor cooperación contra la evasión fiscal también tendría una dimensión urbana. Asimismo, la exposición a procesos económicos globales también vuelve a ser una fuerza que articula y define las tensiones sociales en las ciudades con respecto al acceso a la vivienda, espacios públicos y suelo urbano bien ubicado y bien equipado. En este contexto, la asequibilidad de un barrio deja de ser un tema local y se relaciona con procesos de escala global. Bajo un estilo de desarrollo caracterizado por grandes desigualdades de ingreso, las diferentes manifestaciones de la desigualdad urbana persistirán en sus dimensiones económicas, sociales e incluso culturales, desde la segregación socioeconómica, la urbanización informal y la privatización de los espacios públicos y modos de convivencia.

Así como no se pueden separar los procesos económicos globales de la forma en que las ciudades se desarrollan, el impacto agregado de las ciudades sobre el medio ambiente también adquiere una dimensión global. En particular es fundamental resaltar el rol de la urbanización sostenible para enfrentar el cambio climático, tanto desde la mitigación como la adaptación. Las ciudades son responsables del 60% al 80% del consumo energético mundial y del 70% de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> (ONU-Hábitat, 2016), por lo que las respuestas de mitigación necesariamente tienen que considerar la dimensión urbana. Además, los patrones de uso energético y transporte también generan impactos dañinos locales y que insertan los problemas asociados con la contaminación urbana como temas principales de la salud pública mundial. Según datos de la OMS, un 80% de la población mundial vive en lugares cuya contaminación atmosférica excede lo recomendado por la Organización, cifra que alcanza un 92% en países de renta media y baja, aumentando la exposición de la población particularmente a enfermedades cardiovasculares y pulmonares (OMS, 2016).

**Gráfico I.3**  
**Concentración de PM10 y PM 2,5 en diez megaciudades del mundo,**  
**últimos datos disponibles entre 2012 y 2015**  
(En promedios anuales ug/m<sup>3</sup>)



**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS), "WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database (update 2016)" [en línea] [http://www.who.int/phe/health\\_topics/outdoorair/databases/cities/en/](http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/), 2016.

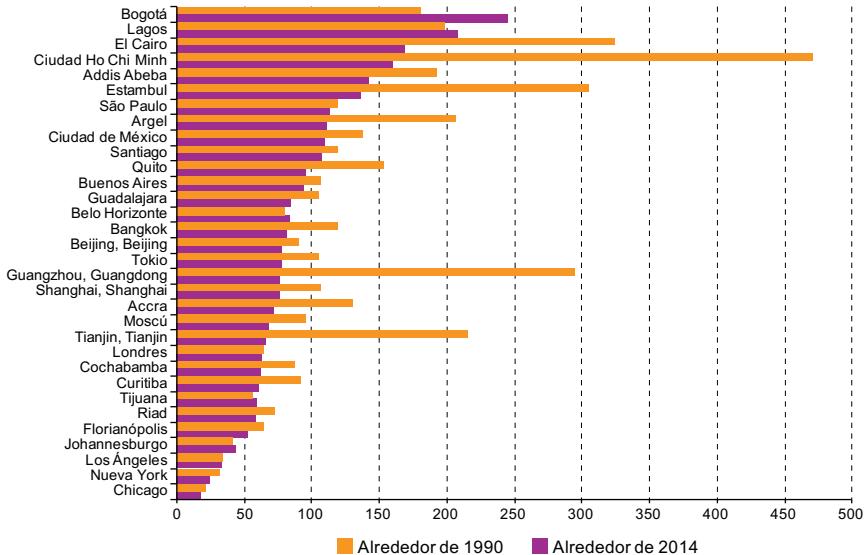
<sup>a</sup> Región metropolitana.

En este sentido, las soluciones locales para los desafíos medioambientales urbanos adquieren una importancia a escala mundial. Un elemento clave para reducir el uso energético y las emisiones es a través de los sistemas de movilidad urbana eficientes. Eso requiere capacidades para regularizar y gestionar las innovaciones tecnológicas de movilidad, desde vehículos más verdes hasta el uso de grandes datos, incluidos los que generan los usuarios, pero también reforzar este proceso con una planificación urbana y de suelo más eficiente para el flujo de personas en la ciudad. En particular, promover modelos más compactos de ciudades y limitar la expansión urbana insostenible, puesto que, entre los muchos costos de la expansión territorial sin planificación adecuada, figuran también los tiempos largos de traslado y el aumento de las emisiones contaminantes.

