

Gobernanza de la urbanización concentrada y las ciudades. Un análisis comparado de iniciativas globales, regionales y nacionales aplicadas en América Latina

Concentrated urbanization and cities governance . A comparative analysis of global, regional, and national initiatives applied in Latin America

DOI: 10.20868/ciur.2022.143.5007

* *Diego Andrés Arcia*¹ es Candidato a Doctor, Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana, Universidad Politécnica de Madrid
arg.diegoarcia@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-001-9596-0802> (Diego Andrés Arcia)

* *José María Ezquiaga* es Profesor Titular del Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana, Universidad Politécnica de Madrid
jmezquiagadominguez@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-002-5637-789X> (José María Ezquiaga Dominguez)

DESCRIPTORES:

Urbanización / ciudades / gobernanza / América Latina

KEY WORDS:

Urbanization / cities / governance /Latin America

RESUMEN:

Frente a la emergencia de lo urbano como condición planetaria y a múltiples crisis en las ciudades, en la última década surgieron iniciativas en Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ONU-Hábitat, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), New York University (NYU), Rockefeller Foundation y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia para hacer sostenibles, prósperas y modernas a las ciudades. ¿Por qué tanto interés en la gobernanza urbana por parte de organizaciones tan heterogéneas? Un discurso global señalaba que en 2008 cruzamos el "punto de inflexión" en que 50% de los humanos pasamos a vivir en áreas urbanas, centros de prosperidad y dispositivos para la resolución de múltiples crisis. Nuestro estudio cuestiona los riesgos y limitaciones de concebir lo urbano desde esta perspectiva, comparando nueve marcos operativos de iniciativas globales, regionales y nacionales para gestionar sistemas urbanos y las ciudades.

ABSTRACT:

Given the surge of urban life as a planetary condition and the multiple crises in cities, in the last decade we saw the flourishing of several initiatives in the World Bank, the Organisation for Economic Co-operation and Development, UN-Habitat, the Inter-

¹ Las conclusiones de esta publicación son estrictamente personales y no representan las de mi empleador.

American Development Bank, New York University, Rockefeller Foundation and Colombia's National Department of Planning, to make cities sustainable, prosperous, and modern. Why the interest in urban governance among so diverse organizations? A global discourse stated that, in 2008, 50% of humanity was already living in urban areas, centers of prosperity and means to solve multiple crises. Our study questions the risk of this perspective on cities, by comparing nine operational frameworks from global, regional and national initiatives to manage urban systems and cities.

1 NATURALEZA DE LA URBANIZACIÓN Y LAS CIUDADES.

¿Ciudades o Urbanización? Con este título David Harvey inauguró la revista *City*, reflatando un problema recurrente en 100 años de estudios urbanos. "¿Está nuestra forma de ver dominada y limitada por una obsesión con "la ciudad" como cosa, que marginaliza nuestro sentido de la urbanización como proceso?² (Harvey, 1996: p.1). La naturaleza de la urbanización y las ciudades ha sido debatida desde las ciencias sociales, la historia urbana y la arquitectura, la economía y el desarrollo regional, la geografía urbana y la ecología. Recientemente, ortodoxos de la aglomeración argumentan que tenemos lo necesario para conceptualizar y estudiar ambas categorías, como reacción a teorías emergentes que rotulan como "un nuevo empiricismo urbano" (Scott & Storper, 2015; 2016). Contrarios a esto, Brenner y Schmid, (2015) plantean que "frente a las nuevas formas de urbanización que desafían concepciones heredadas de lo urbano como un asentamiento fijo, delimitado y universalmente generalizable"³, es necesario examinar categorías, métodos y cartografías para entender la vida urbana, y las nuevas escalas territoriales.

Con el siglo XXI, las discusiones teóricas alcanzaron círculos políticos y del desarrollo, y surgieron iniciativas para informar los procesos de gestión, delimitación e intervención en las ciudades en el BM, la OCDE, la ONU-Hábitat y el BID; LSE y NYU; Rockefeller Foundation y el DNP en Colombia. Al igual que Parnell & Robinson, (2017) nos preguntamos ¿por qué tanto interés en la gobernanza urbana y las ciudades por parte de organizaciones tan heterogéneas? Según ellas, los círculos políticos buscaban que ninguna ciudad quedase atrás y generaron orientaciones para desarrollar lugares altamente vulnerables, impulsando la investigación urbana e intervenciones para hacer sostenibles a las urbes. Muchos acuerdos globales demandaban estas iniciativas.

