

The Evolution of National Urban Policies: A Global Overview (Spanish Version)

Reshaping the City Agenda: A discussion paper on the evolution
and formulation of national urban policies

P144713

This project output was created with Cities Alliance grant funding.



La Evolución de las

Políticas Urbanas Nacionales

Un Panorama Global

La Evolución de las Políticas Urbanas Nacionales

Un Panorama Global

Publicado originalmente en Nairobi, en 2014, por ONU-Habitat

Derechos Reservados © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 2014

Todos los Derechos Reservados

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat)

P. O. Box 30030, 00100 Nairobi GPO KENIA

Tel: 254-020-7623120 (Central Office)

www.unhabitat.org

Número HS: HS/056/155

ISBN Number (Serie): 978-92-1-133366-4

ISBN Number (Volumen): 978-92-1-132674-1

Exención de responsabilidad

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna manera de la Secretaría de las Naciones Unidas con referencia al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades, o relativas a la delimitación de sus fronteras o límites, o en lo que hace a sus sistemas económicos o grado de desarrollo.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, de las Naciones Unidas o de sus Estados Miembros.

Extractos de la presente publicación pueden ser reproducidos, desde que se mencione la fuente.

Imagen de Portada: Accra, Ghana © **Cities Alliance**
Beijing, China © **Flickr/ahenobarbus**
Niñas en Pune, India © **Cities Alliance/Susanna Henderson**

Agradecimientos

Coordinadores: Remy Sietchiping (ONU-Habitat) and Rene Peter Hohmann (Cities Alliance)

Administrador: Themba Phakathi

Autor Principal: Ivan Turok

Colaboradores y editores: Almut Nagel, Anaclaudia Marinheiro Centeno Roszbach, Dhiraj Ajay Suri, Elkin Velasquez, Jago Dodson, Julian Baskin, Marie-Alexandra Kurth, Nancy Lozano-Gracia, Okju Jeong, Raf Tuts, Robert Buckley, Kamel Bouhmad, Rubbina Karruna, Jane Reid, Serge Allou

Coordinadora edición en Español: Estefania Villalobos

Editor en español: Ignacio Lopez Vergara Newton

Editor de la revisión: Luc Aldon y Manuel Manrique

Diseño y diagramación: Tamara Fortes y Eric Omayá

Asistente: Caroline Murihia

Apoyo financiero y contribución técnica: Cities Alliance

La Evolución de las

Políticas Urbanas Nacionales

Un Panorama Global

Prefacio



Más de la mitad de la población mundial actualmente vive en ciudades, y se proyecta que el 70 por ciento vivirá en zonas urbanas para el año 2050. Los asentamientos urbanos están y seguirán creciendo sean estos planeados o simplemente resultado de la expansión.

Gran parte de la manera como las ciudades progresan, se estancan o se vuelven disfuncionales depende de cómo su ambiente es planeado, coordinado y bien administrado. Estos factores, a su vez, dependen de que las habilidades, dinero y voluntad política estén disponibles y sean utilizados de la mejor manera posible para mejorar las vidas de millones de personas. La alternativa son redes de transporte precario, recursos hídricos insuficientes, crisis de salud pública y asentamientos precarios, entre otro.

Los gobiernos de muchos países han tomado la iniciativa y han desarrollado políticas públicas para coordinar y administrar el proceso de urbanización de sus respectivos países. Como consecuencia de diferentes contextos, historias, capacidades y otras características, el proceso de urbanización de cada país es diferente, con objetivos diversos y retos únicos. No existe una única política urbana que se ajuste a todos los escenarios, pero hay mucho que aprender de las experiencias de otros países.

Sin embargo, lograr el desarrollo urbano sostenible requiere que los actores interesados, a través de un proceso participativo, fomenten políticas públicas urbanas que promuevan ciudades más compactas, socialmente inclusivas, mejor integradas y conectadas, que sean resilientes al cambio climático.

Una Política Urbana Nacional es un conjunto de decisiones coherentes derivadas de un proceso deliberado de coordinación y movilización de varios actores para lograr un objetivo y visión común que promoverá un desarrollo urbano más transformativo, productivo, inclusivo y resiliente al largo plazo. Como tal, una política urbana nacional es a menudo un proceso interactivo.

Esta publicación presenta una visión de las políticas urbanas y de cómo han sido desarrolladas en países seleccionados en diferentes regiones. Los problemas específicos y la forma como han sido abordados están representados, así como las maneras alentadoras para tratar algunos asuntos específicos se obtienen de los ejemplos.

El lector encontrará en la publicación esfuerzos seleccionados que están siendo implementados actualmente alrededor del mundo para administrar la urbanización. De esta revisión, algunos principios y lecciones importantes emergen que pueden ser aplicados en muchos contextos. Tener conocimiento de éstos puede representar la diferencia entre el desperdicio de grandes cantidades de dinero y de tiempo o tener una política urbana nacional que allana el camino hacia ciudades sostenibles, estables y dinámicas.

Índice



Nairobi, Kenia © ONU-Habitat



Medellín, Colombia © Cities Alliance



Colaborando para el Desarrollo en Dhiggaru, Maldivas
© ONU-Habitat/Veronica Wijaya



Trafico en el Centro de Hanoi, Vietnam © Cities Alliance

Resumen	2
01 INTRODUCCIÓN	4
02 RESURGIMIENTO DEL INTERÉS POR POLÍTICAS URBANAS NACIONALES	8
03 LA HISTORIA DE LAS POLÍTICAS URBANAS NACIONALES	14
3.1 Un ciclo político evolutivo	14
3.2 Una breve historia de la política urbana	17
3.3 La política urbana contemporánea	25
04 POLÍTICAS URBANAS EN DETERMINADOS PAÍSES	30
Asia	31
Corea del Sur	31
China	34
India	37
América Latina	41
Colombia	41
Chile	43
México	46
Brasil	48
Oceanía	52
Australia	52
África	54
Marruecos	54
Etiopía	56
Sudáfrica	59
Ruanda	62
Ghana	63
Nigeria	66
Uganda	68
Kenia	70
Malawi	72
Zambia	73
Mozambique	74
Angola	75
Mali	76
05 CLAVES PARA UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS URBANAS NACIONALES	78
Referencias	82



Baños públicos en un área pública en Mumbai, India © Tamara Fortes



Baguio, Filipinas © Flickr/julsnewton



Calle de Ica, Perú © Helene Fourniere



Mercado en Jacmel, Haití © Helene Fourniere

Resumen



El objeto de esta publicación es revisar la experiencia de las políticas urbanas nacionales (PNUs) en países seleccionados de alrededor del mundo para presentar lecciones que puedan informar a otros países interesados en formular o implementar sus propias políticas. Los retos y oportunidades urbanos son contextualmente muy diferentes, por lo que las respuestas deben de variar conformemente. Es muy relevante si un país se urbaniza de manera acelerada o lenta, en respuesta a la presión ejercida por múltiples factores, con pocos o muchos recursos para invertir en infraestructura y servicios, y si hay capacidades institucionales fuertes o débiles. No existe un modelo único de PNU con un resultado estándar y una aproximación universal que pueda ser replicada en diferentes lugares. Sin embargo, hay principios importantes que pueden ser observados.

Las lecciones de alto nivel que emergen son las siguientes:

1. Los gobiernos de todos los niveles deben ser más sensibles a las amenazas y oportunidades planteadas por el rápido crecimiento urbano. Estas no pueden ser enfrentadas por la formulación de políticas fragmentadas. Es necesario movilizar el apoyo activo a través de las diferentes esferas de gobiernos para asegurar un **enfoque coordinado de la planeación y administración de ciudades y pueblos**. El argumento de que áreas urbanas funcionales pueden ayudar a dar rienda suelta al potencial de desarrollo de las naciones es más persuasivo que el argumento de que la política urbana se refiere a aliviar la pobreza y cubrir necesidades básicas.
2. La implementación requiere un **proceso técnico sostenido para desarrollar el fundamento legal, instituciones capaces e instrumentos financieros para desarrollar y construir ciudades y pueblos más productivos, habitables y resilientes**. Al desarrollar estas capacidades, el sector público necesita trabajar cerca a las comunidades locales, inversionistas privados y otros intereses. Las ciudades exitosas no pueden ser construidas solamente por los gobiernos.
3. La entrega efectiva requiere **colaboración activa entre las esferas de gobierno** junto con la devolución de responsabilidades y recursos apropiados para permitir a las autoridades de las ciudades a responder a las condiciones en el piso y obtener resultados, con apoyo del centro y otros actores. La participación activa de las ciudades es necesaria para alcanzar muchos objetivos de políticas nacionales.
4. Un objetivo importante es administrar la expansión periférica de las ciudades en favor de un **crecimiento urbano más compacto e inclusivo**, con tiempos de traslado más cortos y menor daño al suelo agrícola, fuentes de agua fresca y otros ecosistemas circundantes.
5. La consolidación urbana requiere de esfuerzos proactivos para **augmentar la cantidad y calidad del suelo y de propiedades que se desarrollan dentro del núcleo urbano y a lo largo de**

- corredores de transporte**, uso más intensivo de suelo vacante bien ubicado, e infraestructura mejorada. Esto tiende a ir de la mano con más el desarrollo de uso mixto y menos segregación en los usos del suelo.
6. Es **menos socialmente disruptiva y más efectivo desde la perspectiva costo-beneficio si la urbanización se planea preparando el suelo y la infraestructura por adelantado**, en lugar de tratar de reparar, redesarrollar o reubicar los asentamientos informales una vez que se han establecido. Los asentamientos irregulares existentes deben ser aceptados y modernizados en lugar de ser eliminados.
7. La política urbana requiere una **perspectiva territorial amplia para regiones metropolitanas, incluyendo conectividad más sólida entre ciudades, pueblos y áreas rurales**, para promover sus fortalezas distintas y estimular interacciones benéficas mutuas en aras de la prosperidad nacional y un crecimiento inclusivo.
- Palabras Clave:** políticas urbanas nacionales; agenda de desarrollo de largo plazo; preparando la urbanización; construcción de capacidades organizacionales; coordinación institucional: infraestructura y servicios; manejo eficiente del suelo; estrategias urbanas efectivas, socialmente inclusivo coordinación.



1

Introducción



La concentración espacial y el crecimiento de la población global en países de ingreso bajo y medio durante el siglo veintiuno presenta importantes oportunidades así como retos mayores. La urbanización a gran escala tiene el potencial de generar beneficios sustanciales para el desarrollo económico, el progreso social y el uso eficiente de recursos naturales. Sin embargo, las ciudades en crecimiento con alta densidad poblacional también exponen a los países a riesgos elevados de dislocación social y degradación ambiental. De cualquier manera, no hay duda que la forma y el carácter del crecimiento urbano las próximas décadas, tendrá una influencia importante en el bienestar y oportunidades de vida de varios billones de personas. También tendrá influencia sobre los flujos migratorios globales y la estabilidad internacional, y afectará la resiliencia de los ecosistemas del mundo en el contexto del cambio climático y la creciente escasez de recursos.

El objetivo de esta publicación es revisar los esfuerzos de gobiernos nacionales seleccionados alrededor del mundo para planear y administrar la urbanización de tal manera que sea más sostenible, productiva e inclusiva que en el pasado. Está emergiendo una nueva generación de políticas urbanas nacionales (PNU) más consciente de la gravedad de los cuestiones en juego, más ambiciosa

en su alcance y más integrada en su enfoque que las políticas urbanas anteriores. El propósito específico de esta revisión es informar acerca de las actividades en curso de ONU-Habitat y de otros socios en el desarrollo internacional para apoyar, principalmente a los países de ingreso más bajo que están experimentando una urbanización rápida, a formular, implementar y revisar sus propias PNU. En pocas palabras, se involucran dos tipos de tareas: movilizar el apoyo político e institucional para un esfuerzo concertado de moldear la trayectoria del crecimiento urbano, y desarrollar las capacidades técnicas, marco regulatorio e instrumentos financieros para implementar este compromiso de manera consistente. Este proceso probablemente se beneficiará si es visto como uno acumulativo y sostenido a través de ciclos políticos, por ejemplo, si tiene una perspectiva de largo plazo.

Una Política Urbana Nacional (PNU) debe enfocarse en definir una visión, principios marco y acciones vinculadas entre sí por los gobiernos nacionales para materializar las posibilidades positivas y enfrentar los problemas que surgen del crecimiento concentrado de la población y la actividad económica. Una

PNU comprende las intenciones generales de los gobiernos, lo que hacen, en sus pueblos, ciudades y áreas metropolitanas para hacerlas funcionar mejor económica, social y ambientalmente. Esto les ayudará a acomodar el crecimiento futuro más eficiente y equitativo para que el bienestar de los ciudadanos mejore y sea menos vulnerable a peligros. La PNU puede abarcar un rango de medidas e instrumentos de políticas diferentes que funcionan mejor combinados, incluyendo planes, programas, proyectos, regulaciones, acuerdos organizacionales y herramientas financieras. Estas medidas pueden acumularse o ser refinadas al paso del tiempo. Las sensibilidades que rodean a las políticas espacialmente seleccionadas de esta naturaleza implican que en ocasiones éstas tienen un perfil bajo o que están implícitas. También podrían verse contrarrestadas por otras políticas territoriales o sectoriales, tales como la entrega de subsidios espacialmente ciegos o la construcción de autopistas, que pueden distorsionar las trayectorias urbanas al alentar formas extensivas de crecimiento urbano. Tener objetivos, metas e instrumentos explícitos puede ayudar a las ciudades y a los pueblos a tener la atención enfocada que necesitan para enfrentar sus retos complejos.



Dhaka, Bangladesh © Cities Alliance/William Cobbett

La política urbana tiene una larga y accidentada historia en algunos de los países analizados en la publicación. Esto incluye periodos de negación, control y coerción en los que la intención era dispersar a las personas y actividades alejándolas de las ciudades, o de desalojar a comunidades pobres de sus antiguos distritos residenciales para dar cabida a la reurbanización comercial bajo el pretexto de “mejoramiento de tugurios”. Uno no puede asumir que las políticas urbanas signifiquen lo mismo en diferentes contextos simplemente porque se denominan políticas urbanas. Asimismo, no existe un modelo o un enfoque único que garantice la generación de resultados deseables que puedan ser replicados en diferentes situaciones. Los esfuerzos de introducir una PNU necesitan ser receptivos al contexto nacional y sensibles a la cultura política y al apetito político para tal política. Esto hace que sea vital comprender la historia distintiva y evolución de una política urbana en cada lugar, incluyendo el papel de otras políticas territoriales, rurales y regionales.

La política está basada en una etapa de estudio documental y en una revisión de la literatura existente y

en otros materiales sobre las PNU en 20 países alrededor del mundo, seleccionados con base en la mayor relevancia de su experiencia al respecto. Algunos países tienen PNU particularmente audaces o innovadoras, o han superado obstáculos específicos para introducir una PNU: la atención se centra en los países de ingreso bajo y mediano en el Sur, en lugar de Europa y Norteamérica. Diferentes evidencias fueron validadas utilizando métodos de revisión cruzada en la medida de lo posible. Las entrevistas realizadas con un amplio rango de participantes de países, que participaron de dos talleres de políticas urbanas en Madrid (España) y en Medellín (Colombia), en marzo y abril de 2014, demostraron ser particularmente útiles a este respecto. Los participantes del taller incluyeron ministros de gobierno, altos funcionarios, académicos, consultores y staff de organizaciones internacionales, como ONU-Habitat, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, y la Alianza de Ciudades. Algunos de ellos ayudaron a conducir entrevistas de seguimiento con otras fuentes de información clave en sus países para obtener una mayor comprensión.



Reconstrucción de Vivienda en Bagh, Pakistán © ONU-Habitat

La compilación de pruebas documentadas relevantes no fue una tarea sencilla por varias razones. Existe en la mayoría de los países una sorprendente falta de memoria histórica objetiva sobre el desarrollo de las PNUs. Hay una carencia particular de análisis independiente de por qué dichas políticas han cambiado y cuál es el impacto que han tenido. Otros problemas giran en torno a la identificación de material relevante. Las barreras de lenguas extranjeras pueden dificultar la labor para identificar una política urbana, especialmente si tiene un fuerte énfasis sectorial y oficialmente se define, por ejemplo, como una política de asentamientos humanos. Por ejemplo, Marruecos ha tenido durante la última década un impresionante programa para enfrentar los problemas habitacionales en los tugurios, pero la información al respecto en inglés es limitada. Algunos Gobiernos no dan mucha importancia a las políticas urbanas, tal vez por su sensibilidad. Por ejemplo, es difícil encontrar algo sobre las políticas urbanas de Ghana en internet, a pesar de su aprobación formal en 2012. Tal vez lo más importante es que algunas PNUs parecen ser significativas en el papel. Pero la realidad es diferente, con seguimiento limitado hasta su concreción.

La función simbólica de estas políticas solamente puede ser comprendida a través de entrevistas con fuentes de información clave. En un caso, la versión más reciente de la política urbana de Nigeria determina con franqueza que “A pesar del hecho de que Nigeria adoptó una robusta Política de Desarrollo Urbano Nacional en 1992, han existido generalmente pocos logros para mostrar en términos de implementación” (República Federal de Nigeria, 2012, p. 4).

La estructura de esta publicación es la siguiente: la próxima sección delinea porque ha habido un resurgimiento del interés en la política urbana. La sección tres considera la larga historia de los esfuerzos gubernamentales para planear y administrar las ciudades incluyendo las diferentes aproximaciones que han surgido. La cuarta sección revisa la experiencia de diferentes países para identificar la diversidad de las prácticas contemporáneas. La discusión tiende a enfocarse en lo que es característico de cada país. La conclusión destila lecciones generales para el diseño e implementación de las PNUs.



Diepsloot suburbio de Johannesburgo, Sudáfrica © Cities Alliance/William Cobbett

2

Resurgimiento del interés en políticas urbanas nacionales



Existen varias razones que explican que los gobiernos demuestran interés en políticas urbanas en años recientes. Las presiones y problemas provocados por la urbanización a gran escala es probablemente la razón principal en varios países (ONU-Habitat, 2010, 2012, 2014). El crecimiento poblacional en las ciudades es el resultado de dos procesos demográficos distintos: la migración de zonas rurales a urbanas y el crecimiento natural (nacimientos menos muertes). Su importancia relativa varía de manera importante entre ciudades y naciones. En China y varios otros países asiáticos, la migración tiene mayor peso que el cambio natural como consecuencia de la caída de la fertilidad en décadas recientes. En varios países africanos, lo opuesto es el caso y el cambio natural es más relevante que la migración (UN DEAS, 2012) El crecimiento físico y estadístico de las ciudades ocurre a través de la incorporación de asentamientos peri-urbanos al tiempo que el aérea construida de la ciudad se expande y sus fronteras administrativas se extienden.

El crecimiento poblacional acelerado presenta todo tipo de retos, especialmente cuando supera la capacidad fiscal de los gobiernos para financiar infraestructura pública adicional (que es muy costosa) y exceder la capacidad de absorción del mercado laboral para proveer

empleos a la fuerza de trabajo en expansión (Collier, 2007; Martine et. al., 2008; Annez et. al. 2011; Glenn et. al. 2012; ONU-Habitat, 2013; Buckley y Kallergis, 2014). Una de las consecuencias es el surgimiento de formas disfuncionales de desarrollo urbano, que se “clausuran” y se tornan complicadas de rectificar o cambiar de los procesos. Por ejemplo, a menudo es difícil modernizar y reorganizar los asentamientos informales superpoblados en arreglos espaciales más eficientes debido a las complejas estructuras sociales en dichas comunidades y las singulares negociaciones requeridas para mover viviendas seleccionadas para poder instalar infraestructura subterránea y caminos de acceso, por no mencionar la dificultad para lograr acuerdos para realizar proyectos de construcción más extensos. Las edificaciones sin autorización en áreas ambientalmente sensibles y de alto riesgo, como laderas inclinadas y llanuras inundables, pueden presentar muchos riesgos para las personas que ahí viven, y sin embargo dichas personas pueden resistir a la reubicación a nuevos vecindarios, especialmente si estos están más aislados de oportunidades económicas.

El desarrollo urbano desorganizado y desregularizado puede afectar a las fuentes de abastecimiento de

alimentos, captación de agua y otros sistemas naturales. Los asentamientos de viviendas de bajo ingreso construidos en terrenos periféricos de bajo costo de gran extensión son difíciles de convertir en asentamientos bien diseñados con servicios y acceso a empleos debido a su ubicación marginal (ONU-Habitat, 2012, 2013). Las presiones para construir viviendas en terrenos con buena ubicación pueden dificultar que las industrias y otras actividades económicas encuentren espacios para operar. La severa congestión de tránsito en las vías urbanas principales eleva los costos de hacer negocios y es muy oneroso de enfrentarla a través de túneles subterráneos o sistemas de metro. Por lo tanto, ignorar el patrón espacial del crecimiento puede minar la viabilidad de los asentamientos humanos debido a que el efecto acumulativo de decisiones de ubicación de negocios y vivienda descoordinados es un cuello de botella para la infraestructura pública, estancamiento en las redes viales, escasez de agua y energía, y el elevado riesgo de daño ambiental por la contaminación. En pocas palabras, las externalidades negativas pueden derivarse de decisiones de interés propio de inversionistas individuales, empresas y hogares.



Tráfico Vehicular en Hyderabad, India © Flickr/Nicolas Mirguet

La urbanización acelerada también puede tener profundas consecuencias en términos de miseria humana y angustia (Collier, 2007; Beall et al, 2010). El crecimiento de concentraciones con alta densidad de hogares pobres viviendo en condiciones miserables sin servicios básicos incrementa la vulnerabilidad ante la propagación de enfermedades infecciosas, brotes de fuego, daño por inundaciones y otros riesgos. La intensa competencia por escasos recursos y modos de ganarse la vida en comunidades divididas puede generar oleadas de creciente frustración y conflicto. (Beall y Goodfellow, 2014). La insatisfacción social y la inestabilidad política son, obviamente, problemas en sí, pero también minan los prospectos para la atracción de inversión y amenazan el bienestar de la sociedad en su conjunto, particularmente en partes de África (Bickley y Kallergis, 2014). Puede surgir un círculo vicioso, mediante el cual el crecimiento poblacional sobrecarga la infraestructura pública y ejerce una presión cada vez mayor en el tejido social, lo cual alimenta el descontento popular y la criminalidad, lo que inhibe la actividad productiva y la generación de empleo. Esto alienta maneras informales de provisión, lo que puede inhibir la protección social y la calidad de los servicios, reforzando y multiplicando el problema original. Un objetivo importante de la PNU en estos contextos es romper el espiral descendiente a través de la intervención para mitigar las consecuencias negativas de la urbanización.

Existe también un argumento positivo en materia de desarrollo para las PNU que está atrayendo cada vez más la atención de los gobiernos (Cochrane, 2007; Turok y Parnell, 2009; Banco Mundial, 2009; ONU-Habitat, 2012; Jha et al, 2013; Turok, 2013). Este se relaciona con las ganancias potenciales de productividad, creación de empleo y estándares de vida elevados a partir de la concentración geográfica de población y actividad económica. Existe un creciente reconocimiento que los ambientes urbanos fomentan dinamismo e ingenio empresarial, reducen los costos de

transacción y de transporte, facilitan la intensificación del intercambio entre empresas, y engendran colaboración y aprendizaje mutuo más sólido entre empresas y otros agentes económicos (Jacobs 1984; Glaeser, 2011). La concentración de personas, empresas, infraestructura e instituciones en un lugar significa que recursos de todo tipo son utilizados de manera más eficiente y creativa, reduciendo costos y promoviendo la innovación. Esto además impulsa la competitividad de la economía local y nacional (Buck et al, 2005; Glaeser y Joshi Ghani, 2013).

Estas “economías de aglomeración” pueden ser resumidas en tres grandes funciones: vinculación, intercambio y aprendizaje (Duranton y Puga, 2004; Storper, 2010). Primero, las ciudades permiten a las empresas satisfacer sus requerimientos distintivos de empleo, instalaciones y mejores proveedores que en ciudades menores porque los mercados son más grandes y existe una mayor variedad de opciones. Segundo, las ciudades brindan a las empresas acceso a un mayor rango de servicios compartidos debido a la mayor escala de actividades, que genera economías de escala para proveedores de infraestructura. Existen mejores conexiones externas a clientes y proveedores nacionales y globales a través de los vínculos de transporte a más destinos y sistemas de logística más eficientes. Tercero, las empresas se benefician de flujos de información e ideas en las ciudades, que promueve la creatividad y la innovación, y resulta en productos y procesos más valiosos. La proximidad permite a las personas y a las empresas comparar, competir y colaborar, que puede crear una dinámica de auto refuerzo que estimula el crecimiento desde adentro y permite la adaptación a condiciones cambiantes del mercado y las tecnologías. Los mecanismos de retroalimentación positivo significan que los beneficios van más allá de las ganancias en términos de eficiencia y que pueden ser acumulativos para atraer más capital móvil y talento, así como promover una mejora continua y el progreso técnico.

Estas ventajas no son ni automáticas ni inevitables (Turok

y McGranahan, 2013; Buckley y Kallergis, 2014). En la práctica se pueden ver socavadas por una creciente congestión, redes de infraestructura no confiables, y costos laborales y de propiedad más elevados. Estos reducen la atracción y retienen la inversión en negocios y debilitan el desempeño económico local y nacional. Mucho depende del ambiente físico en el cual sucede el desarrollo urbano y en las inversiones hechas por el sector público para mejorar la manera cómo funcionan las ciudades (ONU-Habitat, 2012, 2013). Es particularmente importante que la infraestructura y los servicios mantengan el ritmo con el crecimiento poblacional y económico, que la ubicación de vivienda y empleos esté ampliamente alineada y que la proximidad y densidad sean promovidas para mejorar la productividad y el crecimiento. Planes espaciales explícitos y regulaciones pueden crear un ambiente más predecible para inversionistas privados y para ayudar a prevenir el desarrollo descuidado y desordenado, que genera externalidades negativas y costos más elevados. En el caso de economías predominantemente informales, también hay mucho para ganar del diseño urbano sensible y de alentar a las empresas a organizarse para que puedan volverse productivas y exitosas con el tiempo.

Aprovechar las fuerzas de aglomeración también depende de la “calidad” o las dinámicas de la urbanización, por ejemplo, la manera cómo los negocios y las personas encuentran su lugar dentro las ciudades (Turok y McGranahan, 2013). Esto significa la posición que los recién llegados ocupan en los mercados laborales, sistemas de vivienda y sistemas de educación y preparación urbanos. Para las empresas significa mercados de productos nicho, cadenas de abastecimiento y las instalaciones que ocupan cuando son empresas nuevas o se reubican en una economía urbana. La flexibilidad para trasladarse cuando los hogares o los negocios cambian es también importante. Las ciudades que son buenas acomodando y absorbiendo nuevos miembros tienen más probabilidades de ser productivas porque las personas y las empresas que encuentran espacios para ocupar y roles que desempeñar, tienden a ser más energéticas, emprendedoras y dispuestas a invertir. Si son rechazados y excluidos de las oportunidades urbanas, el resultado será probablemente de frustración, enojo y comportamiento anti social. Esto ilustra como la equidad urbana y la inclusión puede reforzar la eficiencia y el crecimiento.



Sistema de Tren Ligero en Tenerife, España © Wikipedia/Axe

La implicación para la política es que es importante para los gobiernos crear y sostener un entorno propicio para el crecimiento, con infraestructura de apoyo e instituciones competentes (Turok, 2013; ONU-Habitat, 2012, 2013; Buckley y Kallergis, 2014). Esto significa identificar y proteger los diferentes tipos de suelo y propiedades para actividades productivas dentro de las ciudades, y con el paso del tiempo promover un uso más intenso del suelo. También significa que se ofrezcan a las personas opciones reales sobre dónde y en qué condiciones vivir, incluyendo la asistencia a habitantes de zonas rurales que buscan acceso a oportunidades en las ciudades para encontrar vivienda accesible. En circunstancias en las que la población está creciendo, siempre será difícil administrar exigencias encontradas por parte de diferentes sectores y grupos para obtener terrenos urbanos escasos. Esto hace que sea particularmente importante tener establecidos sistemas de planeación y regulación justos y transparentes que eviten decisiones arbitrarias, para así simplificar las transacciones de suelo, reurbanización e intensificación de su uso, así como para asegurar que un equilibrio apropiado se alcance entre consideraciones económicas, sociales y ambientales, con base en el conocimiento y criterio locales sobre lo que es apropiado.