Una comparación ilustrativa para este fenómeno es la de Atlanta y Barcelona, dos ciudades con una población cercana a los 5 millones de personas pero con grandes diferencias de extensión urbana. Con su superficie urbana de 648 km<sup>2</sup>, en Barcelona las emisiones per cápita de CO<sub>2</sub> procedentes del transporte alcanzan 1,16 toneladas, en contraste con Atlanta, con su superficie urbana de 7.692 km<sup>2</sup> y emisiones per cápita de 6,9 toneladas (Litman, 2015, pág. 35). Aunque las ciudades norteamericanas persisten entre las ciudades con la densidad urbana más baja, la reducción de la densidad también es cada vez más notable en los patrones de urbanización en las regiones de desarrollo. A nivel mundial la expansión del territorio urbano manifiesta

una tasa mayor que el aumento de la población de las ciudades, lo que revela una tendencia general de la disminución de la densidad urbana (Angel y otros, 2016). Además de impactos en los territorios periurbanos y los ecosistemas urbanos locales, el consumo más intensivo de suelo representa un reto global en el contexto de la contaminación urbana y especialmente el cambio climático. Por lo tanto, la forma en que las ciudades gestionan su uso de suelo tiene impactos mucho más allá de las condiciones locales de la ciudad y surge como tema fundamental para la sostenibilidad mundial.

**Gráfico I.4**  
**Densidad de la superficie construida en 30 ciudades del mundo,**  
**alrededor de 1990 y 2014**  
(En personas por hectárea)



**Fuente:** S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion. The 2016 Edition Volume One: Areas and Densities*, NYU Urban Expansion Program at New York University/ONU-Habitat/Lincoln Institute of Land Policy.

Es importante destacar la dimensión de la adaptación también, puesto que las áreas urbanas concentran personas e infraestructura, lo que las hace particularmente vulnerables a los impactos de eventos extremos asociados con el cambio climático. Este tema adquiere gran importancia para América Latina y el Caribe por su vulnerabilidad a desastres naturales cuya frecuencia e intensidad se agrava con los efectos del cambio climático. Según estimaciones de la CEPAL (2014b), el costo de 88 desastres naturales entre 1972 y 2010 alcanzó los 213.000 millones de dólares reales, de los cuales 105.000 millones de dólares reales corresponden a los desastres de origen climatológico. Un condicionante de la vulnerabilidad de la región es que

varios países cuentan con zonas costeras altamente urbanizadas, lo que las hace particularmente sensibles a la erosión costera y a la subida del nivel del mar, entre otros riesgos naturales. Por ejemplo, más del 60% de la costa de Barbados es urbanizada, y esta cifra alcanza más del 50% en Jamaica, un 40% en el Uruguay y más del 30% en el Brasil (CEPAL, 2012). Por lo tanto, la adaptación climática tiene un rol fundamental para la sostenibilidad urbana en muchos contextos.

La forma en que las ciudades logran establecer sendas más sostenibles y bajas en carbono y ser resilientes a los impactos del cambio climático son elementos clave para los objetivos de las agendas mundiales, desde el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, el cambio climático está emergiendo como una oportunidad importante de cooperación internacional entre ciudades. Reconociendo el impacto global de las decisiones locales para el cambio climático, esta temática ha generado muchos procesos de cooperación internacional entre alcaldías en el marco de iniciativas como el Grupo de Ciudades Líderes del Clima C40. En 2017, casi 250 ciudades estadounidenses, entre ellas Nueva York, Los Ángeles, Chicago y Houston, confirmaron que sostendrían sus compromisos de reducción de emisiones, establecidos por el Acuerdo de París, en contraste con la política actual de su país (CityLab, 2017). En este sentido, la degradación ambiental y en particular el cambio climático destacan de forma definitiva por qué la urbanización surge con más fuerza en las agendas mundiales de desarrollo, la cooperación internacional y con relevancia para cada pilar del desarrollo sostenible.