1.1 Construyendo una metanarrativa sobre la urbanización concentrada

Frente a la crisis financiera, profundizar las economías de la aglomeración vuelve como marco teórico y estrategia. Las iniciativas siguieron a dos momentos destacados en la historia urbana contemporánea: uno real y otro ficticio. El primero es la crisis financiera global de 2008, eminentemente urbana (Harvey, 2009) y de las peores en la historia moderna (Krugman, 2012). En sus influyentes reportes y mecanismos de

² Traducción propia.

³ Traducción propia.

financiamiento, el BM impulsó nuevas estrategias para reposicionar las ciudades y la urbanización como centro del desarrollo y el crecimiento económico, según las economías de aglomeración (Banco Mundial, 2009; Samad, et al. 2012). El segundo momento fue un aparente hecho histórico. En 2007 un informe de la ONU anunciaba que en 2008 habría un punto de inflexión en la historia y más de la mitad de la humanidad estaría ya viviendo en el ecosistema planetario de ciudades, y fue reproducido por agencias de desarrollo, círculos políticos, académicos y medios. Según Brenner y Schmidt (2014) esto reimpulsaba la narrativa errónea y problemática de la "era urbana" iniciada en 2000: un artefacto estadístico y una concepción caótica.

Sostenemos que la mayoría de esas iniciativas interpretan la urbanización desde un modelo lineal, como una transición poblacional unidireccional desde áreas rurales hacia áreas urbanizadas, un vaciamiento de las primeras en favor de las otras, más prósperas y dinámicas. Limitando su concepción de lo urbano como proceso dinámico, ininterrumpido y multiescalar, y presentan la ciudad como una unidad básica, una categoría incuestionable, homóloga a la urbanización, encerrando proceso y producto en una misma dinámica epistemológica. Así se crearon métodos para armonizar las definiciones de áreas urbanas y ciudades, medir su desempeño y diseñar su gobernanza, con primacía de iniciativas estadísticas como el Grado de Urbanización⁴ -DEGURB- (OECD & European Commission, 2020). Discutimos las limitaciones de esa concepción de lo urbano cuyas falencias empíricas y teóricas permean métodos de interpretación y discursos. Al delimitar y estudiar lo urbano partiendo desde esta concepción, se despliegan tecnologías y aparatos metodológicos que restringen el mundo sobre el que quieren intervenir. Nuestra investigación busca evidenciar estas dificultades en los marcos analíticos de iniciativas implementadas en América Latina y el Caribe (ALC).

2 METODOLOGÍA Y MATERIAL

Comparamos nueve iniciativas (Tabla 01) de diseño e implementación de instrumentos para gestionar el crecimiento de las ciudades y las áreas urbanas, aplicadas desde 2008. Seleccionamos iniciativas globales, regionales y locales en ALC. Todas crearon información cuantitativa y cualitativa a nivel sectorial-urbano en varias regiones. Tuvieron lugar en Colombia y México, países que priorizamos por sus políticas públicas de ciudades en consolidación y sus metodologías para caracterizar, jerarquizar y gestionar sistemas urbanos (SUs). Ambos países son reconocidos por sus políticas de planificación urbana (PU) y ordenamiento territorial (OT), tienen una diversa red de ciudades, y nos permitieron examinar el impacto en dos organizaciones político-administrativas: un país es unitario y el otro federal.

Partimos de tres preguntas: (1) ¿Pueden estas iniciativas medir, mapear y gobernar las transformaciones producidas por los fenómenos contemporáneos de urbanización en ALC? (2) ¿Comparten elementos teórico-conceptuales, metodológicos y de resultado al interpretar la urbanización y la ciudad? (3) ¿Cuáles interrelaciones,

⁴ Nuevo método adoptado para delimitar ciudades, áreas urbanas y rurales para comparaciones estadísticas internacionales.

diferencias sustantivas o sinergias muestran estas iniciativas, en cuanto a variables de desempeño de ciudades y áreas urbanas? Para responderlas comparamos elementos teórico-conceptuales; estrategias de implementación e instrumentos producidos. La información de base vino de los sitios web de las iniciativas - donde obtuvimos sus bases de datos, planes de acción, estrategias y reportes - y de las publicaciones sobre su creación, valoración y diseminación.

