

# Desánimo o esperanza en un mundo de realidades contrastadas

Eduardo López Moreno, eduardo.moreno@unhabitat.org<sup>2</sup>  
Madrid (España), abril de 2009.<sup>1</sup>

<b>Prólogo: Asir el futuro urbano</b>	<b>6</b>
<b>Introducción: El presente es urbano y el futuro lo será aún más</b>	<b>7</b>
<b>1. Una creciente bifurcación en el crecimiento urbano (tendencias socio-demográficas)</b>	<b>7</b>
Las mega y meta-ciudades y las ciudades intermedias . . . . .	7
Las ciudades intermedias de hoy . . . . .	8
El futuro de las ciudades intermedias (ventajas y oportunidades) . . . . .	10
<b>2. Ciudades más divididas: un futuro esperado (los retos de la pobreza urbana)</b>	<b>12</b>
Urbanización, desarrollo y pobreza . . . . .	12
La cara de la pobreza urbana hoy y mañana . . . . .	13
Hacia una ciudad más compacta y sostenible — urbanización sin pobreza (ventajas y oportunidades) . . . . .	14
<b>3. La fragmentación de la utopía (tendencias socio-culturales)</b>	<b>17</b>
La ciudad: el espacio social y físico de la confrontación . . . . .	17
Ciudades más incluyentes, un futuro deseado . . . . .	18
<b>4. El regreso del estado central y nuevas formas de gobernabilidad local (tendencias geo-políticas y de gobernabilidad urbana)</b>	<b>20</b>
Un control cada vez más férreo de los gobiernos centrales . . . . .	20
Un nuevo paradigma de asociación entre diversos niveles de gobierno . . . . .	21
Hacia la re-configuración de la gobernabilidad local . . . . .	22
<b>5. Migraciones: un proceso imparable (tendencias económico-demográficas)</b>	<b>25</b>
Crónica de tensiones anunciadas . . . . .	25
Visitando al vecino más rico y más viejo . . . . .	26
<b>6. La escalera energética — cambios y continuidades (tendencias medioambientales)</b>	<b>28</b>
Heterogeneidad en las políticas y las respuestas . . . . .	28
Avances tecnológicos, pero no para todos . . . . .	29
Refugiados medioambientales y <i>emigrantes climáticos</i> . . . . .	30
<b>Conclusión: Desánimo o esperanza en un mundo de realidades contrastadas</b>	<b>31</b>
Uniando la ciudad dividida — razones de optimismo . . . . .	31
La ciudad dividida se escinde aún más — razones de profundo desánimo . . . . .	32
El futuro de las políticas de apoyo al desarrollo . . . . .	33
Ciudades intermedias y políticas de apoyo al desarrollo . . . . .	34
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>35</b>

---

<sup>2</sup>Director de Monitoreo y Estudios sobre la Ciudad ONU-Hábitat.

<sup>1</sup>II Congreso Internacional de Desarrollo Humano: *Ciudad sostenible: los retos de la pobreza urbana*. Madrid (España), 22 y 23 de abril de 2009.

## Prólogo: Asir el futuro urbano

Nuevas evidencias científicas nos enseñan que el cerebro humano planea acontecimientos futuros imaginando que tienen lugar en el pasado. Curiosamente ese ejercicio lo hace en la misma parte del cerebro; es decir, pasado y futuro coexisten en las mismas membranas. Por años la técnica más socorrida para pensar el futuro ha sido precisamente pensar en el pasado. De tal manera que si se quiere analizar prospectivamente 20 o 30 años adelante, se debe pues recular cuando menos 20 o 30 años atrás, sino es que más tiempo.

No hay duda alguna que el análisis de tendencias y trayectorias ha dado buenos resultados para imaginar el futuro, sobre todo en áreas que caminan lento, cambian poco o cuyas transformaciones así sean rápidas son sin embargo predecibles y en cierta forma medibles.

Sin embargo, mirar hacia adelante pensando hacia atrás tiene sus límites. Tal pensamiento lineal deja poco espacio para anticipar algunos de los vericuetos de la historia, restringe la posibilidad de una planeación estratégica prospectiva y constriñe la imaginación. Eventos como el colapso del comunismo, la rápida ascensión de China o la aparición de Internet demuestran que el futuro no resulta de una simple proyección política, demográfica o tecnológica.

El futuro no puede ni debe pensarse o describirse en forma unidireccional; por el contrario, es necesario integrar análisis de posibles certidumbres e incertidumbres, cambios y permanencias, inflexiones y visiones. Es necesario también capturar los rangos de diferentes escenarios e inferir los posibles factores que determinarán el futuro, incluyendo a los actores que tienen la posibilidad de cambiarlo.

Soñar sobre el futuro fue algo fácil de hacer en los 50. Había demasiados desafíos no realizados debido a la Segunda Guerra Mundial y la depresión económica. En ese entonces había muchas cosas que soñar, y la promesa del futuro era de esperanza y de una utopía tecnológica (Handy, 1998, citando a Tony Baxter).

Imaginar el futuro de esa manera fue tal vez un poco ingenuo en esos años. No sólo porque muchas de las predicciones no consideraron ciertos cambios, sobreestimaron ciertas cosas y subestimaron otras,<sup>3</sup> sino porque lo imaginaron en singular; es decir, como un solo futuro. Hoy día los niveles de complejidad, diversidad de actores, multiplicidad de hechos y pluralidad de opciones nos fuerzan a pensar en varios futuros, cada uno de ellos resultado de diversos escenarios. No es posible imaginar el futuro del año 2030 o 2050 como uno solo. Varias regiones, países y sociedades vivirán simultáneamente dos o tres futuros diferentes. Las ideologías y contextos tan variados, así como el acceso a la información y los conocimientos, nos permite hoy contar con varias narrativas sobre un mismo suceso, lo que de alguna manera contribuye a moldear diferentes realidades y visiones, o si se quiere mirar de diferente manera a través de la ventana del futuro.

Sin embargo, cualquiera de esos escenarios del futuro debe resultar de una mezcla de análisis prospectivos, planteo de posibilidades y rutas deseadas. Es decir, de alguna forma debe integrar una opción de cambio, por ejemplo, procurar una sociedad más justa e incluyente, un mundo más humano o ciudades con mejor calidad de vida.

El futuro no debe pues concebirse como un simple resultado de tendencias o cambios aleatorios o fortuitos. Por el contrario debe verse como uno o varios caminos trazados que tienen la fuerza suficiente para erosionar la realidad y llevarla por mejor cauce, aplicando políticas efectivas, conjuntando esfuerzos y sumando empeños. De lo contrario la historia guiaría nuestro camino.

Al presente no hay una visión aceptada o generalizada del futuro ni tampoco una teoría organizadora del mismo. De hecho tal vez no debería haberla. Sí deben existir por el contrario los mecanismos para negociar y crear consensos que permitan imaginar el tipo de futuro que deseamos y las formas en que colectivamente debemos alcanzarlo.

El problema es que hoy día no existe el mismo interés ni las ganas de pensar el futuro como lo hubo a mediados del siglo pasado. Tampoco existe un debate ideológico como en ese entonces. Nuestra sociedad está más acostumbrada a mirar hacia atrás, es más seguro y más cómodo. La gente se entusiasma más por un heroico ayer que por un presente aterrador (O'Rourke, 2008). Sin embargo involucrarse en el desarrollo del futuro requiere método, imaginación y compromiso.

Existen muchos hombres, mujeres y niños, más de los que quisiéramos imaginarnos, que viven en el presente, sin futuro alguno. Son pobres y excluidos, y sus hijos y los hijos de sus hijos probablemente lo serán también. Existen también muchas gentes que piensan sólo en el futuro porque no soportan vivir en el presente. Es sobre todo por ellos que debemos ocuparnos del futuro, pues si bien el porvenir no puede predecirse, tampoco puede ignorarse.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Se sobrestimó por ejemplo el uso y los alcances de la tecnología, la biología y la medicina y se subestimaron entre otras cosas los ritmos de los cambios sociales o la emergencia de formas rápidas de transmisión de conocimientos como el uso de Internet.

<sup>4</sup>Frase atribuida a Susan Strange.

A fin de hacer que el análisis prospectivo sea más relevante a los decisores públicos y a los agentes privados y sociales, es necesario proponer un rango amplio de posibilidades y de escenarios desafiantes. Es necesario estimular un pensamiento más fresco que sea creador de visiones de medio y largo plazo que apoyen la toma de decisiones presente y que al mismo tiempo movilice hoy acciones conjuntas que sirvan para el día de mañana.

Como las membranas del cerebro que acogen simultáneamente pensamientos del ayer y del mañana, así vive una gran parte de la humanidad con muchas cosas del pasado ocupando el lugar que le debería corresponder a un futuro mejor. El futuro va pasando día a día, y sigue habitado a pesar de hallarse en construcción (Valbona, 2001), es por eso que hay que empezar a mejorarlo desde ahora.

## Introducción: El presente es urbano y el futuro lo será aún más

En 2007, la humanidad fue testigo de uno de los eventos más significativos de su historia: la población urbana del mundo sobrepasó a la población rural. El Homo Sapiens se ha convertido en un Homo Urbanus. El que la ciudad haya vencido cuantitativamente al mundo rural es un hecho remarcable, si se toma en cuenta que tan sólo hace 200 años la existencia humana era fundamentalmente campestre, con tan sólo un 3 por ciento de la población del planeta residiendo en áreas urbanas.

El presente es urbano y el futuro lo será cada vez más. Incluso las sociedades menos avanzadas de África y Asia se urbanizan rápidamente y se espera que para el año 2030 no haya un solo continente cuya población sea predominantemente rural.

Sin embargo, la urbanización no es sólo un proceso meramente demográfico (un cambio en el crecimiento de las poblaciones), sino también, y quizá más importante, un proceso económico y social. Urbanización es la transformación de la sociedad de una experiencia rural a una urbana. Cuando las personas se mueven a la ciudad encuentran otro tipo de empleos, transforman su modo de vida y sus habilidades, gradualmente diversifican sus estructuras sociales y transforman sus estilos de vida por medio de interacciones con otras comunidades y grupos sociales. Los nuevos habitantes urbanos viven de forma diferente las condiciones medioambientales e impactan y son impactados por dichas condiciones de una forma diferente de como vivían en las zonas rurales (Warah, 2006).

La urbanización no sólo ha transformado la mentalidad de los habitantes de la ciudad, sino también la de los del campo. Urbanización se ha convertido en una *forma de vida*, en un proceso de transformación que cambia la manera en que la gente vive, sueña, actúa y se organiza, casi independientemente del centro urbano donde viven, y en ocasiones también de algunas zonas rurales.

La mitad de la humanidad vive hoy en centros urbanos. Se estima que para el año 2050 seis de cada diez habitantes del orbe serán urbanitas. Después de esa fecha el mundo seguirá urbanizándose siguiendo un proceso que es a la vez irreversible e imparable. No hay duda que el futuro de la humanidad está inexorablemente ligado al futuro de las ciudades.

Globalización, desarrollo, cambio climático, gobernabilidad, ciencia y tecnología, seguridad y conflicto son historias de cambio y transformaciones aceleradas que tienen que ver en gran parte con los centros urbanos. Los desafíos del futuro, entendidos en términos de amenazas y oportunidades, tienen que buscarse tanto en las ciudades de hoy como en las del futuro. Es en la escena urbana donde encontraremos interrelaciones y explicaciones a los potenciales factores de cambio y sus posibles implicaciones a fin de poder anticiparlos y movernos con tiempo para poder preparar las mejores respuestas.

## 1. Una creciente bifurcación en el crecimiento urbano (tendencias socio-demográficas)

### Las mega y meta-ciudades y las ciudades intermedias

Cada día alrededor de 193.000 personas se agregan a la población urbana del mundo, un poco más de dos por segundo (UNPD, 2007). Sin embargo, no todas las regiones participan de igual manera en este crecimiento, de hecho mientras que en algunas partes del globo la población crece rápidamente en otras se reduce en forma alarmante. Esta bifurcación en el crecimiento urbano es quizá una de las características más notables del proceso de urbanización mundial, y es también una de las tendencias actuales más obvias. En los próximos veinte años virtualmente todo el crecimiento urbano tendrá lugar en las áreas urbanas de África, Asia y América Latina; el norte global contará por un 3 por ciento solamente.

La transición mundial urbana ha cambiado el paisaje de las ciudades del mundo y lo continuará haciendo: en 1900 había una docena de ciudades con una población mayor al millón de habitantes; hoy día, existen más de 300 ciudades con poblaciones similares o mayores; se espera que para el año 2020

existan más de 600 ciudades de esta dimensión; de ellas 26 serán megaciudades con poblaciones mayores a los diez millones de habitantes, mientras que en el 2007 había tan sólo 17 (UNPD, 2007). Si el Siglo XX se caracterizó por un acelerado crecimiento y expansión urbanas, es posible que el Siglo XXI sea conocido como el Siglo de las *meta-ciudades*, o conurbaciones urbanas de más de veinte millones de habitantes. Algunas de estas meta-ciudades tienen poblaciones superiores a países enteros. Por ejemplo, el número de habitantes de la aglomeración de Bombay en India es mayor que la población total de Noruega y Suecia combinadas.

Curiosamente —y contrariamente a lo que se cree—, mega y meta-ciudades son el hogar de solamente entre el 9 y el 11 por ciento de la población mundial urbana. A pesar de representar una proporción relativamente baja de los habitantes que viven en ciudades en el mundo, las grandes aglomeraciones han jugado un papel dominante y excesivo en la evolución de los estudios y la política urbana, probablemente porque los grandes centros urbanos representan la expresión más cercana del concepto *urbe* o *ciudad*, simbolizando algunas de sus características principales: tráfico urbano, flujos migratorios, problemas ambientales y crecimiento económico, entre otros.

La realidad es que las ciudades de tamaño medio concentran un poco menos de la mitad de la población del planeta que vive en centros urbanos y, como lo veremos más adelante con más detalle, este rango de ciudades crece más rápido que cualquier otro tipo de ciudad en el mundo de tal forma que ellas absorberán más del 50 por ciento del crecimiento urbano mundial en los próximos veinte años.

A pesar de la importancia que este tipo de ciudades tiene ahora y va a tener en el futuro, es sorprendente constatar que por lo general son poco conocidas y estudiadas, y esa falta de conocimiento conceptual y práctico ha dificultado que puedan ser efectivamente integradas en las políticas y estrategias de desarrollo regional y urbano. Varios gobiernos centrales de los países en vías de desarrollo han sido más bien insensibles o poco eficientes en reconocer y usar el potencial que estas ciudades intermedias tienen como redes o vínculos para armonizar flujos de productos agrícolas, empleos, movimientos migratorios, infraestructuras, educación y comunicación. Son pocas las ciudades de este rango que articulan tanto funcional como espacialmente a los poblados rurales con las megaciudades. Sin embargo, las oportunidades para desempeñar ese papel son enormes, ya sea como parte de las políticas de descentralización y desconcentración regional, de las tendencias vigentes para funcionar con gobiernos de proximidad, o de las estrategias de desarrollo regional que procuran reducir desequilibrios espaciales, por nombrar algunas de esas oportunidades.

El problema es que las ciudades de tamaño medio enfrentan también retos enormes que les impiden realizar ese potencial. Un diagnóstico actual y prospectivo sin complacencias nos muestra cuáles son esos límites y las posibles soluciones que los propios gobiernos y la cooperación internacional pueden implementar a fin de resolverlos o minimizarlos en el mediano y largo plazo.

## Las ciudades intermedias de hoy

La definición y la demarcación de ciudades es una tarea difícil en general. Clasificar y categorizar ciudades intermedias es todavía más difícil. Ellas se encuentran en el centro del sistema urbano que tiene de por sí problemas para identificar y categorizar los otros dos extremos (Ofori-Amoah, 2007:3). Más aún, la definición de una ciudad intermedia típica no es universal. Cada país tiene su propia definición de áreas urbanas y su propia clasificación de poblaciones urbanas según diferentes categorías.

Si no es posible armonizar una definición de ciudad intermedia desde el punto de vista poblacional tampoco es estrictamente necesario. Es más importante saber que la categoría ciudad *intermedia* depende tanto de su tamaño como de su función. Ciudades de este rango por lo general actúan como centros que armonizan diversos flujos (personas, infraestructura, educación, comunicación) y cumplen una función de intermediación importante en el territorio (Llop, 2008).

Las ciudades intermedias pueden pues ser relativamente pequeñas (100.000 a 500.000 habitantes) o de tamaño medio (500.000 a 1 millón de habitantes). En el sur global, el término *pequeño* invoca por lo general imágenes de lugares con pocos servicios y equipamientos públicos, un bajo nivel de desarrollo de infraestructura y escasas áreas recreativas. Un lugar que usualmente es difícil de localizar en el mapa. Sin duda ese es el caso de muchas ciudades pequeñas de los países en desarrollo. Sin embargo, cuando la ciudad se compara con la población nacional del país y su estructura urbana, y se relaciona con las diversas funciones desempeñadas por el resto de centros urbanos, ciudades como Puerto Nuevo en Benín, Puerto Said en Egipto, Nakuru en Kenia, Campina Grande en Brasil, Viña del Mar en Chile, Haifa en Israel y Cheonan en Korea, todas ellas de tamaño pequeño, aparecen en los contextos nacionales y regionales como ciudades de tamaño y funcionalidad considerable.

Las ciudades intermedias son centros importantes de interacción social, económica y cultural. Son también elementos esenciales en la estructura de ciudades, y juegan un papel central de interfase entre el mundo rural y los otros centros urbanos de mayor jerarquía. Ciudades de este tamaño y funcionalidad

son componentes básicos para promover un desarrollo armónico tanto en las zonas rurales como en la distribución espacial del desarrollo nacional (López Moreno, 2008).

La capacidad funcional de las ciudades intermedias no para ahí. Una gran mayoría de ellas tiene el potencial de contrarrestar el crecimiento metropolitano; promover el desarrollo regional, absorbiendo población y aliviando así la presión sobre las ciudades principales; estimular las economías rurales proporcionando una mejor conexión entre las zonas urbanas y las rurales; y promover una integración espacial regional por medio de una población más dispersa (Asian Urban Information Center of Kobe, 1992).

Los datos poblacionales más recientes nos enseñan que la mitad de la población urbana (52 por ciento) vivía en asentamientos humanos de menos de 500.000 habitantes en 2007, y un 10 por ciento adicional en ciudades entre 500.000 y un millón de habitantes (UNPD, 2008). Sin tener informaciones conclusivas, pues no existe una base de datos global para las poblaciones urbanas de menos de 100.000 habitantes, estimaciones generales nos dicen que aproximadamente cuatro de cada diez habitantes urbanos del planeta residía en ciudades de tamaño intermedio.<sup>5</sup> Estos son datos imprecisos pues combinan diferentes bases de datos, un procedimiento que en términos estadísticos estrictos no se debe hacer, sin embargo las informaciones apuntan tendencias generales que nos ayudan a entender la dimensión e importancia de las ciudades de tamaño medio, las cuales de 1990 a 2000 crecieron más rápido que cualquier otra categoría de ciudad en los países en vías de desarrollo.

