

El continente urbano

David Satterthwaite[1]

Madrid (España), noviembre de 2002

El cambio urbano, 1950-2000

Más de tres cuartos del total de habitantes de América Latina y el Caribe viven hoy en zonas urbanas, que albergan asimismo la mayor parte de las actividades económicas. Durante las cinco últimas décadas, su población se ha quintuplicado con creces (*Tabla 1*). En el año 2000, 391 millones de personas vivían en ellas; 127 millones lo hacían en áreas rurales. Mientras que la población urbana crece a un ritmo anual de unos 80 millones de personas, la rural decrece.

Tabla 1: La urbanización de América Latina, 1950-2010

Año	1950	1970	1990	2000[2]	2010 (previsión)
Población urbana (millones)	70	164	313	391	470
Población en zonas urbanas (%)	41,9	57,6	71,1	75,4	79,0
Población urbana mundial que vive en América Latina y el Caribe (%)	9,3	12,1	13,7	13,7	13,4

Fuente: todas las estadísticas proceden de World urbanization prospects; the 2001 revision; data tables and highlights. Naciones Unidas, División de población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretariado, ESA/PWP/173. Nueva York, 2002.

Este cambio también atañe al número y al tamaño sin precedentes que han alcanzado las ciudades más grandes de la región. En el año 2000, había en la zona 50 urbes con más de un millón de habitantes, en tanto que en 1950, sólo siete. En 1900 no existía ninguna, aunque Río de Janeiro alcanzó muy pronto el millón y Buenos Aires no tardó en rebasarlo. Tal como muestra la *Tabla 2*, desde 1800 ha crecido la proporción de las megalópolis mundiales que pertenecen a esta zona. En 2000, cuatro de sus urbes superaban los diez millones: Ciudad de México y São Paulo, que cuentan cada una con unos dieciocho millones de habitantes, Buenos Aires, con doce, y Río de Janeiro, con algo más de diez y medio.

Tabla 2: El desarrollo de las grandes ciudades en América Latina

Año	1800	1900	1950	2000
Número de ciudades con más de un millón de habitantes	0	0	7	50
Número de ciudades de América Latina que están entre las cien mayores del mundo		3	5	8
Tamaño medio de las 20 ciudades más grandes de América Latina (millones)	0,041	0,243	1,2	6

Fuente: todas las estadísticas proceden de World urbanization prospects; the 2001 revision; data tables and highlights. Naciones Unidas, División de población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretariado, ESA/PWP/173. Nueva York, 2002.

Cuando se pretende cuantificar la población de una localidad, una de las dificultades reside en el lugar en el que deben trazarse sus límites. ¿Debe considerarse que incluye únicamente la zona edificada o, por el contrario, se extiende sobre los núcleos cercanos, donde suele residir un alto porcentaje de las gentes que acuden a ella a diario? Este problema aparece ilustrado en la *Tabla 3*, donde se muestran diferentes estimaciones de los habitantes de Ciudad de México.

Tabla 3: Habitantes de la Ciudad de México, según el área (1990)

Zona metropolitana	Área (km ²)	Población
Núcleo central	139	1.935.708
Distrito Federal	1.489	8.261.951
Área metropolitana	4.636	14.991.281
Megalópolis	-	18.000.000

Fuente: todas las estadísticas proceden de World urbanization prospects; the 2001 revision; data tables and highlights. Naciones Unidas, División de población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretariado, ESA/PWP/173. Nueva York, 2002.

Pero, más allá de esta discusión, no cabe duda de que el crecimiento de muchas de las ciudades de América Latina y Caribe ha sido, además, vertiginoso. Algunas de ellas, como Toluca y Tijuana (México), Goiania (Brasil) y Santa Cruz (Bolivia) eran pequeñas localidades de unos 50.000 habitantes en 1950; ahora tienen más de un millón. Brasilia ni siquiera existía en aquella fecha; hoy viven en ella más de dos millones de personas. La tasa de crecimiento de las urbes de mayor tamaño, como São Paulo o Ciudad de México, ha sido menor, pero aun así muchísimas personas se sumaban a sus poblaciones cada año. Unas 300.000 personas entre 1950 y 2000, como término medio. Y todas ellas han necesitado viviendas, colegios, centros de asistencia sanitaria, etc.