Los gobiernos nacionales tienen un importante papel que desarrollar n construir el apoyo para el crecimiento urbano y asegurar los recursos que permitan que el proceso se vuelva más eficiente y equitativo (Turok y Parnell, 2009; ONU-Habitat, 2012; Parnell y Simon, 2014). Parte de la función de una PNU es establecer una visión compartida, una serie de principios y un compromiso duradero para construir ciudades más integradas e inclusivas. Esto se necesita para superar la inercia, intereses creados y decisiones con enfoques aislados que perpetúan el status quo y obstruyen el desarrollo urbano compacto y la transformación de las ciudades. Significa hacer esfuerzos para involucrar a departamentos gubernamentales claves, proveedores de infraestructura, desarrolladores de vivienda, instituciones financieras y otros actores nacionales interesados en un esfuerzo colectivo que será sostenido al paso del tiempo y a través de ciclos políticos. Políticas de vivienda, transporte, infraestructura básica y otras políticas sectoriales necesitan ser adaptadas a las circunstancias locales y ser coordinadas de manera más efectiva para asegurar la congruencia.



Residentes del pueblo de Harare n Etiopía se forman para recibir agua. © ONU-Habitat

Los gobiernos nacionales también necesitan crear el marco legal para que el suelo urbano sea asignado y comercializado de manera eficiente, y para que los impuestos sobre la propiedad sirvan para financiar servicios municipales (Naiper et al, 2014). Los gobiernos necesitan crear instrumentos financieros adicionales para sostener la inversión en nuevos y modernos sistemas de agua y saneamiento, redes de transporte y otros activos urbanos (ONU-Habitat, 2012, 2013). Los gobiernos también tienen un papel en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las autoridades de las ciudades para planear y administrar de mejor manera el proceso de crecimiento urbano (Smit y Pieterse, 2014). Dentro de las ciudades, los diferentes planes y presupuestos tienen que alinearse para asegurar que las prioridades sean consistentes y los planes sean implementados. Sin un sector público organizado y competente hay pocas posibilidades de dirigir decisiones de inversión privada con miras a lograr una distribución eficiente de espacios con desarrollos de alta densidad en locales adecuados, una intensa renovación y regeneración de áreas antiguas y mayor conectividad interna y externa con otras ciudades y pueblos (ONU-Habitat, 2013).

En resumen, las ciudades son demasiado importantes para ser abandonadas a sus propios mecanismos, especialmente cuando los gobiernos locales son débiles, fragmentados y de pocos recursos. Las ciudades necesitan el apoyo de los gobiernos nacionales, ya que ellas contribuyen mucho con la vitalidad económica nacional, el dinamismo social y los ecosistemas sustentables. Algunos principios de las PNU que emergen de esta discusión incluyen:

- ➔ Apoyo visible para ciudades y pueblos, centro de las presiones de la urbanización;
- ➔ Políticas transversales que consideren seriamente a cada ciudad o pueblo;
- ➔ Una agenda de desarrollo pensada hacia el futuro;
- ➔ Instituciones municipales de planificación y administración del crecimiento urbano más fuertes.
- ➔ Instrumentos legales y financieros sólidos que ayuden a implementar las políticas de manera efectiva.



Vivienda Pública en Singapur © Flickr/Dickson Phua

3

La historia de las políticas urbanas nacionales



Cañería al aire libre en asentamientos informales in Dar es Salaam.
Tanzania © Ivan Turok

3.1 Un ciclo de evolución política

Mirando la larga historia de la política urbana durante, más o menos, el último siglo, es posible detectar un simple ciclo que caracterice las actitudes alternantes de muchos gobiernos nacionales para con sus ciudades más importantes. Esto surge en parte del tamaño relativo de las dos esferas, así como del hecho de que la mayoría de los estados-nación son unidades políticas, mientras que las ciudades-región corresponden de manera más cercana a entidades económicas naturales. La figura 1 trata de capturar los amplios cambios en el pensamiento que pueden ocurrir durante largos periodos de tiempo. Es obviamente una generalización de como la política puede evolucionar a través de diferentes contextos y escalas de tiempo mientras las ciudades crecen o entran en declive (escala vertical)¹ y las actitudes se vuelven más positivas o negativas (escala horizontal). La escala de tiempo y la fuerza de las actitudes difieren de país a país dependiendo de sus circunstancias específicas, pero el patrón general delineado aquí ilustra algunas de las dinámicas en su funcionamiento. En esencia, parece haber algún tipo de relación “amor-odio” que se altera al paso del tiempo cuando los gobiernos reconocen la desmesurada contribución y el status de sus ciudades grandes, contrarrestada por la amenaza que presentan

¹ El declive puede ser relativo en lugar de ser absoluto, y puede afectar las variables económicas más que las demográficas. La población de muchas ciudades del Sur pueden continuar creciendo a pesar de políticas anti-urbanas debido al cambio natural (nacimientos por encima de muertes) tanto como por la migración del campo a la ciudad.

FIGURA 1: EL CICLO EVOLUTIVO DE LA POLÍTICA URBANA NACIONAL



para la identidad nacional, los recursos y las estructuras de poder. El reconocimiento positivo tiende a resultar en apoyo tangible, mientras que la aprehensión política puede derivar en políticas ambivalentes e intentos por controlar la autonomía local.

Desde el principio, al crecer y desarrollarse, las ciudades tienden a hacer demandas mayores del presupuesto público para financiamiento de infraestructura y programas para administrar los cambios sociales asociados con las poblaciones concentradas. Durante esta primera fase (abajo a la izquierda de la figura 1) los gobiernos tienden a responder de manera positiva al evidente dinamismo y crecimiento en la producción y generación de empleo aparente en estas localidades. Recursos adicionales son asignados para solucionar cuellos de botella emergentes en sistemas de agua, alcantarillado y energía, para reducir la presión sobre las redes de autopistas y eliminación de desechos y para hacer frente a problemas ambientales y de salud. La visión nacional es esencialmente reactiva porque hay muy poco conocimiento establecido o experiencia sobre como moldear patrones de desarrollo espacial de una manera más proactiva, enfocada en el futuro. No obstante, la inversión tiende a ser económicamente eficiente porque aborda restricciones al crecimiento. Los gobiernos

nacionales también están propensos a fortalecer las responsabilidades y recursos de los gobiernos locales porque están más cerca de la realidad y en mayor sintonía con los problemas emergentes. El apoyo nacional para las iniciativas y experiencias locales pueden liberar una gran cantidad de energía y creatividad en el ámbito local debido a los retos de la vida diaria que son enfrentados. Las ciudades parecen ser los lugares donde las cosas se pueden lograr debido a los imperativos políticos para actuar que parecen ser mayores y existe más poder para hacer la diferencia. Puede ser también que haya menos interferencia de burocracias nacionales y de sus procedimientos administrativos altamente desarrollados, que tienden demorar el proceso de toma de decisiones y obstruir la innovación.

A medida que las ciudades crecen regularmente son percibidas como amenazas a los gobiernos nacionales (arriba a la izquierda en la Figura 1). Su importancia económica y política aumenta y los líderes civiles se vuelven más audaces y demandantes. Los valores de la propiedad local tienden a elevarse de manera desproporcionada debido a los beneficios que los hogares y las empresas obtienen de una zona urbana en crecimiento. La congestión creciente, la escasez de materiales de construcción y mano de obra, y la presión sobre el suelo y las redes de infraestructura eleva los costos directos e indirectos para los gobiernos. En la medida en que estas ciudades se expanden y se vuelven más pobladas, el costo de vida aumenta y las tensiones sociales y tasas de criminalidad, usualmente, se elevan, lo que puede ser una serie de factores provocando un cambio de actitud. La sociedad civil se vuelve más diversa y fracturada, los movimientos sociales se organizan de mejor manera y los conflictos de interés en el seno de la ciudad se vuelven más evidentes, algunas veces resultando en choques violentos. Los gobiernos se tornan más escépticos de los beneficios de las regiones metropolitanas en crecimiento y comienzan a buscar maneras de controlar su crecimiento y de re-dirigir

inversiones a otros lugares. Tal vez puede introducir restricciones físicas a la cantidad de suelo destinado para el desarrollo y retener deliberadamente la inversión en infraestructura adicional con el objeto de desincentivar a la gente de trasladarse a estas ciudades y para disuadir a las empresas de expandirse en su interior. Las dudas de los gobiernos acerca de las grandes ciudades puede coincidir con una crítica creciente acerca del “sesgo urbano” ante los intereses rurales, que perciben que las ciudades reciben trato preferencial e inversiones excesivas.

La conflagración de inflación, costos crecientes de infraestructura y la indiferencia gubernamental puede comenzar por desestimular inversiones adicionales e inducir a las empresas a empezar a mudarse hacia otras ciudades y pueblos (arriba a la derecha en la Figura 1). Un punto de inflexión puede darse cuando las condiciones locales empiezan a deteriorarse y un proceso global de decadencia se establece. Esto puede ser especialmente evidente en la base industrial de las ciudades, dada la movilidad de las empresas manufactureras y su sensibilidad a las condiciones locales de operación. Esto no necesariamente se traducirá en un declive demográfico absoluto, o a una caída en los precios del suelo y de los bienes raíces, si es que la población nacional está creciendo, como el caso de muchas ciudades de África y Asia. Sin embargo, los salarios

pueden estancarse debido a la desaceleración económica y el desempleo podría crecer con relación a otras áreas. El declinio del empleo formal podría verse contrarrestado por un alza en las actividades informales y empleos y medios de sustento más precarios. La calidad del medio ambiente podría comenzar a decaer y la infraestructura a degradarse debido a la falta de mantenimiento y renovación. Podrían aparecer cada vez más huecos en avenidas y los apagones de energía podrían volverse más frecuentes. La prestación de servicios informales puede llegar a reemplazar a los servicios públicos tradicionales.

Un ambiente de pesimismo puede dominar algunas partes de la sociedad y promover un proceso de toma de decisiones de corto plazo enfocado en la resolución de problemas inmediatos en los sectores público y privado. Una serie de paliativos pueden ser introducidos por el gobierno para paliar el desempleo y pobreza crecientes, y para frenar el descontento social y el malestar. Los esfuerzos para consultar las comunidades locales pueden ser reforzados con miras a comprender sus preocupaciones e involucrar a las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de soluciones, reconociendo los límites de la acción unilateral del gobierno. Los líderes cívicos pueden ser sustituidos y los gobiernos locales reestructurados debido a que es



Proyecto de emprendimiento de mujeres en la aldea Ushafa Clinton de Abuja, Nigeria © ONU-Habitat/Julius Mwelu

conveniente señalarlos como responsables del malestar y la crisis que se avecina.

A su debido tiempo, puede ser que inicie un proceso de renovación y regeneración (abajo a la derecha en la Figura 1). Los precios del suelo y de los bienes raíces pueden caer a tal nivel que una parte relevante de los activos son desechados, la construcción se vuelve rentable de nuevo y los negocios que depende de costos bajos y márgenes estrechos podrían regresar a la ciudad. La reinversión del sector privado puede ser también estimulada por inventivos gubernamentales e iniciativas de promoción diseñadas para compensar y revertir la imagen negativa de la ciudad. El gobierno nacional podría notar el daño a la economía nacional a partir del bajo rendimiento de áreas metropolitanas y que resulta contraproducente desincentivar a las empresas que estarían mejor si se ubicaran en las grandes ciudades. Los riesgos sociales derivados del desempleo masivo, infraestructura dilapidada y subinversión en servicios públicos pueden también volverse evidentes. A través de la creación de asociaciones público-privadas pueden atraer inversionistas al proceso de toma de decisiones y beneficiarse de sus intuiciones y restablecer la confianza en el futuro. La promesa de financiamiento por parte del sector privado puede, a su vez, alentar niveles de inversión pública más elevados, basados en el principio de apalancamiento. La racionalización de procesos burocráticos y el relajamiento de regulaciones ambientales excesivos y controles de la construcción puede provocar formas de (re)desarrollo que de otra manera no serían factibles. Otras formas de innovación urbana pueden ser estimuladas por el desarrollo de aplicación de nuevas tecnologías en ramos tan diversos como el transporte, la construcción y la prestación de servicios públicos. Un liderazgo audaz podría reconfigurar la infraestructura urbana y rediseñar barrios completos y sectores industriales con miras a transformar los prospectos de la ciudad. Esto puede sentar las bases para una nueva oleada de inversión y crecimiento.

3.2 Una breve historia de la política urbana

En la siguiente sección se ofrecen algunos ejemplos de países que han seguido este ciclo. Antes, un pequeño resumen de la historia de la política urbana. Algunos de los principios básicos para el diseño y regulación del uso del espacio pueden ser trazados en el tiempo a pueblos y ciudades en el mundo antiguo y medieval, que eran conscientemente organizados y administrados, en lugar de permitirles crecer de una forma desestructurada y orgánica. El agua y los combustibles eran suministrados desde otros lugares y existían planos formales del terreno y trazado de calles para que los ejércitos móviles pudieran ser destacados o por motivos funcionales o estéticos. Por ejemplo las antiguas civilizaciones Griega, Romana y Egipcia desarrollaron muchas de sus poblaciones a lo largo de Europa y Oriente Medio de acuerdo a planes establecidos con una estructura regular para facilitar la circulación y espacios públicos céntricos para glorificar a los gobernantes. A lo largo de muchas de estas ciudades fluían ríos, proveyendo de agua, transporte y disposición de drenaje. Otros ejemplos de planeación de calles deliberada existió en ciudades durante la vida de la civilización del Valle del Indo (en el noroeste de India y Pakistán) donde existía un patrón de cuadrícula y una jerarquía de calles desde bulevares principales hasta callejones residenciales. Existían también pozos y sistemas de drenaje por motivos sanitarios y ritualísticos. Varias civilizaciones antiguas de América Central, como los Aztecas, también planearon sus ciudades con sistemas de drenaje y agua corriente. Las ciudades antiguas de China incluyeron sistemas de calles rectilíneos, sectores especializados por funciones en diferentes distritos, centros de comando centrales para palacios y edificios públicos y sistemas de fortificación avanzados.

Los orígenes de la política urbana contemporánea están más directamente vinculados al crecimiento acelerado de ciudades europeas durante el siglo XIX y el inicio del siglo XX. Estas pronto se convirtieron en los

asentamientos humanos más grandes en el mundo y por lo tanto presentaron retos sin precedentes en términos de coordinación física y organización social (Chandler y Fox, 1974; Hall y Tewdwr-Jones, 2011; Collier y Venables, 2014). La urbanización se encontraba más directamente vinculada a la industrialización durante este periodo, por lo que había una fuerte demanda de mano de obra que atrajo gente del campo. La forma espacial de las ciudades fue moldeada por el medio de transporte dominante en ese tiempo. La mayoría de la gente caminaba al trabajo, por lo que los pueblos y ciudades tenían que ser compactos y las densidades habitacionales tenían que ser altas para asegurar la accesibilidad. Los hogares coexistían de manera cercana y ocupaban espacios de vivienda confinados porque esto es lo que podían bancar. El hacinamiento coincidió con la contaminación del aire y una ausencia de mecanismos para proveer agua limpia o para eliminar desperdicios o aguas residuales. Esto creó condiciones de vida no sanitarias que condujo a la propagación de enfermedades en la comunidad. Las fuentes de agua, como pozos, fueron contaminadas y los desechos permanecieron cerca de los hogares. En consecuencia, los índices de mortalidad infantil fueron extremadamente altos, la expectativa de vida era baja y epidemias periódicas de cólera tuvieron efectos devastadores en la población.

A lo largo de un periodo de décadas, la legislación gubernamental gradualmente resultó en el establecimiento de municipalidades locales con responsabilidades de proveer agua limpia, drenaje, recolección de desechos y sistemas sanitarios para mejorar la salud pública y el bienestar. Esta infraestructura era muy costosa, por lo que los municipios tuvieron que desarrollar sistemas de cobro de impuestos (tasas sobre la propiedad) para generar ingresos. Algunos también eran responsables de mejorar los estándares de construcción de edificios nuevos con el fin de reducir el hacinamiento y asegurar que los

servicios esenciales estuvieran disponibles en el lugar. En el Reino Unido, por ejemplo, el final del siglo XIX fue un periodo de ambición considerable e innovación en la prestación de servicios públicos y comodidades al tiempo que emergieron fuertes líderes locales para acabar con el desorden de la ciudad industrial o la amenaza constante de malestar social (Briggs, 1968; Hall, 1998; Hunt, 2004). Los problemas causados por la industrialización acelerada y la urbanización indujeron avances tecnológicos en la ingeniería civil y en el diseño del ambiente construido-acueductos para traer agua del campo, sistemas de drenaje hídricos y estándares mínimos de construcción para reducir las densidades y permitir acceso de aire y luz en las casas de las personas. En retrospectiva, había una lógica económica así como una social. El aumento de la expectativa de vida, más productividad de la fuerza laboral y mayor prosperidad económica fueron los resultados de lo que fue en su conjunto, un círculo virtuoso que vinculó la urbanización con condiciones de vida mejoradas y desarrollo generalizado.

Otra fuerte influencia en la política urbana ha sido la planeación sobre uso del suelo (Hall, 1988; Hall y Tewdwr-Jones, 2011). Los orígenes de la planeación se encuentran parcialmente en el amplio movimiento en pro de la reforma urbana, que surgió como una reacción contra los sufrimientos y los entornos de vida miserables de los trabajadores pobres durante el siglo XIX, junto con las condiciones caóticas del acelerado crecimiento urbano. Una idea importante fue separar las actividades incompatibles para proteger a los residentes de usos de suelo nocivo y para hacer que la distribución estructural de la ciudad sea más eficiente. Estas nuevas ideas tenían dimensiones tanto sociales como físicas, influenciadas por una visión de comunidades en armonía llevando vidas ordenadas que remontaba al estilo de vida rural tradicional (Hall, 1998). La planeación también fue una respuesta a la tendencia de las ciudades de expandirse rápidamente desde alrededor de 1870,

vinculado a la introducción de sistemas de transporte público baratos y eficientes- tranvías de caballos y autobuses, posteriormente tranvías eléctricos, autobuses motorizados y (en las ciudades más grandes) trenes suburbanos y sistemas de metro. Esto tuvo un profundo efecto en la expansión de los suburbios, reforzado por los crecientes ingresos de los hogares para trabajadores de cuello-blanco que podían acceder a financiamiento para comprar sus casas.

La introducción de sistemas de planeación formales en Gran Bretaña, Alemania, Suecia y varios otros países europeos durante las primeras décadas del siglo XX proveyó herramientas para moldear la figura urbana y el carácter del desarrollo de la propiedad que no había existido antes. Bajo la influencia de pioneros tales como Ebenezer Howard, Patrick Geddes, Le Corbusier, Sigfried Giedion y la escuela internacional de diseño Bauhaus, las ideas de zonificación del uso del suelo, esquemas de expansión de poblaciones, ciudades jardín y elaboración de planes maestros se volvieron sumamente influyentes y subsecuentemente se propagaron alrededor del mundo. Su visión incluía el establecimiento de tasas de densidad a partir del límite de la altura y amplitud de los edificios,

la separación de los usos de suelo (particularmente habitacional, industrial y actividades de comercio), la prescripción de patrones de circulación de tráfico e insistiendo en el crecimiento urbano ordenado (Hall, 1988, 1998).

Los gobiernos locales fueron provistos de potentes instrumentos legales para regular el carácter del desarrollo dentro de sus áreas con el fin de transformar el ambiente urbano, proteger las áreas verdes y facilitar la circulación libre del tránsito. Una de las herramientas más importantes era la delimitación de espacios de uso de suelo para controlar los derechos de los dueños de propiedad para desarrollar su suelo. Algunos de estos esquemas de zonificación provocaron disputas a partir del requerimiento de construir casas grandes en terrenos amplios, limitando la construcción de casas accesibles para hogares de bajos ingresos. El estado asumió un papel de dirección en la prescripción de la futura distribución de las zonas urbanas, con base en un evidente objetivo físico o en un deseo último del estado que debería ser alcanzado. Esto fue resumido como "bien público", aun cuando los grupos adinerados generalmente se beneficiaban en mayor medida que los



Filadelfia, EE.UU. © Flickr/Maciek Lulko

pobres a través del valor más elevado de sus propiedades. La planeación urbana era una actividad linear y de corte técnico donde la visión espacial o el diseño físico de ésta era lo más importante (el "Plan Director") y había poco margen para cuestionar los valores subyacentes en juego (Hall, 1988).

Esto contrasta con las ideas contemporáneas que plantean la planeación como un proceso más continuo y repetitivo, relevante para localidades que son complejas, interdependientes y rápidamente cambiantes. Planear permite adaptarse a la incertidumbre y a resultados impredecibles así como el aprendizaje a partir de la experiencia obtenida por el monitoreo y la retroalimentación. Existen múltiples objetivos más allá de los aspectos físicos que incluyen metas sociales, económicas y ambientales, así como maneras alternativas de alcanzarlas requiriendo que se tomen decisiones políticas basadas en valores explícitos. Intereses diversos deben estar más allá de los objetivos de los profesionales de la planificación e intereses de los poderosos. Los planificadores pueden proveer marcos y lineamientos que permitan y ayuden a dirigir las decisiones de inversión, en lugar de plantear planos rígidos. Su neutralidad y legitimidad no puede ser dada por hecho en el proceso de toma de decisión, el cual, por lo tanto, necesita ser más transparente e incluyente de actores e intereses diversos.

Es notable que la planeación urbana originalmente fue una respuesta física a las consideraciones con la salud pública, hacinamiento y congestión, que hace eco en algunos de los imperativos contemporáneos de la política urbana en países en vías de desarrollo. Los gobiernos creían que las mejoras en la organización espacial y en la forma de las áreas urbanas reducirían el sufrimiento humano y ayudaría a las personas a vivir más y felices. Existía la presunción de que una planeación urbana comprensiva y un diseño físico ordenado cambiarían el comportamiento humano y promovería el

progreso social, una forma de determinismo ambiental que actualmente es abordado con escepticismo. La planeación también se preocupaba con la eficiencia (buena conectividad y funcionalidad de distritos especializados), la estética (una forma limpia y ordenada) y modernización (remoción de tugurios, edificios verticales y espacios abiertos) (Watson, 2009).

Las ciudades de Norte América también estaban creciendo rápidamente en ese tiempo, vinculadas a la industrialización y la migración. La rígida planeación cuadrículada de Filadelfia era particularmente influyente en el pensamiento sobre las urbes en ese continente, ya que era la forma más sencilla de dividir un territorio deslindado y establecer la huella física de una nueva ciudad, con claras rutas para todas las redes de infraestructura. También ayudaba a los mercados de suelo a desarrollarse al establecer extensiones de terreno estándar que podían ser adquiridos y vendidos de manera sencilla, y a precios predecibles. La tradición de las casas unifamiliares independientes en barrios de baja densidad también provino de Estados Unidos, y se vinculó a la creciente propiedad individual de automóviles. Otros estilos de vivienda fueron más populares en otros lugares. Las viviendas con muros compartidos (terrazas y muros semi-compartidos) fueron más comunes en Europa, las viviendas construidas alrededor de un patio dominaron la región Mediterránea y los condominios de pequeñas casas separadas por rejas y apartadas de la calle formaron muchos asentamientos de África y Asia.

En algunas décadas a la vuelta del siglo XX, la planeación urbana se volvió un instrumento inequívoco de poder político y coerción social en varios países europeos. La reurbanización de grandes partes de Berlín, Roma, Madrid y Moscú al amparo de varios regímenes dictatoriales involucró demoliciones sustantivas, desalojos y reestructuración física por parte del estado. Los ciudadanos no tenían derechos de consulta o

compensación, y su consentimiento no era requerido cuando el Estado imponía un patrón más simple, más ordenado y eficiente en distritos urbanos antiguos.

Los orígenes de este estilo agresivo de planeación urbana pueden ser trazados a la remodelación radical de París, por parte del Barón Haussmann, en las décadas de 1860 y 1870. Al demoler estructuras veniales viejas y reemplazarlas por nuevos edificios de departamentos para una clientela adinerada, se desplazó a las comunidades pobres de las áreas centrales e introdujo bulevares arteriales rectos, vista de largo alcance, plazas simétricas y un sistema radial de vías. Esto permitió que las mercancías pudieran ser transportadas de manera eficiente, que las tropas se movilizaran rápidamente y creó más espacio para la actividad comercial y nuevos estilos de vida (Harvey, 2008). La forma urbana resultante fue ampliamente emulada a lo largo del continente y los métodos de mano dura influyeron en los programas de modernización en Europa y los Estados Unidos durante más de un siglo.² Bajo las circunstancias diferentes de la Segunda Guerra Mundial, los bombardeos de amplia escala en muchas ciudades europeas requirieron reconstrucción extensiva y reedificación posterior, con la planeación urbana jugando de nuevo un rol de dirección. Las ideas modernistas de planeación fueron muy influyentes, con énfasis en estructuras altas separadas por espacios verdes. Esto reflejó la necesidad por esquemas de gran escala, sin costo, así como el deseo de usar nuevos materiales y tecnologías que podían ser replicados fácilmente. El Gobierno Federal de los Estados Unidos subsidió la liquidación del suelo en ciudades centrales y la construcción de proyectos de vivienda pública monótonos para grupos de bajo ingreso. Los funcionarios públicos estaban generalmente aislados de la opinión pública y era insensible al daño provocado al tejido social de las ciudades por la demolición masiva

y la reconstrucción (Jacobs, 1961). Las nociones de cooperación, asociación y participación no fueron parte del léxico de la planificación de esta época. La planeación urbana era regularmente una actividad brutal que buscaba imponer una sensación de orden inhumano y una forma física indiferenciada en lugares que eran interesantes y dinámicos (Jacobs, 1961).

El apogeo de la planeación urbana espacial fue durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando se utilizó como un instrumento de control del crecimiento, administración urbana y desarrollo regional balanceado (Hall, 1988; Hall y Tewdwr-Jones, 2011). En países como el Reino Unido y los Estados Unidos, el esfuerzo de la guerra demostró el valor de la coordinación gubernamental y dirección de recursos, y se infundió una sensación de idealismo y propósito común a la reconstrucción de la post guerra, durante la cual los poderes de planeación económico y físico fueron vigorizados. Se introdujeron cinturones verdes para limitar la expansión física desordenada de las principales ciudades y para promover la auto contención en términos de lugares de trabajo, áreas residenciales y patrones de traslado. Se crearon polos de crecimiento en la forma de nuevos poblados con infraestructura moderna para reducir densidades en el centro de las ciudades, capturar el desbordamiento dentro del desarrollo planeado y estimular la inversión en regiones rezagadas del norte del país. La idea era dirigir la inversión privada y las empresas en crecimiento a través de una combinación de controles estatales, infraestructura nueva e incentivos financieros generosos. La inversión sustancial del gobierno en vivienda para la clase trabajadora proveyó de otra herramienta para moldear los patrones de desarrollo urbano de manera directa en lugar de depender de la regulación de desarrolladores privados. Mucha menor consideración le fue dada a la posibilidad de consolidar, intensificar y densificar el desarrollo en el núcleo urbano, o a renovar, rehabilitar y modernizar el ambiente construido de áreas urbanas antiguas. Dichos lugares

2. Métodos similares para la eliminación de comunidades pobres en relación a los intereses de reurbanización comercial y el mercado de vivienda de alto ingreso también ha sido utilizado en décadas recientes en un rango de países en vías de desarrollo (ONU-Habitat, 2009; Watson, 2009).

eran percibidos como congestionados, sobrepoblados y desagradables, supuestamente ofreciendo al gobierno ninguna alternativa más que dirigir su actividad a otros lugares.

Mientras tanto en Escandinavia, Alemania y Francia se daba más énfasis en la expansión urbana orientada al transporte, en lugar de controles mediante cinturones verdes. El Proyecto de los Dedos de Estocolmo, por ejemplo, previó el crecimiento físico de la ciudad a lo largo de los principales corredores de transporte, que partían desde el centro. Esto tenía el beneficio de permitir la expansión natural de las áreas urbanas y de incrementar la oferta de vivienda, en lugar de tener restricciones rígidas que resultaban en escasez de vivienda, inflación de precios de vivienda y avanzar rápidamente hacia el crecimiento como en el Reino Unido. Las extensiones urbanas planeadas también eran más consistentes con otras políticas sectoriales que eran populares en las economías avanzadas en aquel momento, particularmente como exenciones fiscales y subsidios para fomentar el aumento de los índices de propiedad de vivienda y la inversión en la construcción de autopistas suburbanas. Estas políticas urbanas implícitas aceleraron de manera importante la descentralización y la desconcentración de ciudades, particularmente en los Estados Unidos, Canadá y Australia. La ausencia de jurisdicciones de planeación para zonas metropolitanas enteras en los Estados Unidos y Canadá resultó en un crecimiento y expansión urbano no planificado. El diseño de los asentamientos periféricos en Suecia y Finlandia eran regularmente de alta calidad y beneficiaban comunidades de ingreso mixto. Sin embargo, en Francia, Italia, España y el Reino Unido, las construcciones monótonas de gran altura eran construidas para las comunidades de la clase trabajadora más pobre. Estas grandes construcciones periféricas demostraron no ser populares y en el término de una o dos décadas fueron para grupos de inmigrantes con menos opciones dónde

vivir. Se volvieron fuente de considerable insatisfacción y brotes periódicos de malestar social y protestas violentas.