En efecto, las ciudades de rango intermedio crecieron a un ritmo anual de 2,7 por ciento, mientras que las ciudades grandes (uno a cinco millones de habitantes) a 2,5 por ciento y las más grandes (cinco millones o más) a 1,8 por ciento en el periodo 1990–2000. En los mismos años el crecimiento de la población urbana del mundo en desarrollo fue de 2,5 por ciento.<sup>6</sup>

África es la región del orbe que se urbaniza más rápido, y las ciudades intermedias siguen esa tendencia. La tasa anual de crecimiento en los años 1990–2000 fue de 3,56 por ciento, mientras que en América Latina y Asia el crecimiento de las ciudades intermedias fue de 2,52 y 2,66 por ciento, respectivamente.<sup>7</sup> El crecimiento tan acelerado de la población Africana en ciudades intermedias puede dar lugar a un cierto engaño ya que sólo un tercio de la población urbana total del continente residía en ciudades de este tamaño en el año 2000, mientras que en Asia vivía el 44 por ciento y en América Latina habitaba uno de cada dos habitantes urbanos en ciudades de ese tamaño; la región con la proporción mayor del mundo.<sup>8</sup>

El porcentaje tan bajo de africanos viviendo en ciudades intermedias explica uno de los rasgos más distintivos de la región: una alta concentración de personas e inversiones en la ciudad más grande, casi siempre la capital del país. Este fenómeno, conocido como *primacía urbana*, caracteriza la urbanización actual del continente, de la misma forma como aconteció con América Latina y el Caribe en las décadas pasadas (UN-HABITAT, 2008b). Sorprende realmente saber que más de la mitad de la población urbana en África viviendo en ciudades de más de 100.000 habitantes residía en ciudades grandes con poblaciones entre uno y cinco millones de habitantes; un número exageradamente alto si se le compara con América Latina (26 por ciento) y con Asia (38 por ciento). Irónicamente, al mismo tiempo, una proporción alta de residentes urbanos vivía en ciudades de menos de 100.000 habitantes, resultado sin duda del mismo fenómeno de primacía que por un lado concentra población en grandes ciudades y dispersa otra en una multitud de pequeños poblados. En esa polaridad las ciudades intermedias africanas captan un número relativamente bajo de habitantes.

El panorama de ciudades medias en Asia es mucho más contrastado. Si bien en términos generales la población viviendo en ciudades intermedias se acerca mucho al promedio de los países en desarrollo, los casos tan peculiares de China e India merecen un comentario especial. En China las ciudades intermedias con poblaciones entre 500.000 a 1 millón de habitantes concentraban a más de un tercio de la población

---

<sup>5</sup>Probablemente dos de cada diez habitantes urbanos vivía en poblados y ciudades de menos de 100.000 habitantes. Estos datos combinan los estudios poblacionales de UN-DESA (2008) y estadísticas del Demographic Yearbook producidas por la División Estadística de las Naciones Unidas (UNDS) alrededor del año 2000. Existen dos diferencias fundamentales en estas bases de datos: (a) el Departamento de Población de las Naciones Unidas (UNPD) utiliza como unidad estadística la aglomeración urbana, mientras que UNSD la ciudad propiamente dicha; (b) los cálculos de UNSD se hacen tomando en cuenta asentamientos humanos de más de 100.000 habitantes, mientras que UN-DESA sólo incluye poblaciones de más de 500.000 habitantes.

<sup>6</sup>Nótese que estos cálculos combinan ciudades que las Naciones Unidas clasifican como pequeñas cuya población es de entre 100.000 a 500.000 habitantes, las cuales tuvieron el mayor ritmo de crecimiento anual si se toman en forma aislada (3 por ciento). Sin embargo a fin de ser congruentes con el concepto avanzado sobre ciudades intermedias decidimos combinarlas con las ciudades intermedias propiamente dichas (500.000 a 1 millón de habitantes) cuyo crecimiento fue de 2,4 por ciento, similar al promedio mundial de crecimiento urbano. Bajo esta lógica consideramos a ciudades pequeñas a aquellas con poblaciones menores a los 100.000 habitantes.

<sup>7</sup>Según UN-HABITAT, las ciudades pequeñas en África crecieron a un 4,16 por ciento y las ciudades intermedias a 3 por ciento, tomando en cuenta la clasificación de la nota precedente.

<sup>8</sup>Un porcentaje importante de la población en América Latina vivía en ciudades de menos de 500.000 habitantes (40 por ciento), el más alto de todas las regiones del mundo.

urbana del país, la proporción más alta de las regiones en vías de desarrollo, mientras que en la India ciudades del mismo rango sólo albergaban al 18 por ciento de los habitantes urbanos en el año 2000.

Curiosamente en la década 1990–2000, el crecimiento urbano en China tuvo lugar en los dos polos: pequeñas y grandes ciudades, las cuales experimentaron la tasa más rápida de crecimiento en el país (3,47 y 3,89 por ciento, respectivamente) y no en las ciudades intermedias, esto a pesar de los esfuerzos por mantener el crecimiento de las ciudades de tamaño medio a través de la reforma del registro de familias (Hukou) que buscaba asentar a las poblaciones flotantes, el cual aparentemente no ha dado los resultados esperados (W. L. Wang citado por Zhu, 2003). Una tendencia diametralmente opuesta se observa en la India donde las ciudades intermedias crecen más rápido que cualquier otro tipo de ciudad en el país, tal vez como una forma natural o regulada para compensar tan bajo nivel de ocupación en este tipo de ciudades.

### El futuro de las ciudades intermedias (ventajas y oportunidades)

Una tendencia actual clara es que el crecimiento urbano se reduce en casi todos los rincones del mundo. Los signos de descenso empezaron a mediados de los 90, cuando la tasa media anual de cambio poblacional pasó de 3,17 por ciento a 2,93 por ciento a finales del año 2000 en promedio para las regiones menos desarrolladas. Se estima que para el horizonte 2030 el ritmo de crecimiento se habrá reducido considerablemente hasta llegar a 1,88 por ciento (UNPD, 2007). Por supuesto el ritmo y los niveles de descenso serán muy asimétricos en las diferentes regiones: 2,8 por ciento en África, 1,76 por ciento en Asia y 1 por ciento en América Latina en el año 2030.

Las ciudades medias no son ajenas a estas tendencias y con toda certeza sufrirán también descensos similares, como los análisis de trayectorias lo demuestran. De acuerdo con extrapolaciones simples, ciudades de este tamaño en los países en desarrollo pasarán de una tasa de crecimiento anual de 2,7 por ciento en el año 2000 a 1,5 por ciento en 2030.

África seguirá manteniendo el ritmo más rápido de crecimiento mundial de ciudades intermedias con una tasa cercana al 2,52 por ciento; para ese entonces el continente será más urbano que rural, habiendo alcanzado su transición urbana precisamente en el año 2030. Las ciudades de tamaño medio de Asia crecerán para ese entonces a sólo 1,5 por ciento y el continente será mayoritariamente urbano en 2025. América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del sur global con un 80 por ciento de la población total viviendo en centros urbanos; se estima que las ciudades medias crecerán a un ritmo anual de 0,5 por ciento en el 2030, cuando la región sea un 85 por ciento urbana.

A pesar de que las ciudades medias seguirán creciendo más rápido que otro tipo de ciudades en el mundo en desarrollo es interesante constatar que la proporción de habitantes viviendo en ciudades de menos de un millón de habitantes se irá gradualmente reduciendo de 68 por ciento en 1975 a 62 por ciento en el año 2007 y cerca de 60 por ciento en 2025.<sup>9</sup> Estos cambios se deben a dos fenómenos interconectados. El primero es que algunas ciudades en el sur global, particularmente las de talla media, han empezado a perder población y es muy probable que esta tendencia se haga cada vez más dominante en los próximos veinte años. El segundo es que varias ciudades intermedias crecen rápido y se convierten en mega y meta-ciudades en una tendencia pausada pero progresiva que llevará la proporción de habitantes en el mundo en desarrollo viviendo en las grandes ciudades pasar de 8,3 por ciento en el año 2007 a 9,6 por ciento en el año 2025 para las megápolis de más de diez millones de habitantes y 6,9 por ciento a 7,5 por ciento para las megaciudades de más de cinco millones de habitantes en los mismos años.

Los cambios del futuro en el tamaño y funcionalidad de las ciudades serán cada vez más dictados por el crecimiento urbano, pero también por la contracción de las ciudades. Estos procesos aparentemente diferentes son en realidad las dos caras de la misma moneda (Martínez Fernández & Wu, 2007). Las ciudades experimentan al mismo tiempo auge y disminución (y en ocasiones hasta decadencia) como parte de ciclos urbanos que es necesario entender para poder responder a ellos. El *Informe Mundial de las Ciudades 2008* pone de relieve que mientras un poco más de la mitad de los centros urbanos del sur global crecieron a un ritmo rápido (UN-HABITAT, 2008a),<sup>10</sup> aproximadamente el 10 por ciento experimentó la pérdida de población. Tal vez esta proporción para algunos sea más bien insignificante, pero creemos que ella es el preludio de una nueva tendencia urbana, la cual, si continúa, como es muy probable, marcará una discontinuidad mayor no sólo en el crecimiento demográfico y el desarrollo urbano, sino también en el ejercicio de la planeación que en el futuro deberá contemplar y responder al crecimiento acelerado de algunos centros, al mismo tiempo que deberá anticipar y prever el declive poblacional de otros.

<sup>9</sup>En 1975 el 11 por ciento de la población vivía en ciudades de entre 500.000 y un millón de habitantes y el 57 por ciento en ciudades de menos de 500.000 habitantes. Se estima que para 2025 la distribución de la población en el mismo rango de ciudades se habrá reducido a 8,5 y 51,3 por ciento, respectivamente (UN-DESA, 2008).

<sup>10</sup>Estudios muestran que el 17 por ciento de la población mundial urbana incrementó a un ritmo de crecimiento bastante acelerado de más de 4 por ciento y otro 36 por ciento creció a un ritmo rápido de entre 2 y 4 por ciento.

Es muy probable que en el futuro ciertos cambios en el uso de recursos y tecnología puedan alterar la definición del tamaño óptimo y la funcionalidad más adecuada para las ciudades medias. En los próximos veinte años las ciudades intermedias más eficaces jugarán un papel crítico en la descentralización de los servicios públicos, en la provisión de una variedad de bienes de consumo familiar y en la creación de pequeñas y medianas empresas intensivas en mano de obra que generarán empleos y contribuirán de esa manera a reducir los problemas relacionados con la fuerte concentración de la población en las grandes aglomeraciones urbanas.

Sin embargo, el futuro de las ciudades intermedias tiene mucho que ver con el estadio de desarrollo de los países y regiones, la diversificación del sistema urbano, el nivel de descentralización y desconcentración de los estados, el crecimiento poblacional de los diferentes centros urbanos y el dinamismo económico de algunas regiones y ciudades.

En América Latina y el Caribe las ciudades intermedias concentrarán una proporción significativa y creciente de la población por lo que serán claves para el futuro urbano y el desarrollo de la región (Rodríguez, 2007). Un escenario de desarrollo muy plausible es que ciudades de este tamaño seguirán contribuyendo a diversificar el sistema urbano y de esta manera coadyuvarán a reducir la primacía urbana de varios países de la región. Es muy probable también que las ciudades intermedias sigan expandiendo la cobertura de los sistemas de educación y salud, mejorando los indicadores de calidad de vida. Numerosas ciudades intermedias verán mejoras substanciales en sus sistemas de transporte y en el sector de las telecomunicaciones, como resultado de crecientes inversiones públicas y privadas y como parte de las políticas de descentralización y desarrollo regional. Otras ciudades, particularmente en América Central y algunos países del Caribe, reflejarán enormes disparidades en los niveles de desarrollo entre ciudades y regiones, con una estructura piramidal que seguirá manteniendo relaciones muy pobres entre las ciudades del mismo nivel jerárquico. Estos desequilibrios en la estructura espacial serán un impedimento a la expansión económica regional y al desarrollo social.

En el África Subsahariana el futuro de las ciudades intermedias es más sombrío: conflictos, desastres, movimientos forzados de la población provocados por sequías, hambrunas, pugnas étnicas y guerras de diferentes intensidades, aunado a un crecimiento económico bastante errático, harán difícil que estas ciudades jueguen un papel importante en la promoción de desarrollo socio-económico a causa de una pobre acumulación de tecnología y la ausencia de economías de escala e infraestructuras adecuadas.

Las condiciones tan pobres de muchas de las ciudades intermedias (equiparables a pequeños poblados en lo que a infraestructura y desarrollo se refiere) seguirán siendo la expresión de un centralismo exacerbado y una gobernabilidad deficiente que continuará produciendo marcadas asimetrías en el desarrollo regional, que no sólo distorsionarán la economía, sino que también impedirán una mejor integración política. Es muy probable que en los próximos 20 o 25 años las tendencias de primacía urbana se continúen, con la emergencia azarosa de un número limitado de ciudades medias más vibrantes y dinámicas.

En marcado contraste, las ciudades intermedias del Norte de África, junto con otras ciudades de rango similar en Sudáfrica y Namibia —países en una transición urbana relativamente avanzada y con niveles intermediarios de desarrollo<sup>11</sup>— seguirán jugando un papel importante en el proceso de desarrollo regional, proporcionando nuevas oportunidades económicas para personas en busca de una mayor movilidad social. Es un supuesto muy plausible que estas ciudades funcionarán en el futuro como centros de transformación social, absorbiendo emigrantes rurales que de otro modo podrían dirigirse a los centros urbanos más grandes, y ofreciendo mejores condiciones a los propios habitantes gracias a sus ventajas comparativas y economías de escala que permiten una concentración de niveles básicos e intermedios de salud y educación. Las ciudades intermedias de estos países podrán funcionar cada vez más eficientemente como centros sub-regionales administrativos y de servicios, apoyando procesos de descentralización que hagan más accesibles facilidades e instalaciones no sólo para sus propios residentes urbanos, sino también para los habitantes rurales del interior.

En Asia el futuro de las ciudades intermedias es muy contrastado. La región es tan basta y heterogénea que desafía cualquier generalización: en ella residen las mayores y más ricas economías y también una de las más pobres. Quizá la característica más importante del proceso de urbanización en Asia sea la emergencia de megaciudades y el crecimiento metropolitano. En 2000, la región contenía 227 ciudades de más de un millón de habitantes y 21 ciudades con poblaciones de más de cinco millones de personas. De cada 10 megaciudades localizadas en el sur global, más de 7 son asiáticas (UN-HABITAT, 2008b).

Ante este fenómeno de *metropolitanización* el futuro de las ciudades intermedias asiáticas se presenta con cierta claridad: ellas deberán contrarrestar el crecimiento de las grandes ciudades haciendo el mejor uso posible del gran potencial que tienen, sirviendo como motores del desarrollo regional económico y social. Las estrategias que se puedan utilizar para ese fin, así como para redistribuir las poblaciones en

---

<sup>11</sup>Con excepción de Namibia que se encuentra al mismo nivel urbano que el promedio regional (35 por ciento).

forma más armónica, variarán en función de las características políticas de los países y sus niveles de desarrollo.

En los países donde la primacía urbana es todavía la tendencia principal de desarrollo como es el caso de Filipinas, Tailandia, Indonesia, entre varias otras naciones, el papel de las ciudades intermedias apuntará a interceptar los flujos migratorios que van del campo y de las ciudades pequeñas a las grandes metrópolis. En las naciones más industrializadas como Corea del Sur y la India, es muy probable que las ciudades de rango mediano funcionen como instrumentos para reducir desequilibrios regionales y mejorar las desigualdades de ingreso. Análisis de tendencias muestran que estas ciudades podrán crear en el futuro centros de investigación y desarrollo para innovaciones agrícolas y tecnológicas adecuados a la región. En los países menos industrializados, como Vietnam, Bangladesh y Filipinas, el avenir de las ciudades intermedias se percibe más como un puente que sirva a promover el crecimiento de las industrias rurales basadas en la transformación de productos agrícolas para la exportación.

El porvenir de las ciudades intermedias en China merece un comentario aparte: de las 125 ciudades de este rango que surgieron entre 1990 y 2000 en todo el continente, 119 fueron de este país (UN-HABITAT, 2008b). Si tomamos en cuenta que la mayoría de las ciudades intermedias chinas tienen una buena base industrial y comercial y sistemas eficientes de transporte, es de esperarse que en el futuro estas ciudades jueguen un papel más prominente en la organización de actividades económicas, el desarrollo de la producción y la reducción de desequilibrios regionales y la promoción de la integración regional.

Los cambios y continuidades sobre el futuro de las ciudades medias ignoran la posibilidad de choques adversos mayores como desastres naturales, revoluciones políticas y conflictos militares que en el caso que acontecieran sacarían a algunos países de su camino de desarrollo. No es ciertamente improbable tampoco que efectos devastadores provocados por el cambio climático o una nueva pandemia pudieran influenciar estas proyecciones. Por ejemplo, en las ciudades del Sureste asiático altamente pobladas y densas puede iniciarse una pandemia global como SARS o HPAI (NIC, 2008), con efectos devastadores sobre todo en las ciudades medias con menos capacidades de detección y respuestas médicas adecuadas.

## 2. Ciudades más divididas: un futuro esperado (los retos de la pobreza urbana)

### Urbanización, desarrollo y pobreza

El vínculo entre urbanización y desarrollo humano es tan fuerte que no debería ser más disputado. Los países más urbanizados tienen casi siempre los ingresos más altos, las economías más estables, las instituciones más fuertes y están mejor preparados para resistir los choques y la volatilidad de la economía mundial.

Tanto en los países en vías de desarrollo como los desarrollados las ciudades generan una parte significativa del Producto Interno Bruto y la riqueza nacional, crean oportunidades de desarrollo, empleos e inversiones. Sin embargo, la evidencia muestra también que a pesar de ese potencial muchas ciudades generan riquezas con extrema desigualdad, diferentes formas de exclusión y marginalización y serios problemas ambientales.

Las ciudades son en ese sentido lo mejor y lo peor de la humanidad. Ellas son la manifestación de la historia, la cultura, la tecnología, la creatividad y el progreso, pero también el lugar donde residen los peores males de la sociedad: el crimen, la violencia, la privación y la indigencia.

Nunca antes en la historia de la humanidad tanta gente fue sacada de la extrema pobreza en un periodo tan corto. Se calcula que más de 500 millones de personas escaparon de este flagelo en los últimos treinta años, lo que equivale a la población total de Europa, muchos de ellos viviendo en zonas rurales. No sólo eso, tendencias actuales sugieren que un contingente enorme de personas pasará a formar parte de la clase media mundial que se elevará de 440 millones a 1.200 millones, o de 7,6 por ciento a 16,1 por ciento (NIC, 2008).

Sin embargo, resulta curioso y un poco contradictorio que mientras la pobreza global se reduce, la pobreza en los centros urbanos del mundo crece año con año. De acuerdo con el Banco Mundial en 1993 había 683 millones de gentes viviendo abajo de la línea de pobreza (1,5 dólares por día), número que en el año 2002 se incrementó a 745 millones (Ravailon, Chen & Sangraula, 2007).

América Latina, el Sureste asiático y el África Subsahariana tienen el problema más grande de urbanización de la pobreza. Se estima que muchos de estos pobres lo seguirán siendo y algunos de ellos incluso todavía más en el futuro.