Iniciativa	Institución	Periodo
1. Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)	BID	2010-2021
2. Atlas de Expansión Urbana (AEU)	NYU ONU-Hábitat Lincoln Institute of Land Policy	2010-vigente
3. Iniciativa de Ciudades Prósperas - Índice de Prosperidad Urbana (ICP-IPU)	ONU-Hábitat	2012-vigente
4. Índice de Ciudades Modernas (ICM)	DNP	2020
5. Definición de las Áreas Urbanas Funcionales (FUA)	OCDE	2012- vigente
6. Proyecto de Asentamientos Humanos Global (GHSL)	Unión Europea (UE)	2010-vigente
7. Sistema Urbano Nacional 2018 (SUN) México	Consejo Nacional de Población (CONAPO) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) - SEDATU	2010-2018
8. Sistema de Ciudades de Colombia (SCC)	DNP con BM	2011
9. Estrategia Nacional Territorial (ENOT) México	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) México	2021

Figura 1. Iniciativas analizadas

Fuente: Elaboración propia

3 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LAS INICIATIVAS

Proponemos clasificar estas iniciativas por objetivos, enfoques, estrategias, instrumentos y resultados o productos. La tabla 02 las sintetiza en tres principales categorías: (1) las valorativas y prescriptivas miden el desempeño de las ciudades para producir recomendaciones específicas para sus desafíos; (2) las estadísticas y con fines de clasificación producen datos oficiales y respaldan las clasificaciones de unidades territoriales a nivel global, regional, subregional y local; y (3) las de gobernanza y normativas son producto de los sistemas nacionales de gobernanza urbana. Basándonos en sus instrumentos de implementación definimos subcategorías. La idea es visibilizar los marcos analíticos, respuestas a sus hipótesis de partida, enfoques e instrumentación con que se plantearon lograr sus objetivos.

Categorías-subcategorías	Descripción	Elementos estratégicos de clasificación					Iniciativas	Nivel
		Objetivo	Enfoque	Estrategia	Instrumentos	Resultado-Producto		
C.1.Valorativas/Prescriptivas	Miden, evalúan y prescriben dimensiones de la ciudad y las áreas urbanas (AU)	Anticipar y corregir tendencias de crecimiento urbano	Operativo, enfocado a la acción	Crean métodos analíticos para implementarse, son multisectoriales y multiescalares	Indicadores y métricas de crecimiento urbano Análisis temáticos	Planes, estrategias, proyectos y directrices	ICES-CMI-AEU-CPI	Global-regional-nacional
C.1.1.Benchmarking	Valora según parámetros aceptables				Indicadores benchmark internacionales-regionales		ICES-CMI-CPI	Global-regional-nacional
C.1.2.Producción empírica	Híbrida (C.1. y C.2.); valora, prescribe, informa y compara				Nuevos indicadores y datos espaciales comparables		AEU	Global-regional-nacional
C.2.Estadísticas/clasificación	Producen información espacial temática sobre dinámica global de los asentamientos humanos (AH) para estadísticas y clasificaciones oficiales	Proveer evidencia global, regional y nacional para diseño de política urbana (PU) y servir al monitoreo de agendas de desarrollo	Informativo y estadístico	Crean marcos analíticos y métodos para capturar datos que sirvan para interpretar y jerarquizar áreas urbanas y rurales	Nuevas tecnologías de minería de datos espaciales abiertos Procesamiento automático para análisis	Informes globales, capas de información temática, categorías y definiciones (urbanas y rurales) armonizada. Clasificaciones oficiales	FUA-GHSL-SUN	Global-regional-nacional
C.2.1.Producción empírica	Define categorías internacionales comparables				Desarrolla marco para (DEGURBA y FUA) a partir de las capas del GHSL		GHSL-FUA	Global
C.2.2.Subsidiaria	Desarrolla su sistema de jerarquización basados en métodos internacionales				Se basa en (FUA) para sus desarrollos metodológicos		SUN	Federal
C.3.Gobernanza	Desarrollan y/o complementan marcos legales y políticas para la consolidación de sistemas urbano-rurales (SURs)	Generar estrategias y mecanismos de ordenación espacial y fortalecimiento de SURs	Instrumental-legal	Desarrollan análisis adaptando metodologías a sus contextos geográficos, socioeconómicos, ambientales y de gobernanza	Usa (FUA), indicadores de movilidad laboral, matrices de origen-destino, modelos de equilibrio urbano y gravitacionales, integración espacial, umbrales naturales y prospección	Estrategias espaciales de ordenamiento regional, Consolidación de sistemas de aglomeraciones. Jerarquización de los SURs.	SCC-ENOT	Federal-nacional
C.3.1.Territoriales	Genera una ordenación y jerarquización regional y subregional				Utiliza métodos de análisis territoriales multiescalares y el (SUN)		ENOT	Federal
C.3.2.Aglomeración	Las ciudades son vistas como motores económicos del país y requieren de un sistema jerarquizado y especializado				Usa métodos enfocados en economías de aglomeración y (FUA)		SCC	Nacional

Figura 2. Clasificación de iniciativas por elementos estratégicos

Fuente: Elaboración propia basada en documentos de las iniciativas.