La administración del crecimiento adoptó una forma diferente en varios países en vías de desarrollo recientemente independizados. En Nigeria, Tanzania, Botswana, Malawi y Mauritania hubo campañas importantes para lanzar sus nuevas capitales. Estas ciudades eran construidas por motivos simbólicos relacionados al orgullo nacional y para hacer un rompimiento decisivo con el pasado colonial, pero a un costo considerable para el sector público (Cain, 2014). Se argumentó también que el cambio de sede del poder, de la costa al interior, estimularía la economía de las regiones descuidadas. Esto se basaba en el concepto de polos de desarrollo que estaba de moda en ese momento, como se ha mencionado anteriormente. Los nuevos centros urbanos terminaron por acomodar a las funciones administrativas del estado y tuvieron poco o ningún impacto económico en las regiones circundantes. Generalmente resultaron ser errores costosos que desviaron la inversión de proyectos económicos y sociales más valiosos (Parnell y Simon, 2014).

La planificación urbana para las ciudades en países en vías de desarrollo fue moldeada por otros conceptos transferidos desde Europa y por las potencias colonias. Nuevas áreas residenciales, administrativas y comerciales fueron trazadas de acuerdo a los principios Occidentales de estética urbana, modernización, eficiencia y usos de suelo separados. Los estándares mínimos de vivienda y del tamaño de terrenos fueron inapropiados dados los bajos ingresos prevalecientes (ONU-Habitat, 2009; Collier y Venables, 2014). El marco legal también era inadecuado para las condiciones locales y las capacidades institucionales ya que asumían la propiedad privada del suelo, una economía grande y estable y un sector público altamente competente para planear, implementar y ejecutar las políticas oficiales (Watson, 2009). Los

planes urbanos y los esquemas de zonificación eran excesivamente detallados y prescriptivos, pobremente vinculados a la inversión en infraestructura y concebidos de manera estrecha en términos de control del crecimiento urbano. El resultado fue que emergieron ciudades altamente segregadas, con asentamientos informales extendidos que crecían de manera acelerada en muchas áreas. La mayoría de la gente vivía en áreas no planeadas ni autorizadas, sin los servicios más rudimentarios y seguridad de la tenencia. Las condiciones de vida eran pobres y los hogares vivían una existencia precaria, vulnerable a desalojos y remociones.

Desde finales de la década de 1960 en Europa y los Estados Unidos, la política urbana se preocupó más por responder a los problemas sociales y ambientales que con la dirección del crecimiento (Cochrane, 2007). Las industrias de manufactura más viejas empezaban a declinar debido a la competencia internacional intensa y como resultado, el desempleo iba en aumento. Los cierres de fábricas estaban contribuyendo a la decadencia ambiental y al abandono en muchos de los viejos distritos industriales de múltiples ciudades. Las comunidades de la clase trabajadora que vivían en su proximidad eran vulnerables a las pérdidas de empleo y experimentaron un crecimiento de la pobreza,

insatisfacción y malas condiciones de salud. Se dieron brotes de protesta y disturbios callejeros en muchas ciudades europeas y de los Estados Unidos al tiempo en que los gobiernos reducían sus compromisos con el pleno empleo y los hogares cayeron a través de la red de seguridad del estado de bienestar. La inmigración de las antiguas colonias contribuyó al clima de tensión racial y desconfianza. En el Reino Unido, el Programa Urbano fue lanzado y el equivalente en los Estados Unidos fue bautizado Guerra Contra la Pobreza. El enfoque estaba en los barrios marginados que sufrían de una serie de problemas sociales vinculados, incluyendo bajos ingresos, pobre nivel educativo, vivienda inadecuada, desintegración familiar, criminalidad creciente y moral baja. La política urbana fue tratada como una iniciativa especial, separada de las políticas generales y constituyéndose como una compensación por la debilidad económica y las fallas del mercado. Fue esencialmente un paliativo diseñado para mejorar las pobres condiciones sociales y de vivienda, en lugar de ser un catalizador para la transformación socioeconómica y el desarrollo.

Durante la década de 1980, hubo otro giro en la PNU hacia la atracción de inversión privada y el apoyo a las fuerzas del mercado. Los orígenes económicos



Proyecto de Vivienda en Berlín, Alemania © [Wikipedia/Gyxmz](#)

de muchos problemas urbanos recibieron atención más explícita, incluyendo la desindustrialización y la descentralización de los negocios hacia pueblos periféricos. Se hicieron esfuerzos deliberados para atraer inversionistas, desarrolladores y otras empresas de regreso a las ciudades a través de una serie de incentivos financieros, regulaciones de construcción simplificadas y procedimientos de planeación más eficientes. Los edificios destatalados, sitios industriales contaminados y la infraestructura en ruinas fueron renovados, rehabilitados y reurbanizados para acomodar nuevas y adicionales actividades de negocios. En los Estados Unidos, autoridades de renovación urbana poderosas y parcialmente autónomas y agencias de desarrollo económico fueron creadas para administrar los fondos que el gobierno federal destinó a estas áreas. Aunque típicamente eran establecidas por el gobierno y rendían cuentas al centro, muchas de ellas reportaban a una junta directiva independiente conformada, fundamentalmente, a partir de la comunidad empresarial para beneficiarse de su experiencia. En algunos casos, asociaciones público privadas y acuerdos de desarrollo fueron creados para atraer recursos adicionales a partir de la cesión al sector privado de una mayor

influencia en la planeación y desarrollo de las áreas urbanas interiores. Se negociaron ofertas especiales con desarrolladores privados para asegurar inversión a cambio de concesiones de varios tipos (Turok, 1992; Fainstein, 2001).

Otra parte de la nueva agenda urbana consistía en atraer hogares de regreso a lugares céntricos de la ciudad desde los suburbios, especialmente las clases medias, profesionales y administradores. En muchas ciudades Americanas, la idea era revertir la “huida blanca”, gente que se había ido como respuesta a la criminalidad creciente y al desorden social. Un mecanismo para lograr esto fue a través de la rehabilitación, modernización y “gentrificación” de edificios viejos y atractivos en distritos convenientemente ubicados. La “Regeneración a partir de las propiedades (Property-led regeneration)” se volvió un slogan, resultando con el tiempo en la renovación física y la transformación de muchos barrios con vista a cuerpos de agua y centros de ciudad en centros comerciales revigorizados y distritos residenciales populares con bodegas convertidas y servicios de alta calidad abiertos todo el tiempo para jóvenes profesionales y trabajadores creativos (Turok, 2009). En algunos países, el gobierno local fue señalado como parte del problema en obstaculizar la regeneración debido a sus procesos de decisión lentos, a favor de políticas mediocres, y su inclinación a interferir en los cálculos comerciales. Como consecuencia, en ocasiones fue ignorado a partir de la creación de “corporaciones de desarrollo urbano” especiales que rendían cuentas directamente al gobierno nacional (Turok, 1992). Usualmente tenían un mandato reducido enfocado en la limpieza y reurbanización del suelo, algunas veces extendido a la preservación y reuso de edificios históricos. Estaban deliberadamente menos preocupados con la opinión pública y el bienestar inmediato de la comunidad, cuyo desplazamiento fue regularmente una consecuencia de la regeneración local.



Vivienda de interés social en Nueva York, EE.UU. © Flickr/Axel Drainville

3.3 Política urbana contemporánea

Ha resultado más complicado detectar una aproximación dominante a la política urbana desde la década de 1990 (Cochrane, 2007; Turok, 2009). En cambio, ha habido una proliferación de modelos diferentes en contextos diferentes, en parte reflejando las diferentes metas y objetivos, y diferentes culturas democráticas y tradiciones. No existe un consenso sobre el propósito de la política urbana o acerca de las herramientas y técnicas más apropiadas. Esto ha sucedido de la mano de una reacción en contra de las ambiciones comprensivas de la planeación urbana a mediados del siglo XX. Los planeadores han buscado desarrollar una aproximación racional-comprensiva a la toma de decisiones basada en la ciencia de la administración y la investigación de operaciones. Con esta aproximación, un método científico universal podría ser creado para analizar los diferentes escenarios para la interacción entre uso de suelo, transporte y vivienda dentro de las ciudades, para después elegir la solución óptima con base en metas específicas. Los planificadores contemporáneos son bastante más prudentes acerca de su habilidad para controlar los eventos y predecir resultados, y están más preocupados con las consecuencias sociales de sus decisiones.

Uno de los temas que ha caracterizado a ciertas PNU desde los años 90 ha sido la oposición a la planeación urbana y apoyo de la desregulación de los mercados de bienes raíces. Esto se ha derivado de la creencia que la planeación de regulaciones interfiere con la prerrogativa de los desarrolladores privados y obstruye la operación de los mecanismos de mercado, y por lo tanto son contraproducentes. Esta idea ha coincidido con la disponibilidad generalizada de financiamiento barato, vinculado a la desregulación del sector bancario en muchos países. Esto ha permitido que desarrolladores ambiciosos se expandan de manera ambiciosa a partir de la asunción de proyectos más grandes y riesgosos. En algunas instancias, las autoridades de las ciudades

son parte del problema, habiendo cambiado permisos de planeación y negociado acuerdos con desarrolladores privados que contribuyeron a una sobreoferta de bienes raíces. Hubo una contra reacción en algunos países al tiempo que las organizaciones de la sociedad civil se movilizaron para resistir la reurbanización. En un contexto bastante diferente, China apoyó la descentralización de las responsabilidades del estado hacia gobiernos locales con el objeto de estimular los negocios locales y la innovación. Esto logró resultados notables en términos de desarrollo dinámico desatado por el boom de la construcción en masa, incluyendo rascacielos empresariales, edificios de departamentos, parques industriales, centros comerciales, hoteles y aeropuertos, pero también generó oposición de las comunidades que fueron desplazadas en el proceso sin consideración (Millar, 2012; McGranahan et al, 2014).

El resultado físico de la desregulación en muchos países fue un boom de la propiedad sin precedentes en la década del 2000 cuando los desarrolladores se comprometieron cada vez más en proyectos especulativos para los cuales la demanda de ocupantes era incierta. Esto creo la base para una burbuja inmobiliaria enorme ya que la oferta excedió con creces a la demanda. El alejamiento de la planeación urbana resultó en muchas iniciativas mal concebidas en localidades pobres, aumento de la expansión urbana e infinidad de “mega proyectos” en “esquemas emblemáticos” diseñados para atraer negocios y consumidores asentados en distritos empresariales y comercios establecidos. El sector de la propiedad estableció una identidad prominente para sí misma, separada de la economía real. En países como España e Irlanda, el resultado de la burbuja de la propiedad ha sido un contribuyente masivo a la crisis económica general, causando múltiples bancarrotas entre los desarrolladores de propiedades, financieros y dueños de terrenos (Harvey, 2008).

Mientras tanto, una segunda aproximación a la política urbana ha emergido en varias partes del mundo con un enfoque en la competitividad económica y la innovación (Cochrane, 2007). Existe un mayor reconocimiento acerca de la apertura de las economías urbanas y de la necesidad de vínculos más fuertes con otras ciudades en el país y en el extranjero. En un contexto de globalización, las ciudades grandes y bien conectadas pueden funcionar como ejes de una red global de flujos de información, bienes, servicios, finanzas y personas, con efectos positivos en la economía en general (McKinsey, 2014). El desarrollo de investigación y tecnología son activos particularmente importantes para ayudar a diferenciar las economías de las ciudades entre sí, resultando en un énfasis en la especialización industrial y el papel de las universidades, incluyendo la atracción y retención de talento. La colaboración entre las instituciones de educación superior y las empresas locales es considerada vital para suministrar de habilidades apropiadas y conocimiento, y para asegurar que la investigación científica sea relevante a las necesidades de las empresas.

La expresión más reciente de esta aproximación es la idea de la “especialización inteligente” (Foray, 2015). Esto describe la capacidad de una región para diversificar, modernizar o transformar su estructura productiva a través del desarrollo de nuevas competencias y tecnologías. Las estrategias de especialización inteligente promovidas por la Unión Europea están diseñadas para alentar a cada región a identificar sus prioridades de transformación que reflejen y amplifiquen las estructuras y competencias locales existentes, y así producir ventajas competitivas únicas y originales. Las Ciudades-región son la geografía funcional apropiada para mirar a una política urbana a través de un lente económico. Por lo tanto, la cooperación entre municipios adyacentes es importante para generar economías de escala en tecnologías y competencias particulares, y asegurar políticas consistentes y complementarias de transporte y otra infraestructura, apoyo de negocios, mercadotecnia de la localidad y programas de mercado laboral.

Una tercera aproximación a la PNU ha emergido en partes de Europa y de los Estados Unidos llamada



Una cancha de fútbol en un asentamiento informal de Medellín, Colombia © ONU-Habitat/A.Padrós

“nuevo urbanismo” o “crecimiento inteligente” (ONU-Habitat, 2013). Un objetivo es promover formas urbanas que sean más amables con el ambiente natural. Otro es crear áreas urbanas con un sentido de lugar e identidad más sólido- una reacción a la expansión suburbana ligeramente regulada, los desarrollos monótonos de vivienda masivos y de propiedad comercial, y la tradicional separación de diferentes usos de suelo resultando en períodos largos de traslado y congestiones de tránsito. El nuevo urbanismo promueve desarrollos más compactos, con mayor densidad y de uso mixto que acerquen el hogar, el trabajo, los centros comerciales y el entretenimiento, en ocasiones bajo el paraguas de la “urbanización sostenible”. Los espacios públicos de calidad son una parte importante del paquete para compensar la densidad elevada con menos espacios privados y jardines. El transporte público no motorizado (a pie y en bicicletas) debe ser favorecido por encima de los automóviles. El desarrollo orientado al transporte público busca capitalizar la accesibilidad ofrecida por el transporte masivo para promover vivienda de mayor densidad alrededor de las estaciones. Este tipo de innovación urbana puede involucrar a los planificadores urbanos en negociaciones cercanas con inversionistas sobre los derechos para desarrollar el suelo y contribuir al costo de los servicios públicos en lugar de la aproximación tradicional puramente regulatoria.

Se argumenta que una forma urbana compacta e integrada facilita (i) la prosperidad de la ciudad (a través de las ventajas de la proximidad entre actividades complementarias); (ii) la inclusión social (a través de un mejor acceso a empleos y servicios); (iii) calidad de vida y vitalidad social (a través de la habitabilidad y acceso a comodidades públicas); (iv) servicios públicos más accesibles (a través del ahorro en los costos de infraestructura masiva); y (v) resiliencia frente a riesgos ambientales y seguridad

humana (a través del reequipamiento de viejos edificios y la reducción del daño a la infraestructura ecológica). Las ciudades que ignoran estos problemas son más vulnerables a la congestión, desastres naturales, servicios básicos inadecuados, finanzas municipales afectadas y conflicto social y político respecto al suelo y la vivienda. Pueden también verse atrapadas por las redes de infraestructura fijas que dictan patrones ineficientes de uso del suelo, emisiones de carbono, consumo de agua y energía y desperdicio en el uso de otros recursos naturales.

Un cuarto tema se refiere a la lucha contra la exclusión social en áreas urbanas. Se resume como “el derecho a la ciudad”, una idea propuesta originalmente por Henri Lefebvre. Esta aproximación ha figurado con más fuerza en el Sur que en el Norte, reflejando la mayor importancia de la urbanización y mayor incidencia de exclusión política. También ha emergido como una reacción a los controles estatales previos a la migración del campo a la ciudad, los programas de limpieza de tugurios de gran escala y los efectos del desplazamiento derivado de esquemas de reurbanización comercial. El slogan ha sido promovido por movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en países como Brasil y Sudáfrica. El derecho a la ciudad va más allá de la habilidad de las personas de migrar a la ciudad. Una vez en la ciudad, es su derecho ser reconocidos formalmente como ciudadanos, participar en las decisiones clave que afectan su futuro y tener acceso a los recursos urbanos tales como vivienda y servicios públicos. Puede ser que también requiera que los gobiernos acepten e intenten modernizar (en lugar de condenar y tratar de eliminar) los asentamientos informales y los negocios informales con el pretexto de que carecen de las capacidades técnicas y recursos para lograr estándares formales de vivienda, servicios públicos y regulación de negocios. David Harvey va más allá argumentando que:

“El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: es un derecho para transformarnos a nosotros mismos a través de la transformación de la ciudad. Es, por otra parte, un derecho común más que un derecho individual ya que esta transformación inevitablemente depende de un ejercicio colectivo de poder para reformar los procesos de urbanización.” (Harvey, 2008, p. 23)

Brasil probablemente ha hecho más que cualquier otro país para hacer esto realidad. Siguiendo la adopción de la Constitución de 1988, que incluyó un capítulo sobre política urbana, una ley innovadora denominada “Estatuto de la Ciudad” fue introducida en 2001 para promover la equidad y el acceso a suelo urbano. Le dio a los municipios varios instrumentos para institucionalizar el derecho a la ciudad. Primero, buscó asegurar que la administración de la ciudad sea más democrática a partir de volver obligatoria la planificación del uso del suelo en cada ciudad

y sujetando las decisiones de desarrollo al control social y participación (anteriormente la planeación era esencialmente una actividad elitista y solamente partes selectas de la ciudad eran sujetas a inversión o prestación de servicios por parte de los municipios). Segundo, buscó asegurar que la función social de los terrenos urbanos y edificios fuera antepuesta al valor comercial a través de la remoción de parte del suelo del mercado (anteriormente las autoridades públicas tenían muy poco margen de intervención en el sector de la propiedad a través de la planeación e iniciativas de administración urbanas debido a la vieja tradición de derechos de propiedad privada). La planeación urbana es ahora concebida como un proceso de colaboración de decisiones compartidas y negociaciones entre diferentes intereses, en lugar de ser una actividad vertical y tecnocrática desarrollada por expertos del gobierno, desarrolladores privados o inversionistas comerciales. Detalles adicionales en las leyes e instrumentos de políticas específicas son suministrados abajo en la subsección sobre Brasil.

Para resumir esta sección, la política urbana es una actividad compleja y discutida con sus propias dinámicas institucionales y tránsito histórico. En



Paraisópolis (barrio de ingreso bajo) y Morumbi (barrio de ingreso alto), São Paulo, Brasil © Flickr/Fernando Stankuns

algunos países la política ha evolucionado a lo largo de la siguiente trayectoria general:

- ➡ Reacción simple a las presiones del crecimiento urbano a través de la provisión de servicios públicos esenciales e infraestructura, seguido por
- ➡ esfuerzos para controlar y dirigir el crecimiento hacia otro lugar porque los costos de congestión y hacinamiento resultan en caída y decadencia relativa,
- ➡ esfuerzos para aminorar los efectos del declive y la pobreza a través de programas sociales y ambientales, que han sentado las bases para
- ➡ la renovación, reinversión y regeneración, y un nuevo ciclo de crecimiento urbano y desarrollo.

Las PNUs tienen orígenes múltiples y diversas. La idea de la planeación urbana se remonta desde hace siglos a diferentes partes del mundo. La provisión de infraestructura municipal después de la revolución industrial fue particularmente influyente. Las políticas tenían un fuerte énfasis físico y respondieron a problemas de salud pública en ciudades hacinadas, desorganizadas y rápidamente crecientes. La planeación fue un medio para coordinar y dirigir el desarrollo, aunque se convirtió en un medio de coerción social y control. La planeación demostró ser más efectiva en condiciones de crecimiento económico post guerra, con inversiones sustanciales público y privado, que los planificadores pudieron apuntar a nuevas localidades. Se vio moldeada por el principio del desarrollo ordenado basado en la separación de diferentes usos de suelo y diseños físicos estandarizados (modernos). Hubo una suposición de que una ciudad comprensivamente planeada alteraría el comportamiento humano y promovería el progreso social (una forma de determinismo ambiental), pero hubo poca sensibilidad a las diferencias locales y pocos insumos democráticos.

En algunos países, la política urbana como tal surgió como una respuesta al declive económico y sus consecuencias sociales, pero con el tiempo cambió hacia la activa promoción de la inversión privada y la regeneración a partir de las propiedades. La desilusión con la planeación del uso del suelo y el gobierno local dio a los desarrolladores del sector privado la iniciativa y contribuyó a un poderoso boom de la propiedad con una depresión en años recientes. Otras aproximaciones a la política urbana han surgido durante la última década las cuales reconocen la importancia de las ciudades densas, diversas y habitables, y dan más consideración a las dinámicas establecidas por la comunidad y a la vitalidad social. También reconocen que muchos países carecen de capacidad institucional y recursos para lograr estándares formales en vivienda y ambientes edificados, y que la informalidad debería de ser aceptada y no erradicada. Consecuentemente, no existe una única aproximación dominante a las PNU actualmente.



Tugurio de Rocinha en Río de Janeiro, Brasil © [Wikipedia/chensiyuan](https://es.wikipedia.org/wiki/Tugurio_de_Rocinha)

4

Políticas Urbanas en Países Seleccionados

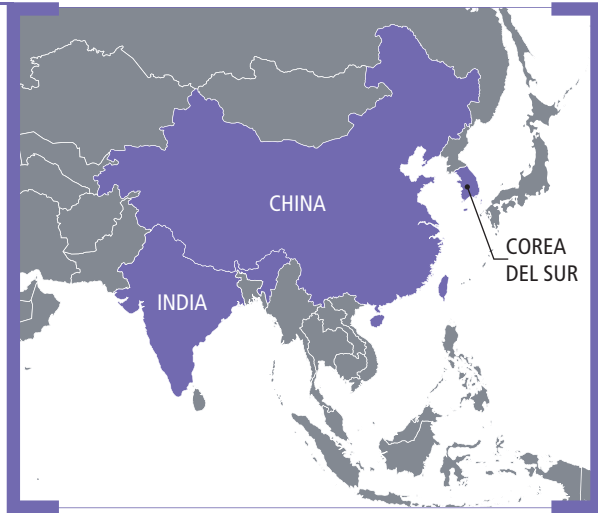


Los gobiernos son cautelosos con modelos universales de PNU, con suposiciones fijas acerca de los objetivos y procedimientos subyacentes que deben seguirse. Al contrario, las PNUs han evolucionado de maneras diferentes en países distintos en respuesta a circunstancias sociales, económicas, políticas y ambientales cambiantes. Esto se ilustra aquí con una variedad de ejemplos de alrededor del mundo. Fueron incluidos los países que tenían una experiencia particularmente interesante de PNU que pudiera ser de relevancia más amplia. El énfasis se puso en países de ingreso bajo y medio. La disponibilidad de información adecuada en inglés fue otra consideración importante. En la medida de lo posible los siguientes temas se discuten en cada país, sujeto a la evidencia disponible:

- ④ La manera en que la justificación para las PNUs ha cambiado con el paso del tiempo;
- ④ Los objetivos y alcance cambiantes de las PNUs;
- ④ La fuerza del apoyo nacional;
- ④ La capacidad para implementar las PNUs y los principales instrumentos utilizados; y
- ④ La relación entre los gobiernos nacional y local.

Hay una secuencia lógica de países para la discusión que sigue. El análisis inicia con Asia, donde existe la mayor experiencia con las PNUs en el Sur, y luego pasa

MAPA DE ASIA



a América Latina y después a África, donde existe la menor cantidad de experiencia. Las conexiones también se hacen entre casos individuales para fortalecer la narrativa general.

Asia

Corea del Sur

El caso de Corea del Sur es particularmente interesante al llevar a cabo la transición de un país en vías de desarrollo con una tasa per cápita del Producto Interno Bruto (PIB) relativamente baja en 1960 y una economía poco sofisticada, a una economía desarrollada y altamente resiliente con un PIB alrededor de 20 veces mayor, en 2010. De hecho, ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en el mundo, a pesar de carecer de recursos naturales y experimentar limitaciones demográficas (envejecimiento de la fuerza laboral). Durante el período comprendido entre 1960 y 2010, el nivel de urbanización se incrementó de tan solo 28 por ciento a 83 por ciento. De acuerdo con la OCDE, “El desarrollo económico de Corea desde los años 60 ha ido de la mano con una acelerada urbanización sin precedentes” (2012, p. 13; ver también Park et al, 2011). La industrialización y la urbanización también han venido en compañía de mejoras dramáticas en la educación y otros resultados sociales. La proporción de adultos con

educación secundaria aumentó de 20 por ciento en 1960 a 87 por ciento en 2010.

Corea es ahora uno de los países más densos y urbanizados del mundo. Sin embargo la urbanización ha sido desigual y enfocada en unas cuantas ciudades grandes, como Seúl, Busán, Daegjeon, Incheón, Daegu, Gwangju y Ulsán. Tres ciudades en la Zona Metropolitana de la Capital son particularmente importantes en materia económica y demográfica: Seúl, Incheón y Gyeonggi-do. Seúl por si sola genera la mitad del PIB de Corea. Desde 1990, la población de un grupo de ciudades medianas con bases manufactureras sólidas ha crecido de manera importante. Esto ha creado una presión considerable sobre el suelo y la infraestructura a partir de un extenso desarrollo físico y serias carencias en la oferta de vivienda.

La PNU de Corea ha evolucionado a través de tres fases (OCDE, 2012). La primera consistió en concentración espacial explícita y enfoques sectoriales debido a que las carencias de recursos inhibieron la distribución de inversión de manera más equitativa a lo largo y ancho del país. El desarrollo socio-económico exitoso del país es atribuible en gran medida a una estrategia de modernización industrial concertada ejercida por el gobierno desde la década de 1960 a la década de 1980, orientada generalmente a impulsar las

exportaciones. Esto se centró en unos cuantos polos de crecimiento: Seúl y varias otras ciudades grandes. Estos dinamos económicos eran impulsados por un sector propulsivo (una industria líder con multiplicadores fuertes) deliberadamente elegido por el gobierno en sus planes de desarrollo económico quinquenales. Como resultado, estos lugares atrajeron una población sustancial y flujos de inversión. Una de las consecuencias no deseadas fue la generación de severos déficits de vivienda, infraestructura y suelo para urbanización (Park et al, 2011). El crecimiento físico de estas ciudades adicionalmente fue pobremente planeado y administrado, resultando en patrones de desarrollo fragmentados e ineficientes con servicios inadecuados. La legislación gubernamental y la inversión pública fueron pobremente alineadas y la capacidad técnica para la implementación de regulaciones de uso de suelo, esquemas de zonificación, rangos de cobertura del suelo por las construcciones y transacciones simples de propiedad tardaron en ser desarrolladas. Las decisiones políticas fueron también predominantemente cortoplacistas y reactivas. (Park et al, 2011). Una amplia cantidad de construcciones fue lo principal, y el estado adquirió o expropió suelo para uso urbano sin considerar su ubicación. Otra consecuencia del enfoque en la política industrial fue la deliberada subinversión en vivienda durante varias décadas hasta finales de la década de 1980 (Kim y Cho, 2010). La oferta limitada y la creciente demanda provocó la escalada en los precios de vivienda y la especulación.

Como resultado de las enormes presiones de crecimiento y los altos costos de infraestructura que se acumularon durante este período, en las décadas de 1980 y 1990 el gobierno buscó descentralizar los empleos y a la población de la zona de la capital en busca de “un desarrollo territorial balanceado”. Se dieron pasos deliberados para reubicar oficinas de la administración pública y ramas de universidades fuera de Seúl. Se ofrecieron también incentivos fiscales para que las

empresas se reubicaran, y se introdujeron nuevas regulaciones e impuestos para hacer más difícil que las empresas se expandieran dentro de Seúl. Esto se logró a través de inversiones sustanciales en la construcción de autopistas nacionales, junto con un auge de la construcción de vivienda. Estas medidas se vincularon con esfuerzos para descentralizar y empoderar a los gobiernos locales a lo largo del país con miras a mejorar el dinamismo económico y el desempeño general de ciudades y pueblos más pequeños.

Esta política no tuvo éxito en reequilibrar la economía espacial (OCDE, 2012). El dominio del Área de la Capital continuó a pesar de nuevos controles porque la mayoría de las firmas se rehusaban a moverse a donde las ventajas de la aglomeración eran más débiles. Los esfuerzos para fortalecer los gobiernos locales también demostraron ser procesos lentos con beneficios inciertos para el desarrollo económico. Finalmente, las demandas de crecimiento y precios de vivienda inflados en el Área Capital forzaron al gobierno a responder mediante la construcción de cinco ciudades adicionales alrededor de Seúl con miras a aliviar la escasez de viviendas, acompañado por un aumento masivo en la construcción de departamentos. Esto fue altamente controversial en su momento porque tendió a facilitar la continuación del crecimiento poblacional en la región, e impulsó más especulación inmobiliaria. Esto implicaba una aceptación tácita por parte del gobierno respecto al papel económico único del Área de la Capital (para la posición de Corea en la economía global) y la consecuente necesidad de apoyar su dinamismo continuado. El propio programa de vivienda del gobierno fue adicionalmente acompañado de una política para relajar los controles gubernamentales en los préstamos hipotecarios por parte de las instituciones financieras, para que más personas pudieran comprar sus propias viviendas. Ambas iniciativas contribuyeron al incremento dramático en la oferta de vivienda en un periodo relativamente corto (Kim y Cho, 2010).