Hoy día alrededor de mil millones de personas de la población mundial vive en la pobreza, lo que representa alrededor de un tercio de los habitantes urbanos del orbe (2005). Si las cosas siguen como

están en las ciudades, es decir, si una gran mayoría de países continúa ignorando la pobreza urbana,<sup>12</sup> tratando las zonas pobres informales como *zonas de silencio* en términos de conocimiento, opinión y discusión sobre política urbana, es muy probable que el número de habitantes viviendo en estas zonas deprimidas y carentes se siga incrementando. Análisis de tendencias nos indican que el número de pobres urbanos viviendo en *favelas*, *bidonvilles*, *mudun safi*, *slums*, tugurios —y otros varios nombres como se conoce la informalidad y la pobreza en estas zonas urbanas definidas—, pasará de 900 millones en 1990 a casi 1.000 millones en 2005 y cerca de 1.200 millones en 2020 (UN-HABITAT, 2005). Hoy día a uno de cada tres habitantes urbanos del mundo se les consideran moradores de tugurios en cualquiera de las versiones y nombres que estos asentamientos pobres informales reciben en las diferentes partes del mundo en desarrollo.

La incidencia mayor de habitantes pobres urbanos se encuentra en el África Subsahariana donde seis de cada diez residentes urbanos vivía en tugurios en el año 2005, seguida por el continente asiático con cuatro habitantes de cada diez viviendo en estas zonas pobres informales, y finalmente América Latina y el Caribe, la región con la menor incidencia en el mundo en desarrollo, con un tercio de su población urbana viviendo en estos asentamientos precarios.

## La cara de la pobreza urbana hoy y mañana

La urbanización es una de las fuerzas más poderosas e irreversibles en el mundo. Sin embargo, aún es común escuchar a decisores públicos, funcionarios medios, consultores e incluso académicos declarar que el crecimiento de las ciudades puede ser detenido si se crean las condiciones necesarias en las zonas rurales para que los campesinos permanezcan ahí. Esta percepción se basa en la premisa que las ciudades crecen saturadas de inmigrantes del campo. No obstante, nuevos datos nos enseñan que la realidad es otra; salvo algunas excepciones como en Bangladesh, China y Vietnam, entre algunos otros países, la migración del campo a la ciudad ya no representa como en el pasado el factor más importante de crecimiento urbano (hoy día se estima que cuenta por alrededor del 25 por ciento), mientras que el crecimiento natural de la población es el constituyente más significativo del crecimiento de los centros urbanos (cerca del 50 por ciento) y la reclasificación de áreas rurales a áreas urbanas representa un factor tan significativo como la migración rural (el restante 25 por ciento).

En muchas partes del sur global, la urbanización no genera riqueza y desarrollo como se espera, y por el contrario agita una bandera roja alertando sobre el número creciente y desproporcionado de pobres urbanos que nacen en la ciudad o llegan a ella. La bandera nos dice de gente que vive sin agua y saneamiento adecuado en casas sin condiciones mínimas de habitabilidad y con posibilidades de que el techo y las paredes se les caigan encima en cualquier momento. Nos dice también de gente que vive sin la comida necesaria en sus hogares ni los recursos para conseguirla. Nos habla de barrios enteros sin calles ni accesos apropiados y sin servicios de salud y educación que permitan vivir una vida digna. Nos habla de muchas otras cosas que los habitantes más acomodados de la misma ciudad dan casi siempre por un hecho. La urbanización agita banderas rojas y a pesar de eso para muchos individuos e instituciones la pobreza y la marginalización son cosas que pasan en el campo.

Sin necesidad de discutir en este documento cuáles son los criterios, indicadores y parámetros de medición de pobreza urbana más adecuados, es posible constatar que en un barrio pobre en Filipinas, México, India o Kenia, la cara de la pobreza tiene rasgos similares que solo varían en niveles de privación e intensidad (López Moreno, 2002), caracterizados entre otras cosas por:

- Grandes y crecientes déficit en el suministro de servicios básicos para los residentes urbanos, debido a que la demanda supera con mucho la capacidad institucional y los recursos financieros existentes.
- Empeoramiento del estado de la vivienda y la seguridad en la tenencia, lo que resulta en un hacinamiento severo, personas sin hogar y desalojos forzados.
- Aumento en la vulnerabilidad de las familias debido a problemas de salud generados por condiciones ambientales pobres, desastres naturales y choques ambientales.
- Carencia de un ingreso regular y empleo, falta de activos productivos (tal como tierra y vivienda) y acceso limitado a redes de seguridad social.
- Aumento de la desigualdad intra-urbana, lo que se manifiesta por una clara segregación residencial, una creciente violencia e intranquilidad social que impacta sobre todo a las mujeres, los jóvenes y los niños.

---

<sup>12</sup>Una gran mayoría de países y agencias de desarrollo continúa creyendo que la pobreza es un fenómeno rural. Los Bancos de Desarrollo destinaron más del 70 por ciento de los recursos a combatir la pobreza en el campo y el resto de sus portafolios financieros se concentró en las ciudades.

- Falta de participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones y en la implementación de actividades públicas o privadas que acontecen en sus barrios.
- Falta de poder político y poco reconocimiento de la dignidad y el respeto.

Estas características son una manifestación de la ciudad dividida. Ciudades que se componen de dos o más partes sin que la parte rica se parezca en nada o casi nada a la parte pobre, a pesar de que los habitantes de una u otra parte no son diferentes. Ciudades divididas no sólo en pobreza, sino también en las consecuencias de ella como son: incidencia de enfermedades; número de niños que se mueren por enfermedades curables; años que vivirán los ricos y los pobres en la misma ciudad; empleos que podrán obtener; etc. La ciudad dividida es la cara de la injusticia y el síntoma de una infuncionalidad sistémica. Es una parte de la historia sin resolver que a gritos nos dice cuál es el futuro que es necesario atender.

Las tendencias sobre la posible evolución de la informalidad y la pobreza están sujetas a demasiadas incertidumbres. Sin embargo, proyecciones simples sugieren que la proporción de habitantes informales se mantendrá alrededor de un tercio de la población urbana mundial para el horizonte 2020; es decir, 1.200 millones de habitantes vivirán en barrios pobres. Esto quiere decir que miles y miles de familias morarán en casas-habitación que no son realmente habitables, con servicios mínimos o de plano sin ellos y con ingresos que no les permite vivir la vida simple y digna que quisieran. Barrios pobres es pues una expresión demasiado noble para describir formas de privación y carencias que cuentan miles de historias diferentes de personas que están malmetidas a la vida.

En algunas regiones del mundo en desarrollo el proceso de urbanización se ha convertido virtualmente en sinónimo de crecimiento informal. En el África Subsahariana, el Sur de Asia y Asia Occidental, el crecimiento urbano en los últimos quince años se ha hecho en una triste consonancia con el crecimiento de tugurios.

Si en el futuro los gobiernos de estas regiones no toman acciones drásticas para mejorar la situación, proyecciones lineares de tendencias actuales sugieren que en el África urbana Subsahariana habrá alrededor de 373 millones de personas viviendo en asentamientos informales y tan sólo 228 millones de personas residirán en los barrios y colonias dotados de servicios y con viviendas adecuadas en el año 2030 (UN-HABITAT, 2008a). En el Sur de Asia la tasa anual de crecimiento urbano para los próximos veinte años será muy similar al crecimiento informal estimado en 2,2 por ciento, mientras que en Asia Occidental habrá cerca de 55 millones de residentes urbanos viviendo en barrios marginales, lo que equivaldrá a uno de cada cinco habitantes, una proporción similar a la que existe hoy (UN-HABITAT, 2005).<sup>13</sup>

En algunas ciudades del mundo los barrios marginales serán zonas aisladas que albergarán pobres y familias destituidas en espacios físicamente contenidos. En otros centros urbanos, particularmente en África Subsahariana y el Sur de Asia, los barrios serán de hecho *ciudades marginales* donde la mayoría de la población vivirá con carencias, e incluso los no-pobres serán afectados por condiciones ambientales difíciles.

Contrariamente a lo que se piensa, los habitantes en barrios marginales no viven necesariamente en las capitales y las grandes ciudades, UN-HABITAT ha puesto de manifiesto que en los centros urbanos de tamaño intermedio vive un número creciente de personas pobres muchos de ellos con un nivel e intensidad de privaciones mucho mayor que el de las grandes ciudades. De acuerdo con un estudio reciente realizado en 50 países, en 17 de ellos (35 por ciento) la incidencia de pobreza urbana es alta en las ciudades pequeñas y relativamente baja en las grandes ciudades, mientras que en 11 países (22 por ciento) la incidencia de pobreza es similar en centros urbanos grandes y pequeños (López Moreno & Mboup, 2008). Proyecciones sugieren que en las ciudades intermedias la intensidad de la pobreza será igual o mayor que en las grandes ciudades.

## Hacia una ciudad más compacta y sostenible — urbanización sin pobreza (ventajas y oportunidades)

Hoy día los pobres urbanos se urbanizan más rápido que el resto de la población. Escenarios focalizados en los pobres anticipan que muy probablemente la mitad de los cerca de mil millones de personas que viven con privaciones y diferentes tipos de carencias en el mundo seguirán siendo pobres toda su vida y acabarán por transferir su estatuto de pobreza a sus hijos (Out sight s, 2004).

Sin embargo estas tendencias no tienen necesariamente que ser así. Hay signos de cambio en algunas ciudades y países que dan pie a un cierto optimismo. En los próximos cincuenta años, Brasil, Rusia, India y China —las economías de los países llamados BRIC que representan hoy el 42 por ciento de la población del mundo— podrán constituirse en una de las fuerzas mayores de la economía mundial (Hawkswo r t h

<sup>13</sup>En el Occidente de Asia la tasa de crecimiento urbano y la del crecimiento de la informalidad en el período 2000-2005 son muy similares, estimadas a 2,7 y 2,9 por ciento, respectivamente.

& Cookson, 2008). De acuerdo con proyecciones de largo plazo el Producto Interno Bruto de los BRIC aventajará al Grupo de los 7 en 2040 (G7, constituido por los Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá), aunque revisiones recientes, si bien sujetas a demasiadas incertidumbres, sugieren que esto acontecerá en 2032.

De acuerdo con las proyecciones económicas más actualizadas basadas en un escenario de crecimiento económico sostenido, China rebasará a los Estados Unidos de Norteamérica como la economía más grande del mundo en el año 2025 (PricewaterhouseCoopers, 2006); India será para ese entonces el país más poblado del mundo y gracias a ese bono demográfico e importantes esfuerzos en la formación de capital humano, se estima que para el año 2015 tenga un ritmo de crecimiento más rápido que China y para el año 2050 se convierta en la tercera economía más grande del mundo; Brasil será el país latinoamericano que crezca más rápido con una tecnología de punta en ciertas áreas, recursos energéticos abundantes y un sistema estable de gobierno, lo que le permitirá superar a Italia, Francia, Inglaterra y Alemania entre los años 2025 y 2035, para desarrollar una economía similar a la de Japón en 2050 (Wilson & Purushothaman, 2003); Rusia continuará utilizando sus recursos energéticos como palanca para aumentar su influencia mundial, estimándose que para 2050 el país tenga el PIB per capita más elevado del grupo de los BRIC y una economía cuyo tamaño sea equiparable con la de los G6.

Si las cosas van bien en estos países, es decir, si los BRIC mantienen políticas y desarrollan instituciones que apoyen el crecimiento económico, crean condiciones para generar mejores niveles educativos, e instauran políticas favorables a los pobres, es muy probable que la pobreza pueda reducirse en forma significativa en los próximos veinte años.

Es verdad que hay diversos factores ya sea políticos, económicos, ambientales u otros que pueden configurar eventos diferentes y alterar las proyecciones. Por ejemplo, la amenaza del descenso significativo de la población en edad de trabajar y el rápido envejecimiento de la población en general (Rusia y China), conflictos energéticos (Rusia, India y China), problemas de desarrollo de infraestructura, crimen y corrupción (Rusia, Brasil), dificultades para mantener una cohesión política nacional (Rusia y China), problemas para reducir asimetrías regionales con posibles conflictos étnicos y sociales y la aparición de movimientos insurgentes regionales (India), etc. (NIC, 2008).

Sin subestimar la importancia de estas amenazas y desafíos, es posible creer que los líderes de estos países sabrán organizar las respuestas institucionales adecuadas, creando una mayor estabilidad, estableciendo instituciones más fuertes, mejorando los niveles de instrucción y desarrollando y manteniendo los marcos institucionales, políticos y económicos necesarios para crecer.

En este escenario de desarrollo sostenido, mayores niveles de riqueza y mejores ingresos en los BRIC permitirán que se pueda invertir masivamente en servicios básicos e infraestructuras; que se puedan mejorar los sistemas de educación y salud pública haciéndolos más sólidos; que se puedan apoyar innovaciones tecnológicas y asegurar que éstas se apliquen a todos los niveles; etc. El progreso en estas áreas se verá acompañado por el fortalecimiento de las instituciones y de los mecanismos de gobernabilidad, lo que coadyuvará a que los beneficios del desarrollo puedan ser llevados a las regiones más deprimidas, los grupos sociales más excluidos y las minorías étnicas olvidadas o desatendidas. Un impulso económico de esta magnitud con resultados sociales y políticos claros generará empleos, contribuirá a expandir los mercados domésticos, creará oportunidades; en pocas palabras, traerá bienestar a los habitantes y reducirá la pobreza.

No sólo eso; es muy probable que los BRIC no sólo influyan con sus políticas y acciones en los pobres de sus propios países, sino que también lo hagan en forma global. La inversión de China y la India en el África Subsahariana y en Asia Central se revela ya como un factor importante de desarrollo de infraestructura del transporte y de vivienda. China por sí sola ha igualado las grandes organizaciones internacionales y los países donantes occidentales en África con una inversión estimada en alrededor de 8.000 millones de dólares americanos (Cilliers, 2008), con cerca de 600 a 700 mil trabajadores semicualificados repartidos en varias naciones africanas. La Organización de Cooperación de Shangai podrá emerger en el futuro como un mecanismo central para fortalecer la cooperación económica en el sector energético extendido su área de influencia más allá de la región euroasiática y probablemente en otras áreas de desarrollo humano.

Un gran potencial de desarrollo económico existe también en los países llamados BRIC+3: México, Indonesia y Turquía (E7, países emergentes) cuyas poblaciones en edad de trabajar seguirán teniendo un crecimiento positivo hasta mediados del siglo, con la posibilidad de expandir sus mercados domésticos si hay cambios positivos en la formación de capital humano. Estos países podrán ser para 2050 más grandes que el G7 actual a condición que resuelvan problemas serios de gobernabilidad y violencia y puedan establecer y sostener un marco legal e institucional conducente a un desarrollo económico con equidad.

Otros países no BRIC podrán registrar cambios positivos en el futuro si inician hoy las reformas económicas, sociales y políticas necesarias para romper con tendencias pasadas y actuales que si siguieran

como están no anunciarían buenas nuevas. Los países de América Latina y el Caribe deberán embarcarse en un programa de formación de capital humano, encontrando medios creativos y sostenibles para proporcionar acceso a la educación superior, mediante la canalización de inversiones y ahorro por parte de los sectores privado y social y una participación creciente del sector público. Deberán también introducir reformas tributarias, diseñar políticas anticíclicas y programas sociales innovadores (Burdman, 2004). Los países africanos deberán encontrar fórmulas para utilizar su crecimiento poblacional (que es el más rápido del mundo) para impulsar su crecimiento económico. Deberán también diversificar su economía y utilizar la tecnología de una manera más productiva<sup>14</sup> y mejorar sus sistemas de gobernabilidad para gestionar mejor sus recursos naturales.

Estas ventajas y oportunidades para generar una mayor prosperidad económica generan optimismo, a condición de que se atiendan la pobreza y la desigualdad al mismo tiempo que los países crezcan económicamente. En su reciente estudio sobre el estado de las ciudades del mundo UN-HABITAT muestra que es posible reducir los niveles de desigualdad urbana mientras se disfruta de un crecimiento económico positivo. Países tan variados como Indonesia, Irán, Malasia o Ruanda nos enseñan que las desigualdades económicas no son necesariamente una consecuencia del desarrollo económico, y por el contrario la reducción de estas desigualdades resulta ser una buena estrategia de crecimiento económico.<sup>15</sup>

Hay también, por otra parte, indicios promisorios de una nueva tendencia que apunta a revisar el concepto de desarrollo y a redefinir prioridades en la noción de crecimiento. Es ya una corriente clara de cambio como el concepto de *bienestar* es paulatinamente ampliado más allá de la noción reductora de prosperidad económica. Otros términos como felicidad, bienestar subjetivo o bienestar social tomarán más importancia no sólo en el discurso político, sino también en la manera de entender y medir el desarrollo de las sociedades. Iniciativas igualmente importantes que toman como centro al ser humano tendrán cada vez más cabida en las políticas de cooperación internacional como la noción de *seguridad humana* entendida como una forma de proteger a las personas de amenazas críticas y generalizadas a la vida humana, sus medios de subsistencia y dignidad (Japan, 2007).

Es muy probable en ese sentido que se establezcan vínculos más estrechos entre esas nociones y otras como desigualdad, vulnerabilidad e inseguridad, acompañadas por políticas públicas con nuevos criterios en términos de costo-beneficio e impacto de programas. Sin embargo, un futuro así de simple con tendencias tan claras y directas parece demasiado bueno para ser verdadero. La posibilidad de reducir la pobreza y construir ciudades más compactas y sostenibles, con una geografía humana hecha de esperanza, solidaridad y dignidad requerirá tal vez primero que las diferencias se hagan más evidentes, los riesgos mayores y los costos sociales y económicos más altos; es decir, que haya más conflictos, agitación social y sobre todo una mayor percepción tanto para ricos como pobres de lo difícil, costoso, incómodo y perturbador que es vivir con semejantes asimetrías sociales y económicas.

El imperativo de luchar contra la pobreza no resultará pues sólo de un planteamiento a la conciencia moral, sino también y sobre todo como parte de un hecho fundamental para sostener el proceso de globalización y como un requisito esencial para mantener la estabilidad social. Es decir, es muy probable que las mudanzas en los comportamientos sociales éticos obedezcan más a cambios paulatinos que a avances sociales revolucionarios. Sin embargo, aún a pesar de que estos cambios sean promovidos por otros intereses no estrictamente éticos, es probable que ellos influyan en el desarrollo de un nuevo *ethos* que tal vez tenga la fuerza de promover un nuevo pacto social donde las conductas individuales, sociales y corporativas se centren más en el ser humano. Algunas tendencias identificadas apuntan a una revisión del papel que juega la filantropía en el mundo, no sólo la parte más mediática de las celebridades, sino también las fundaciones y algunas corporaciones que responden ya a su compromisos de responsabilidad social corporativa.

Es también muy factible que actores no estatales tales como las redes ciudadanas y las asociaciones de diferentes colectivos sociales continuarán a actuar a nivel global, regional o nacional demandando cambios sociales a través de medios no violentos en cuestiones tales como la desigualdad, la pobreza, la justicia social o el cambio climático, entre otros. Estas movilizaciones sociales alentarán la camaradería y el espíritu asociativo en pos de la igualdad de oportunidades. Es también muy plausible que nazca un número mayor de coaliciones locales en diversas ciudades, operando en ámbitos particulares vinculados a sus propias agendas, donde la confianza, el sentido de comunidad, la identidad urbana y otras formas de capital social despierten un interés genuino por resolver problemas de la propia comunidad.

<sup>14</sup>Hoy día el uso del teléfono celular se ha cuadruplicado en el continente y junto con Internet tienen ambos la tasa de crecimiento más rápida del mundo, con un mercado en expansión que es dos veces más rápido que el mercado asiático, incluyendo China (Cilliers, 2008).