Casi todas las urbes latinoamericanas se fundaron hace más de cuatro siglos, aunque algunas eran ya importantes antes de que llegaran los españoles y los portugueses. Se dice con frecuencia que su desmesurado crecimiento urbano es caótico o que es necesario controlar el flujo de la población hacia ellas. Sin embargo, existe una lógica económica para la distribución de la población urbana y la existencia de grandes ciudades: se encuentran en las zonas más prósperas. De las 50 mayores (todas ellas con más de un millón de habitantes), casi la mitad se sitúa en las dos regiones de más riqueza: Brasil (con catorce urbes de este tipo) y México (con nueve). Muchas veces se afirma que América Latina está excesivamente urbanizada, pero, por lo general, este fenómeno se da en mayor medida en los países que han conocido también una mayor expansión económica desde 1950. Esta concentración de los habitantes en las metrópolis refleja un aumento en la importancia de la industria y otras empresas no agrarias en la economía de la región.

Aunque las megalópolis de América Latina tienen una densidad inusualmente alta, la mayor parte de la población vive en ciudades que no alcanzan el millón de habitantes y, en buena medida, en asentamientos de menos de 50.000. Por otro lado, el ritmo de crecimiento de las grandes urbes está siendo relativamente lento y, durante la década de 1990, muchas han perdido más población de la que han ganado, incluso en el caso de Río de Janeiro, São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires. Todas ellas tenían menos habitantes en el año 2000 de los previstos 25 años antes.

Entre los motivos de esta reducción están las dificultades económicas que sus respectivos países han conocido durante los ochenta y noventa. Muchas megalópolis han crecido más despacio porque ha aparecido una nueva generación de urbes más pequeñas que han sabido atraer inversiones. En México, por ejemplo, durante los últimos veinte años gran parte de la inversión industrial ha ido a ciudades cercanas a la frontera septentrional con Estados Unidos y no a la capital. En Brasil, localidades como Porto Alegre y Curitiba, bien conocidas por su calidad de vida, han concentrado empresas que antes habrían ido a São Paulo. Es probable que esta tendencia continúe, especialmente en zonas cuyos gobiernos municipales gozan ahora de más poder y mayor democracia.

El impacto de la urbanización en el medio ambiente

A medida que crecen, las ciudades imponen un nuevo medio, edificado sobre paisajes y ecosistemas naturales. Se desbroza el terreno y con frecuencia se hacen cortes o se altera con maquinaria la forma de las colinas; los valles y marismas se llenan de rocas y materiales de desecho, y, por lo general, se extrae agua del subsuelo. Su desarrollo no sólo transforma las zonas que urbaniza, sino también otras mucho mayores, tal y como puede observarse en los cambios que sufre la ecología rural para responder a las necesidades metropolitanas de agua y materias primas, bienes y servicios. Las regiones que las rodean deben satisfacer sus muchas exigencias de materiales de construcción y acumulación de residuos, resultado de la edificación, creación de carreteras, aparcamientos, industrias y otros componentes de la estructura urbana. Gran parte del impacto medioambiental del desarrollo urbano se percibe lejos de allí, al final del valle que ocupa la ciudad, aguas abajo del río que la cruza o en el lugar donde el viento arrastra los humos. Es el resultado del transporte de residuos sólidos, la contaminación de las aguas o la lluvia ácida.

Durante las últimas cinco décadas, una parte considerable de la expansión de las ciudades de América Latina ha tenido lugar sin que se haya dado el necesario desarrollo de sus infraestructuras y servicios básicos, condición esencial para crear un entorno urbano saludable y para que se puedan tratar adecuadamente los desechos sólidos y líquidos. También sin que existiese un marco de planificación y una normativa que limitase en lo posible los costes medioambientales, guiase el crecimiento -alejándolo de los lugares poco adecuados- y protegiese los recursos naturales importantes.

Pocos gobiernos municipales han hecho frente adecuadamente a sus múltiples responsabilidades, entre ellas, la gestión del medio ambiente. Sin embargo, hay alguna excepción importante. Por ejemplo, algunas ciudades como Porto Alegre, en Brasil, facilitan agua corriente a toda la población, recogida de basuras regular y servicios sanitarios suficientes. Además, esta localidad es bien conocida por haber creado un 'presupuesto participativo' que ha reforzado la democracia local y ha proporcionado a los ciudadanos una colaboración más directa en el establecimiento de las prioridades municipales. La esperanza de vida en Porto Alegre es similar a la de las ciudades europeas. Es también una de las poblaciones que más ha aumentado en la región durante los últimos 50 años, lo que demuestra que el crecimiento rápido no implica necesariamente graves problemas medioambientales.