Durante la década del 2000, la PNU dio un giro hacia un esfuerzo por mejorar la calidad del desarrollo urbano, incluyendo habitabilidad, servicios, seguridad y calidad ambiental. Esto fue, en parte, una respuesta al énfasis previo en el crecimiento económico cuantitativo y la resultante calidad inferior del ambiente construido en muchas áreas urbanas. El mejoramiento de la calidad del ambiente urbano requiere de planeación integrada y el uso de la totalidad de los múltiples instrumentos y regulaciones disponibles (Park et al, 2011). Un segundo objetivo era continuar fortaleciendo la competitividad económica (no solamente el crecimiento) de todas las ciudades a partir de la modernización tecnológica, la innovación y la diversificación hacia industrias del conocimiento. Esto ha incluido alentar la cooperación municipal a través de fronteras administrativas dentro de regiones metropolitanas funcionales con miras a lograr mayores economías de escala en la industria, la investigación y desarrollo, así como la provisión de infraestructura pública.

Desde el 2008, el crecimiento verde se ha convertido en uno de los enfoques principales de la estrategia económica de Corea en el marco de un esfuerzo por alejarse del enfoque histórico en industrias de energía intensa y de consumo de masa. Se han transformado las actitudes, desde la aceptación de la degradación ambiental asociada a industrias pesadas hasta la promoción activa de la economía verde. La efectividad de esta agenda dependerá en gran medida de la contribución de las ciudades al crecimiento verde a través de tecnologías nuevas, medidas de eficiencia energética, energía renovable, transporte público, edificios verdes, y desarrollo de alta densidad orientado al transporte público. La OCDE (2012) generalmente ha celebrado la explícita PNU de Corea y ha alentado al gobierno a fortalecer el papel de las ciudades en la agenda verde. También ha señalado la necesidad de mejorar la coordinación vertical y horizontal de políticas dentro del gobierno, para fortalecer la capacidad de los

gobiernos locales y para solidificar los vínculos entre el proceso de elaboración de políticas y su implementación en el campo del desarrollo urbano. Esto demuestra la importancia de considerar a la PNU como un proceso continuo con mejoramiento incremental en lugar de la obtención de un estado final particular.

En resumen, una de las lecciones principales que se desprenden de la experiencia de Corea es la importancia de alinear la planeación territorial, la política urbana, los programas de vivienda y la provisión de suelo para el desarrollo. Las prioridades espaciales inconsistentes tienden a minar la efectividad de cada una de estas políticas y la omisión de planear a largo plazo produce resultados urbanos de menor calidad. Corea también exhibe los beneficios sustanciales que se pueden derivar si la urbanización es administrada de una manera que fortalezca y contribuya al desarrollo económico, con suficiente suelo y vivienda disponibles en los lugares correctos. Una conclusión clave es que la concentración económica y la inversión focalizada en infraestructura han pagado grandes dividendos para elevar la prosperidad nacional.



Seúl, Corea del Sur © Flickr/Doo Ho Kim

China

La experiencia de urbanización e industrialización de China ha sido similar en varios aspectos a la de Corea, salvo que algo retardada y con una escala de tiempo más comprimida. El crecimiento urbano explosivo de los últimos 30 años está vinculado a su dramática transición económica de una sociedad agraria a una industrial (OCDE, 2013a; Banco Mundial, 2014). Una simple expresión de qué tan lejos ha llegado el país es que las 17 ciudades más grandes comprenden tan sólo el 11 por ciento de la población China, pero el 30 por ciento de su PIB. También, a diferencia del resto del país, han alcanzado el “estatus de alto ingreso” como lo define el Banco Mundial y se comparan con algunos miembros de la OCDE. Otro ejemplo de la notable transformación de China es que 500 millones de personas han dejado la pobreza en las últimas tres décadas (Banco Mundial, 2014). El gobierno ha jugado un papel clave en moldear esta trayectoria. Hasta los últimos años de la década de 1970, se resistió la urbanización en favor del desarrollo rural. La urbanización se aceleró después de las reformas económicas de 1978, cuando la feroz política anti-urbana fue ablandada.

A lo largo de la década siguiente, el gobierno siguió una combinación cada vez más efectiva de visión y pragmatismo por la cual localidades particulares y empresas que mostraban mayor potencial recibían apoyo adicional (McGranahan et al, 2014). Zonas económicas especiales ubicadas en regiones costeras no desarrolladas ofrecieron grandes incentivos para atraer inversión extranjera e industrialización impulsada por las exportaciones. El vínculo obligatorio con proveedores locales representó la creación de valiosos beneficios derivados de la transferencia de tecnología y habilidades administrativas. Estos primeros logros alentaron a que se abrieran otros territorios en el sureste, y para la década de 1990 estas ciudades costeras en crecimiento eran los principales motores económicos de China. Eran imanes para amplios flujos de migración doméstica e

inversión, lo que deprimió los costos laborales y alimentó la máquina del crecimiento. Los ingresos han aumentado más rápido en estas ciudades que en otros lugares como resultado de una mayor productividad, lo que fortalece la migración adicional.

El gobierno reconoció, premió y buscó replicar el éxito dirigiendo recursos a regiones seleccionados y mediante la continua innovación institucional (McGranahan et al, 2014). A los gobiernos locales les fueron reconocidas facultades adicionales y devueltas responsabilidades para incentivar el desarrollo económico. Se fusionaron municipios pequeños para crear entidades más grandes y capaces, y para dar a las ciudades más control sobre el suelo circundante para su urbanización. La expropiación de suelo agrícola y su conversión para uso industrial y habitacional ha sido una característica clave de la maquinaria de crecimiento urbano de China. La elevación de los precios del suelo y los ingresos fiscales crecientes de la industria han financiado la infraestructura urbana, facilitado los esquemas construcción catalizadores y han ayudado a los esfuerzos de marketing de la ciudad a través de proyectos emblemáticos. Las ciudades más grandes también tienen el poder de emitir bonos para financiar nuevas autopistas, obras hidráulicas y otra infraestructura. El plan quinquenal de China explícitamente exige una mayor urbanización y apoya el surgimiento de mega ciudades. La teoría de las economías de aglomeración es descrita como “la ley objetiva del desarrollo urbano”.

“Las ciudades de China, con abundante mano de obra, suelo barato, infraestructura de buena calidad y competencia entre gobiernos locales para atraer a la industria y la inversión, han creado un ambiente que ha sido altamente direccionado al crecimiento (Banco Mundial, 2014, p. xxiii).”

El proceso de conversión de suelo ha sido altamente controversial, contribuyendo a usos ineficientes del suelo, desarrollo orientado hacia las autopistas y degradación ambiental. También ha sido una fuente de especulación inmobiliaria entre los desarrolladores, un mercado negro del suelo, corrupción en los municipios y muchas construcciones ilegales. Los derechos de propiedad ambiguos han sido manipulados para arrebatarse el suelo a colectivos rurales y a campesinos con el fin de comercializarlo para su urbanización. Las reglas nacionales han fomentado esto al permitir a los municipios retener la mayoría de las ganancias. El proceso se ha vuelto tan importante para la trayectoria de crecimiento de China que el gobierno central ha buscado tener un mayor control sobre el mismo con miras a impulsar o frenar la economía según se requiera. Por ejemplo, en 1999 entró en vigor una ley para desacelerar la rezonificación de suelo agrícola para el desarrollo urbano. También ha habido una creciente resistencia de los granjeros desplazados para hacer lugar para reurbanización, incitando esfuerzos para fortalecer sus derechos de propiedad (Banco Mundial, 2014).

Sin embargo, el rápido crecimiento urbano ha sido sostenido por procedimientos regulatorios acelerados, una ausencia de participación pública y niveles sin precedentes de inversión en infraestructura, bienes raíces y otro capital fijo. China gasta alrededor del 50 por ciento de su PIB en dichas inversiones, incluyendo autopistas, generación de energía, ferrocarriles, represas, puertos, telecomunicaciones, fábricas, edificios comerciales y de vivienda. Este es el porcentaje más alto jamás registrado en el mundo (Turok, 2014a). Durante sus grandes auges en la década de 1960 y 1970, Japón y Corea nunca excedieron el 40 por ciento. Observadores externos han advertido de los riesgos del sobre-desarrollo y las burbujas de bienes raíces. A la fecha, la incesante demanda de una economía real en expansión y un crecimiento masivo en los hogares han

evitado esto. El Banco Mundial recientemente advirtió que “la urbanización se ha basado excesivamente en la conversión del suelo y el financiamiento del suelo, lo que está causando un crecimiento urbano ineficiente y en ocasiones pueblos fantasma y desarrollo inmobiliario dispendioso” (2014, p. xxiii).

A pesar de que la maquinaria de desarrollo urbano de China ha entregado un crecimiento impresionante, ciertos grupos han sido excluidos de los beneficios. Un sistema de registro de hogares (hukou) fue introducido en Era de Mao (1949-1976) para controlar la urbanización. Los permisos han sido facilitados para permitir migración temporal, pero grupos vulnerables tales como los campesinos no disfrutaban de los mismos derechos a escuelas, centros de salud y servicios sociales (OCDE, 2013a; Banco Mundial, 2014). Esta política reduce los costos para los municipios mientras cumple con la demanda de mano de obra barata de la industria. La inflación en las ciudades en auge también hace que la vivienda no esté al alcance para migrantes pobres. Algunos granjeros han recibido departamentos en complejos de edificios para compensar la pérdida de su tierra. Otros trabajadores migrantes viven en viviendas compartidas y hostales, proporcionados por sus empleadores. Muchos migrantes dejan atrás a sus familias, lo que limita la educación y salud de sus hijos y en general sus oportunidades de vida. Este estatus de segunda clase conlleva inseguridad y menores ingresos disponibles que quienes cuentan con viviendas adecuadas y protección social, quienes gastan más en bienes de consumo durables. Por lo tanto, el sistema hukou obstaculiza el reequilibrio de la economía al tiempo que es injusto y divisivo. Se empiezan a dar las reformas, pero es complicado porque los migrantes tienen que renunciar a sus derechos de suelo en las áreas rurales y abandonar la posibilidad de tener un segundo hijo, prohibido en áreas urbanas.

Otra fuente de creciente desigualdad social que se asocia con tensiones políticas es la disparidad espacial entre las ciudades en el cinturón costero y las regiones del interior. El gobierno ha extendido recientemente al interior el apoyo especial disponible para las ciudades costeras y ha comenzado a invertir fuertemente en autopistas, ferrocarriles de alta velocidad y otra infraestructura de conexión en "corredores logísticos". Existen algunas señales de empresas que se mueven al interior para acceder a mano de obra más barata, pero es obviamente muy temprano para decir si las ciudades del interior podrán cerrar la brecha.

Las consideraciones ambientales (incluyendo su impacto en la salud y seguridad hídrica de la nación) también han escalado lugares en la agenda política, después de décadas de daños ecológicos y contaminación al aire y a fuentes de agua derivado de la industrialización sin restricciones, generación de energía sucia y un aumento en la tenencia de automóviles (OCDE, 2013a; Banco Mundial, 2014). Las ciudades chinas tienden a

ser razonablemente compactas en términos de muchos de sus barrios residenciales, pero los vastos parques industriales son usos del suelo ineficientes, reflejando los esfuerzos de desarrollo industrial frenéticos de los municipios. Se están tomando medidas para reducir la huella de carbono e incrementar la seguridad energética, incluyendo grandes inversiones en energía renovable, transporte público, edificios verdes y ciudades verdes experimentales. La congestión severa en las grandes ciudades es otra razón para el creciente énfasis en sistemas de metro urbanos y otros medios de transporte público.

En resumen, la PNU de China ha sido orientada a fomentar el crecimiento económico cuantitativo sobre todas las cosas, con menos preocupación por la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Esto está cambiando al tiempo que el gobierno busca re balancear la economía hacia el consumo doméstico y particularmente hacia las industrias de servicios. El crecimiento impulsado por los consumidores será liderado por las ciudades grandes e influenciado por el grado en que los hogares de migrantes tengan más seguridad, se vuelvan más socialmente integrados y se transformen de ahorradores a consumidores. Esto también implica una nueva aproximación al crecimiento urbano, basado en la creación de ciudades más habitables e inclusivas, que hagan un uso más sostenible del suelo y de los recursos naturales. El papel del gobierno probablemente cambiará de suplantar las fuerzas del mercado por la facilitación de crecimiento más orgánico y de calidad a través de planeación urbana más flexible, mejores servicios públicos y regular los excesos del mercado en relación al suelo y a los riesgos ambientales. Una división del trabajo más clara posiblemente también emergerá entre las funciones económicas de las ciudades de diferentes tamaños en diferentes lugares, dependiendo de sus costos y ventajas comparativas.



Shanghái, China © Flickr/setiadi

India

India tiene un historial de programas de eliminación de “tugurios” en sus principales ciudades que se remontan a la época colonial (Kundu, 2014). El objetivo era reducir la propagación de enfermedades infecciosas y del malestar social. Esta fue la manera privilegiada de enfrentar los barrios sobrepoblados e insalubres, con poca compensación por la reubicación de las comunidades desplazadas. La independencia, en 1947, trajo cambios políticos importantes. Las poblaciones urbanas estaban creciendo con fuerza, fundamentalmente a partir del cambio natural, pero la mayoría de la población de India vivía en áreas rurales empobrecidas, lo que se mantuvo como la prioridad política. Los subsidios agrícolas y el apoyo para prácticas agrícolas mejoradas dieron algo de sustento a las áreas rurales y pueden haber ayudado a desacelerar la tasa de emigración. Mientras tanto, los municipios urbanos carecían de recursos y estaban mal equipados para administrar sus poblaciones crecientes, resultando en la constante expansión de tugurios (Chaplin, 2011). El crecimiento continuo de poblaciones de bajo ingreso viviendo en altas densidades sin infraestructura y vivienda adecuada permanece como un problema persistente en India (Nandi y Gamkhar, 2013). La población urbana se expandió en alrededor de 90 millones entre 2001 y 2011, y se espera que crezca otros 250 millones para el 2030.

El periodo 1990-91 fue un punto de inflexión para el país en algunos aspectos. Las reformas económicas tuvieron éxito en atraer inversión extranjera, estimular el consumo local y acelerar el crecimiento económico a un rango entre 5 y 9 por ciento por año durante las siguientes dos décadas. Ha habido también progresos social para varios cientos de millones de hindús: la proporción de la población atrapada en pobreza extrema declinó de 45 por ciento en 1994 a 22 por ciento en 2012 (Gupta et al, 2014). Sin embargo, estas estadísticas solamente incluyen a aquellos viviendo en las condiciones más abyectas. Por otra parte, las ciudades principales de la

India no figuraron en la recuperación económica del país, en la medida en que uno habría esperado. Su pobre desempeño permanece en un marcado contraste con las pujantes ciudades de China. Un importante estudio del Banco Mundial (2013) argumenta que las áreas metropolitanas de la India han experimentado estancamiento debido inversión en infraestructura inadecuada y a deficientes políticas de administración del suelo que han empujado a las empresas fuera de los núcleos urbanos. Grandes fábricas, centros de atención telefónica y otras empresas basadas en oficinas se han establecido más allá de las fronteras municipales por las restricciones en la altura de los edificios dentro de las ciudades y por las zonas económicas especiales establecidas en las áreas periurbanas. El rápido crecimiento de los suburbios metropolitanos es una fuente de grave ineficiencia económica debido a la congestión y a los altos costos de transporte (para las empresas y los trabajadores) que resultan de esta forma extensa de crecimiento urbano (Banco Mundial, 2013). Es uno de los problemas estructurales que minan las potenciales ganancias de productividad en la India derivadas de la aglomeración.

El mismo estudio argumenta que habría beneficios sustanciales para el crecimiento económico y las condiciones de vida de los hogares si las alturas máximas de los edificios y las densidades fueran elevadas en los núcleos urbanos. El uso más intenso del suelo urbano para acomodar a la creciente población reduciría la necesidad de traslado y haría más eficiente el uso de infraestructura pública costosa. Esto contribuiría a condiciones de vida mejores así como al desarrollo económico. Sin embargo, las ciudades hindús carecen de políticas de uso suelo que permitan decisiones integradas acerca del (re)desarrollo urbano, inversión en infraestructura y conectividad entre asentamientos. El país requiere de un sistema robusto de evaluación del suelo y de la propiedad, una definición clara de los derechos de propiedad, un sistema transparente que

permita la reurbanización o conversión del uso del suelo de un tipo de uso a otro y un sistema judicial sólido que medie las controversias sobre las transacciones de tierra y los cambios de uso de suelo. El gobierno es generalmente débil en términos de capacidad y recursos, y el progreso en la transferencia de poder a los municipios ha sido muy lento.

Algunas ciudades han crecido con más fuerza que otras en años recientes, particularmente Delhi, Mumbai y Calcuta, donde una nueva clase media también ha emergido (Chaplin, 2011; Nandi y Gamkhar, 2013; Kundu, 2014). Esto ha alimentado las aspiraciones de estos lugares a tener el estatus de “ciudades globales”, lo que a su vez ha influenciado sus políticas de planeación urbana (Dupont, 2011). Bangalore ha sido particularmente exitosa en posicionarse dentro de la industria global de tecnologías de información (IT), modernizándose al paso del tiempo de call centers y trabajo de oficina a servicios de mayor valor agregado, programación de software e investigación y desarrollo. Los patrones migratorios han sido dirigidos hacia estas ciudades debido a sus oportunidades reales o aparentes, añadiendo a la concentración de pobreza y condiciones de vida miserables (Kundu, 2014). Las restricciones continuas a las densidades en edificios residenciales han tendido a empujar a la gente, junto con las empresas, fuera de los núcleos urbanos (Banco Mundial, 2013). Los residentes más pobres también han sido desplazados hacia asentamientos irregulares periféricos por la reurbanización del suelo. Mientras tanto, las asociaciones de vecinos formadas por grupos de clase media y alta han tenido éxito en la utilización de formas participativas de gobernanza local para perseguir sus propios intereses y oponerse a los programas nacionales de modernización de tugurios (ver abajo). El gasto público en la modernización de tugurios de pequeña escala y las prácticas excluyentes tales como desalojos han incrementado, en parte para “limpiar” las

ciudades y fortalecer su imagen entre los inversionistas (Chaplin, 2011).

Las preocupaciones principales de las asociaciones de vecinos en las áreas de ingreso medio y alto tienen que ver con la seguridad, mejores servicios y privatización de espacios públicos y centros comerciales. Buscan limpiar sus barrios presionando a las autoridades para que remuevan invasiones, usurpadores y negocios informales que son vistos como amenazas a su salud y seguridad (Fernandes, 2004; Kundu, 2011). El resultado, generalmente, es una postura más anti urbanización y la exclusión de las comunidades pobres, reforzada por la estratificación social de India, y sus deficiencias de infraestructura persistentes. Aparentemente existe poca empatía por las necesidades de las familias de migrantes pobres por mejores condiciones de vida y formas de ganarse la vida.

Los problemas se ven agravados por políticas gubernamentales que parecen no dar suficiente reconocimiento al potencial de desarrollo de la urbanización. Ha habido muchos esfuerzos para detener los flujos migratorios, tanto a partir de restricciones urbanas explícitas y a través de políticas para dirigir el apoyo económico a las regiones rurales. Algunas son indirectas, tales como servicios públicos inferiores y protección de la policía inadecuada para los migrantes que experimentan ataques hostiles (McDuié-Ra, 2013). Los planes de desarrollo nacional recientes reconocen el significado económico de las grandes ciudades, pero también critican el patrón concentrado del crecimiento y habla acerca de promover una urbanización espacialmente balanceada a través de pueblos satélite, pequeños poblados y pueblos nuevos. Sin embargo, la India nunca ha tenido una política territorial o de desarrollo coherente, a pesar del deterioro de las condiciones de vida de las ciudades y las consecuencias sociales y ambientales dañinas.

El primer esfuerzo significativo de la India para fortalecer las capacidades de los gobiernos urbanos fue una enmienda constitucional hecha en 1992 que alentó a los gobiernos estatales (regionales) a devolver un rango de importantes responsabilidades funcionales a los municipios, incluyendo uso de suelo, desarrollo económico, agua, calles y combate a la pobreza. Sin embargo, esto ocurrió de manera desigual en la práctica y generalmente no fue acompañado de poderes fiscales y recursos equivalentes, así que los gobiernos locales permanecieron administrativa y económicamente débiles (Nandi y Gamkhar, 2013). A menudo se ha dejado a las organizaciones no gubernamentales el trabajo con los residentes urbanos pobres para mejorar sus condiciones. Por ejemplo, la Asociación de Mujeres Auto-Empleadas (SEWA por su acrónimo en inglés) es una impresionante organización de mujeres pobres trabajando en la economía informal que existe desde hace cuatro décadas. Provee una variedad de servicios a estas mujeres y ha crecido a un tamaño considerable. La Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos Regionales (SPARC por su acrónimo en inglés) es otra ONG trabajando en asuntos de vivienda e infraestructura en más de 70 ciudades a lo largo y ancho de la India. Ayuda a organizar a los pobres urbanos para que

se asocien, articulen sus preocupaciones y para producir soluciones a sus problemas de manera colectiva.

El primer programa urbano importante de la India fue lanzado en 2005, denominado la Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru (JNNURM, por su acrónimo en inglés). Su alcance era muy amplio y pretendía estimular la inversión en infraestructura en 67 ciudades por un monto de 24 billones de dólares americanos en un período de siete años, subsecuentemente extendido dos años más. Otro objetivo era incrementar la capacidad del gobierno local de participar en la planeación urbana integrada, de mejorar la administración de proyectos y la entrega de servicios municipales y de fortalecer la rendición de cuentas. Esto incluyó una serie de reformas pretendidas a la regulación y administración del suelo y de la propiedad para mejorar la operación del mercado de suelo urbano con miras a facilitar el desarrollo del suelo y la urbanización. Para el 2012, casi la mitad del presupuesto había sido erogado, pero el progreso en las diversas reformas sobre el uso de suelo y de la propiedad era irregular (Banco Mundial, 2013). Los cambios en las leyes y procedimientos locales y estatales tardó en ser introducido y la débil capacidad técnica y financiera de los municipios permaneció como un reto mayúsculo (Nandi y Gamkhar, 2013).



Nueva Delhi, India © Flickr/Loic Pinseel

En 2013, el gobierno lanzó una iniciativa denominada Rajiv Awas Yojana (RAY por su acrónimo en inglés) que tuvo un mayor énfasis en los pobres. Es un programa de 10 años específicamente dirigido al mejoramiento de tugurios a través de proporcionar a las personas seguridad de la propiedad, mejoras en la vivienda y servicios básicos. Se puso en marcha en 10 ciudades y a la larga pretende mejorar las condiciones de un millón de personas. Se espera que los gobiernos municipales y estatales dividan los costos con el gobierno nacional. Tanto el programa RAY como el JNNURM se ven obstaculizados por las limitaciones de capacidades locales e ilustran los dilemas de como el apoyo gubernamental debe ser distribuido en diferentes ciudades y poblados (Chaplin, 2011; Kundu, 2014). Las ciudades más grandes son las mejor equipadas para pujar para obtener financiamiento público, privado e internacional adicional, pero algunas personas argumentan que el apoyo a las ciudades más pequeñas evitaría que el crecimiento se concentrara en unas pocas mega ciudades.

La fuerza laboral de la India podría expandirse por al menos 400 millones de personas para el 2050, muy por encima de los actuales 500 millones. La agricultura y las actividades relacionadas actualmente provee un medio de subsistencia a alrededor de 220 millones de personas. No es posible que absorban la fuerza laboral adicional sin reducir aún más los ingresos. Parece posible que la India tendrá que someterse a una transición económica mayúscula hacia la industria secundaria y terciaria en paralelo a la urbanización masiva. La prosperidad y estabilidad futuras del país dependen en qué tan rápida y eficientemente esto sucede (Nandi y Gamkhar, 2013; Kundu, 2014; Gupta, 2014).

Existe un argumento en el sentido de que las ciudades más grandes tienen el mayor potencial para sacar a la gente de la pobreza debido a sus ventajas económicas inherentes. Esto depende de la inversión en infraestructura y en reorganizar la forma urbana

para promover la eficiencia a través de la densidad y la proximidad. La planeación urbana integrada vinculada a la industrialización y la provisión de vivienda accesible y servicios públicos podría proveer canales para la movilidad social, adquisición de habilidades y demandas de consumidores para ayudar a ensanchar el dinamismo económico de la India. Algunos cuestionan si las élites urbanas tienen el apetito para reformas de política audaces, y aceptarían la migración de gran escala desde el campo (Kundu, 2014). La economía de la India ha mostrado el potencial para crecer, pero sus políticas urbanas influirán si esto es sostenido y diversificado a lo largo del tiempo en beneficio de la mayoría.

En resumen, el gobierno de la India ha embarcado en un proceso de reforma de su política económica, su política urbana y la administración pública. El país enfrenta retos formidables en materia económica y de contaminación, incluyendo la urbanización de la pobreza. Es muy temprano para decir si los cambios recientes de políticas públicas van lo suficientemente a fondo. En general, es evidente que las ciudades tendrán que volverse mucho más productivas, inclusivas y eficaces en su gobierno si quieren hacer una mayor contribución al desarrollo nacional en el futuro.



Mumbai, India © **Thamara Fortes**

MAPA DE AMÉRICA LATINA



América Latina

Colombia

Colombia es un país altamente urbanizado (75-80 por ciento), de ingreso medio y que ha estado desarrollando gradualmente una PNU que se ajuste a sus retos urbanos. Un análisis reciente arguyó que la ineficiencia relativa del sistema urbano de Colombia estaba afectando a la prosperidad general del país y obstaculizando su transición a una economía de alto ingreso (Samad et al, 2012). Dos problemas particulares surgen de la urbanización de amplia escala en las décadas recientes han sido la mala planeación de uso del suelo (es muy reactiva) y la inversión inadecuada en infraestructura estratégica (Banco Mundial, 2013⁹). Como resultado, la organización espacial de sus ciudades es ineficiente, resultando en congestión de tráfico severa, asentamientos no autorizados (comunas) construidos en laderas muy empinadas e inestables, y drenaje de mala calidad y precaria protección contra inundaciones.

Estos problemas son exacerbados por el sistema de municipios pequeños con responsabilidades extendidas, lo que complica la planeación metropolitana y la gobernanza, y alienta la duplicidad y la competencia (Samad et al, 2012). Esto es en parte una consecuencia de la Constitución de 1991, que promueve la

descentralización de poderes y recursos hacia el nivel local. Bogotá, por ejemplo, tiene siete municipios separados con mecanismos deficientes para la coordinación de servicios públicos, decisiones de uso de suelo e inversión en redes de transporte regional, infraestructura para el manejo de agua de lluvia y sistemas de drenaje. En 2011, el gobierno respondió a las preocupaciones sobre fragmentación municipal con un marco legal de colaboración voluntaria a través de jurisdicciones locales vía programas de planeación e inversión regionales. El problema parece ser menos serio en la segunda ciudad más grande, Medellín, que emergió de un período muy violento en las décadas de 1980 y 1990 para desarrollar una sólida reputación internacional de innovadora regeneración social de políticas a través de sistemas de transporte público creativos (tales como teleféricos), espacios públicos e instalaciones de alta calidad en comunidades pobres (Bateman et al, 2011; Turok, 2014c) Medellín también se ha beneficiado de un extendido periodo de cooperación particularmente fuerte entre las tres esferas de gobierno.

El gobierno está buscando diversificar la economía de una basada en la exportación de materias primas (tales como petróleo, carbón y café) hacia una estructura de manufactura más fuerte, y después hacia industrias fundamentadas en conocimientos. El giro a una

economía más avanzada requerirá que el sistema urbano del país sea más eficiente y que sus conexiones a mercados externos sean fortalecidas (Samad et al, 2012). La geografía natural de Colombia ha sido un reto persistente ya que sus principales ciudades están dispersas a lo largo de terreno montañoso y están lejos de puertos costeros. Los fletes de mercancía tienen que atravesar largas distancias, lo que suma a los costos de transporte y logística y mina la competitividad. Bogotá es el principal centro económico pero está a más de un día de distancia de la costa (por carretera), de donde los productos agrícolas, combustibles fósiles y materias primas son exportados. La deficiente conectividad histórica entre las ciudades de Colombia significa que existe especialización industrial limitada y poca complementariedad entre ellas. La evidencia de que esto limita el intercambio y el comercio entre las ciudades ha impulsado al gobierno a introducir la política denominada “Sistema de Ciudades”. Ésta se orienta sobre todo a mejorar las conexiones de transporte entre las ciudades y entre ellas y la costa. Incluye transporte por carretera, ferrocarriles y en vías fluviales. El gobierno también ha creado una Agencia Nacional de Infraestructura para promover la inversión en las redes de logística, particularmente aeropuertos y autopistas de cuota.