<sup>15</sup>El análisis se llevó a cabo en 28 países que exhibieron crecimiento económico positivo a partir de los años 80 hasta mediados de 2005. En 43 por ciento de los casos el crecimiento se acompañó de un incremento en la desigualdad del ingreso (medido usando el coeficiente de Gini); sin embargo, el 46 por ciento de los países de la muestra lograron reducir las desigualdades en el ingreso (UN-HABITAT, 2008a).

Probablemente en esa corriente de cambio los políticos, la comunidad internacional y otros actores podrían seguir un proceso de transformación similar: «la marea sube y levanta todos los barcos». No obstante, un cambio de esta naturaleza conlleva una nueva actitud política donde compañías, corporaciones, individuos, incluso ciudades completas, adopten y usen la declaración de derechos humanos, extendiéndola al uso y disfrute de recursos naturales, derechos a la salud, e incluso el derecho a acceder al capital (Out sight s, 2004). De no ser así el crecimiento económico en el mundo de los BRIC y otros países podría convertirse en un juego de suma cero sin ventajas claras en términos de desarrollo social más integral.

### 3. La fragmentación de la utopía (tendencias socio-culturales)

#### La ciudad: el espacio social y físico de la confrontación

Probablemente una de las tendencias socioculturales más significativas que representa al mismo tiempo una continuidad, pero con un cierto cambio cualitativo de escala, es la *ciudad dividida*; es decir, la partición física y espacial de las ciudades de los países en vías de desarrollo. En efecto, para un número cada vez mayor de habitantes urbanos la ciudad se convertirá cada vez más en una «muralla sin puentes levadizos», como Albert Camus describió a la pobreza (Camus, 2006!:128). Generaciones de familias pobres seguirán viviendo una movilidad social congelada, sin oportunidad real para escalar la pirámide social a no ser que recurran al crimen o a otras formas de ilegalidad. Mientras que un número cada vez más reducido de habitantes ricos y de clase media optarán por vivir protegidos en «murallas con entradas y salidas controladas» ya sea en suburbios fortificados, barrios cerrados y urbanizaciones privadas.

Una lista larga de ciudades que se extiende por varias latitudes del sur del globo continuará sufriendo una constante fragmentación y mutilación de su espacio por diferentes grupos sociales con tendencias a la auto-gestión, la exclusión y la separación. Barrios autónomos y espacios diferenciados nacerán constantemente de esa dinámica: *no-go areas* cooptadas por criminales y bandas de delincuentes (Río de Janeiro, São Paulo, Ciudad de México); *comunidades cerradas* creadas por grupos sociales pudientes (la mayoría de las ciudades en América Latina, África del Sur, etc.); nuevas formas de feudalismo en espacios financieros y de negocios claramente delimitados; áreas de marginalidad y pobreza en los barrios periféricos (tugurios, *slums*, *bidonvilles*) y en ciertos barrios centrales históricos (*cortiços*, *quarters*, vecindades).

El cambio social y político más elocuente de la ciudad escindida quizá sea la fragmentación misma de la utopía como un sueño de unión. El viejo anhelo de construir una sociedad más homogénea que se transformó más tarde en un proyecto de una ciudad heterogénea, plural e igualitaria, va a trastocarse dramáticamente de tal forma que llegue a constituirse en una certidumbre crítica de cambio en los años venideros, por medio de la fragmentación o el desmembramiento de la utopía como un ideal comunitario.

En el futuro habrá dos utopías: una, la de las clases pudientes que aspiran a vivir separadas del resto de la ciudad en sus propios espacios, su propia seguridad, su propio medio ambiente y sus propios valores; la otra, la utopía de los pobres que no aspiran a arreglar la vida sino resistir a ella. Contrario al viejo adagio inglés «los pobres no estarán más con nosotros» y sin que exista la posibilidad de una mezcla entre pobres y ricos, algunos valores (o conceptos) como la libertad, el progreso, la civilización y el desarrollo no podrán entenderse como uno solo. El choque de la utopía y la realidad impedirá conocer cuál es el rostro real de la igualdad y en tal escenario no es difícil predecir disturbios sociales que la crisis financiera global exacerbará, acrecentando las posibilidades de crisis nacionales o locales debido sobre todo al crecimiento del desempleo, la inflación y otros efectos económicos negativos que afectarán la economía doméstica generando más inestabilidad política y social en algunas ciudades y países.

Es muy probable que en los próximos 20 o 25 años, en respuesta a esto, las políticas económicas y sociales se politicen aún más, así como los mecanismos de intervención en el mercado. Es también muy probable que regímenes autoritarios buscando afianzarse en el poder se vean tentados a utilizar algunos de los recursos que estaban destinados a la inversión, el desarrollo y la creación de oportunidades a fin de mantener el *statu quo* como una forma de desigualdad institucionalizada. En este escenario no se descarta la posibilidad que dichos regímenes recurran a formas represivas para mantener el poder.

Signos ominosos de posibles rupturas nublan el ambiente y ofrecen diagnósticos sin complacencias debido a posibles transiciones abortadas en algunos países. En efecto, en varias naciones africanas, latinoamericanas, y probablemente también asiáticas, grandes intereses políticos, económicos y sociales de oligarquías y otros grupos dominantes continuarán enarbolando un proyecto de sociedad excluyente que deje fuera amplios sectores de pobres urbanos y otras minorías étnicas.

Transformaciones económicas y sociales profundas podrán sacar a países como Venezuela, Bolivia y Ecuador de las crisis que enfrentan si consiguen construir un instrumento político a la altura de los proyectos de cambio que proponen (Har necker , 1991), en el caso contrario, es predecible que la oposición política controle barrios de capas medias y altas en la capital y las principales ciudades y algunas otras

ciudades medias estratégicas, esgrimiendo un proyecto político alternativo que podría generar nuevas rupturas sociales y tensiones políticas. Una representación parlamentaria eficiente y formal de los diversos grupos podría reducir dichas tensiones. Sin embargo, en cualquiera de estos dos escenarios la ciudad será el espacio social y físico de la confrontación y la división de clases.

En el África Subsahariana varios países seguirán sufriendo conflagraciones de diferente intensidad debido a problemas severos de desigualdad y pobreza que se exacerbarán como resultado de una pobre gobernabilidad. En países ricos en recursos naturales como Angola, República Democrática de Congo, Guinea, Sierra Leona, Liberia, probablemente Nigeria, habrá más conflictos por el control de estos recursos y las zonas donde se encuentran. No se descarta la posibilidad de la emergencia de una cierta forma de neo-colonialismo en África en que países extranjeros compren, arrienden o contraten vastas áreas ricas en recursos naturales, las cuales es probable que no traigan los beneficios esperados a los habitantes locales quienes, no sólo continuarán siendo pobres, sino también encontrarán más dificultades para tener acceso a tierras, recursos y aparejos de trabajo (Warah, 2009). En un escenario tal es muy factible que nuevos conflictos *libertadores* tomen lugar en esas regiones; lo que probablemente afecte de una forma u otra las ciudades, trayendo consigo mayores divisiones y fragmentaciones regionales y espaciales.

Por otra parte, análisis de tendencias actuales nos hacen creer que en algunas ciudades continuarán apareciendo formas perversas de asociación y hermandad, creando confusiones de identidad y en el uso semántico de los términos, como las maras, maravillas, *hasty ganga loose*, y otros nombres de pandillas, que son usados como sinónimos de familia, hogar, raza y otras filiaciones similares y que contestarán cada vez más categorías convencionales de ciudadanía y nacionalidad. Existe también el riesgo de que grupos sociales, políticos o carismáticos manipulen la pobreza y la posibilidad de salir de ella, usando un lenguaje retórico-populista de justicia social e igualitarismo con fines particulares no realmente transformadores. Algunos intentos discursivos o reales, pero poco exitosos para salir de estos males, generarán conflictos renovados por las expectativas que generen y por la percepción evidente que hagan de las desigualdades.

A este déficit de integración social se opondrán proyectos de ciudades incluyentes con resultados variados donde los espacios físicos puedan llegar a transformarse para acoger o dar sentido de lugar e identidad a diferentes grupos sociales y minorías étnicas y lingüísticas. Por otro lado, una sociedad escindida por la violencia dará pie a la militarización de algunas ciudades ya sea para contener dicha violencia, y en ciertos casos para mantenerla bajo formas disfrazadas de gobierno legítimo.

## Ciudades más incluyentes, un futuro deseado

Los pobres y los excluidos han aprendido a usar la ciudad como el escenario para reclamar sus derechos. De alguna forma eso ha cambiado la forma y la estructura de las ciudades que se abren para escuchar esas demandas y responder a ellas, o se cierran para negar o limitar esos derechos.

No es nuevo que las autoridades locales respondan a esas demandas más por temor o recelo a las posibles consecuencias que la exclusión pueda generar (algunas de ellas impredecibles e incontrolables) que por un principio ético de derechos humanos o por razones morales de justicia social.

Sí es algo nuevo que tanto los gobiernos locales como los ciudadanos reconozcan que la ciudad misma (la escala urbana) es el lugar donde se deben negociar esos derechos y también el lugar donde se deben disfrutar. Esto ha generado algunos cambios que muy probablemente se acentuarán en los próximos años en relación al reconocimiento de los ciudadanos y las comunidades como interlocutores y actores con derechos y obligaciones sobre la ciudad.

En las últimas dos décadas la noción de inclusión se ha venido ampliando; además de implicar una constante lucha por reducir la pobreza y la marginalización, el concepto significa también la ampliación de capacidades del ser humano a fin de permitirles vivir la vida a que ellos aspiran (Sen, 2000). La inclusión se entiende también como el reconocimiento de la diversidad, la libertad, el goce de beneficios y derechos, el disfrute de las ventajas del desarrollo, el derecho a la paz, la seguridad y la solidaridad.

Concomitantemente a la ampliación de la noción de inclusión, se prevé que en los próximos veinte años países y regiones la interpretarán en forma diversa, en gran parte por causa de valores y creencias diferentes, incluso sobre aspectos de carácter universal como el estado de derecho, o en cuestiones seculares y liberales como los derechos humanos, no se diga ya en aspectos societales y tradicionales como son los ritos y las prácticas sociales.

Es muy probable que muchas ciudades sigan amuralladas y fragmentadas; otras, sin embargo, construirán puentes y abrirán caminos que permitirán que los habitantes de la ciudad vivan juntos y compartan plenamente el espacio urbano. El rango de posibilidades futuras de ciudades inclusivas es amplio y supone varios escenarios:

Una gran mayoría de países y ciudades apostarán por las prácticas y por los procedimientos sobre la inclusión y no tanto, o menos, por la cuestión de los derechos humanos *per se*. Si bien esas prácticas seguirán fundándose en la ética de los derechos, en países como Colombia, Brasil, Uruguay, India, se

abrirán más espacios para la planeación urbana participativa, las consultas públicas, el ejercicio del presupuesto participativo y otras formas de gobernabilidad democrática que permitirán mejorar los niveles de acceso a mejores servicios y equipamientos públicos y a un transporte colectivo más eficiente, así como al uso de espacios públicos y otros espacios abiertos que celebren la diversidad y favorezcan la integración humana.

En otros países la noción de ciudades inclusivas tomará un cariz diferente. En Singapur, Malasia, Dubai y algunas ciudades chinas se seguirá apostando por la promoción de vivienda adecuada, la eliminación del hábitat marginal, la provisión de servicios básicos para todos, la creación de jardines y parques públicos, instalaciones deportivas y recreativas. Es decir, el concepto de inclusión en estos países se centrará en mejorar la calidad de vida de los habitantes, pero se hablará muy poco el lenguaje de los derechos humanos, la participación política y el derecho a disentir. En países como éstos habrá sin duda un proceso sostenido de inclusión social, espacial y económica como resultado de una función más eficiente de la administración pública, dejando a un lado la inclusión política, e incluso la cultural como en algunos países de los Emiratos Árabes.

Habrán también otros países, principalmente en el África Subsahariana, que se centrarán más en la creación de leyes, reglamentos y estatutos, y en el uso de ellos para elaborar un discurso político de inclusión social que repetirán constantemente, registrándose sin embargo progresos incipientes en esta materia, lo que se traducirá en índices todavía altos de informalidad, pobreza y marginalidad.

Sólo una minoría de ciudades y países avanzarán en la consecución de la inclusión en varias dimensiones, abarcando no sólo la vida económica y social, sino también aspectos culturales, lingüísticos y religiosos más diversos. Ciudades como éstas apoyarán también el desarrollo de los conocimientos, la formación de capital humano y el aprendizaje.

Es muy probable que avances tan diferenciados y asimétricos motiven que en el futuro se abra un debate regional e incluso global sobre la naturaleza y la diversidad de las formas de inclusión, incluyendo el papel que debe jugar el Estado y la sociedad civil en ese proceso. En ese sentido se puede observar una tendencia hacia la revalorización del derecho a la ciudad promovida por académicos y funcionarios progresistas y activistas políticos y sociales tanto del norte como del sur global que estiman este derecho como un vehículo excelente de inclusión social que debe ser contemplado en forma más holista (Brown & Kristiansen, 2008).

Coincidente con este fenómeno, se observan también tendencias claras hacia la formulación de pactos entre autoridades locales y habitantes, definiendo derechos, obligaciones y responsabilidades mutuas, las cuales por un lado comprometen a las autoridades a asegurar mejores eficiencia, equidad y transparencia en el ejercicio de sus funciones y, por otro lado, obligan a los habitantes a mostrar una mayor responsabilidad en la participación de la vida civil. Es posible que este tipo de acuerdos y pactos propicien en las próximas décadas un retorno a la idea de que la ciudadanía es un concepto fundamental para cualquier debate y acción seria sobre la inclusión. Este escenario de probabilidad toma aún más relevancia si se considera que las tendencias económicas muestran que la clase media mundial se expandirá en los próximos veinte años, principalmente en los países del sur global, lo que contribuirá a que haya más demandas de voz y participación, lo que a su vez impulsará la agenda de inclusión en las ciudades.

En muchos casos, también, la tecnología de la comunicación jugará un papel determinante en la promoción de formas de inclusión: el periodismo ciudadano, la transmisión en vivo del ejercicio de la administración del estado y otras prácticas similares, promoverán una mayor transparencia y contribuirán a democratizar el contenido de la información existente dentro de la esfera pública, transfiriendo parte del control de la información a los propios usuarios. Asimismo, la aparición de nuevas formas de interacción como *comunidades online* podrán complementar la participación tradicional de las comunidades, generando nuevas formas de capital social, incrementando el activismo social y el compromiso político. Internet podrá constituirse en una fuerza poderosa de organización, acrecentando la capacidad de tomar acciones colectivas a nivel comunitario y también en sistemas de red construidos sobre bases no geográficas.

En otros casos, no obstante, la tendencia podría ser inclusive la inversa, registrándose retrocesos, inercias sociales y formas de manipulación de la información; empero, las fuerzas positivas de las tecnologías de comunicación podrán hacer de Internet un *software social* con la capacidad de construir redes y bases de conocimiento comunitario, mejores formas de contabilidad social, sistemas de aprendizaje más eficaces y mecanismos más poderosos para transferir conocimientos y disseminar información; es decir, Internet podría convertirse en un instrumento al servicio de la inclusión social.

La combinación de estos factores producirá una heterogeneidad entre países del sur global: los habrá más y menos aventajados en los procesos de inclusión. Probablemente, para 2020 naciones latinoamericanas como Chile, Costa Rica, Uruguay, México (NIC, 2004b); otras africanas como Túnez, Egipto, Sudáfrica y, finalmente, algunas asiáticas como China, Sri Lanka, Irán, Tailandia o Indonesia (UN-HABITAT, 2006) habrán encontrado un camino hacia la reducción de la pobreza urbana y la prevención

de los asentamientos precarios, perfilándose hacia niveles medios de desarrollo institucional y una mayor eficiencia y transparencia en la administración pública. Estos países habrán conseguido de manera no uniforme (pues prevalecen ciertas dudas en los países del Norte de África) que se den avances importantes en la participación ciudadana, el reconocimiento al derecho a la información y también a la privacidad y otros derechos que hacen parte de las diferentes formas de inclusión social en este campo.

En muchos otros países que muestran condiciones para seguir avanzando en diferentes formas de inclusión, no resulta difícil prever que en el futuro haya más debates y se instrumenten más respuestas —no todas ellas exitosas—, sobre inclusión multiétnica, multilingüística, mejor gobernabilidad para promover seguridad y sustento, garantizar mayor acceso a las oportunidades, promover la solidaridad y otras formas de capital social, e introducir y aplicar reformas a la propiedad y las leyes para dar más igualdad a las mujeres (por ejemplo, en el derecho a la vivienda); así como otras asignaturas pendientes.

La inclusión en la ciudad por medio de la regularización de asentamientos informales y la mejora de las zonas de tugurios será un proceso a geometría variable: en algunas ciudades y países se darán avances en la creación de instrumentos jurídicos y en el fortalecimiento de las instituciones abocadas a la regularización de este tipo de asentamientos; otras ciudades crearán sistemas financieros especiales y lanzarán acciones en masa para ampliar la capacidad de respuesta; otras ciudades, tal vez no muchas, conseguirán regularizar técnica y jurídicamente la mayoría de sus barrios informales.

Globalmente, un escenario de probabilidad considerable es que para el año 2020, cuando llegue a su fin la Meta 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),<sup>16</sup> los países del sur global habrán conseguido «mejorar considerablemente la vida de al menos cien millones de habitantes de tugurios»; es decir, habrán alcanzado el objetivo de la meta fijado en el año 2000. Sin embargo, se estima que para ese entonces el número de habitantes informales habrá crecido a cerca de 1.200 millones que vivirán principalmente en el África Subsahariana, el Sureste asiático y Asia Occidental.<sup>17</sup>

Ciudades más incluyentes son un futuro deseado. Abogar por ellas no es un sueño. El derecho a la ciudad es un derecho básico sin el cual es muy difícil, por no decir imposible, que se cumplan otros derechos fundamentales para tener una vida digna y un desarrollo personal y social pleno. La consecución de esos derechos tendrá la fuerza de unificar la utopía fragmentada para así conseguir, en palabras del Cándido de Voltaire: «poder vivir todos en el mejor de los mundos posibles» (Voltaire, 1759).

## 4. El regreso del estado central y nuevas formas de gobernabilidad local (tendencias geo-políticas y de gobernabilidad urbana)

### Un control cada vez más férreo de los gobiernos centrales

Estudios prospectivos sobre tendencias globales de desarrollo revelan que la riqueza mundial no sólo se mueve del Este al Oeste, sino que se concentra cada vez más en manos del Estado (NIC, 2008). Esta tendencia se verá reforzada por la crisis financiera mundial de 2008 cuya respuesta se ha centrado en el fortalecimiento del papel del Estado en la economía y una fuerte regulación del mercado. Una solución que sin duda ganará más simpatizantes en los años venideros no sólo a nivel nacional, sino también en mercados internacionales.<sup>18</sup>

Concomitantemente, la manifiesta emergencia de un sistema multipolar y la presencia de varios actores estatales y no estatales, así como de nuevos poderes con posiciones ideológico-políticas contrastadas, o al menos no homogéneas, impedirá que surjan mecanismos permanentes de concertación mundial, lo que limitará que se puedan crear respuestas más adecuadas y consensadas a problemas transnacionales como el cambio climático, las migraciones y la criminalidad (NIC, 2008).