En el otro extremo tenemos cientos de centros o distritos en el interior de las megalópolis donde sólo unos pocos tienen acceso al agua corriente y a sistemas sanitarios, alcantarillado y gestión de residuos sólidos, y donde las autoridades locales poseen escasa capacidad para gestionar los problemas medioambientales. Lo más frecuente es que los ciudadanos se alojen en viviendas de poca calidad; por ejemplo, familias enteras viven en una o dos pequeñas habitaciones de casas de vecinos, pensiones baratas o alojamientos edificados en tierras ocupadas ilegalmente o parceladas. Allí, la esperanza de vida media puede ser inferior a la de Porto Alegre en 20 ó 30 años.

Dentro de esta diversidad, todos los centros urbanos comparten algunas características obvias. Todos combinan las concentraciones de población humana (y sus casas y barrios) con una gama de actividades económicas. Todos ellos tienen un impacto en el medio ambiente local y regional relacionado con su papel de centros de producción (de bienes y servicios) y de consumo. Los problemas medioambientales están influidos en gran medida por la calidad y la capacidad de sus gobiernos. Todos requieren una autoridad que garantice un espacio adecuado para sus habitantes, infraestructuras y servicios (agua corriente canalizada, servicios sanitarios y de alcantarillado, recogida y gestión de basuras, caminos y calles, suministro eléctrico, colegios y centros de salud). La tarea de garantizar un medio ambiente de buena calidad resulta más compleja a medida que la población es mayor y crecen la escala y el ámbito de sus movimientos diarios y la proporción de su producción industrial. Los gobiernos locales también tienen que gestionar el gasto que los habitantes y las empresas hacen de los recursos y los depósitos naturales en donde se acumulan sus desperdicios: deben, por ejemplo, regular el uso de la tierra, proteger las cuencas, establecer límites a la contaminación y a la generación de desechos y residuos y determinar el modo en que éstos se pueden eliminar.

En todas las ciudades, la gestión del medio ambiente es una tarea de gran intensidad política en la medida en que distintos intereses (entre los que se cuentan algunos muy poderosos) compiten para conseguir los emplazamientos más favorables, la propiedad o el uso de los recursos, las infraestructuras y los servicios públicos. Cuando no existe una buena administración, muchos de

estos intereses contribuyen a la destrucción o la degradación de recursos fundamentales. En América Latina, la cuestión no es tanto intentar controlar la urbanización o el crecimiento de las ciudades como desarrollar gobiernos locales más eficaces, capaces de manejarlas mejor y de hacerlo de tal modo que pueda justificarse ante los ciudadanos.

Hay cuatro áreas que exigen especial atención: la aplicación de la legislación apropiada (incluida la relacionada con la salud medioambiental, la laboral y el control de la contaminación); la presencia de un suministro de agua adecuado, así como de un servicio de recogida de residuos sólidos y líquidos en todas las casas y barrios; la existencia de eficientes cuidados médicos que no sólo traten los efectos de enfermedades relacionadas con el medio ambiente, sino que apliquen medidas preventivas para limitar su incidencia y severidad, y la integración de la prevención y previsión de desastres en los planes urbanos y en los programas de inversión.

Buena parte de la ciudadanía vive en tierras donde existe el riesgo de que se produzca un desastre. En esa situación se encuentran, por ejemplo, las viviendas ilegales levantadas en las inclinadas laderas propensas al corrimiento de tierras en Río de Janeiro (Brasil), La Paz (Bolivia) y Caracas (Venezuela), o en profundos barrancos (Guatemala), o en las colinas y desiertos de arena de Lima (Perú), o en terrenos proclives a las inundaciones por ríos o mareas, o situados bajo el nivel del mar, como en Guayaquil (Ecuador), Recife (Brasil), Buenos Aires y Resistencia (Argentina). Muchos de los gobiernos municipales no han sido capaces de aplicar políticas de uso del suelo que garanticen tierras suficientes de viviendas para los grupos de bajos ingresos. Se evitaría así que las construyesen en lugares peligrosos: si éstos están ocupados es tan solo porque sus pobladores no encuentran mejor opción.