Dos planes nacionales de desarrollo consecutivos han establecido prioridades claras para el desarrollo urbano. Éstas se reflejan en la Estrategia de “Ciudades Habitables” de 2005, la cual se enfocó en mejorar el acceso a terrenos accesibles y vivienda, el incremento en agua y de saneamiento y mejorar el transporte público (Samad et al, 2012). La estrategia recibió un impulso cuando el gobierno respondió a la crisis financiera global con un programa mayúsculo de inversión pública y subsidios para permitir la construcción de un millón de casas durante un periodo de 5 años iniciando en 2011. Un Programa de Macroproyectos Urbanos fue también lanzado en 2011 para facilitar el acceso a

vivienda de bajo costo y a suelo para comunidades pobres. La idea es desarrollar un modelo comercialmente sostenible para el desarrollo urbano y de vivienda que se sobreponga a la rigidez del mercado de propiedad a través de la combinación de inversión pública y privada y de la reforma de regulaciones relevantes. El Banco Mundial está proveyendo financiamiento y asistencia técnica. Reformas adicionales para desarrollar nuevas e innovadoras formas de financiar la infraestructura urbana están en proceso de elaboración, tales como asociaciones público-privadas. Existe un Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, responsable de formular, implementar y orientar la política de vivienda, la planeación urbana y los servicios de agua y saneamiento, particularmente en las ciudades principales. Colombia también ha aprendido de la Constitución de Brasil y sus leyes urbanas (ver abajo) p.e. a facilitar un reajuste y reurbanización del suelo más efectivo. Las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) reducen el tamaño mínimo legal de terreno para vivienda y permite a los ocupantes irregulares a regularizar sus condiciones de vivienda con una menor amenaza de especulación y desalojo.



Bogotá, Colombia © Flickr/David Berkowitz

Chile

La experiencia de urbanización y desarrollo de Chile ha sido similar en algunos aspectos. El nivel de urbanización es alto (77 por ciento) y un razonable éxito económico y mejora en el ingreso han sido logrados a pesar de la carencia de una política urbana integrada u otra estrategia de desarrollo territorial (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2014). Los departamentos clave del gobierno tienen sólidas capacidades técnicas y un servicio civil capacitado, pero operan aislados, sin mecanismos efectivos para coordinar sus actividades (OCDE, 2013b). En cambio, ha habido una variedad de políticas sectoriales discretas para vivienda, transporte, planeación de uso de suelo, medio ambiente y desarrollo económico. Cada una de estas políticas es razonablemente sólida en sus propios términos, aunque se han desarrollado de manera separada con el paso del tiempo y poniendo poca atención a las relaciones entre ellas. Consecuentemente, sus limitaciones para guiar y administrar la urbanización se han vuelto incrementalmente obvias (ver abajo).

Adicionalmente, el sistema chileno de planeación local y regional del uso del suelo se remonta a la década de 1960 y es engorroso, burocrático y orientado al control (OCDE, 2013b). Está pobremente adaptado a las realidades dinámicas de la urbanización actual, por lo que la mayoría de los planes se encuentran muy desactualizados y por lo tanto ampliamente irrelevantes para la tarea de regular y guiar el desarrollo físico y las actividades de construcción en las ciudades y pueblos. El sistema de zonificación es también inflexible y no promueve mayor densidad y desarrollo compacto. Construir en la periferia urbana es mucho más sencillo que replantear o redirigir el desarrollo de comunidades existentes, y hay controles insuficientes para prevenir la construcción en locales ambientalmente sensibles, expuestos a riesgos naturales, como inundaciones, avalanchas, incendios forestales y terremotos.

Por todas estas razones, el proceso de desarrollo urbano no ha sido coherente y ha habido muchas externalidades negativas como consecuencia (OCDE, 2013b). El crecimiento se ha concentrado mayoritariamente en la capital, Santiago, que representa alrededor del 50% del PIB de Chile. Todas las demás ciudades parecen haber tenido un desempeño económico insuficiente en décadas recientes, parcialmente a partir de la desatención del gobierno. Probablemente no es una coincidencia que todas las ciudades de Chile estén marcadas por altos niveles de desigualdad social y acceso desigual a servicios públicos, vivienda y ambientes de vida decentes. “El (problema) más significativo es la segregación social urbana, derivada de décadas de una aproximación a la reducción del déficit de vivienda enfocado en la dimensión cuantitativa sin poner atención a la ubicación o accesibilidad a un nivel mínimo de bienes públicos urbanos (MINVU, 2014, p. 9). La capacidad de la infraestructura también es inadecuada y la contaminación ambiental está creciendo. No es raro que la vivienda social se construya en la periferia urbana sin infraestructura de apoyo y servicios y lejos de las fuentes de empleo y redes de transporte. Estos problemas “surgen de las inconsistencias que surge cuando las políticas con impacto urbano- p.e. uso del suelo, vivienda, transporte público y manejo ambiental- son diseñadas e implementadas de manera independiente entre sí” (OCDE, 2013b, p. 13).

Una desventaja relacionada ha sido el papel limitado que han tenido los gobiernos locales y regionales en la planeación urbana y el desarrollo debido a la naturaleza centralizada del proceso de políticas públicas en Chile. Los gobiernos sub-nacionales carecen de autonomía y recursos, lo que hace muy difícil para ellos responder de una forma significativa y eficiente a retos urbanos y oportunidades a través de, por ejemplo, inversión en infraestructura apropiada y el ambiente construido. La fragmentación administrativa e institucional significa

que hay poca capacidad estratégica o coherencia en el manejo general de las áreas metropolitanas. Consecuentemente, la competitividad económica de las ciudades ha sufrido, la conectividad es limitada, la congestión se ha incrementado, los activos de patrimonio histórico están pobremente conservados, no se pone suficiente valor a la identidad de diferentes lugares y hay pocos espacios públicos de calidad (MINVU, 2014).

Chile tiene uno de los programas de subsidios más antiguos para vivienda de interés social, juntando ahorros privados con recursos financieros de bancos privados. Sin embargo, la segregación de los desarrollos de vivienda incurrieron en la degradación en los planos físico y social, induciendo al lanzamiento en 2008 de un programa para el mejoramiento de barrios y el establecimiento de 256 zonas prioritarias (MINVU, 2014). Este fue un desarrollo importante en términos de dirigir las inversiones hacia la integración urbana.

En 2012, la Presidenta Michelle Bachelet estableció un concejo de asesores para formular una propuesta de política urbana para guiar el desarrollo futuro de las ciudades y pueblos de Chile. Éste lanzó un proceso técnico y consultivo que culminó en la promulgación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano para Chile a principios de 2014 (MINVU, 2014). El proceso fue relevante para la construcción de un amplio apoyo para una política urbana entre políticos, funcionarios, académicos, profesionales, inversionistas y ciudadanos en diferentes regiones. La política reconoció la necesidad de una perspectiva de largo plazo debido a las ambiciosas metas de transformación urbana requeridas en Chile. La política estableció que el reto fundamental era modificar las percepciones populares de las ciudades como “aglomeraciones de construcciones privadas” hacia el reconocimiento de su valor como expresiones colectivas de la sociedad y su papel en la provisión de bienes públicos.



Santiago, Chile © Flickr/alobos Life

El objetivo general de la nueva política era mejorar la calidad de vida en las ciudades a través de la combinación y equilibrio entre los principios de integración social, protección ambiental y desarrollo económico. Apoyó la descentralización de responsabilidades para acercar las decisiones a las personas y fortalecer la participación cívica. También proveyó un marco para racionalizar las responsabilidades de las diferentes partes del gobierno con miras a evitar acciones inconsistentes y contradictorias (MINVU, 2014). La nueva política claramente reconoció el alto nivel de inequidad en las ciudades chilenas, con sus altos niveles de concentración de la pobreza, a pesar de décadas de producción masiva de vivienda de interés social y la reducción significativa en la carencia de vivienda en los últimos 20 años. Los aspectos más importantes fueron (i) la creación de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo con un Consejo Consultivo de Políticas Públicas; (ii) la introducción de zonificación de interés social, previendo las necesidades de vivienda futuras y la idea de integración y usos mixtos; y (iii) la creación de una autoridad metropolitana autónoma. La política no detalló algún asunto en particular, más bien estableció los objetivos y principios rectores para políticas públicas y reforma institucional. También proveyó una dirección para políticas públicas e iniciativas subsecuentes. Por ejemplo, estableció muchos de los pasos que deben ser seguidos para reducir la segregación social existente en las ciudades y para prevenir segregación futura en nuevos complejos residenciales. Proveyó la base para un amplio rango de políticas de seguimiento y acciones que deberán ser perseguidas en los años por venir.

Desde una perspectiva regional más amplia, la política ratificó una tendencia en el sentido de mayor calidad en los resultados urbanos en América Latina que podría ser observada en Brasil, México y Colombia y reconoció la necesidad urgente de integración urbana a través de mecanismos inclusivos de uso de suelo e instituciones

fuertes, y para el tránsito de producción y modernización de vivienda de interés social hacia una aproximación más sostenible e integrada que fortalecería las conexiones sociales, económicas, físicas y ambientales con la ciudad en su conjunto.

La OCDE (2013b) recomendó medidas para fortalecer la coordinación vertical y horizontal de políticas y programas activos para reforzar la capacidad de los gobiernos locales y otras instituciones a nivel urbano. El gobierno, a pesar de los cambios políticos, ha intentado reaccionar con innovaciones tales como el programa de mejoramiento de barrios y la recientemente aprobada Política Nacional de Desarrollo Urbano.



Temuco, Chile © Flickr/Terra Chillán

México

En general, México es institucionalmente más débil que Chile, pero está un poco adelante con su PNU, al menos en términos de tener la política establecida. Hay 384 ciudades en el país, 59 de las cuales se definen como metrópolis. El crecimiento deficientemente controlado es un problema mayúsculo, al igual que amplias porciones de suelo vacante dentro de las ciudades.

El crecimiento consiste de extendidos asentamientos dormitorio y “nuevos pueblos” constituidos de vivienda privada de mala calidad. Se han construido alrededor de 7 millones de casas en dichas áreas en los años recientes. Los crecientes costos de transporte han resultado en el abandono de muchas casas pues la gente no puede solventar sus créditos, mientras que los costos de traslado estaban elevándose. Algunos de los retos para una planeación y desarrollo más coherente incluyen: (i) legislación anticuada; (ii) instituciones

inflexibles e inadecuadas (tales como subsidios para alentar desarrollos de vivienda suburbanos); (iii) la ausencia de una visión integrada de desarrollo urbano; (iv) incertidumbre que afecta la inversión privada; (v) gobiernos locales débiles con perspectiva de corto plazo (2,400 municipios y alcaldes que son elegidos cada tres años).

Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013 era el “desarrollo urbano sostenible e inteligente”. Buscó introducir un nuevo paradigma urbano basado en los siguientes principios: ciudades más compactas y conectadas, mayor diversidad de vivienda con arrendamiento, políticas de uso de suelo efectivas, prevención de riesgos y desarrollo regional. Se llevó a cabo una extensa consulta nacional sobre el tema de la construcción de una visión compartida del desarrollo urbano sostenible.



Ciudad de México, México © Flickr/Threthny

La implementación de esta nueva política urbana será extremadamente difícil debido a deficiencias institucionales mayúsculas, especialmente en el nivel de los gobiernos locales. Existe mucho por hacer en términos de modernización de legislación, cambios en las normas y estándares de desarrollo, fortalecimiento de instrumentos de planeación territorial, establecimiento de sistemas GIS para monitorear los cambios de uso de suelo, comunicar la nueva política y lograr que la sociedad civil acepte la nueva agenda. Sobre todo, la nueva política requiere de una nueva estructura institucional para alinear las políticas y ejecutar la nueva agenda a pesar de oposición y resistencia. De acuerdo a altos funcionarios, el gobierno no está contemplando actualmente la descentralización hacia gobiernos locales

debido a que los municipios son percibidos como débiles y poco fiables. A pesar de todo esto, ha habido algunos éxitos con esta nueva política, por ejemplo, los subsidios de vivienda federales fueron alterados pasando de una aproximación indiscriminado a una aproximación espacialmente sensible enfocada en consolidar áreas residenciales dentro del tejido urbano para detener el crecimiento extensivo en la periferia. Un programa nacional de vivienda, denominado Desarrollo Urbano Integrado Sostenible (DUIS) fue también introducido hacia el final de la década del 2000 para expandir la provisión de vivienda de interés social en modalidades que sean menos ambientalmente dañinas, más eficientes en términos de recursos y menos socialmente excluyentes.



Guadalajara, México © Flickr/Carlos Rivera

Brasil

Brasil ha sido pionero de las PNU en muchos sentidos (Fernandes, 2011; Martine y McGranahan, 2014). Existe un fuerte reconocimiento nacional, algo que es inusual en los sistemas federales de gobierno, de la importancia de las ciudades y esta visión positiva compromiso ha sido sostenida a lo largo de más de dos décadas. Ha ayudado al país a ganarse una reputación internacional de innovación en el diseño, planeación y gobernanza urbanos desde el regreso a la democracia, en 1985. Un nuevo enfoque hacia las ciudades fue establecido por un capítulo sobre política urbana inscrito en la nueva Constitución de 1988 (Fernandes, 2011). La agenda urbana surge a la sombra de muchos años de luchas populares impulsada por fuertes movimientos sociales y por profesionales trabajando para los municipios y universidades en temas como vivienda, planeación, arquitectura, ingeniería y derecho. La Constitución también incluye el derecho a la vivienda.

Los regímenes políticos previos intentaron resistir la urbanización de manera consistente (Martine y McGranahan, 2014). Su falta de preparación contribuyó a congestión de transporte severa y las infames favelas que cubren las laderas de los montes con asentamientos sobrepoblados, no planeados e inseguros. Persisten la pobreza extrema y los riesgos ambientales para estas comunidades, a pesar del crecimiento económico sostenido. Brasil se urbanizó más temprano que muchos otros países en el sur (particularmente entre 1940 y 1980) y ha continuado desde entonces, aunque a una tasa menor. El número de ciudades y pueblos con más de 20,000 residentes creció de 59 en 1940 a 867 en 2010. Esto coincidió con una concentración creciente en las grandes ciudades. Entre 2000 y 2010 las ciudades de más de un millón de habitantes representaron el 54% del crecimiento de la población urbana. Esto se encuentra en proceso de desaceleración, por tres razones: declive en la fertilidad, dificultades económicas y dispersión industrial

de São Paulo hacia regiones menos congestionadas.

La urbanización de Brasil ocurrió a pesar de la oposición de la mayoría de los regímenes políticos. Fue resistida debido a que los problemas administrativos, sociales y ambientales que se esperaba se produjeran, pero la negación solamente empeoró las condiciones. La negatividad alcanzó su punto máximo durante el periodo de urbanización más acelerado entre 1950 y 1980. Sin embargo fue impulsada por las propias políticas industriales y agrícolas del estado. Durante la década de 1960, se tomaron medidas explícitas para detener el proceso, que iban desde bloqueos de carreteras hasta incentivos fiscales. Las iniciativas de planeación regional pretendieron reducir la presión migratoria vía el estímulo de actividad en las regiones periféricas. Al continuar la migración, el gobierno trató de frenar el crecimiento urbano mediante la restricción o remoción de tugurios no planeados, o privándolos de servicios básicos. La transferencia de la capital, de Rio de Janeiro a Brasilia, en el interior del país, en 1960, también fue parte de un esfuerzo por contrarrestar el crecimiento del corredor del sureste.

La falta de preparación para el crecimiento de población en las ciudades impactó la habilidad de expandirse de forma sensible y racional. Fue particularmente dañina para la mayoría pobre que tuvo que valerse por sí misma en mercados de vivienda estrechos con escaso suelo disponible. Se vieron forzados a construir refugios improvisados en pendientes empinadas, áreas proclives a la inundación y otras ubicaciones precarias. Algunos asentamientos informales eran razonablemente céntricos pero muchos estaban en la periferia con pocas posibilidades de obtener servicios públicos. Problemas ambientales y sociales se han acumulado y los asentamientos se han consolidado, dejando un complejo legado para ser atendido a partir de una mezcla de modernización, renovación y reurbanización.

Desde 1985, el gobierno ha enfatizado la participación y la descentralización. Los problemas se deben resolver a través del diálogo en lugar de la imposición. La reforma urbana ha escalado posiciones en la agenda política y es central para hacer realidad la democracia y reducir la desigualdad. Una ley de 2001 denominada Estatuto de la Ciudad estableció las bases y fue seguida por la creación de un Ministerio de las Ciudades, en 2003 (Fernandes, 2011). La planificación urbana de abajo hacia arriba y los procesos de toma de decisión participativos son promovidos a través de varios tipos de foros públicos. Los dueños de suelo y otros grupos poderosos han defendido sus intereses en público, en oposición a hacerlo tras bambalinas, y los municipios tienen que balancear diferentes consideraciones con más cautela cuando regulan el desarrollo. Mientras tanto, por medio de reformas legales se ha otorgado a los ciudadanos más pobres mayores derechos sobre la propiedad que ocupan, lo que mejorara su seguridad y economía.

Un principio importante que subyace la reforma de Brasil ha sido el reconocimiento de la función social de la propiedad, en contraste con los derechos de dueños individuales para hacer lo que quieran con sus propiedades. Las autoridades públicas ahora tienen más poder para regular los intereses individuales y balancear éstos con los intereses colectivos cuando deciden el uso más apropiado del suelo urbano. Tiene una variedad de instrumentos legales y financieros a su disposición para asegurar que el interés público sea promovido. Estos incluyen: (i) una nueva aproximación a la planeación maestra que incluye participación pública; (ii) la zonificación de interés social (para regularizar y proteger el suelo ocupado por las comunidades pobres); (iii) herramientas de regularización del suelo que dan a los hogares en asentamientos irregulares más seguridad; (iv) impuestos a la propiedad progresivos para terrenos subutilizados; (v) venta de certificados de derechos para la construcción; (vi) operaciones urbanas integradas; y (vii) mecanismos de control del valor del suelo.



Teleféricos de Morro do Alemão, Rio de Janeiro, Brasil © Flickr/Clément Jacquard

Existe también un énfasis en la modernización de los asentamientos informales y mejorar la seguridad de la vivienda y el bienestar a través de un programa de inversión dirigida. El ministerio de Ciudades recibió la responsabilidad de diseñar e implementar una política nacional para modernizar los asentamientos informales y precarios en conjunto con los gobiernos estatales y municipales, responsables de su ejecución. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) fue lanzado en 2007, con uno de sus principales elementos siendo la promoción de la modernización urbana holística en los tugurios de Brasil, con acciones como redes de drenaje y alcantarillado, movilidad urbana, carreteras, movimientos de tierra, reubicación de áreas de riesgo, prestación de servicios públicos tales como guarderías, escuelas, unidades de salud y áreas de esparcimiento y culturales. Estos se ven auxiliados por un sólido componente social de preparación, post ocupación, acceso a oportunidades económicas, fortalecimiento comunitario y conciencia ambiental. En atención a los retos enfrentados, el PAC fue extendido en 2010 por cuatro años más para continuar con los esfuerzos de la primera fase (Ministerio de las Ciudades, 2012). Se reconoce el progreso en el nivel municipal en Brasil y se ofrece un paraguas amplio de subvenciones para aplicaciones diversas, enfocado en atender necesidades locales específicas y aprovechar oportunidades. Su alcance actual es de 2.5 millones de familias con inversiones de alrededor de 20 billones de dólares, lo que representa uno de los programas de modernización de tugurios más grande del mundo.

Un programa de vivienda separado fue introducido en 2009, denominado Minha Casa Minha Vida (Mi Casa, Mi Vida), basado en la distribución de préstamos baratos a desarrolladores de vivienda y a familias en busca de la compra de la casa propia. Fue motivado por un deseo de revitalizar la industria de la construcción después de su depresión. A pesar de las dificultades relacionadas a la integración urbana, las cuales ocurren en la mayoría

de los países, busca atender la escasez de vivienda en el país. Ha sido revisado de manera constante con miras a evitar la propagación de desarrollos de vivienda de interés social y que se repitan las experiencias negativas de construcción masiva de casas en el país. La meta inicial era construir un millón de casas adicionales dirigido a grupos de ingreso bajo y medio, en lugar de enfocarse exclusivamente en viviendas de interés social. Actualmente, la meta es 3.4 millones de casas con una inversión total de 90 billones de dólares (aproximadamente 40 por ciento subsidiados).

El presupuesto participativo es otra característica de la administración urbana democrática. La sociedad civil está directamente involucrada en la definición de las prioridades para el gasto municipal en más de 200 ciudades. Parte del presupuesto municipal es para la negociación local con movimientos sociales y ciudadanos. Se discuten las necesidades y prioridades locales en 16 distritos cada año. La descentralización también ha fomentado mayor creatividad y experimentación en el diseño urbano. Por ejemplo, se están construyendo nuevas viviendas creativas y costeables en la extensa favela Heliópolis de São Paulo, junto con nuevos espacios públicos y escuelas para transformar la zona. Una mayor cultura de aprendizaje institucional y construcción de capacidades está siendo establecida por el apoyo sostenido del estado para cuerpos independientes, como el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) y el Instituto de Planeación e Investigación Urbana de Curitiba, entre muchos otros. El Ministerio de las Ciudades también tiene la tarea de fortalecer las capacidades municipales y un Concejo Nacional de Ciudades se involucra con diferentes actores en la discusión de la política urbana nacional.

Por supuesto, los problemas urbanos de Brasil continúan siendo formidables; la legislación progresiva sólo es el principio y el cambio real solamente es posible a través

de inversiones masivas y capacidad de planeación sólida. La eficacia democrática depende de una sociedad civil organizada y de ciudadanos informados, los cuales están emergiendo despacio dado el legado. La capacidad de diferentes grupos para defender sus intereses es variable, como en la India. Los atrasos históricos en infraestructura urbana y vivienda son muy costosos de atender. El gobierno ha sido criticado por proveer apoyo excesivo a promotores en el ámbito nacional y por la insuficiente inversión en transporte y otras formas de infraestructura económica y social.

En resumen, la industrialización promovida por el estado en Brasil produjo un proceso de urbanización de largo plazo. Esfuerzos persistentes por resistir el crecimiento de la población urbana tuvieron poco impacto, excepto para crear una forma de urbanización excluyente. Las comunidades pobres fueron obligadas a ocupar espacios precarios y vivir en condiciones de hacinamiento sin

servicios públicos. Esfuerzos tardíos por administrar el crecimiento urbano de manera más estratégica y rediseñar el ambiente construido en principios más incluyentes fueron inevitablemente más complicados y costosos, lo que implica que los problemas sociales y ambientales probablemente persistirán durante varias décadas. Desde la década de 1990, la planeación urbana ha sido tomada mucho más seriamente, y esto se refleja en un rango de importantes innovaciones sociales, ambientales, legales, de transporte y de diseño. El progreso desde 2001 con el Estatuto de las Ciudades y luego con la creación del Ministerio de las Ciudades es significativo, pero solo es posible derivado de la movilidad social reciente y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de planeación de los gobiernos locales. El impacto y efectividad de estos deben ser monitoreados de cerca por la comunidad internacional, pues hay mucho que aprender de esta experiencia.



Nuevo diseño de vivienda pública en Heliópolis, São Paulo, Brasil © Flickr/Diego BIS

MAPA DE OCEANÍA



Oceanía

Australia

Australia es otro sistema federal, comprendido por seis estados y dos territorios especiales. Es uno de los países más urbanizados en el mundo y los ingresos promedio son altos. A lo largo de la historia del país, el gobierno nacional evitó tener una visión integrada o política explícita respecto de las ciudades, más que para financiar carreteras y conexiones ferroviarias entre las ciudades. Esto es en parte porque las responsabilidades principales de la planeación urbana y el desarrollo corresponden a los estados y municipios, y la Constitución protege su soberanía. Este acuerdo es problemático porque la mayoría de las ciudades grandes son administradas por varios municipios y existen típicamente pocos acuerdos entre los estados y los municipios respecto de asuntos de planeación urbana. Estructuras de gobernanza urbana fragmentadas, diferencias políticas persistentes y ciclos políticos cortos significan una ausencia de continuidad para decisiones clave que afectan el desempeño de largo plazo y la perspectiva de las ciudades. (Gobierno de Australia, 2011); Albanese, 2013; Kelly, 2013).

Existen excepciones menores a la carencia histórica de una PNU, las que esencialmente consisten en programas sectoriales con un énfasis urbano (Burton y Dodson, 2014). Primero, el gobierno financia una expansión

mayúscula de la vivienda urbana entre la década de 1940 y la década de 1960 para reducir la escasez de viviendas y problemas de accesibilidad. El enfoque inicial estuvo en viviendas propiedad del gobierno para arrendamiento pero esto cambió para apoyar la compra de viviendas en los suburbios. Esto coincidió con un rápido incremento en la tenencia de autos, lo que hizo que la gente fuera mucho más móvil. Una de las consecuencias negativas fue una extensiva expansión de los suburbios, lo que impactó la capacidad de la infraestructura municipal (especialmente los sistemas de drenaje) y generó preocupación acerca del aislamiento social de los cónyuges que no laboraban respecto de las comodidades de la ciudad y de su acceso a empleos ubicados en el centro. La expansión australiana difiere de la de los Estados Unidos en el hecho de que es continua y altamente regulada, mientras que la expansión en los Estados Unidos es regularmente fragmentada, dispersa y ligeramente regulada. Esto presenta diferentes retos para la política urbana.

Segundo, el gobierno introdujo en 1972 un programa con dos objetivos específicos: (i) aligerar las concentraciones de pobreza dentro de las ciudades vía la expansión de vivienda pública y (ii) intentar dirigir el crecimiento de los asentamientos hacia nuevos centros regionales para aligerar las presiones del crecimiento y congestión en ciudades existentes. Sin embargo, un cambio de gobierno, en 1975, provocó que se abandonara el programa antes

de que se hubiera establecido adecuadamente. La tercera iniciativa fue el Programa de Construcción de Mejores Ciudades implementado entre 1991 y 1996. Esto buscó incrementar la inversión en infraestructura urbana (tanto en el centro de las ciudades como en los suburbios) para mejorar la eficiencia, competitividad y sustentabilidad de las ciudades. Pero de nueva cuenta, un cambio político nacional provocó que el programa fuera abandonado de manera prematura.

La primera PNU de base amplia de Australia fue aprobada en 2011 después de un periodo de investigación exhaustiva y consultas. Fue una respuesta a una serie de retos latentes en las principales ciudades, incluyendo la inflación la escalada en los precios de la vivienda, la inflación de los precios de combustibles, la expansión urbana y su impacto en las redes de infraestructura, sistemas de transporte y congestión en las calles, acceso desigual a oportunidades de trabajo y al ambiente natural (Gobierno de Australia, 2011). El involucramiento del gobierno nacional fue vital debido a la limitada capacidad fiscal de los estados y gobiernos locales. La PNU también buscó abordar cuestiones más amplias relacionadas con fortalecer la administración de las ciudades grandes, mejorar su contribución al desempeño económico nacional y reducir sus emisiones de carbono. Tenía cuatro pilares- productividad, sustentabilidad, habitabilidad y gobernanza.

Una característica novedosa de la PNU era la el claro fundamento establecido para que el gobierno nacional se involucrara en una manera que fuera más allá de un simple departamento o programa de gasto asilado, como lo había sido en iniciativas urbanas previas. La coordinación se encontraba en el corazón de la PNU con miras a asegurar un impacto de amplio alcance y sostenido en el grueso de la política gubernamental, y en particular para asegurar que las consideraciones de infraestructura urbana se volvieran una de los elementos principales de la agenda gubernamental. Esto se logró a

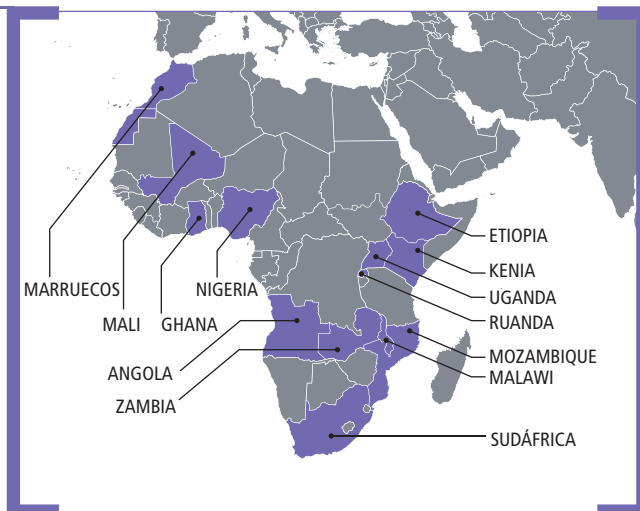
partir del establecimiento de una elaborada arquitectura de alineación institucional de manera transversal en departamentos clave y agencias incluyendo comités especiales y mecanismos de reporte de avances. La PNU también abogó fuertemente por un enfoque de administración urbana integrada a las ciudades desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba.