En ausencia de un sistema de gobernabilidad global, es probable que surjan bloques subregionales algunos de los cuales, sin objetar directamente el modelo occidental económico liberal, democrático y secular, expandirán otras versiones del modelo en una versión más cercana al modelo nacional estado-céntrico. En ese escenario los gobiernos centrales reafirmarán su papel de rectores del desarrollo económico nacional,

<sup>16</sup>La Meta 11 se propone para «el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de al menos cien millones de habitantes de tugurios». A diferencia de las otras Metas de los ODM que concluirán en el año 2015, la Meta 11 se plantea que llegue a su fin en 2020.

<sup>17</sup>Cuando se fijó la Meta 11 en cien millones de habitantes, el número resultó ser terriblemente bajo una vez que en el 2002 se estimó, por primera vez, el número de habitantes viviendo en condiciones de informalidad o en tugurios (López Moreno, 2009).

<sup>18</sup>Nuevas formas de Empresas Propiedad del Estado (SOE, en inglés) e incluso algunos intentos innovadores por ganar control extraterritorial en la economía y otros sectores estratégicos como el energético acabarán por reforzar el papel del Estado.

controlando recursos, decisiones e instrumentos diversos de desarrollo tanto en el ámbito nacional, como en el regional y local.

De alguna forma el paradigma político que ve en la intervención del Estado central la forma más óptima de obtener resultados resurgirá con gran fuerza no sólo en las naciones que adoptan diferentes versiones de capitalismo de Estado, como acontece en diversos países asiáticos, de Oriente Medio y del Este de Europa, especialmente en Rusia, sino también en algunas democracias liberales que simpatizarán cada vez más con un mayor intervencionismo estatal. No es de descartar que naciones africanas se dejen fascinar por la retórica del *Estado de Desarrollo* y vean en la intervención del gobierno central la mejor forma de proteger y usar sus recursos naturales y energéticos. Otras naciones que carecen de dichos recursos utilizarán igualmente al Estado y sus instituciones para agenciárselos más allá de sus propios territorios.

En efecto, la búsqueda de recursos naturales y energéticos, o la necesidad de su protección cuando se tienen, forzará a los gobiernos centrales a recurrir a diferentes formas de proteccionismo o *nacionalismo económico* y otras variantes similares, que contribuirán a reafirmar el poder de estos gobiernos.

Es también muy probable que la fluctuación de los precios mundiales de los recursos energéticos compela a los gobiernos centrales a intervenir en el mercado a fin de proteger algunos sectores pobres y vulnerables que se verán afectados por las grandes discrepancias entre el costo de la vida diaria y los precios desproporcionados de los recursos energéticos.

Otro aspecto de la gobernabilidad del Estado-nación de los próximos veinte años, será la capacidad que estos gobiernos tengan para introducir reformas y formular políticas económicas y fiscales necesarias, a fin de protegerse de la volatilidad de los ciclos de inversión y de los flujos financieros incontrolados que en algunos países se han convertido poco más o menos en *armas de destrucción masiva*, lo que de una manera u otra apelará por la presencia más fuerte del Estado central.

Finalmente, países tan variados como Kuwait, Singapur, Emiratos Árabes Unidos e incluso Noruega, entre varios otros más que probablemente aparecerán en el futuro, recurrirán cada vez más a la utilización de Fondos de Riqueza Soberana para gestionar sus importantes reservas extranjeras, provenientes de los ingresos de petróleo y gas, las cuales por diversas razones no pueden ser invertidas en sus propias economías. Es innecesario decir que este tipo de Fondos representan un cambio masivo e imparable hacia el regreso de entidades de propiedad estatal, las cuales están acumulando un impresionante capital financiero (Halliday, 2008).

## Un nuevo paradigma de asociación entre diversos niveles de gobierno

El Estado central regresa en diferentes formas, pero en muchos países no regresa solo. Los gobiernos centrales y los dirigentes nacionales han comprendido que su capacidad para sostener el crecimiento económico y para administrar los limitados recursos se hace de manera más eficaz cuando se cuenta con la cooperación de los otros niveles de gobierno. Al mismo tiempo, las autoridades locales y provinciales han entendido que la mejor manera para permanecer económicamente competitivos y más eficaces para atender las demandas y expectativas de los ciudadanos es gracias a una mejor articulación estratégica con el gobierno central.

Los cambios en las formas y la percepción de relaciones e intereses entre diversos niveles de gobierno tendrán un profundo impacto en las estructuras de gobernabilidad nacional para el año 2020. Curiosamente, la centralización de las autoridades de los Estados-nación podrá generar una mayor delegación a los gobiernos locales y, simultáneamente, la búsqueda de recursos y apoyos del gobierno central por parte de las sub-regiones y gobiernos locales podrá contribuir a reforzar la legitimidad del Estado central. Esta necesidad de complementariedad influirá en el desarrollo de un modelo de gobierno que articule y refuerce la asociación entre los diversos niveles de gobierno.

Análisis de tendencias sobre modos de gobernabilidad y el papel de las instituciones han confirmado estos cambios. El estudio de UN-HABITAT sobre *¿Por qué Prosperan las Ciudades?* (2008a) muestra que las influencias espaciales macro-económicas, las políticas industriales y las inversiones nacionales que les acompañan fueron en la gran mayoría de casos (78 por ciento) los factores de cambio en el crecimiento económico y poblacional de las ciudades (UN-HABITAT, 2008b; UN-DESA, 2008). En otras palabras fue el Estado central el principal agente de cambio positivo en varias de las ciudades. Un estudio similar sobre las estrategias y prácticas para mejorar los barrios de tugurios en las ciudades de países en vías de desarrollo arrojó conclusiones semejantes: el Estado central, en la mayoría de los casos, jugó un papel fundamental en la mejora de estos asentamientos al asegurar las inversiones, crear la legislación y las reformas necesarias, y masificar la escala de las operaciones (UN-HABITAT, 2006). Sin embargo, en ambos estudios, los gobiernos locales y provinciales jugaron también un papel crucial desarrollando estrategias económicas y espaciales que supieron negociar y vender a los gobiernos centrales y al sector privado corporativo.

Es muy probable que en las próximas dos décadas se revalide este cambio paradigmático en las estructuras de gobernabilidad nacional con el Estado central asumiendo un papel crítico en el desarrollo nacional, regional y urbano, trabajando estrechamente con las autoridades locales y regionales. Esta discontinuidad mayor supone, por un lado, una presencia más fuerte y una participación más activa del Estado central y, por el otro lado, una articulación diferente y poderosa de los diferentes niveles de gobierno.

A partir de este escenario, cuyos efectos ya se registran, se espera una tendencia creciente a un mayor espíritu empresarial por parte de los grupos locales y una competencia más intensa entre ciudades. Sin embargo, el éxito se traducirá sobre todo en lograr que las autoridades centrales reconozcan sus proyectos de desarrollo local y los incluyan en las políticas y estrategias de desarrollo nacional, lo que les permitirá acceder a la asignación de recursos presupuestales y formalizar alianzas estratégicas para allegarse recursos públicos y privados.

En esta nueva configuración y actuación de los diferentes niveles de gobierno, se espera que al nivel central países tan variados como Tailandia, Corea del Sur, México y Brasil concentren más atención y recursos en ciudades estratégicas y en ciudades-región particulares. Otros países como Malasia y China seguirán usando sus ciudades para conectar la nación al espacio global de los negocios, mientras que concurrentemente utilicen centros urbanos estratégicos para inducir cambios sociales y económicos en la dirección que ellos deseen (UN-HABITAT, 2008a). Las autoridades locales, por su parte, jugarán un papel estratégico en el desarrollo económico y el crecimiento urbano de sus ciudades, en compañía de élites locales y regionales y de los poderes provinciales.

En un contexto de crecimiento económico sostenido, las ciudades más prósperas serán aquellas que sepan desarrollar una visión de largo plazo, allegándose apoyos financieros e institucionales de las regiones y del gobierno central, en áreas relacionadas con sus ventajas comparativas tanto de localización geográfica como de saber hacer, por ejemplo en telecomunicaciones, farmacéuticos y componentes del automóvil (Bangalore, Pune, Indore en India; Suzhou, Wuhan en China; Goiânia en Brazil y Chihuahua en México); en electrodomésticos, acero y equipamientos (Chimbote en Perú; Itagüi en Colombia; Ciudad Guayana en Venezuela; Gwangju, Daegu en Corea del Sur; Xian, Changsha en China); servicios financieros y bancarios (Kuala Lumpur en Malasia, Hong Kong y Beijing en China; Medellín en Colombia y Dubai en los Emiratos Árabes); turismo e industria del ocio (Oruro y Sucre en Bolivia; Chillán, Viña del Mar, La Serena en Chile; Marrakech, Fez en Marruecos; Salem, Agra en India); educación y servicios similares (Zaria en Nigeria; Setif, Sidi-bel Abbès, Blida en Argelia; Bobo Dioulasso en Burkina Faso). Estas ciudades lograrán consolidar su posición en mercados regionales y globales en áreas industriales y económicas emergentes.

Por otra parte, la reflexión sobre el bajo crecimiento económico y poblacional de muchas de las ciudades en el sur global tiene que ver con sus capacidades técnicas, humanas e institucionales tan limitadas no sólo para administrar y controlar su desarrollo urbano actual, sino también a la hora de introducir cambios para anticipar los problemas del futuro. Por ejemplo, un estudio realizado por UN-HABITAT reveló que el 70 por ciento de funcionarios públicos de ciudades intermedias reconocieron que no cuentan con los medios necesarios para monitorear el crecimiento de la informalidad en sus ciudades (UN-HABITAT, 2005). Estas y otras limitaciones tendrán consecuencias serias que acabarán por afectar las perspectivas de desarrollo de estas ciudades en el largo plazo.

Las ciudades que se gobiernen mal y sean incapaces de suministrar servicios básicos, equipamientos públicos, vivienda y un transporte adecuado verán que su legitimidad política se erosiona a tal punto que amplios sectores perderán fe en ellas. En esos casos es completamente previsible que asociaciones de vecinos, congregaciones religiosas, partidos políticos y otras asociaciones legales o ilegales busquen suplantar a las autoridades locales. Es también previsible que la ciudad se convierta en el escenario donde estos grupos luchen por un mayor pluralismo político y una gobernabilidad más transparente. En algunos países, principalmente aquellos con gobiernos frágiles, corporaciones transnacionales e instituciones financieras mundiales continuarán ejerciendo una gran influencia tanto en la economía como en la política, trabajando estrechamente con élites locales que ellos mismos han fortalecido.

Es también muy previsible que a nivel regional aparezcan una serie de agrupaciones entre actores no estatales (seculares, religiosos, de negocios, activistas políticos, etc.) coaligados informalmente a través de redes flexibles que utilicen los nuevos medios y las tecnologías de comunicación para operar en áreas sectoriales tales como el financiamiento de la vivienda, la tecnología alternativa, el acceso a recursos naturales y energéticos y otros aspectos medioambientales en ámbitos que trasciendan fronteras geográficas.

## Hacia la re-configuración de la gobernabilidad local

En la medida en que se repiense y reforme el Estado central en los próximos años se reformulará también el poder local. En la mayoría de los países, la naturaleza de las reformas pasadas y futuras del

gobierno central afectará a la posibilidad de cambios en las autoridades locales; en otros casos, tal vez una minoría, se podrá contribuir a construir el Estado desde lo local, articulando diferentes papeles y responsabilidades en cada uno de los niveles. En cualquier caso la configuración de las relaciones entre las regiones, entre el Estado y la sociedad civil y entre los diferentes niveles de gobierno, determinará las nuevas formas de gobernabilidad y el papel que asumirán los gobiernos locales.

La decepción generalizada —real o ideológica— sobre el desempeño del gobierno central ha provocado cambios en las últimas tres décadas que ha transferido funciones y competencias del Estado central a los gobiernos locales. En búsqueda de una mayor eficiencia y una mejor gestión se proyectan hacia la perspectiva 2020 tendencias similares de desconcentración y descentralización de responsabilidades a una variedad de actores locales ya sea gobiernos, organizaciones no gubernamentales, afiliaciones políticas, sociales y religiosas que variarán en cada contexto, pero que de una forma u otra procurarán mejorar la calidad de la gestión y la administración de los recursos financieros, humanos y materiales de los Estados-nación, reduciendo también la presión política sobre ellos.

Habrán también otras tendencias en la dirección contraria. Procesos de descentralización ineficiente sin transferir recursos ni oportunidades para hacerlos efectivos por un lado y serias sospechas de ineficiencia y corrupción por el otro, seguirán perpetuando un círculo perverso de mala gestión (*Observatory for Decentralized Cooperation*, 2005) que tendrá efectos negativos sobre la política y la gobernabilidad.

Diferentes tipos de ciudades adoptarán modelos de gobernabilidad local diferentes. Sin embargo, en cualquiera de estas opciones, los gobiernos locales seguirán siendo una parte fundamental orgánica del orden del Estado y la cara más visible del gobierno con la ciudadanía, en relación sobre todo con asuntos de la vida cotidiana.

Buena parte de ciudades en el mundo en desarrollo, particularmente en la región andina y Centroamérica, el África Subsahariana y Asia Occidental, se verá representada por autoridades locales que impondrán formas tradicionales de gobierno basadas en liderazgos personales, la construcción de lealtades políticas, mecanismos de cooptación y clientelismo y una tenue separación entre lo público y lo privado. En muchas de estas ciudades es de esperarse sistemas ineficientes, donde la innovación y cierta eficiencia sólo podrán darse fuera o en paralelo a las estructuras tradicionales. Es de esperarse que las políticas efectivas de descentralización en este tipo de gobiernos locales sea presa de su propio sistema político, sin registrar muchos avances y sin poder desarrollar la capacidad de generar estrategias de largo plazo y de anticipar problemas futuros (*Observatory for Decentralized Cooperation*, 2005).

Otras ciudades lograrán crear formas más modernas de gobernar con estructuras eficientes y reglas simples de donde se deriven obligaciones, responsabilidades y respeto institucional, funcionando sobre la base de un saber hacer, competencias y compromisos claros, operando con un sistema de méritos y no de relaciones personales. Ciudades en Colombia, Chile, Uruguay, Malasia, China y Singapur van hacia un escenario de esas características, otras ciudades en Brasil, India, África del Sur compartirán algunas de ellas.

Este grupo de ciudades tendrá dos formas diferentes de relacionarse con la sociedad y con el gobierno central: en algunos casos como Singapur, China o Corea las relaciones serán más verticales y menos receptivas a la participación ciudadana, pero funcionarán bien respetando el estado de derecho, bajo estrictos criterios de superación económica y estabilidad social, con buenos resultados en relación a la calidad de vida de los habitantes; en otros casos principalmente del cono sur latinoamericano, además de registrarse mejores resultados de gestión habrá una mayor promoción a la institucionalidad democrática, con rupturas y negociaciones renovadas en la lógica de acción entre lo nacional y lo local.

En medio de los dos modelos, se seguirán registrando tensiones en varias otras ciudades por el enfrentamiento de estructuras burocráticas tradicionales y estructuras más institucionales y modernas.

En términos generales, los efectos positivos de nuevas formas de gobernabilidad local se dejarán sentir en ciudades que correspondan a cualquiera de los dos modelos con la expansión de las funciones institucionales y capacidades que les fueron tradicionalmente asignadas a los gobiernos locales en el ámbito de la provisión de infraestructura básica, el transporte urbano y, en ciertos casos, la gestión de espacios públicos, a servicios más complejos para el desarrollo de sus territorios que incluyan la gestión de recursos, la toma de decisiones, la planeación urbana, la protección ambiental y la promoción de competitividad, inversiones y financiamientos y otras facilidades productivas. Estos cambios se están dando o se darán en el futuro con diferente intensidad en diversas ciudades del sur global, en algunos casos ellos incluirán también el desarrollo y la regulación de los servicios de salud, educación, vivienda, etc.

Un escenario de baja probabilidad para los próximos años, pero que transformaría sustancialmente las ciudades intermedias es la posible regionalización de estas ciudades por medio de asociaciones de municipalidades o redes de ciudades. En efecto, el surgimiento y la proliferación de asociaciones de este tipo permitirían superar déficits institucionales, reforzar capacidades técnicas y aumentar la efectividad de localidades pequeñas e intermedias con estructuras técnicas y de gobernanza inviables y con pocos

recursos financieros. La institucionalización de la cooperación inter-municipal e inter-ciudades permitiría socializar y maximizar los recursos existentes, mejorar la capacidad de colecta de impuestos, dar una mayor visibilidad de lo local en el territorio y reducir desequilibrios regionales y territoriales. Un escenario tal es poco probable que acontezca en los próximos quince años, pero en caso de que se viabilizará en forma masiva tendría sin duda un alto impacto.

La ampliación de las funciones de los gobiernos locales generará sin duda un debate sobre lo que los gobiernos pueden hacer a través de las políticas públicas de proximidad en sus áreas de competencia geográfica, lo que permitirá definir también de alguna manera los límites de sus capacidades, por ejemplo, el poder cambiar por sí solos las condiciones estructurales que marginalizan grandes sectores de habitantes y generan empobrecimiento en las ciudades (*Observatory for Decentralized Cooperation*, 2005). No obstante, es probable que en los próximos años se responda a la necesidad de atender demandas sociales históricamente postergadas, con los gobiernos de las ciudades focalizando sus acciones a la cuestión de la equidad y la cohesión social.

Una variable importante en el futuro será si las ciudades del sur global podrán encarar ese reto y responder elaborando una agenda política que influya en los vectores principales de la cohesión social. Un escenario positivo de desarrollo vaticina que un número importante de ciudades podrá generar dinámicas más sostenibles de inclusión favoreciendo la participación, la identidad comunitaria y el sentido de pertenencia de individuos y grupos que integran la comunidad. Otras ciudades avanzarán en la promoción del diálogo intercultural, la inclusión de minorías étnicas y el reconocimiento y el fomento de sus formas de organización social creando, por ejemplo, espacios de encuentro. Algunas otras ciudades no registrarán avances substanciales en esta área y tal vez observarán incluso espirales descendientes en sus agendas sociales, haciendo muy poco por buscar una mayor igualdad en la distribución de los recursos y las oportunidades. Un escenario negativo de desarrollo predice que en este tipo de ciudades no se darán formas de inclusión al relegarse, una vez más, lo social a la condición de efecto secundario, privilegiando entre tanto el crecimiento económico a secas.

En estos escenarios tan contrastados, la tendencia más profunda será la diferenciación entre regiones, países y ciudades con algunos cambios predecibles como se indica:

En Asia, un escenario de probabilidad considerable es que la gobernabilidad democrática local se pueda ver afectada en aquellos países que han registrado avances en esta área debido a una posible desaceleración de la economía, lo que generará descontento de las masas y la posibilidad de que el sentimiento de privación relativa pueda aumentar fácilmente. No se descarta en ese sentido que algunos gobernantes locales puedan recurrir a formas extremas de nacionalismo y religión y al uso de la crítica sobre el capitalismo occidental a fin de movilizar y mantener el apoyo popular (NIC, 2004c).