## **B. La ciudad como actor de la sostenibilidad global**

Hasta ahora el capítulo articuló el tema de la urbanización como un objeto de atención emergente de las agendas mundiales de desarrollo y con un planteamiento más allá de sus dimensiones sectoriales. La ciudad se visibiliza como un tema profundamente vinculado con el desarrollo sostenible en cada uno de sus pilares. Eso surge por un lado por la expansión intensiva de la urbanización pero también porque las ciudades expresan muchas de las tensiones del estilo de desarrollo actual, incluida la creciente desigualdad, el carácter financierizado de la economía global y los desafíos urgentes de la degradación ambiental y el cambio climático. En este contexto, las políticas urbanas sostenibles que se plantean en la Agenda 2030 con su meta 11 y la Nueva Agenda Urbana ganan importancia fundamental para la sostenibilidad mundial, desde la inclusión social, las economías urbanas productivas y el logro de patrones de consumo sostenibles en las ciudades.

Surge pues la siguiente pregunta: ¿cómo pensamos la ciudad como actor de impacto global y cómo las ciudades pueden tener la capacidad

de dar respuestas a los inmensos desafíos que enfrentan? Una tensión inherente es que, aunque las ciudades están adquiriendo un papel mayor en la sostenibilidad mundial, no siempre tienen la autoridad política de impactar los procesos globales, puesto que este rol suele corresponder a las autoridades nacionales. Por otro lado, diversas experiencias políticas en el pasado han demostrado grandes brechas de visión política entre las ciudades, especialmente las ciudades grandes, y su contexto nacional. El *brexit* se caracterizó por una división urbano-rural y un apoyo enfático en la gran mayoría de los distritos londinenses para quedarse en la Unión Europea (*The Guardian*, 2016b). Las elecciones estadounidenses de 2016 demostraron contrastes agudos entre ciudades grandes y áreas rurales y suburbanas en su patrón de voto presidencial (*The Washington Post*, 2016). En ese país, recientemente los alcaldes de varias ciudades grandes han tomado posturas muy diferentes de la política nacional, desde temas como la inmigración hasta el cambio climático. Por lo tanto, las tensiones políticas que hoy crean un contexto de incertidumbre para el multilateralismo también tienen una dimensión territorial.

No obstante, independientemente de las dinámicas y arreglos institucionales entre las diferentes escalas de gobierno, al reconocer el impacto de las ciudades para la sostenibilidad mundial, queda claro que es importante involucrar una pluralidad de actores y niveles de gobierno, de forma que se puedan implementar políticas urbanas sostenibles. Las políticas nacionales urbanas, es decir, la integración de la temática urbana en la política nacional, constituyen un elemento clave. Si las ciudades aportan un porcentaje alto de la renta económica y es allí donde reside un porcentaje creciente de la población, no se puede abordarlas solamente con políticas sectoriales enfocadas en la vivienda. En primer lugar, resulta importante la inclusión transversal de la dimensión urbana en los diferentes sectores de política, como la política económica o la política de energía de los países, al entender que la eficiencia energética urbana es fundamental para la sostenibilidad nacional y mundial. Mejorar el acceso a tecnologías emergentes y la calidad de infraestructuras digitales en las ciudades como parte de la política de telecomunicaciones es un factor clave para impulsar soluciones inteligentes en las ciudades, por mencionar solamente algunos ejemplos. En segundo lugar, una política nacional urbana exitosa también tiene que articular una política coherente para la planificación de las ciudades y territorios a través de una institucionalidad adecuada. En la región hay ejemplos institucionales al respecto, especialmente el Ministerio de las Ciudades del Brasil.

Además de integrar las ciudades en la política nacional, es fundamental que estas cuenten también con las capacidades y los recursos para abordar temas locales que en muchos casos tienen impactos globales. Hay una gran heterogeneidad de contextos normativos, constitucionales e institucionales en el mundo, por lo que cada país tiene que encontrar su propio mecanismo para

fortalecer las capacidades locales. Sin embargo, tener un entorno normativo claro que permita a las ciudades actuar para lograr ser más inclusivas y sostenibles es un tema de relevancia mundial.