La PNU pronto comenzó a tener un impacto en decisiones de proyectos seleccionados. El efecto más grande fue probablemente en los proyectos de infraestructura de transporte público, tales como el tren ligero denominado Gold Coast Rapid Transit, la Línea Ferroviaria Regional en Victoria, la Línea Ferroviaria de la Bahía de Morenton y el sistema de transporte de Perth, denominado Perth City Link. De no haber existido, tal vez estos proyectos no habrían prosperado. Ante esto, existía la preocupación de que los mecanismos de supervisión eran demasiado elaborados y complejos para establecer una tracción real con las decisiones de planeación y desarrollo en el nivel de las ciudades (Burton y Dodson, 2014). Adicionalmente, un cambio en el gobierno nacional en 2012 resultó en una pérdida de la inercia e ímpetu para avanzar con los acuerdos institucionales. Algunos observadores temen que una agenda de desarrollo regional comenzará a sustituir las políticas con objetivos urbanos.



Tren Ligero de Gold Coast, Australia © Flickr/Simon Morris

MAPA DE ÁFRICA



Africa

Marruecos

Marruecos es un país de ingreso medio sin el mismo nivel de recursos para invertir en mejoras urbanas de Australia, pero ha logrado sostener el apoyo político para un programa urbano por más tiempo. Esto se debe en parte a que es un reino, lo que provee de una fuente de estabilidad y continuidad en paralelo al gobierno democráticamente elegido. Adicionalmente es un país centralizado en términos de las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, por lo que las políticas nacionales son vitales. Al amparo de la Constitución, el Rey nombra al primer ministro propuesto por el partido político que tiene la mayoría. Bajo este sistema, el gobierno ha mantenido durante más de una década un alto nivel de compromiso para mejorar los asentamientos urbanos informales. Un millón de personas se han beneficiado de este periodo de una política alabada por ONU-Habitat como “uno de los programas de reducción y modernización de tugurios más exitosa y comprehensiva del mundo” (citado en Herzog et al, 2013, p.13).

Estos asentamientos urbanos emergieron como resultado de una tasa de urbanización que superó el crecimiento del empleo urbano y la vivienda a lo largo de las últimas

cuatro o cinco décadas. Las ciudades no fueron capaces de absorber a la población rural desplazada por el declive agrícola. Para 1990, más de un tercio (37 por ciento) de la población del país vivía en tugurios, los cuales eran considerados oficialmente como peligrosos e indeseables. La ausencia de voluntad política inhibió la producción de vivienda de interés social y suelo con servicios para mejorar las condiciones. En lugar de esto, el método principal del gobierno para lidiar con los asentamientos irregulares era a través del desalojo/erradicación de tugurios y el desplazamiento forzado hacia la periferia urbana, la que estaba lejos de los empleos, escuelas y otros servicios, y que erosionó el tejido social de estas comunidades. Las personas en estado de pobreza no tenían derechos a la ciudad y los tugurios eran tratados como una especie de enfermedad o patología, a pesar del hecho de que mucha gente ha vivido en estas zonas satisfactoriamente durante décadas.

Durante las décadas de 1980 y 1990, hubo considerable malestar social y conflicto político en las ciudades marroquíes debido a estas condiciones duras y autoritarias. Hacia el final de la década de 1990 el envejecido Rey alcanzó un acuerdo con los partidos políticos principales para detener los desalojos forzados y comenzar un proceso de modernización de asentamientos y mejoramiento de su infraestructura

urbana. Durante los siguientes años, a través del diálogo se construyó un consenso social más fuerte con los partidos políticos, el sector empresarial, los sindicatos y otras partes de la sociedad civil. El nuevo Rey, que accedió al poder en el año 2000, se volvió paulatinamente más ilustrado y progresivo.

El año 2001 fue un punto de inflexión en el cual se declaró a “la vivienda digna” como una prioridad nacional y se lanzó un programa de tres años para mejorar e integrar los tugurios al tejido urbano, parcialmente a partir del reasentamiento de personas en viviendas nuevas donde hubiese suelo disponible. A lo largo de este periodo, hubo un constante fortalecimiento de la capacidad técnica, los instrumentos de políticas públicas y financiamiento para permitir la implementación. Una novedosa y segura forma de financiar el desarrollo urbano fue la introducción en 2001 de un impuesto al cemento para financiar programas de vivienda de interés social. Fue subsecuentemente extendido a todos los materiales de construcción para financiar otros aspectos de renovación urbana.

En 2004, esta iniciativa fue convertida con apoyo internacional en un nuevo gran mecanismo para combatir la pobreza urbana, denominado “Programa de Ciudades Sin Tugurios” (Villes Sans Bidonvilles). El programa fue dirigido a 25 barrios para mejoramiento en 25 ciudades con altos niveles de desempleo, vivienda en malas condiciones y carencia de servicios básicos. La estructura del plan nacional fue adaptada a contextos locales a través de consultas al nivel de ciudad y con la participación de actores locales. Como resultado de dichos esfuerzos, el número de hogares viviendo en tugurios en Marruecos se redujo en un rango de entre dos tercios y tres cuartos a lo largo de las últimas dos décadas, y 43 ciudades fueron declaradas libres de tugurios para el 2013 (Herzog et al, 2013; ONU-Habitat, 2014). Los observadores creen que este fue un factor decisivo que insuló a las ciudades de marroquíes de

los levantamientos en muchos países Árabes en 2010 (ONU-Habitat, 2014).

Los elementos clave de la nueva política incluyeron subsidios para desarrolladores privados para que proveyeran de vivienda accesible, poner el suelo público a disposición del desarrollo, agilizar el sistema de planeación y firmar contratos con autoridades para implementar la política de manera efectiva. En total, entre 100,000 y 150,000 unidades de vivienda accesibles han sido construidas cada año. Las principales dificultades enfrentadas han sido (i) las limitaciones de recursos del gobierno, (ii) la magnitud de las necesidades de mejoramiento de vivienda, especialmente de hogares con bajos ingresos, y (iii) la escasez de suelo en buena ubicación, lo que ha requerido desarrollo en localidades marginales. Algunos hogares han permanecido en su lugar original, especialmente en Casablanca y Rabat, pero la mayoría de las comunidades han sido reubicadas, generando preocupación sobre las consecuencias de su cohesión y acceso a oportunidades. Ha habido menos énfasis en modernización y desarrollo in situ del que probablemente debería haber. La cooperación entre diferentes partes del gobierno también ha sido tensa por momentos, y la capacidad limitada de los municipios significa que el proceso de descentralizar responsabilidades hacia ellos ha sido lento.



Unidades de Vivienda en Rabat, Marruecos © ONU-Habitat

Etiopia

El gobierno etíope comprende y acepta los argumentos a favor de una PNU, y ha tenido un progreso sostenido en esta materia en poco tiempo. El nivel actual de urbanización solamente está en 17 por ciento, sin embargo, el 55 por ciento del PIB es generado en áreas urbanas y la economía urbana está creciendo fuertemente. Consecuentemente, la población urbana está creciendo a una tasa de 3.6 por ciento por año y se espera que 4.2 millones de personas adicionales residan en áreas urbanas para el 2050 (ONU-Habitat, 2014). Este es uno de los incrementos absolutos más grandes en África y hace que sea vital la preparación para el crecimiento de población urbana a gran escala. Adicionalmente, el 79 por ciento de la población vive en “tugurios” (ONU-Habitat, 2014) por lo que hay una necesidad urgente por mejorar las condiciones. Addis Abeba domina el sistema urbano etíope con una población de alrededor de tres millones. Todas las demás ciudades son mucho más pequeñas.

La República Federal Democrática de Etiopia fue establecida en 1991 después de la caída del régimen militar de Derg que era sostenido por la Unión Soviética y que accedió al poder al deponer a Haile Selassie en 1974. Desde 1991, el gobierno ha llevado a cabo un modelo de desarrollo relativamente centralizado y dirigido por el Estado, con restricciones en la inversión extranjera y absoluta propiedad estatal del suelo. Etiopia también tiene una esfera de gobierno regional relativamente autónoma (que refleja diferencias étnicas), y durante la década de 1990 atravesó un proceso de devolución de poderes y funciones a los gobiernos locales, especialmente en Addis Abeba y Dire Dawa. Ambas ciudades han sido elevadas a un nivel de autoridad similar al de los nueve estados etíopes, con poderes sobre la entrega de servicios, vivienda y generación de empleo (ONU-Habitat, 2014). Las áreas urbanas solamente han tenido gobiernos funcionales desde el año 2000. También ha habido un proceso paralelo de

descentralización fiscal para otorgar a las autoridades de las ciudades un control más directo sobre el gasto público y para fortalecer la transparencia, la entrega local de servicios públicos y la rendición de cuentas democrática.

El liderazgo del partido en el gobierno ha estado pasando una transición a lo largo de la última década al pasar de los revolucionarios rurales, que se alinearon principalmente con los campesinos y contra el feudalismo. La generación más joven de líderes reconoce la necesidad de otorgar mayor prioridad a atender los retos y oportunidades de la urbanización. El proceso inició alrededor de 1999 cuando uno de sus asesores preparó un documento conceptual que delineaba una secuencia de reformas de políticas públicas e iniciativas necesarias.

La primera etapa era modernizar la anticuada legislación de planeación y uso del suelo (que data de 1945) y crear un ambiente propicio para un desarrollo urbano más coherente. Uno de los resultados fue una nueva ley que gobernaba la renta de uso de suelo para permitir arrendamientos largos a los usuarios (30 años para la industria, 40 años para uso comercial y 90 años para uso residencial). La segunda prioridad fue fortalecer la capacidad técnica para planear y administrar la urbanización de los funcionarios de los gobiernos locales, estatales y nacional. En el término de un año, se había establecido un programa de maestría en administración urbana y a la fecha se han graduado 3,000 estudiantes. La tercera involucró mejorar el sistema intergubernamental de transferencias fiscales y la habilidad de los gobiernos estatales y locales de obtener sus propios ingresos fiscales. La cuarta era iniciar el proceso de planear expansiones urbanas y provisión de infraestructura dentro de ciudades individuales.

En 2005, se aprobó un marco de Política Nacional de Desarrollo Urbano. Estaba pensado para ser el vehículo para implementar el componente urbano del

PASDEP (Desarrollo Acelerado y Sostenido para Acabar con la Pobreza (2005/06-2009/10). Sin embargo, la carencia de recursos y capacidades ha obstaculizado su implementación en la práctica. Un Proyecto de Desarrollo Urbano del Gobierno Local (ULGDP) fue aprobado en 2008 para hacer frente a estas limitaciones. El ULGDP es financiado por el Banco Mundial (aproximadamente 200 millones de dólares a la fecha) y administrado a través del Ministerio de Obras y Desarrollo Urbano. Ofrece un incentivo basado en el desempeño a gobiernos urbanos locales que cumplan con parámetros de rendimiento específicos. Por primera vez estas ciudades tienen acceso a financiamiento transparente y predecible si cumplen con sus criterios de desempeño.

El proyecto es muy amplio en su alcance, abarcando 19 ciudades secundarias diferentes. Desde su lanzamiento en 2008, estas ciudades han hecho mejoras en planeación, presupuesto, administración financiera, procuración,

movilización de ingresos y ejecución de proyectos. Las ciudades están manejando sus activos de mejor manera y mejorando la entrega de servicios e infraestructura. A medida que se acumulan más ingresos fiscales, su margen de maniobra para endeudarse e invertir se incrementa. Los ciudadanos también han recibido más oportunidades que en el pasado para influenciar las decisiones sobre servicios prioritarios e infraestructura en sus colonias. El Banco Mundial estima que para el 2011, 2.5 millones de personas viviendo en las 19 ciudades participantes se han beneficiado de las inversiones en infraestructura y modernizaciones, incluyendo nuevas autopistas, sistemas de drenaje, sistemas de agua, letrinas, vertederos. Adicionalmente, se han creado alrededor de 95,000 empleos en la construcción de adoquines y otras obras de infraestructura en beneficio de los residentes locales a través de pequeñas empresas. A partir de su éxito, el ULGDP fue duplicado en tamaño en 2011.



Addis Abeba, Etiopia © Flickr/neiljs

Otra característica importante de la política urbana de Etiopía es la aproximación sistemática a la expansión urbana. El gobierno local controla el uso del suelo y otorga arrendamientos a diferentes usuarios y desarrolladores. El proceso de planeación de la expansión urbana comienza con una proyección de la población futura de aquí a 25 años con base en los datos del censo más reciente. Se asume que las densidades de población existentes actualmente se mantendrán en las zonas de extensión, lo que arroja la extensión total de suelo que será requerida para los próximos 25 años. Esto se correlaciona con la topografía de la ciudad y las áreas que no son adecuadas para el desarrollo se excluyen. En seguida, se asignan diferentes niveles de prioridad a los diferentes segmentos del perímetro de la ciudad de acuerdo a que tan fácil es desarrollarlos. La primera área prioritaria está sujeta a un plan basado en cuadras de un kilómetro cuadrado. La infraestructura de transporte y nuclear se superpone en el plan de cuadrícula y el costo es calculado. Cada cuadra tiene diferentes combinaciones de vivienda de alto y bajo costo, usos económicos, servicios públicos y espacio público.

El límite de la extensión de un área también se establece claramente para prevenir incursiones. Entonces inicia un proceso para compensar a los usuarios del suelo (rural) existentes por el retiro de sus derechos de acceso y cualquier mejora que hayan hecho, tales como animales de pastoreo o la siembra de árboles frutales. Entonces, dependiendo de la demanda, el suelo es progresivamente proveído de servicios y asignado a desarrolladores. La ley de arrendamiento del suelo requiere que se atienda a todos los grupos de ingreso (con diferentes tamaños de terrenos) y que se otorguen subsidios transversalmente de hogares de alto ingreso a hogares de bajo ingreso. El grueso de la infraestructura es parcialmente financiado por el Banco Mundial bajo el ULGDP. Se cree que el proceso de expansión urbana será fundamentalmente auto financiable, generando el ingreso para pagar la infraestructura y compensar a los usuarios existentes a partir de la venta de los arrendamientos de suelo. También se cree que la densificación sucederá por sí misma, dependiendo de las ventajas relativas de las diversas ubicaciones.



Programa de Vivienda Social de Addis Abeba, Etiopía © Cities Alliance

Sudáfrica

Sudáfrica ha carecido de un apetito real para una PNU explícita, por lo menos hasta recientemente (COGTA, 2013; Turok, 2014b). El sentimiento popular ha sido pro-rural y ha habido poca visión para el futuro de las ciudades. Tres años después de alcanzar la democracia un Marco de Desarrollo Urbano fue aprobado por el gabinete en 1997, junto a un marco de desarrollo rural. Se suponía que era una estrategia pero fue rebajado a nivel de marco, y careció de un promotor político efectivo para asegurar que fuera implementado. Como resultado, pronto fue ignorado por la mayoría de los departamentos del gobierno. Otro intento de introducir una PNU fue llevado a cabo en 2009, pero fue rechazado por el gabinete bajo el argumento de que el desarrollo rural era la prioridad del país. Actualmente se está preparando un nuevo proyecto de marco urbano (COGTA, 2013). La opinión al respecto está empezando a cambiar y el proceso de preparación ha sido más inclusivo y consultivo que en el pasado, así que las perspectivas de éxito son mayores.

Parte del reto político es el perjudicial legado espacial del apartheid y el sub-desarrollo histórico de las áreas rurales. Existe la percepción de que las comunidades rurales desaventajadas merecen compensaciones a través de apoyo gubernamental especial. También existe la idea entre muchos políticos que la migración del campo a la ciudad debería de ser desincentivada y que las ciudades pueden “preocuparse por sí mismas” a partir de su status históricamente privilegiado y posición económica dominante.

Sudáfrica se urbanizó más temprano que la mayoría de los países africanos como consecuencia de un boom minero en la parte final del siglo diecinueve que continuó a lo largo de la mayor parte del siglo veinte (Turok, 2014b). Esto resultó en intervenciones de amplio alcance, inicialmente para acelerarlo hacia el final del siglo diecinueve y principios del siglo veinte, y después

para controlarlo. La mayor resistencia a la urbanización se dio bajo el régimen del apartheid, con enormes costos humanos y sociales. El apartheid también impactó el patrón de construcción de maneras distintivas, dejando ciudades racialmente segregadas y fracturadas con densas concentraciones de pobreza en la periferia. Existe un continuado legado de desigualdad, informalidad, retrasos de infraestructura y congestión del transporte, lo que obstaculiza el progreso social y económico hasta nuestros días.

La intención política de los líderes blancos de resistir la migración entró en un creciente conflicto con el imperativo económico de tener mano de obra barata adicional. El sistema de migración transitoria fue un arreglo no escrito, siendo que los trabajadores negros estaban obligados a cargar con los costos del desplazamiento espacial. Benefició a las compañías mineras porque las familias de los trabajadores se quedaban en las zonas rurales para continuar con el cuidado de sus granjas, lo que moderó sus exigencias salariales y costos de vivienda. Durante la primera mitad del siglo veinte una serie de leyes fueron aprobadas que restringieron el desarrollo urbano y negaron derechos de ciudadanía a las personas negras en las áreas urbanas. Su objetivo era la separación racial y la contención de una “ola indeseable” de migración negra hacia las urbes. Pero la minería y la industrialización estaban ejerciendo una atracción irresistible sobre la migración rural lo que atizó el nerviosismo político entre la elite blanca. Después de la Segunda Guerra Mundial, estos sentimientos prevalecieron y se impusieron controles draconianos para suprimir la urbanización negra con miras a proteger los estilos de vida y dominación política de los blancos (Turok, 2014b).

Un conjunto de nuevas leyes empezaron a atrincherar la segregación a partir de obligar a las personas a vivir en diferentes lugares que eran clasificados por raza.

Las áreas residenciales se separaron con barreras físicas que eran establecidas de manera que permitieran al ejército establecer el control en el caso de que hubiera disturbios. La desconexión resultante entre los empleos y los hogares fue agravada por restricciones económicas que impedían que las personas negras abrieran empresas dentro de las ciudades. El transporte público deficiente significó que había que realizar traslados largos y costosos a los centros de empleo. Estrictos controles de afluencia criminalizaron los esfuerzos de las personas por asegurar modos de ganarse la vida y crearon un clima de vigilancia e intimidación hostil. Aunque las restricciones no detuvieron la urbanización, la desaceleraron, particularmente durante la cúspide del apartheid en las décadas de 1960 y 1970.

Las ciudades sudafricanas tienen ahora bajas densidades poblacionales en ubicaciones centrales y suburbanas y altas densidades en la periferia. Esta forma urbana distorsionada tiene consecuencias dañinas tanto para las

personas como para el medio ambiente. Las ciudades permanecen con los centros de actividad económica dominantes, pero no están alcanzando su potencial ni obteniendo los beneficios de la aglomeración debido a su ineficiencia y limitaciones de infraestructura (Turok, 2014b).

El gobierno democrático post-1994 reconoce los problemas de una forma urbana fragmentada, pero sus intervenciones han sido demasiado enfocadas en el corto plazo y centradas en sectores específicos como para iniciar un cambio. La planeación espacial ha batallado para reconstruir su reputación, habiendo sido un instrumento del apartheid. Algunas políticas enfocadas en los pobres (tales como el Programa de Reconstrucción y Desarrollo para vivienda del Estado y la forma en que se subsidia el transporte público) han reforzado la exclusión de las personas al subsidiar el costo de vivir en la periferia, en lugar de apoyar decisiones de ubicación mejores. “La Prestación de Servicios” se ha vuelto el



Estación BRT en Johannesburgo, Sudáfrica © Flickr/AfricanGoals2010

mantra dominante a lo largo y ancho del gobierno, lo que implica la puesta en marcha de programas separados de vivienda, electricidad, agua y otros programas administrados por diferentes departamentos. Responden donde la población está creciendo, lo que tiende a ser los lugares donde hay suelo barato o excedente, en lugar de planear por adelantado con base en una visión de ciudades más integradas, funcionales y productivas. El efecto práctico ha sido perpetuar los patrones espaciales heredados en lugar de remodelarlos (CDGTA, 2013). Desde 1994, 2.7 millones de casas con servicios gratuitos han sido construidas, que ahora alojan a uno de cada cinco sudafricanos. Este ha sido un logro importante en términos numéricos, aunque existen dudas acerca de la ubicación, calidad y carácter estandarizado de las unidades de vivienda. La ambivalencia oficial acerca de la urbanización se traduce en una aproximación reactiva y algo indiferente hacia los asentamientos informales y las chozas de fondo de terreno.

Entre 2009 y 2012 se adoptaron varias iniciativas con una dimensión urbana distintiva para atender retos particulares que enfrentan las ciudades. La más importante fue un esfuerzo por parte del Departamento del Tesoro para consolidar las responsabilidades del sector público en la escala de los municipios en torno al ambiente construido con miras a lograr una planeación espacial coherente y para reducir la duplicidad de funciones y la confusión con otras esferas de gobierno. Se pretendía que la devolución de estos poderes a las metrópolis facilitara la reorganización del paisaje urbano a través de intervenciones estratégicas en el transporte, vivienda y uso de suelo. Una nueva Subvención para el Desarrollo de Asentamientos Urbanos fue creada en 2010 para financiar a los municipios para la adquisición, instalación de servicios y liberación de suelo para viviendas de interés social. El primer Plan Nacional de Desarrollo (NDP por sus siglas en inglés) del país fue

publicado en 2012 con un capítulo entero dedicado a intentar integrar los asentamientos urbanos para reducir los costos para los hogares y la economía.

En 2013, el gobierno comenzó a trabajar en un Marco de Desarrollo Urbano Integrado (IUDF, por sus siglas en inglés) para dar seguimiento al NDP (COGTA, 2013). Probablemente será de amplio en su alcance, con el objetivo fundamental de promover un crecimiento más inclusivo y resiliente. El objetivo principal es lograr prosperidad económica acelerada y sostenida a través de un aumento en el empleo, uso de recursos más eficiente y capacidades humanas más sólidas con miras a impulsar el desarrollo social. Los objetivos complementarios son promover formas de crecimiento de bajo consumo de carbono, asegurar acceso universal a servicios básicos y apoyar la inclusión e integración social.

Es probable que se incluya una importante propuesta en el sentido de que cada ciudad debe formular una estrategia de crecimiento y desarrollo de largo plazo (GDS, por sus siglas en inglés) con un horizonte de tiempo de 30 años. La GDS constituirá una visión colectiva para la ciudad- un sentido claro de dirección enfocado en la realización de su potencial de largo plazo. Es probable que proponga siete mecanismos de políticas o “palancas” para promover el cambio.

- Redes de infraestructura básica.
- Desarrollo económico inclusivo.
- Transporte integrado y movilidad.
- Asentamientos humanos integrados.
- Administración del suelo.
- Transformación social.
- Gobernanza urbana.

La IUDF probablemente será presentada al gabinete hacia el final del 2014 o a principios del 2015.

Ruanda

Ruanda tiene un nivel de urbanización de alrededor de 19 por ciento, y está creciendo de manera bastante acelerada (ONU-Habitat, 2014). El genocidio de 1994 estimuló un incremento dramático en la urbanización ya que la gente buscó refugio y seguridad en las ciudades. Como resultado, el número de personas viviendo en “tugurios” urbanos creció más del doble entre 1995 y 2000 (ONU-Habitat, 2014). La proporción de población urbana viviendo en “tugurios” es ahora de 68 por ciento y el nivel de acceso a servicios básicos es relativamente bajo. El gobierno de Ruanda ha intentado atender esta situación a través de medidas activas para extender la entrega de servicios, apoyar la construcción de vivienda y devolver responsabilidades a los gobiernos locales. Su aproximación positiva a las áreas urbanas hace un marcado contraste con muchas otras naciones africanas:

“El desarrollo ha avanzado aceleradamente en Kigali en años recientes en consonancia con el ambicioso plan maestro de la ciudad. Se siguen al pie de la letra las duras leyes de zonificación y permisos, manteniendo los mismos estándares para ricos y pobres, mientras que las autoridades de la ciudad fácilmente pueden retirar a los ocupantes irregulares de suelo de propiedad pública para llevar a cabo proyectos aprobados ... el ritmo de desarrollo urbano ha sido impresionante, obteniendo para la ciudad en 2008 el premio “Pergamino de Honor” otorgado por ONU-Habitat (ONU-Habitat, 2014, p. 29).

El Ministerio de Infraestructura se encarga de la planeación urbana. Su documento de estrategia seccional identifica cuatro objetivos principales para la planeación urbana y los asentamientos urbanos:

1. asegurar una administración racional del espacio urbano;
2. asegurar que la oferta de suelo urbano se ajuste a la demanda urbana;
3. desarrollar la industria de la construcción;
4. prestar servicios públicos de calidad.

Una de las limitaciones que se enfrentan es la escasez de pericia técnica en planeación urbana y desarrollo en todos los niveles del gobierno. Existe también una falta de coordinación entre los ministerios con responsabilidades de infraestructura urbana y de servicios. La debilidad de los sistemas financieros municipales es otro impedimento para obtener condiciones urbanas mejoradas. Organizaciones internacionales han ayudado con el desarrollo de planes maestros para las ciudades más grandes, rehabilitando infraestructura hídrica y eléctrica, reasentando a



Kigali, Ruanda © ONU-Habitat/Julius Mwelu

refugiados y apoyando iniciativas de desarrollo para la juventud.

Ruanda se encuentra actualmente formulando una política urbana explícita, con el apoyo de ONU-Habitat. Esto refleja las grandes ambiciones del Presidente Paul Kagame para impulsar la prosperidad del país y reducir la pobreza. Una meta es elevar el nivel de urbanización a 35 por ciento para el 2020. Tiene mucho sentido planear por adelantado del crecimiento poblacional identificando el suelo adecuado para urbanizar, planear el trazado de calles e instalar infraestructura esencial. Existe una sólida voluntad política para apoyar la urbanización y asegurar que las ciudades sean habitables y funcionen bien. Como se indicó más arriba, una de las limitaciones que se enfrenta es carencia de capacidad técnica y administrativa en el gobierno. Los funcionarios relevantes carecen de experiencia para promover una PNU, para coordinar los departamentos relacionados y para involucrar al sector privado en un genuino esfuerzo colaborativo.



Construcción de un canal de agua en Rusizi, Ruanda © ONU-Habitat/Julius Mwelu

Ghana

Ghana ha alcanzado más progreso con su PNU, ahora que poco más del 50 por ciento de su población vive en zonas urbanas. Esto es un ejemplo de un país que ha comenzado a reconocer los argumentos a favor de la urbanización en términos de contribuir al desarrollo económico y social. El propio Presidente John Mahama ha promovido la PNU bajo el argumento de que las ciudades pueden impulsar a las economías nacionales si pueden ser planeadas y administradas adecuadamente. El ritmo de urbanización continúa siendo muy alto, vinculado al descubrimiento de petróleo en el sur y a un crecimiento económico acelerado, pero es predominante informal y desordenado.

En marzo de 2013 y después de un período de cuatro años de análisis técnico, revisiones de políticas públicas, talleres y extensas consultas nacionales e internacionales, se lanzó la primera PNU junto con un detallado Plan de Acción quinquenal. El trabajo preparatorio incluyó una campaña de promoción de alto perfil en televisión y radio que tuvo gran impacto para hacer el caso a favor de una urbanización mejor administrada. El objetivo general de la PNU es promover el desarrollo sostenible, especialmente integrado y ordenado de los asentamientos urbanos, con viviendas y servicios adecuados e instituciones eficientes. La extensiva inversión en infraestructura urbana financiada por el gobierno y administrada por los municipios pretende aliviar la congestión severa en las ciudades grandes y crear un ambiente de vida y trabajo sano para acelerar el desarrollo general de todo el país. Estos son los 12 ambiciosos objetivos de política pública:

1. Facilitar una redistribución balanceada de la población urbana;
2. Promover una jerarquía de centros urbanos espacialmente integrada;
3. Promover el desarrollo económico urbano;
4. Mejorar la calidad ambiental de la vida urbana;
5. Planear y administrar el crecimiento y expansión urbana de forma más efectiva;
6. Asegurar infraestructura urbana y prestación de servicios públicos eficiente;
7. Mejorar el acceso a vivienda adecuada y asequible;
8. Promover la seguridad urbana;
9. Fortalecer la gobernanza urbana;
10. Promover la mitigación y adaptación al cambio climático;
11. Fortalecer la investigación aplicada en desarrollo urbano y regional;
12. Ampliar las fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano y para fortalecer la administración financiera urbana.

La PNU fue formulada por la Comisión Nacional para la Planeación del Desarrollo de Ghana, un cuerpo consultivo del Presidente. Se supone que la implementación de la PNU será coordinada por la Unidad de Desarrollo Urbano dentro del Departamento de Gobierno Local y Desarrollo Rural (DLGRD). Esta es una pequeña entidad con pocos recursos y escasa influencia sobre el resto del gobierno. No existen mecanismos institucionales establecidos para alentar a otros departamentos del gobierno a cumplir con la PNU. Consecuentemente, se puede describir la PNU en el presente como una política coherente sin una institución que la implemente de manera efectiva. Se han establecido foros nacionales y locales para poner asuntos urbanos en la agenda de otros departamentos y actores externos y el Presidente ha insistido que estos sean considerados seriamente, pero es muy pronto para comentar al respecto de su efectividad.