Como si la buena gestión medioambiental dentro de la ciudad no fuera lo bastante compleja, el buen gobierno urbano debe extenderse al medio ambiente de la región circundante y también contribuir a objetivos globales como los de minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero y proteger la biodiversidad. Todas las urbes y poblaciones menores necesitan dotarse de una estructura gubernamental que haga frente con mayor eficacia a sus múltiples necesidades. Debe proporcionar medios para que se alcancen compromisos entre intereses en conflicto y para que las necesidades de los menos poderosos reciban atención adecuada. Debe garantizar el cuidado y mantenimiento de las funciones protectoras y productivas del ecosistema sobre el que descansa la ciudad. Si desea salvaguardar a las generaciones futuras, debe evitar que se agoten los recursos naturales fundamentales e incluso otros menos esenciales. Es fácil definir y justificar estas tareas, llevarlas a cabo es un empeño mucho más difícil.

Para conocer más sobre este tema, el autor recomienda:

Libros básicos

- *Garza, Gustavo (coord.) (2000) La ciudad de México en el fin del segundo milenio. (Gobierno del Distrito Federal y Colegio de México)*
- *Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat(2002) World urbanization prospects. The 2001 revision; data tables and highlights. (Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat)*

- *Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1998) Atlas ambiental de Porto Alegre. (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais)*

Publicaciones o revistas esenciales

- *Medio ambiente y urbanización. IIED-América Latina, Buenos Aires, Argentina. Se trata de una revista bianual sobre los temas urbanos de mayor relevancia en Latinoamérica.*
- *La era urbana. Programa de Gestión Urbana, Quito, Ecuador. Esta revista se hace eco de los debates actuales sobre temas de urbanización y recoge las nuevas publicaciones del sector.*

Varias páginas de Internet para empezar a tirar del hilo

- <http://www.pgualc.org>: Esta página del Programa de Gestión Urbana de América Latina y Caribe, de Naciones Unidas (*PGU-ALC*).
- <http://www.cepis.ops-oms.org/indexeng.html>: Se trata de la web oficial del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (*CEPIS*), el centro de tecnología ambiental de la Organización Panamericana de la Salud (*OPS*), dependiente de la OMS. El CEPIS coopera con los países americanos en la evaluación y el control de los factores ambientales de riesgo que, directa o indirectamente, afectan a la salud de sus poblaciones.
- <http://www.gazetteer.de/st/statd.htm>: Esta página enumera las ciudades con las que cuenta cada país en función de su número de habitantes. Se trata de una interesante estadística que muestra cómo Asia y América acaparan la mayor cantidad de urbes cuya población supera el millón de habitantes.

Algunas organizaciones fundamentales en este ámbito

- *Programa de Gestión Urbana, Coordinación Regional para América Latina y el Caribe (PGU-ALC)*. Es la agencia de Naciones Unidas que promueve y sostiene las medidas más efectivas para los problemas urbanos de Latinoamérica, y una de sus mejores fuentes de información en temas urbanísticos.
- *Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED)- América Latina*. El IIED investiga sobre temas urbanos, ofrece asistencia técnica y promueve el desarrollo comunitario. Es uno de los más conocidos en este campo de América Latina.

Fecha de referencia: 15-04-2003

1: David Satterthwaite es miembro del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (*IIED*) y profesor de la School of Economics y del University College de Londres. Ha asesorado a varias organizaciones internacionales, como la UNICEF, la OMS y la Comisión Europea. Ha escrito varios libros sobre temas urbanísticos y, desde 1989, ha sido editor de la revista *Environment and urbanization*.

2: Las estadísticas del año 2000 vienen dadas por la suma de las estadísticas nacionales, muchas de las cuales se derivan de los censos de 1999, 2000 ó 2001, pero otras se basan en estimaciones o proyecciones de estadísticas extraídas de censos realizados hacia 1990.

Boletín CF+S > 23 -- De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina, España y Portugal >
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n23/adsat.html>

Edita: Instituto Juan de Herrera. Av. Juan de Herrera 4. 28040 MADRID. ESPAÑA. ISSN: 1578-097X