En América Latina se seguirán dando avances en la concesión de una mayor jerarquía y atribuciones a los gobiernos locales, así como una mayor autonomía; sin embargo, en paralelo habrá una tendencia contraria positiva por descentralizar el poder a los gobiernos intermedios (metropolitanos o inter-municipales). Los próximos años verán también una mayor contestación al sistema político nacional desde los gobiernos locales, y ello plantea riesgos y oportunidades, por un lado cierto asilamiento político de algunas ciudades, y por otro la posibilidad de obtener una mayor autonomía fiscal, el poder incrementar la cuota de transferencias inter-gubernamentales y el acceso y uso del endeudamiento como una herramienta de financiamiento. Es posible también que un número mayor de ciudades y países experimenten cambios a gobiernos de izquierda que apoyen políticas de redistribución de los beneficios del desarrollo y la riqueza lo que sin duda traerá consigo transformaciones drásticas en las políticas públicas y las agendas sociales.

En África se seguirá observando muy poco entusiasmo para promover reformas que traigan más autonomía a los gobiernos locales; sin embargo, se prevé un aumento de la democracia local, con grandes variaciones en términos de sustancia. La tendencia más profunda de cambio será tal vez la diferenciación clara entre y dentro de los gobiernos de la región (NIC, 2004d), con el despunte económico de los países de la región austral y el crecimiento sostenido de las naciones del Norte de África; sin embargo, avances en gobernabilidad local se registrarán principalmente en la parte meridional. Vacíos de gobernabilidad local en otras ciudades permitirá que agentes no estatales tales como organizaciones no gubernamentales, activistas, líderes tradicionales y religiosos tomen parte del control de la gestión de la ciudad, signos de esto se ven por ejemplo en la creciente privatización de la seguridad pública que el mismo gobierno local no puede proveer (NIC, 2004d).

Incontables son sin embargo el número de ciudades amenazadas por riesgos de ineficiencia e ingobernabilidad en diferentes rincones del sur global debido a políticas urbanas inapropiadas, reformas estructurales ineficientes, marcos legales y reguladores inadecuados, deficiencias estructurales en la distribución de la riqueza y el ingreso, etc.; factores todos ellos que pueden generar descontento, agitación social, revueltas domésticas e incluso conflictos civiles. Este escenario de deterioro y exclusión podrá perdurar en muchas ciudades del mundo en desarrollo lo que podrá traer consigo liderazgos populistas de izquierda

o de derecha, gobiernos carismáticos o confesionales que diferirán la construcción del Estado-gobierno local y obstaculizarán el desarrollo de la institucionalidad y la gestión democrática.

Escenarios similares de crisis prevén conflictos en torno al acceso a los recursos naturales, principalmente el agua, lo que pondrá de manifiesto no sólo que existen problemas de escasez en ciertas regiones y ciudades, que se podrán exacerbar por el cambio climático, sino también y sobre todo, que los problemas de abasto y distribución se deben en gran parte a una mala gobernabilidad y una pésima gestión de los recursos.<sup>19</sup> Es también de preverse que haya más hambre en muchas ciudades del mundo en desarrollo. Crisis alimentarias repetidas nos recordarán que el hambre es cada vez más un problema urbano (UN-HABITAT, 2006), íntimamente ligado a la gestión y distribución de los recursos.

A otro nivel que vincula la ciudad con el mundo en el plano de las ideas, creencias y políticas, es un hecho que capitales y grandes centros urbanos seguirán siendo el escenario privilegiado del terrorismo cuyo nivel e intensidad se definirá por el éxito de las políticas sociales y económicas, los proyectos nacionales y globales de integración, particularmente de los jóvenes, la apertura de mecanismos legales de participación y libre expresión política. De lo contrario, es posible que algunas ciudades sean objeto de atentados más puntuales, pero probablemente más mortíferos y devastadores, debido a la difusión de tecnologías y conocimiento científico, así como el más fácil acceso de ciertos individuos y grupos a armas de destrucción masiva (NIC, 2008). Guerras mediáticas cubrirán cada vez más el mundo de las noticias en las ciudades debido al uso, abuso y manipulación de la información por los diversos grupos en conflicto, ya sea el propio Estado, movimientos insurgentes, mafias y terroristas. Una tendencia que se observa ya en varias ciudades donde hay conflictos diversos de baja intensidad o conflagraciones no generalizadas.

## 5. Migraciones: un proceso imparable (tendencias económico-demográficas)

### Crónica de tensiones anunciadas

En la confluencia de la división demográfica entre el norte y el sur, del ritmo diferenciado de crecimiento urbano entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo y de sus estadios tan asimétricos de desarrollo económico se encuentra la cuestión de los grandes flujos migratorios de personas. El número de nacimientos y muertes, así como las tendencias migratorias están cambiando el tamaño de las ciudades, las proporciones de poblaciones urbanas y rurales, y las composiciones étnicas al interior de las ciudades (por ejemplo, en lo que constituye la definición de mayorías y minorías). Estas configuraciones demográficas influyen también en la posibilidad de ofrecer oportunidades sociales y económicas en las diversas ciudades del mundo. Ellas tienen también grandes implicaciones en las cuestiones de salud, el medio ambiente, el uso de los recursos y el orden social y político.

Migración es una palabra que describe muchas cosas: el éxodo de personas del campo a la ciudad, el cual hoy día contribuye por más o menos un cuarto del crecimiento urbano mundial;<sup>20</sup> la re-localización de personas que se mueven de una ciudad a otra, un proceso particularmente importante en las ciudades de los países del Norte y recientemente en América Latina donde cerca de la mitad del crecimiento de ciudades se debió a este tipo de flujos entre centros urbanos; las migraciones de retorno, un fenómeno nuevo referido al regreso de las personas de la ciudad al campo, el cual aparece recientemente en algunos países africanos que tuvieron un *boom* económico y perdieron dinamismo,<sup>21</sup> así como en varios países europeos; migraciones pendulares, un proceso que describe los desplazamientos de trabajadores rurales que se mueven alternativamente del campo a la ciudad y de nuevo al campo, el cual es particularmente importante en China y otros países asiáticos, con más de 500 millones de personas (el equivalente de la población urbana Europea); y las migraciones transnacionales, que son los desplazamientos de personas de un país a otro, las cuales pueden provenir tanto del campo como de la ciudad.

Los flujos migratorios, particularmente la migración internacional, no son un fenómeno nuevo ni tampoco insólito en su magnitud.<sup>22</sup> Sin embargo el número de emigrantes se ha más que duplicado desde 1970 (UNPD, 2002). Y tendencias actuales nos enseñan que de 2005 a 2050, las regiones más desarrolladas del planeta recibirán aproximadamente 2,3 millones de inmigrantes cada año si se mantienen

<sup>19</sup>Esto queda de manifiesto por ejemplo en los países del Norte de África que a pesar de sufrir de escasez crónica de agua han conseguido un acceso casi universal a este líquido en sus centros urbanos, 96 por ciento en 2003 (UN-HABITAT, 2006).

<sup>20</sup>Otro cuarto del crecimiento urbano lo constituye la reclasificación de áreas rurales en áreas urbanas, mientras que la mitad restante es debida al crecimiento natural en los propios asentamientos urbanos.

<sup>21</sup>Nos referimos a países como Costa de Marfil, Camerún y Zimbabwe. Referirse al estudio de Bocquier Philippe, *Movilidad e inmovilidad espaciales en Países en Desarrollo*.

<sup>22</sup>En 1890, sin duda un momento excepcional en los movimientos poblacionales mundiales, el influjo de personas hacia los Estados Unidos de Norteamérica fue del 9 por ciento de la población inicial, equivalente a una inmigración de 25 millones de personas hoy día.

los mismos flujos migratorios. Las migraciones obedecen a varias razones, sin embargo una importante es que, con algunas excepciones, las ciudades del norte global no están creciendo. De hecho 4 de cada 10 perdieron poblaciones en los últimos quince años, y en Europa incluyendo los Estados Independientes del Commonwealth, fueron más las ciudades que perdieron población que las que crecieron demográficamente en ese periodo (UN-HABITAT, 2008).

Estudios prospectivos sobre el crecimiento poblacional concluyen que la población urbana del mundo desarrollado no cambiará significativamente en las próximas dos décadas, pasando de cerca de 900 millones de personas en 2005 a aproximadamente 1.000 millones en 2030 y cerca de 1.100 millones en 2050 (UN-DESA, 2007b). Este ligero incremento se deberá sobre todo a emigraciones de personas de países pobres y no al crecimiento natural. Países como Alemania, Grecia, Italia y Suecia crecerán en gran parte gracias a las migraciones.

Ahora bien, desde la perspectiva del sur del globo, es muy probable que incluso en los países que observen avances sociales y económicos en el futuro, se sigan registrando migraciones de jóvenes a ciudades de países más avanzados en busca de mejores oportunidades laborales y de formación profesional. Obviamente estos flujos serán más importantes en los países que no consigan mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y sobre todo en aquellos que sean afectados por diversos tipos de conflictos o problemas ambientales. Las Naciones Unidas estiman que en promedio 2,3 millones de personas emigran cada año a un país desarrollado. Esto significa que migraciones transnacionales —legales e ilegales— cuentan por aproximadamente un tercio del crecimiento urbano de los países desarrollados (UNPD, 2007).

Los niveles de migraciones variarán en el futuro de acuerdo con la inestabilidad global, y esto representa un gran nivel de incertidumbre. Perseguidos políticos, emigrantes económicos y refugiados medioambientales se podrían incrementar en niveles extremos imprevistos, modificando la intensidad de las tendencias. Es también poco más o menos impredecible saber si eventos como el cambio climático o posibles pandemias globales pueden generar migraciones masivas de niveles insospechados. En ese escenario se desconoce también cuáles serían las posibles respuestas tanto de los gobiernos como de la opinión pública. Estos flujos masivos de personas podrían dar lugar a la constitución de un nuevo orden (quizá nuevas fronteras y países) o alternativamente generar grandes conflictos.

A pesar de que las migraciones siempre han existido y seguirán existiendo, curiosamente no existe una posición clara ni un debate abierto y educado sobre ellas. Algunos estudios y opiniones consideran que éstas son un valioso instrumento de desarrollo económico (Glover, 2001:67); otros piensan que los beneficios no son claros (House of Lords, 2007-2008); y algunos más piensan que las migraciones generan más efectos negativos que positivos, incluyendo el debilitamiento de los estados receptores y una gran variedad de conflictos (religiosos, étnicos, lingüísticos, aumento de criminalidad, etc.). Esta falta de debate y de información genera incertidumbre sobre la forma en que se deben tratar las migraciones a nivel de las políticas, lo que favorece el uso político del tema por diferentes grupos políticos e ideológicos. Sin embargo, una tendencia clara que se observa es el endurecimiento de las políticas migratorias, en 2001, el 44 por ciento de los países desarrollados adoptaron políticas destinadas a reducir los niveles de migración (UNPD, 2002). Se espera que esta tendencia se endurezca más en los próximos años.

Para el año 2025, minorías no europeas podrían alcanzar un 15 por ciento o un porcentaje mayor de la población total de estos países, con una proporción mucho más alta de jóvenes que el resto de la población nativa (NIC, 2008). Estos cambios demográficos generarán seguramente tensiones sociales sobre todo en las ciudades y países que muestran ya descontento con el nivel o el número de poblaciones emigrantes. Es también muy probable que en las ciudades del Norte global se exacerbén aún más las divisiones políticas e ideológicas entre los grupos que propugnan por mayores regulaciones de los mercados laborales y los flujos migratorios y aquellos que defienden una mayor apertura migratoria. Al nivel de las ciudades los resultados variarán entre una efectiva integración política y social, formas diversas de asimilación social y cultural, marginalidad espacial y social velada o definitivamente abierta hasta rechazos y movimientos xenofóbicos esporádicos, particularmente en las urbes donde minorías étnicas con altas tasas de fertilidad se reproduzcan más rápido que la población nativa (NIC, 2004b).

## Visitando al vecino más rico y más viejo

La movilidad urbana será cada vez más en todos los sentidos. Habitantes de países ricos migrarán cada vez más a países del sur con mejores climas y costos de vida más bajos, particularmente aquellos donde el sistema de pensiones esté sujeto a ajustes financieros que adelgazarán los beneficios económicos de los pensionados. Habitantes de países de ingresos intermedios buscarán moverse a ciudades con mejor calidad de vida y a otros centros urbanos que les brinden espacios políticos y oportunidades para realizar sus aspiraciones y poder negociar mejor cambios en su estatus social, sus relaciones de género y en la reafirmación de su identidad de clase. Personas educadas, con talentos y capacidades especiales migrarán a países que les ofrezcan más oportunidades para desarrollarse con mejores prestaciones y retribuciones

económicas. Jóvenes de países pobres dejarán sus pueblos y ciudades en busca de mejores oportunidades en los países vecinos o cercanos donde pueden encontrar empleos con mejores salarios. La gente se seguirá desplazando en números cada vez mayores por varios propósitos relacionados con el trabajo, familia, educación, cultura, negocios y razones de seguridad.

Trabajadores altamente calificados del sur global seguirán siendo bienvenidos en países desarrollados en el futuro: sus aptitudes, capacidades y energía son codiciadas y buscadas, como lo confirma la propuesta reciente de introducir la *carta azul* en la Unión Europea (International Organization for Migration, 2008). El problema aparece con los emigrantes no cualificados o semi-cualificados que continuarán migrando en masa y cuyo trabajo, a pesar de ser imprescindible en muchas áreas económicas del empleo como en los sectores de agricultura, construcción y servicios, seguirán representando una categoría migratoria mucho más contestada y controvertida.

Sin embargo, es de una total certidumbre que la población de los países desarrollados continuará envejeciendo rápidamente y la que está en edad de trabajar se reducirá dramáticamente en casi todas las naciones.<sup>23</sup> Estos cambios demográficos tendrán implicaciones muy importantes no sólo en el crecimiento económico, sino también en cuestiones sociales, culturales y políticas, y evidentemente en los propios flujos migratorios. En Europa, por ejemplo, el número de personas de más de 60 años superó a los niños (menos de 15 años) desde 1995, mientras que en África, los niños son más numerosos que las personas de edad por un amplio margen y se espera que lo sigan siendo en el futuro inmediato. No sólo eso, mientras que en África la población entre 15 y 59 años seguirá creciendo en las próximas décadas, la población en edad de trabajar en Europa alcanzó su máximo nivel en el año 2005, y se espera que siga descendiendo en forma constante en el futuro (UN-DESA, 2007). Proyecciones poblacionales nos enseñan que para 2050, la población mayor de 60 años representará un tercio de la población en Europa, mientras que en África representará alrededor del 10 por ciento.<sup>24</sup>

En los próximos años, la necesidad de incluir al movimiento de capital, bienes y servicios, el movimiento de recursos humanos a todos los niveles de calificación se hará sentir con más fuerza: no sólo por los beneficios económicos que esto podrá traer (International Organization for Migration, 2008), sino también a causa de las grandes diferencias demográficas y disparidades salariales entre los países ricos y los pobres.

Estudios prospectivos revelan que a fin de que la migración internacional pueda compensar la disminución de la población proyectada para los próximos años en Europa, se requerirá que la media anual neta de emigrantes internacionales sea aproximadamente dos veces más alta, es decir 1,8 millones por año hasta el año 2050, en lugar de 950.000 por año registrados entre 1995 y 2000. Se estima también que a fin de poder compensar la reducción de la población en edad de trabajar, se tendrá que multiplicar por tres el flujo actual de emigrantes en las próximas cuatro décadas (UN, 2001). Un escenario de crecimiento de esa magnitud aparece como muy poco probable no sólo por las dificultades sociales y políticas que los países receptores podrán encontrar al querer integrar tal número de emigrantes, sino también por los problemas que representará para los países de origen, que sufrirán una indeseable fuga de cerebros y personal cualificado.

Algunas opciones que deberán estudiarse con mayor cuidado en el futuro incluyen: la externalización de empleo a otros centros urbanos en los países de origen, lo que será cada vez más factible dados los avances en tecnología de la comunicación y la información y las mejoras en niveles de educación y habilidades profesionales y técnicas en dichos países (UN-DESA, 2007a). Deberá también considerarse el crear condiciones de desarrollo local en las ciudades que envían más emigrantes por medio de transferencias de recursos y saber hacer de los países ricos, así como de asociaciones de los respectivos sectores privados de los dos países. En los países desarrollados no se descartan algunas medidas como el impulsar la participación laboral femenina, incluir en la fuerza de trabajo a personas de edad o incluso el poder trabajar más allá de la edad de jubilación; medidas algunas de estas que requerirán cambios en las legislaciones laborales e importantes adaptaciones culturales.

---

<sup>23</sup>De hecho la población del mundo envejece en promedio, así como en Asia y América Latina; con excepción de los Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>24</sup>En Asia, América Latina y el Caribe y los Estados Unidos de Norteamérica la población mayor de 60 años representará el 25 por ciento en 2050.

## 6. La escalera energética — cambios y continuidades (tendencias medioambientales)

### Heterogeneidad en las políticas y las respuestas

Tal vez uno de los cambios más importantes en los últimos diez años es la aceptación global de la influencia humana en el cambio climático (IPCC, 2007). Una tendencia clara como resultado de esta aceptación es el avance en materia de una cierta toma de conciencia en algunos países e instituciones públicas y privadas.

Hay también curiosamente mucha incertidumbre: no se conoce, por ejemplo, cuál es la precisión de los modelos que calculan el ritmo de cambios y sus posibles efectos; se desconoce también el grado de fiabilidad de los datos e instrumentos de medición para saber si se ha llegado ya a un punto de inflexión o ruptura; y se sabe poco sobre la intensidad de los posibles impactos y el lugar físico donde podrán ocurrir.

Sin embargo, se conocen otros factores que son determinantes para influir en la toma de decisiones de hoy sobre el mañana. Por ejemplo, la acumulación de gases de efecto invernadero es más rápida de lo previsto, notándose una reducción de la capacidad de absorción de carbono (Car neg ie Inst it ut e, 2007); es también conocido que «el calentamiento del clima es inequívoco» como lo hace notar el Cuarto *Panel Intergubernamental de Cambio Climático* (IPCC, 2007).

Una tendencia fundamental que sin duda influirá en cualquier otra tendencia hasta el año 2030 es que las naciones tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo no dejarán de utilizar combustibles fósiles como el carbón y el petróleo para alimentar su crecimiento económico, de tal forma que las emisiones de carbono continuarán aumentando en las próximas dos décadas (NIC, 2004a). En efecto, proyecciones sobre la demanda primaria de energía global muestra que el uso de los combustibles fósiles seguirá siendo abrumadoramente dominante en el año 2030 representando más del 80 por ciento del total; es decir, una proporción sorprendentemente similar a la de hoy día. Esta tendencia de continuidad es realmente asombrosa si se considera que dentro de 20 años las necesidades energéticas del mundo serán un 57 por ciento superiores a las de hoy si no hubiera cambios drásticos en las políticas o en los patrones de consumo (Int er nat ional Energy Agency, 2007).<sup>25</sup>

Proyecciones sobre la demandas de energía anticipan que en los próximos veinte años cerca de tres cuartos de la energía intensiva en carbón ocurrirá en países en vías de desarrollo; China e India por sí solas contarán por el 45 por ciento de este incremento (Int er nat ional Energy Agency, 2007). Estas proyecciones sostienen que los países del sur global superarán a los países de la OCDE como los más grandes emisores poco después de 2010 en el supuesto de que el crecimiento continúe con las altas tasas actuales. Sin embargo, a pesar de este incremento las emisiones *per capita* de China contribuirán por cerca del 40 por ciento de las de los Estados Unidos y cerca de dos tercios de las de los países de la OCDE.