El DLGRD está comprometido con el fortalecimiento de la capacidad de los municipios para encargarse de



una porción mayoritaria de la agenda, incluyendo los foros para entrar en contacto con los habitantes de asentamientos irregulares y otras organizaciones de la sociedad civil. La Alianza de Ciudades ha estado ayudando a desarrollar el marco, con apoyo financiero del Banco Mundial y de la agencia alemana de donantes GIZ. Actualmente hay esfuerzos en marcha para auxiliar al DLGRD a fortalecer sus relaciones con otros departamentos del gobierno para que la PNU tenga más tracción- a través de los foros mencionados anteriormente y arreglos informales. La perspectiva de éxito no es clara.

En una iniciativa relacionada, el Banco Mundial está proveyendo 150 millones de dólares para financiar un programa de cinco años para mejorar sistemas de agua y saneamiento a lo largo y ancho de áreas de bajo ingreso en la zona metropolitana de Accra. Las condiciones actuales son muy pobres- menos de uno de cada cinco hogares tienen acceso a sistemas de saneamiento a base de agua, lo que afecta la salud pública y el desarrollo social. El nuevo programa refleja un compromiso creciente de parte del gobierno por revertir las condiciones de deterioro que han sido causadas por un crecimiento urbano acelerado.

Los primeros dos objetivos de la PNU de Ghana reflejan un deseo de evitar enfocarse únicamente en las ciudades principales. La intención es reducir la presión sobre Accra y Kumasi a través del apoyo a un sistema de ciudades más amplio, en el cual se apoye a ciudades secundarias para reforzar su papel. Un mecanismo clave para hacer esto es la construcción de capacidad del gobierno local a través del entrenamiento de planeadores, otros funcionarios y concejeros locales. Encontrar el equilibrio adecuado entre invertir en las ciudades primarias y las ciudades secundarias será todo un reto.

Una característica interesante de la PNU es el reconocimiento que se da al papel del sector informal, incluyendo negocios, mercados y asentamientos. La PNU habla acerca de "modificar la actitud oficial hacia las empresas del sector informal pasando de la desatención al reconocimiento y apoyo desde las políticas públicas". Varias iniciativas atienden a los asentamientos informales, incluyendo un compromiso para acabar con los desalojos, apoyar la modernización in situ e introducir nuevas formas para el de financiamiento de vivienda. Esto no será sencillo debido a los arraigados esquemas mentales de que éstos son ilegales y no deseados. Una prioridad inicial es darle nombre y numeración a todas las calles. Esto debería permitir a las autoridades locales cobrar impuestos sobre la propiedad y generar ingresos necesarios para financiar una prestación de servicios públicos mejorada.

Otra cuestión importante se refiere a la propiedad de la tierra y al uso del suelo y desarrollo del mismo. Los sistemas tradicionales tienden a dominar en Ghana (esencialmente fideicomisos tribales), lo que crea considerable incertidumbre y confusión, particularmente con respecto a la conversión de tierra no desarrollada para usos urbanos. Acuerdos informales para la distribución de suelo y negociar cambios de uso y desarrollo físico pueden resultar en muchos desacuerdos y disputas. Por ejemplo, existen desalojos frecuentes de viviendas en barrios de bajo y mediano ingreso cuyos residentes creían que eran propietarios del suelo o tenían derechos a ocuparlo, solo para descubrir que alguien más tenía un título de propiedad más legítimo. Por lo tanto, el suelo es un obstáculo mayúsculo para un desarrollo urbano coherente, pero no se atiende de manera adecuada por la PNU aún.

Nigeria

La experiencia de PNU es similar en algunos aspectos. Aproximadamente la mitad de la población vive en áreas urbanas y el crecimiento económico ha sido relativamente fuerte desde el descubrimiento de petróleo. Sin embargo, la pobreza permanece elevada y la proporción de la población con acceso a sistemas de agua y saneamiento es muy baja para los estándares internacionales (ONU-Habitat, 2014). El país cuenta con un sistema de planeación urbana y regional de larga data, basado en la experiencia colonial. Una nueva ley de planeación fue introducida en 1992 dirigida a modernizar el viejo sistema y hacerlo más relevante para las necesidades del país derivadas de un rápido crecimiento urbano y de la presión en el suelo y la infraestructura. Esto fue acompañado el mismo año por una Política Nacional de Desarrollo Urbano (NDUP por sus siglas en inglés) y el establecimiento de un Banco de Desarrollo Urbano para financiar infraestructura urbana y servicios públicos. El objetivo general era mejorar la planeación y la administración de la urbanización para que los asentamientos urbanos promovieran crecimiento económico sostenible y estándares de vida mejorados. Otros objetivos más específicos incluyeron:

1. Promover el desarrollo y administración urbana eficiente;
2. Definir responsabilidades de cada nivel de gobierno para asegurar una implementación efectiva del plan y rendición de cuentas.
3. Proveer de mecanismos financieros apropiados a lo largo de los tres niveles de gobierno para implementar la modernización de tugurios, infraestructura urbana y otros proyectos de desarrollo;
4. Revisar e implementar programas sectoriales de vivienda, medio ambiente, empleo y otros campos para hacerlos más responsivos a los problemas urbanos.

En la práctica, la implementación de estas políticas ha sido generalmente deficiente, por lo que los beneficios de la planeación urbana y la inversión coordinada en infraestructura no se han realizado. Veinte años después el gobierno ha reconocido que:

“Gobiernos sucesivos en Nigeria han mostrado poca preocupación por resolver problemas urbanos. Más bien, se han dirigido los esfuerzos a promover la agricultura y el desarrollo rural... A pesar del hecho que Nigeria ha adoptado una Política Nacional de Desarrollo Urbano robusta y ha promulgado una Ley Comprensiva de Planeación Urbana y Regional, ambas en 1992, han habido generalmente pocos logros para mostrar en términos de su implementación. Hoy, la apatía general hacia la planeación urbana persiste en el país” (República Federal de Nigeria, 2012, p. 4).

Una NDUP revisada fue introducida en 2012. Reconoció los múltiples problemas causados por la urbanización no planeada, incluyendo vivienda en los tugurios, miseria, desempleo, inseguridad, crimen, degradación ambiental, expansión, congestión y servicios públicos inadecuados. También reconoció de manera explícita los argumentos positivos a favor de una PNU en términos de acelerar el crecimiento y desarrollo económico nacionales. En un documento de 100 páginas con 23 capítulos la NDUP expresó una nueva serie de metas comprensivas, objetivos y estrategias de implementación, monitoreo y evaluación. Éstas cubrieron el acceso al suelo, la economía urbana, el transporte, modernización de

tugurios, medio ambiente, infraestructura, servicios de bienestar social, financiamiento, administración de información capital humano, seguridad, gobernanza, planeación, mega ciudades, cambio climático, administración de desastres e instituciones. El capítulo final fue el más corto, a pesar de tratarse de la implementación, coordinación, monitoreo y evaluación del desempeño.

Una de las dificultades que enfrenta la implementación de la NDUP en Nigeria es el sistema federal, que limita los poderes e influencia del gobierno nacional y sus políticas. Para ganar tracción se requiere que haya acuerdos para influir la formulación de políticas y prácticas de desarrollo en el ámbito estatal. A la fecha, esto no ha sucedido a gran escala. Adicionalmente, hay una reconocida carencia de escasez de capacidad técnica, recursos e información/evidencia para llevar a cabo una planeación urbana efectiva (República Federal de Nigeria, 2012). La aproximación a la planeación del uso de suelo también permanece desactualizada ya que es reactiva y orientada al control. Existe poca tradición de planeación positiva para hacer que las cosas sucedan y los marcos institucionales y legales para la promoción del desarrollo urbano son inadecuados.

La experiencia de Nigeria en la construcción de una nueva ciudad capital en Abuja contradice en cierta medida estos puntos. Fue designada a principios de la década de 1970 pero fue construida fundamentalmente en la década de 1980. Se originó en parte debido a la congestión y las miserables condiciones de vida en Lagos. Se encuentra en una ubicación neutral en el centro de Nigeria a fin de que se reduzcan las divisiones étnicas y religiosas y se promueva la unidad nacional. La lógica fue similar en varios aspectos a la construcción de Brasilia. Abuja se ha convertido en un importante centro de administración gubernamental y embajadas extranjeras,

pero el costo ha sido algo y los beneficios económicos más amplios han sido limitados.

Durante la última década, un gran programa urbano e inédito denominado Eko Atlantic ha estado en marcha en Lagos. La idea se originó en 2003 cuando el Gobierno Estatal de Lagos estaba buscando una solución a la severa erosión costera e inundaciones en parte de la ciudad, atribuible al creciente nivel del mar. Un estudio de factibilidad sugirió reclamar 10 km² de suelo al mar en cual se construiría un distrito de uso mixto de alta densidad del tamaño de Manhattan con zonas financieras, de negocios y residenciales. La visión es que se vuelva el nuevo epicentro financiero del Oeste de África y ayudar al Estado de Lagos a transformarse en una mega ciudad mundial. Se espera que el área aloje a 250,000 residentes y 150,000 empleos. Habiendo reclamado parte del suelo, el trabajo está actualmente enfocado en trazar autopistas y otra infraestructura. El proyecto es controversial debido a su alto costo, su carácter exclusivo de mercado limitado y su impacto negativo en el medio ambiente (Lukacs, 2014).



Lagos, Nigeria © Wikipedia/Jrobin08

Uganda

Uganda ha embarcado recientemente en el proceso de formular una PNU, asistido por la Alianza de Ciudades que proveyeron una subvención de 450,000 dólares para apoyar el esfuerzo. El gobierno ha reconocido que la trayectoria actual de la urbanización en el país es insostenible, con un nivel de urbanización de solamente 15 por ciento en 2010, una tasa actual de crecimiento urbano de 5.6 por ciento y 60 por ciento de la población urbana ya viviendo en “tugurios” (ONU-Habitat, 2014). Adicionalmente, “las políticas de suelo, planeación urbana, limitaciones del transporte y escasez de vivienda están asfixiando la urbanización y la economía” (Lall, sin fecha, p. 1). El trabajo preparatorio comenzó en 2010 con un gran diagnóstico para identificar con más precisión los problemas y retos enfrentados en cinco ciudades particulares. Esto fue extendido a todas las ciudades y pueblos grandes. Se complementó con otros análisis, incluyendo una valoración de la idoneidad de la legislación nacional relevante.

A continuación se formuló un proyecto de política, seguido de un proceso de consulta con actores interesados a través de una serie de foros pertinentes, incluyendo un foro urbano nacional, foros municipales y foros locales. Estos foros fueron introducidos como respuesta a las dificultades de implementación que las PNU han enfrentado en otros países, particularmente la falta de aceptación de diferentes sectores del gobierno y de la sociedad civil. Un importante objetivo de los foros es construir apoyo institucional y asegurar recursos para ayudar a implementar la política, tanto desde dentro del gobierno como de parte de actores externos. Por ejemplo, un objetivo importante de la PNU de Uganda es transformar los asentamientos informales a través de la movilización de energía y conocimiento local de los que viven en chozas.

Se han llevado a cabo algunos trabajos sobre los indicadores adecuados para el establecimiento de metas, monitoreo y evaluación. El trabajo en una estrategia financiera que acompañe está a punto de comenzar. El Banco Mundial ha introducido un enfoque innovador para la inversión que permite la experimentación entre las diferentes ciudades y sin garantías del gobierno. El éxito global dependerá de la fuerza de la voluntad política y la efectividad de los mecanismos de coordinación para alinear las funciones de departamentos con diferentes enfoques, dada la dispersión de las responsabilidades urbanas a lo largo y ancho del gobierno (Lall, sin fecha). Es difícil lograr que el Parlamento apruebe una PNU cuando menos del 10 por ciento de los 400 o más Miembros del Parlamento representan a circunscripciones urbanas. Los demás tienden a ver la política urbana como una amenaza a sus circunscripciones. Esto hace vital que existan promotores de la política dentro de los departamentos del gobierno y acuerdos efectivos para coordinación interdepartamental.

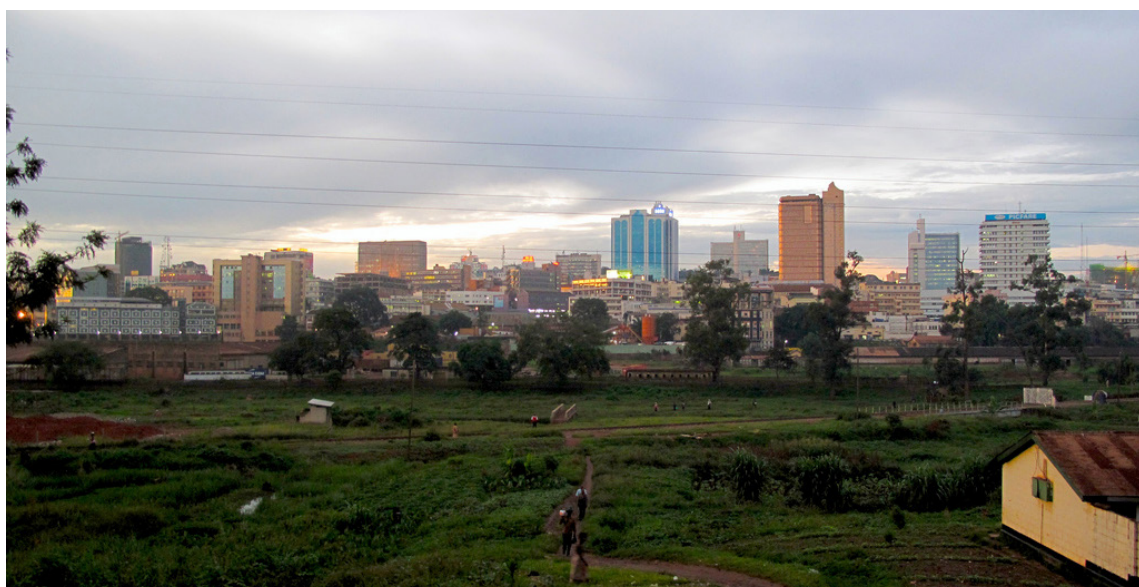
El Ministerio de Vivienda, Suelo y Desarrollo Urbano de Uganda es el responsable de implementar la PNU. Su responsabilidad primordial es la planeación física. Con el tiempo, ha crecido gradualmente su perfil externo, influencia política y capacidad técnica dentro del gobierno vía la introducción de programas prácticos para entregar servicios e infraestructura en ciudades seleccionadas. Estos son regularmente financiados por agencias internacionales.

La política del gobierno hacia Kampala ha sido particularmente contenciosa al paso de los años, en parte debido a que el partido de oposición ha tendido a controlar el municipio, y el Presidente ha estado “dispuesto a interferir en los asuntos de la ciudad para asegurar apoyo político. Los proyectos comúnmente son pospuestos o cancelados a instancias de grupos que prometen entregar votos a cambio” (ONU-Habitat,

2014, p. 29). La situación ha sido volátil por momentos. Por ejemplo, 30 personas perdieron la vida en disturbios que tuvieron lugar en Kampala en septiembre de 2009. Junto con la corrupción local y la carencia de recursos (ONU-Habitat, 2014) esto puede haber contribuido a la decisión del gobierno de abolir el concejo de la ciudad en 2010 y sustituirlo con una nueva Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala (KCCA, por sus siglas en inglés), en la cual la rendición de cuentas se realiza de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. La KCCA ha elegido concejeros que rinden cuentas a la población local y a un alcalde ejecutivo que rinde cuentas al ministro nacional. Esto ha demostrado ser muy controversial y las serias diferencias entre los concejeros y el alcalde se dirimen actualmente en tribunales. La rendición de cuentas hacia arriba ayuda en ocasiones a proteger los derechos de las comunidades pobres. Por ejemplo, las demoliciones planeadas de asentamientos de chozas han sido detenidas en ocasiones por los ministerios.

Uno de los problemas de la KCCA es la sub delimitación debido a que solamente cubre a dos millones de personas de los 4 millones de personas que viven en la

zona metropolitana. Esto surgió porque el influyente Rey de Buganda era uno de los principales propietarios de tierra afectados y el gobierno no quería incorporar sus tierras a la ciudad. La propiedad tradicional de la tierra es un reto general para la política urbana y la planeación a lo largo y ancho de Uganda: “la ausencia de derechos de la propiedad definidos ha removido del mercado una gran proporción del suelo. De hecho solamente 18 por ciento del suelo privado está registrado y con título emitido” (Lall, sin fecha, p. 13). La ausencia de transparencia en el mercado del suelo ha complicado la transición desde la agricultura hacia la reutilización y reurbanización del suelo para actividades de mayor valor al paso del tiempo. En resumen, el crecimiento de las ciudades de Uganda ha sido mayoritariamente no planeado, con altas tasas de crecimiento físico extensivo, deficiente alineación entre planeación sectorial y espacial, prestación inadecuada de servicios básicos, débil capacidad de administración urbana, un marco legal deficiente y limitaciones financieras significativas. Desarrollar e implementar una PNU parece vital para el futuro del país.



Kampala, Uganda © Flickr/Todd Huffman

Kenia

La experiencia de Kenia con la política urbana ha sido desigual al paso del tiempo. Parte del problema ha sido la debilidad del gobierno local, con muchas reducidas autoridades locales careciendo de la viabilidad y capacidad técnica para prestar servicios y planear el desarrollo en sus áreas de influencia. Han sido opacados por la administración estatal. Se ha argumentado que se ha mantenido débil al gobierno local debido a que tiende a ser dominado por la oposición política, especialmente en Nairobi y otras ciudades (de Visser, 2012). Como resultado, las áreas urbanas ha sido algo ignoradas, a pesar de alojar a alrededor de una tercera parte de la población y estar creciendo aceleradamente. El desarrollo urbano coherente también se ha visto obstaculizado por una aproximación fragmentada a la planeación y fronteras geográficas inconsistentes, con diferentes agencias aplicando sus propias leyes, lo que resulta en inconsistencias y conflictos. La planeación urbana se basa en aproximaciones caducas e inapropiadas heredadas de los tiempos coloniales y que son utilizadas rutinariamente para llevar a cabo demoliciones y desalojos masivos en asentamientos informales. La profesión de planeador se ha vuelto irrelevante y desacreditada como el medio para asegurar el control, exclusión y enriquecimiento de las elites políticas y económicas (Ngau, 2013).

Los trabajos para la Política Nacional de Desarrollo Urbano (NUDP, por sus siglas en inglés) comenzaron en 2008 con miras a administrar la rápida urbanización y liberar el potencial económico de las ciudades. Un proyecto de NUDP fue lanzado a finales de 2013. Se enfoca en mejorar la vivienda, la infraestructura física y los servicios municipales. La respuesta a los asentamientos informales consiste en una política pragmática de entrega de vivienda accesible y de calidad aceptable. También pretendía armonizar la legislación y reducir las complicaciones derivadas de sistemas de planeación fragmentados. La NUDP hace el caso para

que se dé mayor atención a los asuntos: economía urbana; gobernanza y administración urbana; planeación urbana nacional y municipal; medio ambiente y cambio climático; infraestructura social y servicios; infraestructura física y servicios; vivienda urbana; seguridad urbana y administración de desastres; y grupos marginalizados y vulnerables.

La NUDP está siendo revisada al nivel del gabinete nacional. De manera general se reconoce la necesidad de una política urbana dado el pobre desempeño del país en planeación y administración urbana. La Visión 2030 señala el problema con claridad. En el apartado de Vivienda y Urbanización (5.5): “para el año 2030 es probable que más de la mitad de la población resida en zonas urbanas... Las ciudades y pueblos de Kenia están ahora pobremente planeados y eso debe cambiar con capacidad (incrementada significativamente) para planeación regional y urbana”. El proyecto de NUDP refuerza la significación económica de los pueblos y ciudades de Kenia. “Éstos representan... alrededor del 70 por ciento del PIB.”

El gobierno local en Kenia fue reestructurado en 2013. Los antiguos municipios democráticamente electos fueron sustituidos con juntas y administradores designados por los 47 nuevos gobiernos de condado (regionales). Estos condados fueron creados de subdivisiones de las ocho antiguas provincias de Kenia. La intención es que los condados asuman algunas de las responsabilidades que antes recaían en el gobierno nacional- una forma de devolución parcial. Las responsabilidades de los condados incluyen una amplia gama de funciones sobre el ambiente construido, incluyendo la planeación, desarrollo, autopistas y transporte público, vivienda, agua, saneamiento, administración de agua de lluvia, instalaciones de electricidad y protección ambiental.

Por ley, se requiere que los condados preparen planes de desarrollo integrados (IDePs por sus siglas en inglés). Éstos siguen los ciclos electorales y por lo tanto están institucionalmente fundamentados; se enfocan en los aspectos de política y presupuesto de planeación y reporte con base en resultados. La primera ronda de IDePs se presentó dentro del plazo límite del 30 de septiembre de 2013. Esto fue reconocido como una meta muy apresurada después de las elecciones de marzo de 2013 a los nuevos condados. Una consecuencia es que se está perdiendo de vista la “agenda urbana”. Afortunadamente, la legislación urbana provee el marco para reestablecer el equilibrio hacia la planeación y administración urbana.

La función más importante de la administración urbana es la preparación y revisión de los IDePs “urbanos”. La sección 20(1)(c) de la Ley de Ciudades y Zonas Urbanas de 2011 lo deja bastante claro: a) el Concejo

de una ciudad o municipio- incluyendo un pueblo; sección 20(2)- debe formular e implementar un plan de desarrollo integrado. Esto no está a la discreción (u obsequio) del condado. Es una responsabilidad de “administración urbana” obligatoria. La sección 39(1) posteriormente establece: “Un condado o pueblo debe, dentro del primer año de su elección, adoptar un plan estratégico único e inclusivo para la ciudad o área urbana para la cual es responsable”. Actualmente existen tres programas urbanos entre otros, el NAMSIP del Banco Mundial (para Nairobi); el KSIP para modernización de la situación de barrios marginales y ocupantes irregulares; y el KMP, para las 15 principales zonas urbanas. El KMP ha adoptado el mantra “Haciendo que los Pueblos Kenianos Funcionen”, y busca lograrlo enfocándose en la provisión de infraestructura clave (inversión pública) para apoyar la inversión en la superestructura (predominantemente, el sector privado) con intervenciones de creación de instituciones específicas. Una NUDP aprobada ayudará a reforzar la agenda urbana en Kenia.



Construcción de infraestructura en Nairobi, Kenia © Kenya Vision 2030

Malawi

Malawi tiene un nivel de urbanización de tan solo 16 por ciento aunque está creciendo rápido. La urbanización acelerada ha llevado a la aparición de nuevos centros urbanos y asentamientos informales con servicios públicos mediocres. La planeación y administración de la prestación de servicios por las autoridades urbanas es deficiente, y ha empeorado por el enfoque de desarrollo rural del gobierno. Por lo tanto, dos terceras partes de la población urbana vive en tugurios (ONU-Habitat, 2014).

La planeación urbana y regional en Malawi era centralizada (como en la mayoría de los países post-coloniales) al amparo del Ministerio de Tierras, Vivienda y Desarrollo Urbano, con cuatro oficinas regionales en Blantyre, Zomba, Lilongwe y Mzuzu. El Comisionado de Planeación Física tiene el mandato de llevar a cabo toda la planeación urbana y regional en Malawi. Después de 1991³, la planeación urbana y regional ha sido devuelta a las autoridades locales en Mzuzu, Lilongwe y Blantyre ya que éstas cuentan con planificadores profesionales. La Ley de Gobierno Local requiere que todos los concejos realicen actividades de planeación. La responsabilidad por la infraestructura y la prestación de servicios es compartida entre el gobierno central y los gobiernos locales. El gobierno central provee estos a través de varios ministerios y paraestatales. La carencia de recursos y capacidades técnicas significan que los servicios básicos son generalmente deficientes.

3 Esto coincidió con el éxito del Proyecto de Secretarías de Ayuntamiento de la Administración del Desarrollo de Ultramar (ahora Departamento de Desarrollo Internacional) del Reino Unido (1989-91). Posteriormente se juntó al programa de reforma de gobierno local de Malawi (1991-94) financiado por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como contribución replicante para administración urbana. Un éxito mayúsculo de esta primera fase de apoyo fue la concepción y formulación de Lilongwe sobre su estrategia de desarrollo integrada, todavía disponible en "PDF". Lilongwe City Council; integrated development strategy, 23 August, 1991. Para 1993, esta experiencia ha sido replicada en Blantyre, Zomba y Mzuzu. Una revisión teórica de la administración urbana en el en vías de desarrollo fue entonces contrastada con la experiencia de Lilongwe: McGill, R. Institutional development: A Third World city management perspective. New York: St Martin's Press (Jan, 1997) y Basingstoke: Macmillan Press (Nov, 1996), 310 pp; republicada como City Management in Developing Countries: an Institutional Development Perspective. BookSurge (2007), 310 pp.

Malawi embarcó en una Estrategia de Desarrollo de Ciudades para administrar la urbanización con el apoyo de la Alianza de Ciudades. Esto buscó desarrollar estrategias de administración para las ciudades de Blantyre, Lilongwe, Mzuzu y Zomba. La Estrategia de Desarrollo de Ciudades también buscó mejorar el marco institucional nacional, y establecer un sistema financiero sustentable para el gobierno local. Sin embargo, la implementación de la estrategia ha sufrido de medios técnicos y financieros inadecuados. Adicionalmente, un Marco de Política Urbana está en proceso de desarrollo para ayudar a formular una aproximación coherente a las áreas urbanas. Se espera que la Política Urbana y la Nueva Ley del Suelo faciliten los retos en administración y gestión de suelo pero también han sido criticadas por no ser producto de mayores consultas.

El Concejo Urbano de Blantyre es la autoridad líder del país con respecto a modernización de tugurios, trabajando de la mano con ONU-Habitat en el "Programa de Ciudades sin Tugurios", para reducir a la mitad para 2015 la proporción de la población que carece de acceso a servicios de agua y saneamiento adecuados (ONU-Habitat, 2014). El Consejo también trabaja de la mano del Ministerio de Suelos, Vivienda y Desarrollo Urbano y la Corporación de Vivienda de Malawi para proveer vivienda en Blantyre.



Lilongwe, Malawi © Flickr/neiljs

Zambia

Zambia recientemente ha dado pasos tentativos hacia el establecimiento de una política urbana. Lusaka está experimentando fuertes presiones de crecimiento, resultando en la expansión de los asentamientos irregulares en áreas periféricas de la urbe, servicios inadecuados y congestión del tráfico. Varios pueblos mineros en el norte también están experimentando fuertes presiones de inmigración en busca de formas de ganarse la vida. Esto presenta problemas considerables debido a la carencia de infraestructura básica para atender a los asentamientos emergentes. El gobierno reconoce la necesidad para una PNU. Uno de los

primeros pasos dados fue convocar a una conferencia nacional en abril de 2013. Alrededor de seis meses después se produjo un documento de discusión que evaluó las tendencias urbanas e hizo caso a favor de una PNU para planear y administrar la urbanización de manera más cuidadosa. Esta ha sido discutida y aprobada por el gabinete nacional, con algunos fondos asignados para facilitar el proceso de preparación de la PNU. ONU-Habitat ha apoyado el proceso con concejos técnicos y el financiamiento inicial para el documento de debate y parte de los costos de la conferencia.



Lusaka, Zambia © Wikipedia/Brian Dell

Mozambique

ONU-Habitat también está tratando de preparar el terreno para una PNU en Mozambique. El país está experimentando una rápida urbanización y acelerado crecimiento económico asociado con la extracción de minerales, incluyendo carbón y gas natural. Todo el suelo está nacionalizado, lo que es una ventaja en muchos aspectos. Sin embargo, también significa que la gente que está migrando a las ciudades puede verse inclinada a ocupar suelo sin autorización ya que el gobierno es menos agresivo que otro tipo de propietarios en términos de prevenir las invasiones de terrenos.

El Gobierno de Mozambique generalmente carece de capacidad en términos de planeación integral y entrega de infraestructura. El gobierno local es aún más débil. Alguna vez existió un sistema de planeación de uso del suelo, pero ahora se encuentra colapsado. Como

resultado, el sector privado tiende a dominar la inversión física en la construcción, la prestación de servicios y la planeación espacial, a partir de la organización del desarrollo de propiedades en complejos privados o condominios cerrados con su propia infraestructura (ajena a la red pública). El desarrollo en otras partes tiene a ser informal y no planeado, resultando en fragmentación urbana y segregación social- "el desarrollo en la ciudad, no de la ciudad". La carencia de capacidades profesionales en los gobiernos locales y el nacional es un problema serio ya que todos los planificadores con título universitario son absorbidos por el sector privado. ONU-Habitat está buscando apoyar un programa de maestría en modernización de tugurios en una universidad local, y un curso de gran escala de entrenamiento vocacional de habilidades básicas de administración del crecimiento urbano, con una meta de 600 estudiantes por año.