Es importante destacar también el acceso al financiamiento que en muchos casos es la barrera determinante incluso en contextos con un grado más avanzado de descentralización de autoridad y capacidades. En los próximos 15 años se requiere un gasto de 93 billones de dólares para proporcionar infraestructura baja en carbono y resiliente para satisfacer la demanda mundial, y un 70% de esta inversión tendrá que destinarse a ciudades (Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades, 2015). Esta presión financiera en los gobiernos locales no se traduce en la mayor disponibilidad de fondos, ni en mayores capacidades fiscales y la situación es particularmente grave en las regiones en desarrollo. En los países en desarrollo los impuestos locales representan solamente un 2,3% del PIB, en contraste con un 6,4% en los países desarrollados, y los impuestos a la propiedad urbana, una fuente potencial de ingresos locales, solamente constituyen entre un 3% y un 4% de los ingresos urbanos en las regiones en desarrollo en comparación con entre un 40% y un 50% en países como Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Francia o el Reino Unido (ONU-Hábitat, 2015).

Mejorar el financiamiento urbano implica compromisos y cooperación entre diversos niveles de actores y acciones bien articuladas que sean adecuadas para las realidades políticas, jurídicas e institucionales. Esto incluye una gama amplia de intervenciones, desde reformas jurídicas y de gobernanza que permitan la descentralización fiscal y financiera, expandir la capacidad para recaudar recursos endógenos, incluido el suelo urbano, pero también fortalecer las capacidades técnicas e institucionales para la gestión financiera y la transparencia, entre otras razones para establecer solvencia, además de apoyar las asociaciones con actores privados bien gestionadas y mutuamente beneficiosas. La cooperación con actores privados proporciona muchas oportunidades, incluida la adopción de tecnologías emergentes e innovadoras que pueden aumentar la eficiencia en el uso de recursos de las ciudades. Sin embargo, aun aprovechando lo que pueden ofrecer proyectos de cooperación con múltiples actores, es importante que la ciudad mantenga su carácter público y accesible.

La urbanización se ha desarrollado en las diferentes etapas de la historia humana justamente porque proporciona bienes públicos tanto para el crecimiento económico como para el bienestar social y hasta la innovación política o cultural. En un mundo que enfrenta grandes desigualdades, insistir en mantener la ciudad como un macrobien público es fundamental para la sostenibilidad no solamente local en los barrios y comunas de las ciudades, sino a escala mundial.

## Bibliografía

- Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades (2015), *The State of City Climate Finance 2015* [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2201CCFLA-State-of-City-Climate-Finance-2015.pdf>.
- Angel, S. y otros (2016), *Atlas of Urban Expansion. The 2016 Edition Volume One: Areas and Densities*, NYU Urban Expansion Program at New York University/ONU-Habitat/Lincoln Institute of Land Policy.
- Brenner, N. y R. Keil (2014), "From global cities to globalized urbanization", *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation* 2014, N° 3.
- Brenner, N. y C. Schmid (2016), "La 'era urbana' en debate", *Eure*, vol. 42, N° 127, septiembre.
- Caldeira, T. (2000), *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, São Paulo, Editora de Universidade de São Paulo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014a), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014b), "La estimación de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010", serie *Medio Ambiente y Desarrollo* (LC/L.3899), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2012), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: vulnerabilidad y exposición* (LC/W.460).
- Ciudad de México (2017), "Constitución Política de la Ciudad de México", *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, vigésima época, N° 1 [en línea] <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>.
- CityLab (2017), "Can cities actually meet the Paris commitments on their own?", [en línea] <https://www.citylab.com/equity/2017/06/can-us-cities-meet-the-paris-commitments-on-their-own/528996/>, junio.
- Duranton, G. y D. Puga (2004), "Micro-foundations of urban agglomeration economies", *Handbook of Regional and Urban Economics*, J. V. Henderson y J. F. Thisse (eds.), Amsterdam, Elsevier.
- Evans, J. (2017), "The gilded glut: falling demand hits luxury property market", *The Financial Times*, 8 de junio.
- Gandy, M. (2014), *The Fabric of Space: Water, Modernity, and the Urban Imagination*, Cambridge, MIT Press.
- Glaeser, E. (2011), *The Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Londres, Macmillan.
- Harvey, D. (2008). "The Right to the City", *New Left Review*, N° 53, septiembre-octubre.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2015), *Federative Republic of Brazil National Report for Habitat III*, Brasilia.
- Lefebvre, H. (1968), *Le droit à la ville*, París, Anthropos.
- Litman, T. (2015), "Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl", Victoria Transport Policy Institute, documento justificativo solicitado por LSE Cities, de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, en nombre de la Comisión Mundial sobre la Economía y el Clima para el Programa New Climate Economy Cities.
- McKinsey Global Institute (2011), *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities*, Washington, D.C., McKinsey & Company.
- Myers, G. A. (2011), *African Cities: Alternative Visions of Urban Theory and Practice*, Zed Books.
- Naciones Unidas (2016), *Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016: 71/256. Nueva Agenda Urbana (A/RES/71/256)*.