La forma en que los países abordarán el cambio climático y las respuestas que podrán adoptar en el futuro es uno de los factores de heterogeneidad en el mundo. La mayoría de los países desarrollados la habrán integrado en sus políticas de desarrollo y en los estilos de vida de sus habitantes; países de ingresos intermedios con una buena institucionalidad y un nivel importante de integración en el mundo la habrán incluido en sus políticas públicas y sus acciones y también en gran medida en sus comportamientos sociales; países de economías emergentes lucharán por integrarlas en sus marcos regulatorios, sin por lo tanto reducir sus niveles de crecimiento económico; países de ingresos bajos con una cierta consciencia seguirán sucumbiendo a problemas económicos y sociales más acuciantes, confiriéndole al final una baja prioridad; otros países pobres jugarán el juego de la *green agenda* debido a su dependencia de los países donantes, no obstante, es muy posible que pongan más sus ojos en aquellos países cuyas agendas no sean determinadas por preocupaciones ambientales. Evidentemente estos escenarios podrán cambiar drásticamente si algunos de estos países establecen conexiones más claras —justificadas o no— con los impactos del cambio climático, particularmente cuando algunos eventos negativos acontezcan en su suelo.

En el corto plazo ni todos los países del norte global, y menos aún los del sur, compartirán una visión común sobre las ventajas de implementar políticas medioambientales, principalmente debido a que para muchos de ellos el calentamiento global no será aún lo suficientemente alto para que justifique una respuesta importante, sobre todo cuando se cercioren que otras naciones no están tomando acciones sólidas.

Por la misma razón no se vislumbra una organización multilateral que pueda abordar los problemas ambientales del mundo. Probablemente algunos países asumirán un papel creciente en materia de coordinación de políticas ambientales a nivel regional.

<sup>25</sup>Los cambios se darán más en el uso del carbón cuya cuota aumentará a expensas del petróleo.

## Avances tecnológicos, pero no para todos

En los últimos años la humanidad ha dado pasos de gigante en relación con la tecnología si se compara con épocas pasadas. No hay duda que en la sociedad del conocimiento algunos avances, nuevos inventos y descubrimientos progresarán exponencialmente: la biotecnología, nanotecnología e infotecnología tendrán un protagonismo importante en los adelantos alcanzados.<sup>26</sup> Simultáneamente cerca de mil millones de personas iniciaron el Siglo XXI sin poder beneficiar de la revolución de la salud: sus vidas siguen siendo cortas y marcadas fundamentalmente por *viejas* enfermedades (World Health Organization, 1999).

El mundo de 2020 recibirá del mundo del pasado contradicciones de este tipo. Habrá personas que vivan con y alrededor de innovaciones tecnológicas y otras que vivan en los albores de la ciencia y la tecnología y muchas veces fuera de ella. Es de una certidumbre total que la brecha entre las capacidades tecnológicas mínimas o nulas de algunas regiones del sur global, y el predominio tecnológico de los países avanzados, se profundizará. Es también muy probable que al interior de varios países en vías de desarrollo élites políticas, económicas y militares tengan acceso a tecnologías punta en varios sectores, mientras que la mayoría de la población vivirá privada de ellas.

Fuera de algunos casos específicos exitosos, es muy factible que la gran mayoría de los países latinoamericanos, africanos y de Asia Occidental no estarán en condiciones de invertir sus escasos recursos en desarrollar grandes proyectos de investigación y desarrollo tanto en el sector público como el privado. Un escenario de probabilidad considerable en este caso es que el mundo se divida aún más entre los países que tengan una gran capacidad de inventiva y de exportación de tecnología (países avanzados y asiáticos) y el resto que serán naciones consumidoras de tecnología inventada y producida por los demás.

Por supuesto que los avances tecnológicos han ayudado a los países en desarrollo a reducir la pobreza y lo seguirán haciendo en el futuro. El Banco Mundial estima que gracias a la adopción de tecnologías el porcentaje de personas que viven en pobreza disminuyó del 29 por ciento al 18 por ciento en 2004, principalmente con el uso de Internet, el computador y los teléfonos celulares (Banco Mundial, 2008). Es cierto también que los avances tecnológicos más rápidos afectarán a los pobres tanto como consumidores de tecnología y como productores de manufacturas.

En relación a los avances tecnológicos en el campo energético, estudios prospectivos prevén que para el horizonte 2050 las energías renovables serán aún caras y sólo suministrarán una parte del consumo estimado a alrededor del 20 por ciento. Hoy día ellas representan cerca del 13 por ciento del total del suministro de energía primaria; entre ellas la biomasa domina el sector con el 77 por ciento. Se anticipa asimismo que los biocombustibles líquidos seguirán creciendo en volumen y como parte de la demanda mundial de energía, sin embargo su contribución al uso global de la energía (incluyendo el transporte) será aún limitada en 2030 (International Energy Agency, 2007). El Consejo de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos advierte que «todas las tecnologías existentes son inadecuadas para remplazar la arquitectura tradicional de la energía en la escala tan amplia necesaria, y es muy cuestionable que nuevas tecnologías sean comercialmente viables y estén generalizadas en 2025» (NIC, 2008). Es pues un escenario de gran probabilidad que los hidrocarburos seguirán siendo durante todo el Siglo XXI una fuente de energía considerable.

Por supuesto que algunas ciudades tendrán logros no insignificantes: las más avanzadas conseguirán realizar transiciones parciales a fuentes renovables de energía tales como la energía eólica y la fotovoltaica; se verán también mejoras en la tecnología de uso de baterías. A nivel individual o corporativo, algunos agentes económicos desarrollarán sus propios proyectos de transformación de energía que responderán a sus intereses y a la escala de sus necesidades, y por lo mismo el uso de estas tecnologías permanecerá muy confinado a unos cuantos individuos y grupos en sectores concretos. Otras ciudades donde reine un ambiente propicio al cambio tecnológico registrarán avances en la mejora de la eficiencia en los sistemas de generación y distribución energética desarrollando, por ejemplo, redes de suministro inteligente que optimicen la distribución y el suministro energético; plantas de generación que utilicen combustibles múltiples; nuevas tecnologías de suministro de gas; desarrollo de sistemas avanzados de eliminación de residuos; por nombrar algunos ejemplos (OPTI, 2000–2008).

Un número importante de ciudades se concentrará en diseñar e implementar políticas más efectivas de mitigación para reducir emisiones de CO<sub>2</sub>, acompañándolas con algunas innovaciones tecnológicas que les permitirá progresar en los sistemas de ahorro y en las técnicas de almacenamiento, el uso de tecnologías limpias de combustión, así como en el desarrollo de sistemas de producción de energía menos contaminante como la energía eólica, solar, biomasa e hidrógeno.

Sin embargo, en un contexto de pobreza y pobre gobernabilidad, muchas ciudades no lograrán remontar la escalera energética, viéndose obligadas a seguir utilizando combustibles fósiles en lugar de fuentes de energía más limpias, como la electricidad por ejemplo, que no sólo contribuiría a mejorar la calidad

<sup>26</sup> «Avances Tecnológicos que Cambiarán al Mundo», Euro residentes:  
[http://www.euroresidentes.com/futuro/avances\\_previsibles.htm](http://www.euroresidentes.com/futuro/avances_previsibles.htm)

de vida de los habitantes, sino también reduciría las emisiones de efecto invernadero. Es casi un hecho, a menos que otra cosa suceda, que los pobres urbanos sigan condenados a utilizar tecnologías costosas tanto en el plano financiero como en el de su salud. Tecnologías que imponen también altos costos globales en términos de cambio climático.

Un escenario negativo de probabilidad considerable es que varias de estas ciudades no consigan los apoyos financieros ya sea del gobierno o de la comunidad internacional para poder introducir energías más eficientes y tecnologías más respetuosas del medio ambiente a fin de poder minimizar impactos medioambientales y disminuir riesgos ambientales. Es además muy probable que la influencia negativa de la crisis financiera mundial crezca en los próximos años, reduciendo las posibilidades de nuevos financiamientos en este sector.

## Refugiados medioambientales y *emigrantes climáticos*

Hay mucha incertidumbre en relación al cambio climático, pero también muchas certezas. Dos factores importantes, hoy día irrefutables, que tienen que ver con el futuro de la humanidad son el calentamiento global y el aumento en el nivel del mar.<sup>27</sup> El informe del IPCC de 1996 estima que el nivel de los océanos podría aumentar hasta un metro a fines de siglo y la temperatura hasta 3,5 grados; el impacto de estos cambios tendrá graves consecuencias, entre ellas: en algunos lugares lloverá mucho y habrá inundaciones y en otros lugares lloverá cada vez menos y habrá sequías más frecuentes; se espera también mayores olas de calor y posibles avalanchas; es probable que aumenten los deslizamientos de tierras, la intensidad, magnitud y frecuencia de los incendios; la posibilidad de contagio de enfermedades sub-tropicales, etc.

El escenario de riesgo del cambio climático es un verdadero encadenamiento de calamidades que generará daños, privaciones y muerte. Algunas de sus consecuencias son hoy día previsibles, por ejemplo, reducción en la capacidad de producir alimentos; disminución de la cantidad y calidad de recursos hídricos; aumento de la demanda de electricidad para aire acondicionado, y menor fiabilidad en las fuentes de energía (IPCC, 2001). Otras consecuencias prevén la posibilidad de impactos a gran escala probablemente irreversibles de alcance continental y mundial. Estas posibilidades dependen mucho de los cambios futuros del clima y hasta ahora no ha sido evaluada la serie completa de escenarios posibles (IPCC, 2002).

Estudios prospectivos sugieren que a mediados de este siglo los refugiados medioambientales y los *emigrantes climáticos* por causa de la desertificación, eventos climáticos extremos y otros desastres naturales, se podrían incrementar más de diez veces, constituyendo más de 200 millones de personas permanentemente desplazadas (HM Treasury, 2009).

Migraciones de gran envergadura como estas requieren de una mejor preparación y de políticas adecuadas que respondan a la necesaria provisión de infraestructuras, viviendas dignas y equipamientos públicos, que requerirán a su vez mejorar la gestión urbana y la gobernabilidad.

Las ciudades en situación de riesgo por elevación en el nivel de mar son un escenario de peligro que no es una amenaza futura, sino una realidad a la que las ciudades y la gente tienen que empezar a adaptarse el día de hoy: trece de las veinte megaciudades del mundo están situadas a lo largo de zonas costeras y más de 3.351 ciudades —muchas de ellas ciudades intermedias— se encuentran en zonas costeras de baja altitud (menos de diez metros sobre el nivel del mar). Se estima que el 17 por ciento de la población total urbana en Asia vive en estas zonas de alto riesgo, y en el caso del Sureste asiático es una proporción que alcanza hasta un tercio del total de la población urbana. En el Norte de África un poco menos de un quinto de la población vive en estas zonas vulnerables y un 20 por ciento en los Estados Insulares de Oceanía. Ciudades completas como Dhaka en Bangladesh, Alejandría en Egipto, Dakar en Senegal, Ho Chi Minh en Vietnam, Calcuta en India, por nombrar sólo algunas, se verán seriamente afectadas por inundaciones causadas por elevación en el nivel de mar.

UN-HABITAT estima que más de 383 millones de personas viven en zonas de riesgo en centros urbanos localizados en áreas de baja altitud: 235 millones, o el 60 por ciento, en Asia; 32 millones en África; cerca de 25 millones en América Latina y el Caribe y el 23 por ciento (91 millones) en los países desarrollados, de los cuales 4 de cada 10 en Europa (UN-HABITAT, 2008a). En caso de que se afrontara un escenario negativo, los impactos serían sin duda desproporcionadamente altos en las regiones más pobres, pues son ellas las que tienen menos recursos, menos capacidad de adaptarse y menos posibilidades de hacer frente a la catástrofe.

<sup>27</sup>Desde 1906 la temperatura en la superficie de la tierra aumentó entre 0,74 y 1,8 grados, y durante el Siglo XX, el nivel del mar aumentó alrededor de 17 cm, por causa de la fusión del hielo de glaciares y la expansión del agua de mar más caliente.

## Conclusión: Desánimo o esperanza en un mundo de realidades contrastadas

### Uniando la ciudad dividida — razones de optimismo

Un cambio predecible por ser casi inminente es la inclusión creciente de las cuestiones urbanas en las políticas de desarrollo tanto al nivel de los gobiernos nacionales como las agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo.

Este cambio prelude un nuevo enfoque mundial en el uso de los recursos financieros, los esfuerzos institucionales y las políticas de apoyo al desarrollo que cambiarán más de cincuenta años de atención al campo y se centrarán en el futuro en forma prioritaria en el desarrollo de las ciudades.

Bajo este nuevo modelo de desarrollo se reconocerá cada vez más que la ciudad es tanto la fuente principal de los problemas (concentración de pobreza, riesgo de estallidos sociales, el origen de la contaminación, etc.) como la solución de los mismos (motor de desarrollo, espacio de creatividad e invención, el lugar donde nace la tecnología y donde madura y se desarrolla la democracia). Con este cambio paradigmático se revalorará el concepto de ciudad, reconociéndola como el epicentro del desarrollo nacional, y de hecho como la opción civilizadora.

La ciudad ha sobrevivido como una institución humana esencial y adaptable tanto en tiempos de guerra como de paz (Oberlander, 2008), de prosperidad o de crisis, renovándose y reinventándose a sí misma, mejorando la vida en varios aspectos, entre los cuales este estudio prospectivo ha identificado siete roles principales para la ciudad del futuro:

1. La ciudad seguirá siendo un centro de transformación social, ofreciendo mejores condiciones de vida a los habitantes gracias a sus ventajas comparativas y economías de escala (tendencia socio-demográfica).
2. La ciudad seguirá siendo motor del crecimiento económico, el comercio y la transformación (los retos de la pobreza urbana).
3. La ciudad seguirá siendo el espacio privilegiado para mejorar los sistemas de salud y educación y desde donde se puedan apoyar innovaciones tecnológicas y asegurar que éstas se apliquen a todos los niveles (los retos de la pobreza urbana).
4. La ciudad será cada vez más el escenario para reclamar y negociar derechos y también el lugar donde éstos se disfruten (tendencias socio-culturales).
5. Las ciudades del futuro serán más inclusivas, abarcando no sólo la vida económica y social, sino también aspectos sociales y políticos. Ciudades como éstas apoyarán el desarrollo de los conocimientos, la formación del capital humano y el aprendizaje (tendencias socio-culturales).
6. Las ciudades serán el agente del cambio social generando dinámicas más sostenibles de inclusión, favoreciendo la participación, la identidad comunitaria y el sentido de pertenencia de individuos y grupos que integran la sociedad (tendencias geo-políticas y de gobernabilidad).
7. Las ciudades serán la cura al daño medioambiental y también los mejores agentes de preservación del ambiente natural, abogando por la adopción de políticas y por el desarrollo y uso de tecnologías más eficientes y respetuosas del medio ambiente a fin de poder minimizar impactos y reducir riesgos (tendencias medioambientales).<sup>28</sup>

Existen pues razones de optimismo para pensar que las murallas y las fortificaciones caerán, acabando con el anverso y el reverso de las ciudades que normalmente no se pueden ver ni tocar: la pobreza por un lado y la riqueza por el otro. Sin embargo, para que deje de existir la ciudad de *arriba y de abajo* como coloquialmente se caracteriza esta separación, será necesario formular políticas económicas teniendo a los pobres urbanos en mente, con esquemas de gobernabilidad más incluyentes e invirtiendo en bienes y servicios públicos para los pobres y los sectores vulnerables. Este es un escenario factible que requiere formas de gobierno más modernas y eficientes, con reglas claras de donde se deriven obligaciones, responsabilidades y respeto institucional para todos.

---

<sup>28</sup>Es muy probable que en los próximos 15 o 20 años se hagan más evidentes las diferencias en términos de impacto entre las ciudades que adoptarán planes urbanos y medioambientales, implementarán innovaciones tecnológicas y desarrollarán políticas claras para contrarrestar o mitigar dichos impactos; y las ciudades que crecerán sin planeación alguna y sin políticas de estado necesarias para compensar las tendencias negativas. En el año 2020 se podrá comprobar con ejemplos de países del sur que la urbanización *per se* no es mala, sino por el contrario bien planeada representa la mejor respuesta a la preservación ambiental.

Se requerirá también que gobiernos locales trabajen mano a mano con las autoridades centrales. Sería deseable, aunque poco probable en los próximos años, que las ciudades institucionalicen asociaciones inter-ciudades y desarrollen programas conjuntos de *competitividad cooperativa* a fin de dar una mayor visibilidad a lo local, potenciando al mismo tiempo el desarrollo regional. Estas redes de ciudades deberán articularse con los gobiernos centrales y trabajar con ellos a fin de lograr una articulación diferente y poderosa de los diferentes niveles de gobierno.

Un escenario de probabilidad considerable es que se erija un nuevo contrato social que hable de una sociedad responsable, un nuevo *ethos social* con una sociedad renovada que establezca un pacto entre autoridades locales y habitantes definiendo derechos, obligaciones y responsabilidades mutuas, las cuales por un lado comprometen a las autoridades a asegurar un mejor eficiencia, equidad, transparencia en el ejercicio de sus funciones y, por el otro lado, obligan a los habitantes a mostrar una mayor responsabilidad en la participación de la vida civil.

## La ciudad dividida se escinde aún más — razones de profundo desánimo

La ciudad del futuro podrá evolucionar mal en ciertos casos. Varios escenarios negativos han sido considerados en este documento:

Uno de baja probabilidad y un alto impacto es que un estancamiento económico crónico, brechas políticas y conflictividad interna (en la que participarán elementos sociales, étnicos o políticos), podrían derivar en una crisis profunda de la institucionalidad democrática, con una creciente presencia de los militares y las fuerzas de seguridad en la política y la preservación del *statu quo* (NIC, LAC, USA). Ciudades que entren en este escenario perderían el camino del desarrollo y entrarían en crisis prolongadas.

Otro escenario también de baja probabilidad y alto impacto es que varias ciudades sean afectadas por crisis económicas recurrentes, con un alto deterioro social y una creciente exclusión y marginalización. Estas ciudades perderían legitimidad de la autoridad, con diferentes formas de conflictividad interna, una fragmentación de lo institucional, y una toma del poder (o posiciones estratégicas de poder) por parte de poderes fácticos regulares e irregulares e incluso por parte de mafias.

Un tercer escenario más probable y de un impacto relativamente alto es que varias ciudades se vean afectadas por problemas repetidos de gobernabilidad. La brecha entre las expectativas de la población y la satisfacción de las demandas será un denominador común de todos estos casos: la pobreza y la desigualdad, enfrentadas con capacidades políticas decrecientes para implementar soluciones, y al fracaso de las reformas hacia el crecimiento económico sustentable, provocarán pérdidas de legitimidad de gobiernos y actores políticos y altos niveles de conflictividad social. Ciudades que entren en este escenario tendrán serios problemas de productividad económica e inclusión social.

Un cuarto escenario negativo más probable y generalizado es que algunas ciudades entren en espirales descendientes en sus agendas de desarrollo económico y social, causadas por formas de ineficiencia en la gestión urbana, políticas sociales y económicas inapropiadas, reformas estructurales incompletas o ineficientes, marcos reguladores inadecuados, problemas serios de distribución de riqueza y oportunidades, etc.; factores todos estos que pueden generar descontento, agitación social y revueltas domésticas continuas, o por el contrario formas de represión social para contenerlas.