Maputo, Mozambique © Eduardo Feuerhake

Angola

Angola también carece de capacidad para formular e implementar una PNU. Enfrenta un reto formidable, particularmente en la ciudad capital, Luanda, debido a la historia de urbanización. Varias décadas de guerra civil en el campo forzaron a millones de personas a buscar refugio en la ciudad. El gobierno los consideró como personas desplazadas que se irían de regreso a casa al terminar la guerra, por lo que solamente les proveyeron de servicios temporales. Sin embargo, la prolongada guerra significó que la mayoría de las personas se establecieron de manera permanente en Luanda. La ciudad fue planeada para medio millón de personas, pero actualmente tienen cinco millones y está creciendo a un ritmo de 280,000 habitantes adicionales cada año (5.8 por ciento por año) (ONU-Habitat, 2014). Hay pobreza e informalidad generalizadas, con dos terceras partes de los residentes urbanos viviendo en asentamientos informales. Reparar el daño a partir de la modernización y formalización representa un reto enorme.

Siendo que carece de capacidad y experiencia profesional para e prender esquemas de construcción de gran escala, la respuesta principal del gobierno ha sido encargar a una empresa estatal china para que construya siete nuevos pueblos o ciudades-satélite en las afueras de las principales ciudades. El gobierno adquirió el suelo y lo arrendó en una concesión mayúscula, y los procedimientos normales de planeación y aprobación fueron omitidos para acelerar el progreso (Cain, 2014). El más ambicioso es Kilamba New City, a 30 kilómetros de Luanda y diseñado para alojar a medio millón de personas en 750 bloques de departamentos. Esto es en seguimiento a una promesa electoral hecha por el presidente en 2008 para construir un millón de nuevos hogares en 4 años, pero sin ninguna consulta acerca de cómo lograr esto. La razón parece haber sido atender la demanda de viviendas de una clase media creciente vinculada al auge económico de Angola relacionado

con el petróleo. Se reporta que el costo de Kilamba es de 3.5 billones de dólares, financiado por crédito Chino que es pagado por el gobierno con petróleo crudo (Redvers, 2012).

El proceso fue puesto en la vía rápida con el resultado que la primera fase de Kilamba fue completada en 2012, con alrededor de 20,000 departamentos. Sin embargo, estaban tasados a un precio superior a la capacidad de la gran mayoría de los trabajadores en Luanda debido a que los salarios promedio son bajos y la clase media continúa siendo pequeña. Consecuentemente, la mayor parte de las nuevas propiedades permanecieron vacías durante un tiempo hasta que el gobierno rescató el prestigio del proyecto desviando el grueso de su presupuesto de vivienda para subsidiar su compra por servidores públicos de nivel medio (Cain, 2014). Parece que la carencia de análisis y consultas previos significa que las nuevas viviendas estaban dirigidas al extremo equivocado del mercado, por lo que el impacto de Luanda en las severas necesidades de vivienda e infraestructura ha sido insignificante. Otro problema ha sido la carencia de algún vínculo de transporte entre Kilamba y Luanda.



Nueva Ciudad Kilamba en Angola © Wikipedia/Santa Martha

Mali

Mali en el Oeste de África tiene una estrategia de desarrollo de ciudades para toda la nación elaborada en 2009 por el Ministerio de Planeación Urbana (Alianza de Ciudades, 2013). Pocos detalles adicionales se encuentran disponibles. También existen Planes de Desarrollo Urbano (UDP, por sus siglas en inglés), producidos durante la fase inicial del Proyecto de Desarrollo y Descentralización Urbana en Bamako y las ocho capitales regionales del país. Estos documentos son herramientas para toma de decisiones sólidas, pero parece que se han utilizado poco debido a la carencia de

recursos y capacidades. La planeación urbana también es mencionada como parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Crecimiento del país. Programas apoyados por agencias de desarrollo incluyen el Programa de Desarrollo Social de Barrios: Sigida Kura y el Programa de Apoyo al Desarrollo Urbano de Bamako (PDUB, por sus siglas en inglés). El gobierno se encuentra actualmente buscando apoyo de ONU-Habitat para desarrollar una PNU con un enfoque en vivienda.

La mayoría de los demás países en África no tienen una PNU explícita.



Bamako, Mali © Wikipedia/Arensond



5

Claves para una Nueva Generación de PNUs



Construcción de un canal de agua en proceso en Ruwenzori
© ONU-Habitat

Esta sección sintetiza la evidencia y destila las lecciones del análisis precedente para el diseño e implementación de las PNUs. Al principio, es importante subrayar de nueva cuenta que los retos y oportunidades para las PNU son muy diferentes en diferentes contextos, por lo que las respuestas deben variar en consecuencia. Una PNU debe ser adaptada para ajustarse a las condiciones específicas del país. Claramente importa si el país está urbanizándose lentamente o aceleradamente, qué es lo que impulsa el proceso (factores de atracción o expulsión), qué nivel de prosperidad se tiene (y por lo tanto los recursos disponibles para invertir en infraestructura y vivienda), cuáles son las capacidades técnicas y administrativas de las instituciones locales y nacionales y cuál es la estabilidad política y la visión dominante. Abordando el asunto crucial de inversión en infraestructura urbana, por ejemplo los recursos disponibles son una función tanto del nivel de PIB per cápita como de su crecimiento. China y Corea fueron capaces de invertir fuertemente en infraestructura temprano cuando los ingresos promedios eran bajos precisamente porque tenían una tasa de crecimiento elevada. Lo mismo debería aplicar a aquellos países africanos que experimentan altas tasas de crecimiento actualmente, tales como Etiopía, Angola, Nigeria y Ghana.

A pesar de esta gran diversidad de circunstancias nacionales, una serie de lecciones generales y principios emergen de la experiencia alrededor del mundo.

Primero, los gobiernos necesitan volverse más sensibles a las amenazas y oportunidades presentadas por un rápido crecimiento urbano. Los retos complejos enfrentados por las ciudades no pueden ser resueltos por políticas sectoriales espacialmente miopes. Se requiere un proceso político para movilizar y sostener un apoyo activo a través de las funciones convencionales de línea del gobierno. La idea de la política urbana ha evolucionado a lo largo del tiempo de programas sectoriales, iniciativas especiales y proyectos de tiempo limitado hacia una aproximación más duradera, colaborativa e integradora. Esto significa que algunos lugares serán tratados de manera diferente que otros debido a sus necesidades y potencial distintivos. Esto es complicado de organizar y genera dudas acerca del trato preferencial. Un promotor político para la agenda urbana puede tener diferentes ubicaciones institucionales, y no existe un modelo perfecto. Cualquier estructura que sea creada tiene que ser capaz de obtener apoyo a lo largo de diferentes departamentos para asegurar que suficientes de recursos de todos tipos sean movilizados para hacer una diferencia. Cualquier estructura también requiere de líderes que crean en la agenda urbana y quienes sean capaces de persuadir a otros para que apoyen el caso- construir coaliciones de intereses. Este argumento probablemente será más persuasivo si se relaciona a los beneficios económicos nacionales que se derivaran de una mejor urbanización en lugar de atender necesidades básicas, reparar el daño causado por el crecimiento de tugurios prevenir que estos emerjan en el futuro. El último argumento a veces alienta la respuesta de que sería mejor y más productivo invertir en desarrollo rural. Modificar la trayectoria del crecimiento urbano requiere un esfuerzo sostenido, de base amplia debido a la inercia e intereses creados. Vivienda, transporte, infraestructura básica y otras políticas sectoriales necesitan volverse más flexibles y adaptadas a las realidades de las ciudades

y pueblos. Un Ministerio de Ciudades puede ayudar a promover la agenda urbana y hacer que el gobierno y los departamentos rindan cuentas para asegurar que ayuden en lugar de obstaculizar la causa. La PNU también requiere que los actores interesados fuera del gobierno sean despertados y alineados con la nueva agenda, incluyendo instituciones financieras y desarrolladores de propiedades. Sin apoyo y visión de política de alto nivel, la PNU puede lograr poco en la práctica debido a que la inercia y la continuidad (business as usual) prevalecen. Los vínculos entre la política urbana y la política económica/industrial (a través de los ministerios de finanzas y comercio e industria) son particularmente importantes para asegurar recursos públicos escasos que ayudarán a aprovechar el potencial económico de las ciudades y remover los cuellos de botella que tornan los beneficios de aglomeraciones densas en cargas.

Segundo, implementar una PNU significa un proceso técnico sostenido de construcción de los cimientos legales, capacidades institucionales, procedimientos administrativos e instrumentos financieros para perseguir esta agenda de manera efectiva. Requiere de acuerdos complejos para coordinar a los múltiples actores y agencias involucrados, incluyendo diferentes tipos de sociedad. Las ciudades exitosas no pueden ser construidas por los gobiernos solamente. Los foros intra-gubernamentales pueden ayudar para obligar a diferentes departamentos a rendir cuentas de sus actividades urbanas, y para alentar la cooperación. Una PNU puede también necesitar que aspectos de legislación establecida sean modificados para que sean más relevantes a las condiciones contemporáneas (tales como antiguas regulaciones de planeación de uso de suelo y leyes gobernando la propiedad, uso y desarrollo del suelo) y estén mejor equipadas para lidiar con la informalidad creciente en muchos países. A menos de que los países se estén beneficiando de ingresos excepcionales generados por las exportaciones de mercancías, o tengan un sistema financiero robusto que

les permita obtener inversiones de capital de largo plazo, el alto costo de la infraestructura urbana va a requerir de nuevos mecanismos para generar recursos financieros. Por ejemplo, obtener una parte en la elevación del valor del suelo que acompaña al desarrollo de tierra vacante o subutilizada, o la remodelación de edificios hacia propiedades para usos de mayor densidad o mayor precio.

Tercero, es muy difícil implementar una PNU desde el centro debido a que está alejado de los retos del mundo real y las oportunidades para poder lograr hacer cosas. En efecto, es necesaria la participación activa de las ciudades para lograr muchos de los objetivos de la política nacional. La PNU se beneficia de la cooperación activa entre las esferas de gobierno y la descentralización de poderes, responsabilidades y recursos seleccionados hacia instituciones al nivel de ciudad. El gobierno local está mejor ubicado para hacer una diferencia debido a que tiene conocimiento superior, perspectiva y rendición de cuentas para administrar el desarrollo urbano de una forma integral. Las instituciones al nivel de ciudad pueden participar de manera más efectiva con las comunidades locales, inversionistas privados y otros intereses para construir una agenda estratégica común para el futuro de la ciudad. Tienen mayor flexibilidad para experimentar con diferentes aproximaciones y aprender de la experiencia. Las estrategias de desarrollo de las ciudades o planes de desarrollo integrados ayuda a tomar decisiones difíciles de largo plazo que equilibren consideraciones económicas, sociales y ambientales, y que alineen planes para el futuro con inversión gubernamental en infraestructura y otras instalaciones. Inversiones basadas localmente financiadas por los impuestos locales tienen la posibilidad de resultar en las mejores decisiones porque refuerzan la rendición de cuentas local. Construir capacidades municipales es particularmente importante en África dado el estado de debilidad del gobierno local en muchos países (Cities Alliance, 2013). La PNU puede asistir con

asesoría técnica, flujos de financiamiento dedicados, programas de entrenamiento, apoyo práctico presencial y oportunidades para que los municipios aprendan unos de otros, pero no puede resolver problemas más profundos tales como la mala administración y corrupción, o debilidades en el sistema financiero del país que inhiban la contratación de deuda para inversión en infraestructura.

Cuarto, un objetivo central de la PNU es administrar la expansión periférica de las ciudades con miras a promover mayor densidad y un desarrollo urbano más integrado. Esto tenderá a requerir planeación estratégica y coordinación a través de fronteras administrativas en situaciones donde los municipios compitan entre sí por la inversión o contribuyentes de impuestos. Abandonados a sí mismos, los desarrolladores privados y los proveedores de vivienda del sector público tenderán a favorecer la construcción en suelo periférico de menor costo. Esto puede moderar el costo de la vivienda en el corto plazo, pero a expensas de los costos de transporte para los hogares y los costos de infraestructura elevados para el gobierno. La expansión también puede dañar el ecosistema, consumir suelo agrícola valioso y destruir biodiversidad escasa. Adicionalmente, el desarrollo de propiedad sin regulación puede resultar en construcción especulativa excesiva y burbujas de propiedad que superan por mucho el nivel de demanda en la economía real y pueden causar daño subsecuente al valor de activos y a la confianza.

Quinto, promover el desarrollo urbano de más alta densidad e integrado requiere más que solo restricciones a la expansión de la frontera del borde urbano. Se requieren esfuerzos positivos para renovar y modernizar la infraestructura urbana existente, promover formas de desarrollo y reurbanización dentro del centro de las ciudades que favorezcan la densidad, y alentar un uso más intensivo de suelo vacante y sub-utilizado en zonas bien ubicadas. Esto tiende a ir de la mano con

más desarrollo de uso mixto y menos segregación para los diferentes tipos de uso de suelo. Esto tenderá a ser un proceso gradual que requerirá una modificación en las actitudes de los desarrolladores y que los hogares reconozcan el valor de la conveniencia en la vida urbana. Es probable que también se requieran niveles de inversión superiores en espacios públicos y sistemas de transporte si los hogares habitan en viviendas más pequeñas en barrios de más alta densidad.

Sexto, planear la urbanización por adelantado a través de la preparación del suelo y la instalación de infraestructura subterránea tenderá a ser más rentable y menos socialmente disruptivo, en lugar de tratar de reurbanizar o reubicar los asentamientos informales después de que se han establecido. Generalmente es mejor comprender las presiones del crecimiento urbano y adoptar medidas tempranas para prevenir que emerjan formas físicas disfuncionales que lidiar con ellas una vez que existen. Sin embargo, los asentamientos informales no pueden ser ignorados y no deberían ser condenados y eliminados en aras del progreso. Se requiere un grado de pragmatismo considerable para formular planes realistas para su modernización y mejoramiento. En algunos casos, puede ser posible modernizar in situ. En otros casos, la consolidación de sitios y reajuste de suelo puede ser factible. En otros lugares puede ser necesario reubicar hogares con miras a reducir densidades residenciales o limitar los riesgos de avalanchas e inundaciones. El sector informal (vivienda, economía y prestación de servicios) generalmente requiere ser tomada en cuenta con más seriedad de lo que se hace en muchos países. Puede ser descrita como el “segundo mejor” entorno caracterizado por pobreza, inseguridad y supervivencia, pero llena importantes huecos en la sociedad urbana y generalmente es mejor su existencia a su ausencia. El reto es fortalecer su función con el paso del tiempo para que se fortalezca la productividad y las condiciones de vida y trabajo sean mejoradas.

Séptimo, una PNU bien puede involucrar programas para fortalecer la conectividad y la cooperación entre ciudades y pueblos. La apertura de las economías urbanas y su interdependencia con las áreas circundantes requiere de vínculos efectivos con otros lugares. Esto mejora la eficiencia funcional de las regiones metropolitanas y asiste a las empresas y hogares en zonas rurales para tener acceso a mercados en las áreas urbanas. Una mayor cooperación y conectividad entre ciudades también permite la especialización industrial y el desarrollo de fortalezas distintivas y complementarias, lo que puede ayudar a promover la competitividad económica nacional. La cooperación puede extenderse a fortalecer el papel de las ciudades secundarias en el sistema urbano nacional para que puedan funcionar mejor y ayudar a absorber algunas de las presiones que enfrentan las ciudades más grandes. Esto se subraya en los estudios de caso de la India, China y Ghana.

Finalmente, el proceso secuencial de preparación de una PNU parece tener sentido y no debería ser apresurado: diagnóstico, formulación de políticas, implementación y monitoreo/evaluación. Las PNUs necesitan ser adaptadas al contexto nacional y ser factibles en términos de recursos disponibles, capacidades institucionales y apetitos políticos. Comprender las tendencias y dinámicas de urbanización locales debería ayudar a mejorar la respuesta de la política. Las consultas e involucramiento de actores interesados deberían ser parte importante a lo largo del proceso para ayudar a la PNU a obtener apoyo y tracción del sector privado y de la sociedad civil. En países donde hay poco o nulo interés o entusiasmo por una PNU es importante generar conciencia de los problemas, para estimular la discusión pública y para entrar en contacto con tomadores de decisiones acerca de los riesgos y oportunidades perdidas por descuidar la participación en esta área de las políticas públicas.

Referencias



A

Albanese, A. (2013). *Our Cities, Our Future.*, Urban Policy and Research, vol 31, No 3, pp.251–253.

Annez, P., R. Buckley and J. Karalickal (2010). African Urbanization as flight? Some policy implications of geography, *Urban Forum*, vol 21, pp. 221-234.

Australian Government (2011). *Our Cities, Our Future*, Department of Infrastructure and Transport.

B

Bateman, M., J. Pablo and G.Ortiz (2011). A Post-Washington Consensus Approach to Local Economic Development in Latin America: An Example from Medellín, Colombia. London: Overseas Development Institute.

Beall, J., B. Guha-Khasnobis and R. Kanbur, eds. (2010). *Urbanization and Development: Multidisciplinary Perspectives.* Oxford: Oxford University Press.

Beall, J. and T. Goodfellow (2014). Conflict and post-war transition in African cities. In Parnell, S. and E. Pieterse, eds. *Africa's Urban Revolution*, London: Zed Books, pp. 18-34.

Briggs, A. (1968). *Victorian Cities.* Harmondworth: Penguin.

Buck, I., I. Gordon, A. Harding and I. Turok, eds. (2005). *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance.* London: Palgrave.

Buckley, R. and A. Kallergis (2014). Does African urban policy provide a platform for sustained economic growth? In Parnell, S. and S. Oldfield, eds. *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, London: Routledge, pp. 173-190.

Burton, P. and J. Dodson (forthcoming 2014).

Australian cities: In pursuit of a national urban policy. In Miller, C. and L. Orchard, eds. *Australian Public Policy: The Challenges in Turbulent Times*, Policy Press.

C

Cain, A. (2014). Africa's urban fantasies: Past lessons and emerging realities, *Environment and Urbanisation*, vol 26, No 2, pp.1-7.

Chandler, T. and G. Fox (1974). *3,000 Years of Urban Growth*, New York: Academic Press.

Chaplin, S. (2011). Indian cities, sanitation and the state: the politics of the failure to provide, *Environment and Urbanization*, vol 23, No 1, pp. 57-70.

Cities Alliance (2013). *Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa*, Washington D.C.: Cities Alliance.

Cochrane, A. (2007). *Understanding Urban Policy: A Critical Approach*, Oxford: Blackwell.

COGTA (2013). *Towards an Integrated Urban Development Framework: A Discussion Document*, Pretoria: Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs.

Collier, P. (2007). *The Bottom Billion*, New York: Oxford University Press.

Collier, P. and A. J. Venables (2014). Housing and urbanization in Africa: Unleashing a formal market process. In Joshi-Ghani, A. and E. Glaeser, eds. *Rethinking Cities*, Washington D.C.: World Bank.

D

De Visser, J. (2012). The right to (be) in the city: The place of cities in the institutional and constitutional context of federal/decentralized systems in Africa, mimeo, University of the Western Cape.

Dupont, V. (2011). The dream of Delhi as a global city, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 35, No 3, pp. 533–554.

Durantón, G. and D. Puga (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In Henderson, V. and J. Thisse, eds. *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol. 4, Amsterdam: North Holland, pp. 2063–117.

F

Fainstein, S. (2001). *The City Builders*, Kansas: University of Kansas Press.

Federal Republic of Nigeria (2012). *National Urban Development Policy*, Abuja: Federal Ministry of Land, Housing and Urban Development.

Fernandes, L. (2004). The politics of forgetting: class politics, state power and the restructuring of urban spaces in India', *Urban Studies*, vol 41, No 12, pp. 2415–30.

Fernandes, E. (2011). Implementing the Urban Reform Agenda in Brazil, *Urban Forum*, 22: pp. 299–314.

Foray, D. (2015). *Smart Specialization: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, Abingdon: Routledge.

G

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How our Greatest Invention makes us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, London: Macmillan.

Glaeser, E. and Joshi-Ghani, A. (2013). *Rethinking Cities: Towards Shared Prosperity*, *Economic Premise* 126, Washington D.C: World Bank.

Glenn, J., Gordon, T. and E. Florescu (2012). *The State of Africa's Population*, New York: The Millennium Project, 2012 *State of the Future*.

Gupta, R., Sankhe, S., Dobbs, R., Woetzel, J., Madgavkar, A. and Hasyagar, R. (2014) *From Poverty to Empowerment: India's imperative for jobs, growth and effective basic services*, McKinsey Global Institute, www.mckinsey.com/mgi

H

Hall, P. (1988). *Cities of Tomorrow*, Oxford: Blackwell.

Hall, P. (1998). *Cities in civilisation: Culture, innovation and urban order*, Weidenfeld & Nicolson, London.

Hall, P. and M. Tewdwr-Jones (2011). *Urban and Regional Planning*, (5th edition), Abingdon: Routledge.

Harvey, D. (2008). *The right to the city*, *New Left Review*, 53, pp. 23–40.

Herzog, A. et al (2013). *Draft Case Study for Morocco*, Washington D.C.: Cities Alliance.

Hunt, T. (2004). *Building Jerusalem*, London: Weidenfeld and Nicolson.

J

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House.

Jacobs, J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, New York: Random House.

Jha, A. K., T.W. Miner and Z. Stanton-Geddes (2013). *Building Urban Resilience: Principles, Tools and Practice*, Washington D.C.: World Bank.

K

Kelly, K. (2013). National Urban Policy, *Urban Policy and Research*, vol 31, No 3, pp. 257–259.

Kim, K. and Cho, M. (2010). Structural changes, housing price dynamics and housing affordability in Korea, *Housing Studies*, vol 25, No 6, pp. 839-856.

Kundu, D. (2011). Elite capture in participatory urban governance, *Economic and Political Weekly*, vol 46, No 10, pp. 23–25.

Kundu, A. (2014). India's sluggish urbanization and its exclusionary development', in McGranahan, G. and G. Martine, eds. *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

L

Lall, S. (no date). Planning for Uganda's Urbanization, Inclusive Growth Policy Note 4, Washington D.C.: World Bank.

Lukacs, M. (2014). New, privatized African city heralds climate apartheid, *Guardian*, 21 January.

M

Martine, G. and G. McGranahan (2014). Brazil's negligent urban transition and its legacy of divided cities. In McGranahan, G. and G. Martine, eds. *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

Martine, G., G. McGranahan, M. Montgomery and R. Fernandes-Castilla, eds, (2008). *The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*, London: Earthscan.

McDuie-Ra, D. (2013). Beyond the 'Exclusionary City': North-east Migrants in Neo-liberal Delhi', *Urban Studies*, vol 50, No 8, pp. 1625-40.

McGranahan, G. et al (2014). China's radical urbanization and bringing capital and labour together step by step. In McGranahan, G. and G. Martine, eds. *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

McGranahan, G. and G. Martine, eds, (2014). *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

McKinsey Global Institute (2014). *Global Flows in a Digital Age*, McKinsey.

Miller, T. (2012). *China's Urban Billion*, London: Zed Books.

Ministry of Cities (2012). *Slum Upgrading and the Growth Acceleration Plan: Experiences from Brazil*, Brazil: Ministry of Cities, National Housing Secretariat.

Ministry of Housing and Urban Development (MHUD) (2014). *National Urban Development Policy: Sustainable Cities and Quality of Life*, Chile: Ministry of Housing and Urban Development.

N

Nandi, S. and S. Gamkhar (2013). Urban challenges in India: A review of recent policy measures, *Habitat International*, 39, pp. 55-61.

Napier, M. et al (2014). *Trading Places: Accessing Land in African Cities*, Urban Landmark.

Ngau, P. (2013). *For Town and Country: A New Approach to Urban Planning in Kenya*, London: Africa Research Institute.

O

Organization for Economic Cooperation and Development (2012). *Korea National Urban Policy Review*, Paris: OECD.

OECD (2013a). *OECD Economic Surveys: China*, Paris: OECD Publishing.

OECD (2013b). *Chile National Urban Policy Review*, Paris: OECD.

P

Park, J., D. Kim, Y. Ko, et al (2011). *Urbanization and Urban Policies in Korea*, Seoul: Korea Research Institute for Human Settlements.

Parnell, S. and D. Simon (2014). National urbanization and urban strategies: necessary but absent policy instruments in Africa. In Parnell, S. and E. Pieterse, eds. *Africa's Urban Revolution*, London: Zed Books, pp. 237-256.

R

Redvers, L. (2012). Angola's trophy city a ghost town, *Mail and Guardian*, 23 November, <http://mg.co.za/article/2012-11-23-00-angolan-trophy-city-a-ghost-town>. Accessed 1 May, 2014.

S

Samad, T., N. Lozano-Gracia and A. Panman (2012). *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*, Washington D.C.: World Bank.

Smit, W. and E. Pieterse (2014). Decentralization and institutional reconfiguration in urban Africa. In Parnell, S. and E. Pieterse, eds. *Africa's Urban Revolution*, London: Zed Books, pp. 148-166.

Storper, M. (2010). Agglomeration, trade and spatial development: bringing dynamics back in', *Journal of Regional Science*, 50, pp. 313-342.

T

Turok, I. (1992). Property-Led Urban Regeneration: Panacea or Placebo?, *Environment and Planning A*, vol 24, No 2, pp. 361-379.

Turok, I. (2009). The Distinctive City: Pitfalls in the Pursuit of Differential Advantage, *Environment and Planning A*, vol 41, No 1, pp. 13-30.

Turok, I. (2013). Securing the resurgence of African cities', *Local Economy*, vol 28, No 2, pp. 142-157.

Turok, I. (2014a). The urbanization-development nexus in the BRICS. In Parnell, S. and S. Oldfield, eds. *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, London: Routledge.

Turok, I. (2014b). South Africa's tortured urbanization and the complications of reconstruction. In McGranahan, G. and G. Martine, eds. *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

Turok, I. (2014c). The seventh World Urban Forum in Medellin: Lessons for city transformation, Local Economy, (forthcoming).

Turok, I. and S. Parnell (2009). Reshaping cities, rebuilding nations: The role of national urban policies', *Urban Forum*, vol 20, No 2, pp. 157-174.

Turok, I. and G. McGranahan (2013). Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia, *Environment and Urbanisation*, vol 25, No 2, pp. 465-482

U

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2012). *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, New York: Population Division of the United Nations Department of Economic and Social Affairs.

UN-Habitat (2009) *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat (2010). *State of the World's Cities 2010/11: Bridging the Urban Divide*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat (2012). *State of the World's Cities 2012/13: Prosperity of Cities*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat (2013). *Urban Planning for City Leaders*, Nairobi.

UN-Habitat (2014). *State of African Cities 2014*, Nairobi.

W

Watson, V. (2009). The planned city sweeps the poor away ...: Urban planning and 21st century urbanization', *Progress in Planning*, 72, pp. 151-193.

World Bank (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2013a). *Planning, Connecting and Financing Cities*, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2013b). *Urbanization Beyond Municipal Boundaries: Nurturing Metropolitan Economies and Connecting Peri-Urban Areas in India*, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2014). *Urban China: Towards Efficient, Inclusive and Sustainable Urbanization*, Washington D.C.: World Bank and the Development Research Centre of the State Council, the People's Republic of China.



La Evolución de las

Políticas Urbanas Nacionales

Un Panorama Global

Al inicio del siglo veintiuno, la urbanización es indudablemente un proceso que está incrementándose a un paso acelerado con cada vez más personas mudándose a zonas urbanas para mejorar sus vidas. La forma en que los países han desarrollado políticas para administrar este proceso es el objeto de esta publicación.

Se han seleccionado países de diferentes regiones alrededor del mundo para ilustrar como el contexto y la historia pueden moldear una política urbana. El objetivo ha sido sintetizar las diferentes experiencias en principios útiles y lecciones de las cuales otros se puedan beneficiar.

Todos los gobiernos deberían intentar desarrollar ciudades sostenibles, estables y funcionales que puedan sostener a los millones de personas que han gravitado hacia ellas. Lograr

el desarrollo urbano sostenible requiere que los actores interesados, a través de un proceso participativo, fomenten políticas urbanas que promuevan ciudades más compactas, socialmente inclusivas, mejor integradas y conectadas que sean resilientes ante el cambio climático.

Esta publicación explica algunos de los elementos que son esenciales para lograr el desarrollo urbano sostenible. Perspectivas históricas, contemporáneas y con miras al futuro han sido presentadas con ejemplos concretos y las buenas lecciones aprendidas de todos los actores de política urbana. Esta publicación será muy útil para los actores urbanos interesados que trabajan en políticas urbanas en los sectores público y privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias de desarrollo e instituciones de desarrollo de capacidades.

Número HS: HS/056/15S

ISBN Number (Serie): 978-92-1-133366-4

ISBN Number (Volumen): 978-92-1-132674-1

Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, KENIA
Telephone: +254-20-7623120, Fax: +254-20-7624266/7
Email: infohabitat@unhabitat.org

ONU  **HABITAT**

Cities Alliance
Cities Without Slums