- (2015), “Battle for sustainable development will be won or lost in cities, Deputy Secretary-General tells Mayor’s Forum” [en línea] <https://www.un.org/press/en/2015/dsgsm874.doc.htm>, 9 de junio.
- (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población.
- (2013), *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development* [en línea] [https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/HLP%20P2015%20Report.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/HLP%20P2015%20Report.pdf).
- (2012), “‘Our struggle for global sustainability will be won or lost in cities,’ says Secretary-General, at New York event” [en línea] <https://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>, 23 de abril.
- (1996), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996* [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.165/14>.
- OMS (Organización Mundial de Salud) (2016), “WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database (Update 2016)” [en línea] [http://www.who.int/phe/health\\_topics/outdoorair/databases/cities/en/](http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/).
- ONU-Hábitat (2016), “World Cities Report 2016” [en línea] <http://wcr.unhabitat.org/main-report/>.
- (2015), “Habitat III issue paper: 7- Municipal finance” [en línea] [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7\\_Municipal-Finance-2.0\\_93810.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance-2.0_93810.pdf).
- (2014), *The State of African Cities 2014. Re-imagining sustainable urban transitions* [en línea] <https://unhabitat.org/books/state-of-african-cities-2014-re-imagining-sustainable-urban-transitions/>.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2014), “Sand, rarer than one thinks” [en línea] [https://na.unep.net/geas/archive/pdfs/GEAS\\_Mar2014\\_Sand\\_Mining.pdf](https://na.unep.net/geas/archive/pdfs/GEAS_Mar2014_Sand_Mining.pdf).
- Rugh, J. S. y D. Massey (2010), “Racial segregation and the American foreclosure crisis”, *American Sociological Review*, vol. 75, N° 5, octubre.
- Sassen, S. (2016), discurso presentado en el evento “Designing the Urban Age”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 19 de octubre [en línea] <http://webtv.un.org/watch/designing-the-urban-age-urban-talks-habitat-iii/5178513390001>.
- (2015), “Who owns our cities —and why this urban takeover should concern us all” *The Guardian*, 24 de noviembre.
- (1991), *The Global City*, Princeton, Princeton University Press.
- Scott, A. J. y M. Storper (2014), “The nature of cities: the scope and limits of urban theory”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, N° 1.
- Storper, M. (2013), *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interactions, and Politics Shape Development*, Princeton, Princeton University Press.
- The Guardian* (2016a), “London mayor launches unprecedented inquiry into foreign property ownership” [en línea] <https://www.theguardian.com/cities/2016/sep/29/london-mayor-sadiq-khan-inquiry-foreign-property-ownership>, 30 de septiembre.
- The Guardian* (2016b), “EU referendum: full results and analysis” [en línea] <https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2016/jun/23/eu-referendum-live-results-and-analysis>, 23 de junio.
- The Washington Post* (2016), “How Trump redrew the electoral map, from sea to shining sea” [en línea] <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/2016-election/election-results-from-coast-to-coast/>, 9 de noviembre.