En cualquiera de estos escenarios negativos no se descartan emigraciones masivas de jóvenes a ciudades de países más desarrollados a fin de escapar los conflictos, problemas ambientales, desempleo creciente y diferentes formas de marginalidad. Se espera también que la desigualdad pueda exacerbar la división étnica y religiosa y acrecienta el crimen y la corrupción.

Evidentemente estas tendencias que plantean futuros negativos de ciudades no serán uniformes ni en las regiones e incluso al interior de los países:

África es una de las regiones en el mundo que puede enfrentar dos o tres futuros diferentes: crecimiento, cambios paulatinos positivos, colapsos selectivos. Es también de una gran incertidumbre saber qué harán los países y ciudades para romper con las tendencias pasadas y actuales que no anuncian buenas nuevas.<sup>29</sup>

América Latina tiene un futuro incierto. Puede preverse un crecimiento económico lento en los próximos veinte años que no contribuirá a reducir los niveles de pobreza en la mayoría de las ciudades de la región. Políticas sociales limitadas en sectores de educación, salud, acceso a suelo y vivienda tendrán efectos relativamente limitados en la reducción de desigualdades. Las ciudades de esta región seguirán siendo no sólo las urbes más desiguales, sino también las más violentas del mundo en los próximos veinte años.

<sup>29</sup>Probablemente en muchos casos conflictos, desastres, movimientos forzados de la población provocados por sequías, hambrunas, pugnas étnicas y guerras de diferentes intensidades, aunado a un crecimiento económico bastante errático, harán difícil que las ciudades, sobre todo las de tamaño intermedio jueguen un papel importante en la promoción de desarrollo socio-económico por causa de una pobre acumulación de tecnología, economías de escala e infraestructuras adecuadas.

Asia tiene en lo general un futuro más promisorio. Sin embargo, las demandas crecientes por pluralismo político, descentralización y democratización en varios países generarán probablemente tensiones sociales cuya intensidad variará en función de los resultados económicos y los beneficios sociales que se obtengan en las diferentes ciudades. En otros casos se seguirán observando patrones de tensiones sociales, conflictos étnicos y disputas interraciales en los que los habitantes urbanos sigan siendo las víctimas principales.

El futuro de una gran mayoría de habitantes viviendo en ciudades de este tipo no logrará concretizarse. Es probable que muchos de ellos vivan una vida involuntaria, construida a su pesar o sin su concurso. El avenir que soñaron quedará reducido a meros planes, un museo de lo posible, y tal vez para algunos el escenario de sus pesadillas.

## El futuro de las políticas de apoyo al desarrollo

En el futuro el principal medio ambiente mundial será la ciudad. Sin embargo, para que las ciudades sigan siendo depositarias de las aspiraciones humanas habrá que ayudarlas a conseguir una mayor armonía social, económica, política y ambiental.

La continuidad en el avance de las ciudades depende en gran parte en la capacidad que se tenga en crear y sostener una acción colectiva, lo que demanda una comprensión clara de los objetivos de largo plazo para formular políticas adecuadas, construir instituciones eficaces para la cooperación, demostrando liderazgo y trabajando conjuntamente para crear un clima de confianza con los demás.

Como se analizó en este documento, es muy probable que la balanza de poderes y la emergencia de nuevos actores hagan muy difícil que surjan mecanismos permanentes de concertación mundial lo que dificultará que se puedan crear respuestas más adecuadas y consensadas a problemas transnacionales como el cambio climático, las migraciones y la criminalidad.

Ante la falta de una arquitectura internacional reguladora a nivel global, es muy factible que en los próximos años florezca un mayor número de alianzas sub-regionales basadas en aspectos puntuales con la posibilidad de influir en políticas globales. Es también muy previsible que a nivel regional aparezca una serie de agrupaciones entre actores no estatales (seculares, religiosos, de negocios, activistas políticos, etc.) coaligados informalmente a través de redes flexibles que utilicen los nuevos medios y las tecnologías de comunicación para operar en áreas sectoriales tales como el financiamiento de la vivienda, la tecnología alternativa, el acceso a recursos naturales y energéticos y otros aspectos medioambientales en ámbitos que trasciendan fronteras geográficas, con resultados bastante satisfactorios.

Entre los gobiernos nacionales la agenda de la cooperación internacional será definida por factores de cambio como seguridad y conflicto, terrorismo, crimen internacional y proliferación de armas. Habrá sin duda avances y retrocesos entre el *poder blando* o poder de persuasión, cultura y política y el poder *duro* o de la fuerza militar.

Es de una incertidumbre crítica saber si el mundo será gobernado por sistemas multilaterales o por acuerdos bilaterales, pero en cualquiera de esas posibilidades habrá cambios bastante significantes en la naturaleza de la cooperación internacional, particularmente:

- Se harán más marcadas las diferencias entre *cooperación para el desarrollo y asistencia para el desarrollo*: el primer modelo se referirá a una relación más multidimensional basada en el bi- y multilateralismo, con asociaciones y sociedades fundadas en principios de interés mutuo, principalmente entre las naciones ricas y varios países asiáticos y latinoamericanos; el segundo modelo se referirá más a la concepción clásica de la cooperación, o mejor dicho la ayuda, para promover desarrollo económico y bienestar social y en muchos casos ciertas formas de subsistencia, particularmente entre los países desarrollados con el África Subsahariana y algunos países del Caribe.
- Habrá sin duda más acuerdos regionales entre países en vías de desarrollo por medio de una cooperación Sur-Sur, sobre todo en ciertos bloques territoriales particulares, grandes corredores económicos y en áreas geográficas con ciertas características afines (por ejemplo, franjas costeras, zonas montañosas).
- Es muy probable que las prácticas de *ciudades hermanas* sigan guiando la cooperación descentralizada en el futuro, particularmente entre Europa con las ciudades latinoamericanas y asiáticas bajo formas de cooperación de asistencia y/o cooperación (Observatory for Decentralized Cooperation, 2005).
- Se harán más comunes y con inversiones cada vez mayores otras formas de cooperación, o mejor dicho de intercambio, entre China —y hasta cierto punto India— y los países africanos,<sup>30</sup> negociando

<sup>30</sup>La inversión china en África es de alrededor 8.000 millones de dólares americanos: 4 veces la inversión de la India. Actualmente la ayuda china a África está igualando las grandes organizaciones internacionales y los países donantes occidentales (Cilliers, 2008).

recursos financieros y otros apoyos directos e indirectos para la provisión de infraestructuras básicas, de transporte y de comunicaciones por materias primas.

- Se acentuarán los mecanismos de cooperación indirecta a través de subsidios a organizaciones no gubernamentales para que ejecuten proyectos de desarrollo en varios países del sur global con resultados muy variados, pero en la mayoría de los casos substituyéndo a los gobiernos locales y en cierta forma debilitándolos.
- Se harán cada vez más evidentes las diferencias entre la cooperación internacional en lo técnico y lo financiero. La primera tenderá a disminuir y concentrarse cada vez más en las relaciones de ciudad a ciudad a través de la cooperación descentralizada en áreas generales de desarrollo. La segunda se centrará cada vez más en *préstamos a ciudades o provincias*, principalmente de los países emergentes o regiones económicamente dinámicas en Asia, América Latina y algunos países árabes. En los dos tipos de cooperación habrá cambios importantes: la cooperación técnica requerirá de la creación de organismos de interfase o intermediación que preparen los estudios de viabilidad a fin de hacerla más efectiva; la cooperación financiera se abocará a simplificar obstáculos legales, reglamentarios y operativos para poder cooperar, y muchas veces invertir, a nivel sub-nacional en macro-proyectos de alta rentabilidad financiera (transporte, comunicaciones, saneamiento).

Estos cambios en las orientaciones generales de la cooperación internacional no resultarán benéficos para las ciudades de talla intermedia por varias razones, entre ellas:

- La cooperación internacional se focalizará en megaciudades, los corredores urbanos, las ciudad-región y los *clusters de ciudades* y no en las ciudades intermedias.
- Las ciudades de talla media seguirán careciendo de recursos propios para constituirse en contrapartes de los proyectos de desarrollo en cooperación.
- Ciudades de este rango no contarán tampoco con recursos humanos y técnicos para visualizar escenarios futuros de desarrollo y hacer propuestas de cooperación.
- Sin departamentos o áreas de cooperación internacional que represente a las ciudades medias como es el caso y la tendencia con las ciudades más grandes y más ricas, las ciudades de este rango no podrán beneficiar de la cooperación internacional descentralizada.
- La cooperación descentralizada no podrá ganar terreno en ciudades medias donde no se registren avances en los procesos de descentralización y la participación ciudadana.

## Ciudades intermedias y políticas de apoyo al desarrollo

Dentro de los próximos años, es muy probable que las políticas de apoyo al desarrollo se centren más en la reducción de disparidades espaciales entre las regiones al interior de los países. Estas asimetrías no sólo se reflejan en indicadores sociales, económicos y de salud, sino también en las oportunidades de desarrollo.

En efecto, las divergencias regionales se convertirán cada vez más en una preocupación importante para los encargados de formular políticas nacionales, debido a la importancia creciente de mantener la cohesión nacional entre las zonas urbanas y regiones con una gran diversidad cultural, lingüística y religiosa. De lo contrario el descontento podrá provocar un terrible desastre social.

La cooperación entre diferentes administraciones territoriales seguirá siendo en el futuro próximo el mejor canal para reducir asimetrías regionales, reforzar los poderes locales y la gobernabilidad local, y expandir la participación de la sociedad civil. Formas nuevas de cooperación descentralizada permitirán también consolidar la acción de actores territoriales en el escenario nacional y fortalecer su capacidad de negociar con el poder central (*Observatory for Decentralized Cooperation*, 2005). Sin embargo, a fin de que la cooperación descentralizada no se caracterice por un alto grado de heterogeneidad, se plantean las siguientes políticas de futuro para las ciudades intermedias:

- Promover la creación de un sistema mundial de financiamiento para ciudades (*Banco Mundial de las Ciudades*) y de sistemas de representación y negociación política de ciudades (*Organización de las Ciudades Unidas*).
- Apoyar el desarrollo de instrumentos legales y financieros que permitan crear una nueva arquitectura regional de gobiernos, facilitando la coligación de las ciudades y la formación de movimientos municipalistas.

- Facilitar la creación de instancias inter-municipales de gobernabilidad y de mecanismos de gobernabilidad regional que integren las ciudades intermedias basadas en principios de subsidiaridad, proximidad y asociación.
- Facilitar la creación de plataformas de desarrollo que funcionen como instrumentos de presión política, espacios para el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos en áreas sectoriales estratégicas.
- Impulsar el desarrollo de políticas que respondan a las dinámicas de crecimiento y contracción de las ciudades dentro de perspectivas regionales de desarrollo económico e inclusión social.
- Promover el desarrollo de sistemas de transporte y comunicación más eficientes, impulsando las ciudades intermedias a fin de fortalecer el vínculo entre ellas y otros centros urbanos.
- Promover el desarrollo de una cultura de asociación y trabajo en red a fin de tejer una gran red de operadores de los distintos territorios y ciudades secundarias, trabajando juntos en el desarrollo de planes y estrategias comunes para el futuro.
- Facilitar la creación de sistemas regionales de información sobre ciudades, trabajando estrechamente con las ciudades intermedias a fin de apoyar la creación de sistemas de información y monitoreo local.

Sin duda mucho de lo que aparece en este documento está dominado por eventos actuales o por interpretaciones de la realidad de hoy y también por la posible realidad del mañana, presentada sobre la forma de perspectivas de largo plazo. El futuro está hecho de esa manera: sueños y partes de realidad, y del hervor de estos elementos toma forma la realidad de lo posible. Las posibilidades del avenir abren ventanas de conocimiento y puertas de acción que servirán tal vez para rescatar a aquellos que están atascados en su pasado y a otros más que tienen un aire volcado al futuro, pero no saben cómo llegar a él, cómo aproximarse a un mundo mejor.

## Referencias bibliográficas

Asian Urban Information Center of Kobe

1992 *Report of the Asian Conference on Population and Development in Medium-size Cities*  
Japón.

Banco Mundial

2008 *Perspectivas para la economía mundial 2008: Difusión de la tecnología en los países en desarrollo*  
<http://go.worldbank.org/I9O4YPBTT0>

Brown, Alison & Kristiansen, Annali

2008 *Urban Policies and Right to the City: Rights, responsibilities and citizens.*  
UNESCO, UN-HABITAT, in press.

Burdman, Julio

2004 *Latinoamérica 2020, pensando los escenarios de largo plazo.*  
National Intelligence Council.

Camus, Albert

2006! *El Primer Hombre*  
Fabula Tusquets, Quinta Edición.

Carnegie Institute

2007 *CO2 Rocketing: Carbon Sinks Failing.*  
Department of Global Ecology.

Cilliers, Jakkie

2008 *Africa in the New World – How global and domestic developments will impact by 2025.*  
Institute for Security Studies.

Glover, Steven

2001 «Migration: an Economic and Social Analysis»  
*RDS Occasional Paper*, UNFPA.

Halliday, Fred

2008 «Sovereign Wealth Funds: power vs. principle»  
*openDemocracy*, March 5, <http://www.opendemocracy.net/node/35949>

**Handy, Bruce**

1998 «All Our Yesterdays»  
*Times Magazine*, May.

**Harnecker, Martha**

1991 *Hacia el Siglo XXI. La izquierda se renueva*  
 CEESAL, Quito.

**Hawksworth John, Cookson Gordon**

2008 *The World in 2050: Beyond the BRICs: a broader look at emerging market growth prospects.*  
 Pricewaterhouse Coopers.

**HM Treasury**

2009 *Stern Report Final Review*  
 United Kingdom, [http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm)

**House of Lords**

2007-2008 *The Economic Impact of Immigration.*  
 Selected Committed on Economic Affairs, First Report of Session 2007-8.  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeconaf/82/82.pdf>

**IPCC**

2001 *Consenso Científico sobre el Cambio Climático: Evaluación 2001.*  
<http://www.greenfacts.org/es/cambioclimatico/n-3/index.htm>

**IPCC**

2002 *Resumen y Detalles del Informe Cambio Climático 2001 – IPCC*  
 Green Facts, grupo de Trabajo II, <http://www.greenfacts.org/es/cambio-climatico/n-3/index.htm>

**IPCC**

2007 *Impacts, Adaptation and Vulnerability.*  
 IPCC Fourth Assessment Report, Working Group II,  
<http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wg2.htm>

**International Organization for Migration**

2008 *World Migration 2008.*

**International Energy Agency**

2007 *World Energy Outlook 2007.*  
<http://www.iea.org/weo/2007.asp>

**Japan, Ministry of Foreign Affairs**

2007 “For the Human Centered 21st Century – The Trust Fund for Human Security”  
 en *What is Human Security?* Chapter 1.  
[http://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/t\\_fund21.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21.pdf).

**Llop, Joseph María**

2008 “El Papel de las Ciudades Medias en la Armonía Espacial.”  
 en *El estado de las Ciudades del Mundo 2006*, ONU-HABITAT.

**López Moreno, Eduardo**

2002 *Slums: The Face of Urban Poverty in the New Millennium*  
 UN-HABITAT.

**López Moreno, Eduardo**

2008 “Armonía Social en el desarrollo regional”  
 en *El Estado de las Ciudades del Mundo 2008*, ONUHábitat, documento no publicado, Nairobi, Kenia.

**López Moreno, Eduardo**

2009 *Living with Shelter Deprivations.*  
 UN-DESA, en prensa.

**López Moreno, Eduardo & Mboup, Gora**

2008 *Living with shelter depravations: slum dwellers in the world*  
 United Nations DESA, New York, in press.

Martínez Fernández, Cristina; Wu, Chung-Tong

2007 *Shrinkage Cities and Australian Cases*.

Berkley Conference Proceedings.

NIC (National Intelligence Council)

2004a *Climate Change and Its Implications through 2020*.

NIC 2020 Project.

NIC

2004b *2020: Pensando los Escenarios de Largo Plazo*.

Actas del Seminario, Santiago de Chile.

NIC

2004c *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project: Gobernability in Asia*.

NIC 2020 Project.

NIC

2004d *Mapping Sub-Saharan Africa's Future*.

Report of the National Intelligence Council's 2020 Project.

NIC

2008 *Global Trends 2025: A Transformed World*.

Government Printing Office, USA.

Oberlander, Peter

2008 «¿Qué papel Jugará la Ciudad del Mañana?»

*Urban World*, UN-HABITAT, No.1.

Observatory for Decentralized Cooperation

2005 *Yearbook of Decentralized Cooperation*.

Ofori-Amoah, Benjamin

2007 *Beyond the Metropolis*

University Press of America.

OPTI, Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial

2000-2008 *Informes de Prospectiva Varios*

Madrid.

O'Rourke, P. J.

2008 «Future Schlock»

*Atlantic Magazine*, December.

Outsights

2004 *Scenarios for the Poorest: The View from 2030*.

London.

Pricewaterhouse Coopers

2006 *The World in 2050: How big the major emerging market economies get and how can the OECD compete?*

Ravaillon, Martin; Chen, Shaohua; Sangraula, Prem

2007 «New Evidence on the Urbanization of Global Poverty»

*Research Working Paper*, 4199, UN-HABITAT, Global Database, World Bank.

Rodríguez, Jorge

2007 *Urbanización y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Revisando la Experiencia*

CEPAL, documento preparado para el Reporte sobre el Estado Mundial de la Población.

Sen, Amartya

2000 «Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny»

*Social Development Papers*, No.1, Asian Development Bank.

UN

2001 «Replacement Migration: Is It a Solution to declining and Ageing Populations.»

*Sales*, No. E.01.XIII.19, New York.

## UN-DESA

2007a *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World*.  
New York.

## UN-DESA

2007b *World Population Prospects: The 2006 Revision. Population Ageing*.  
New York.

## UN-DESA

2008 *World Urbanization Prospects: the 2007 Revision*.  
New York.

## UN-HABITAT

2005 *Urban Indicators Programme, global database on slum dwellers in the world*.

## UN-HABITAT

2006 *State of the World's Cities Report 2006/7*.  
Earthscan, Nairobi.

## UN-HABITAT

2008a *State of the World's Cities Report 2008/9 – Harmonious Cities*.  
Earthscan, London.

## UN-HABITAT

2008b *Global Database 2005*.

## UNPD

2002 *International Migrations Report 2002*  
New York.

## UNPD

2007 *World Urbanization Prospects: the 2005 Revision*.

## Val bona, Rafael

2001 «Pensar el Futuro Habitando en él»  
*El Mundo*, 10 de diciembre.

## Voltaire

1759 *Cándido o el Optimismo*.

## War ah, Rasna

2006 *The urban mind-set: Urbanization is becoming a way of life*

## War ah, Rasna

2009 «Infrastructure investments are necessary, but at what cost?»  
*Daily Nation*, February 1, Nairobi, Kenya.

## Wilson, Dominic; Purushot haman, Roopa

2003 «Dreaming with BRICs: the Path to 2050»  
*Global Economics paper*, No. 99.

## World Bank

2008 *Global Trends 2025: A Transformed World*.

## World Health Organizat ion

1999 *World Health Report 1999*.

## Zhu, Yu

2003 «China's floating population and their settlements intentions in the cities: Beyond the Hukou Reform»  
*Habitat International*, 31, 65–76.