3.1 Estructura teórica-conceptual: Una narrativa común

Analizamos la arquitectura conceptual por iniciativa según cinco elementos interrelacionados: objetivo, base argumentativa y teórica, hipótesis de trabajo, paradigma de definición de la urbanización, y criterios para delimitar y definir la ciudad. Partiendo de los objetivos encontramos diferencias y sesgos sobre cómo desarrollar sistemas urbanos y ciudades sostenibles, modernos, prósperos, mejor planificados y funcionales. Detectamos aspectos transversales: (a) plantean fortalecer y apoyar a los gobiernos locales y nacionales en planeación urbana y desarrollo de políticas urbanas (PU) y territoriales, (b) crean metodologías y enfoques para anticipar o corregir el crecimiento acelerado, y (c) producen herramientas de medición empírica para diseñar PU y gestionar el crecimiento de ciudades y áreas urbanas.

En la base argumental (Tabla 03) identificamos las características de cada enfoque -acelerada expansión urbana, falta de definiciones comunes, evolución de los sistemas territoriales/urbanos y de las ciudades, así como lugares comunes de argumentación. Todos siguen la narrativa de la "era urbana". Ven sus regiones y países como urbanos porque un alto porcentaje de sus poblaciones habitan "áreas urbanas", pese a las distintas interpretaciones de este concepto entre iniciativas y países (Tabla 3). Hablan de un proyecto masivo de urbanización que se habrá completado en 2100. Consideran la urbanización como fuerza positiva y las ciudades como verdaderos motores de prosperidad económica y social: lugares y dispositivos donde remediar las crisis globales. Esta narrativa, sumada a la necesidad de monitorear las agendas globales y los marcos legales, dominó su diseño.

En sus hipótesis identificamos distintos enfoques y respuestas a esa narrativa. Una línea ideológica o paradigmática propone reemplazar formas inadecuadas de gestión de la urbanización y producción de las ciudades con nuevos modelos o paradigmas -de sostenibilidad, prosperidad, modernidad-, que a su vez precisan de enfoques innovadores -holísticos, integrales y participativos- para su concreción (ICES, ICM, CPI). Otra línea empírica interpreta patrones de crecimiento y formas espaciales de los asentamientos con métodos ortodoxos (AEU, SUN), nuevas categorías armonizadas de -lo urbano, lo rural, la ciudad, los pueblos, las metrópolis- (FUA, GHSL), o a través de la funcionalidad territorial y urbana (ENOT, SCC). Nuestra distinción no es taxativa, pues esos enfoques comparten marcos analíticos y definiciones, o la necesidad de crear variables (propias) para caracterizar e intervenir los desafíos urbanos (Fig. 4). Argumentan la necesidad de comparabilidad y la relevancia de los datos que brinden evidencia a la planificación, el diseño y las PU.

	Valorativas-Prescriptivas				Estadística-clasificación			Normativas-gobernanza	
	CES	AEU	CPI	ICM	GHSL	FUA	SUN-2018	ENOT	SCC
A. Base argumental-teórica	Las ciudades de ALC viven una rápida expansión espacial-poblacional-económica.	La humanidad transita un proyecto de urbanización masivo y multi-generacional que terminará cuando 80% de la gente viva en urbes hacia 2100.	La humanidad alcanzó un punto de inflexión en 2008, con 50% de la población en áreas urbanas (AU). En 2050 serán dos tercios.	79% de la población colombiana es urbana. 76% del PIB se genera en el SCC, cuyas dinámicas deben conocerse para definir políticas urbanas y regionales.	48% de la población mundial vive en ciudades.	Para 2050, 5 mil millones de personas vivirán en ciudades. En 2100, 85% de la población mundial vivirá en ciudades, mayor parte de la urbanización se habrá completado.	El SUN identificó 401 ciudades donde residían 92.6 millones de personas, 74.2% de la población nacional.	Desde 1950, las localidades urbanas de México crecen en población a 6.3% anual, en contraste con 3.5% de media nacional (ibidem SUN).	En 2010, 76% de la población de Colombia era urbana. Para 2050 lo será el 86%. Las ciudades del SCC presentan aislamiento, baja especialización económica y de intercambios.
B. Modelo de definición de la urbanización	Modelo de transición lineal (MTL) y empírico El AU toma las definiciones oficiales de los países y municipios.	MTL y enfoque empírico -combina densidad, análisis morfológico y del espacio construido.	MTL, que concibe la urbanización como proceso socioeconómico que convierte asentamientos rurales (AR) en urbanos (AU). - incremento de población y de área de los AU.	MTL y comparte los argumentos del SCC. Apoya DEGURB para capturar el continuo urbano-rural mediante umbrales absolutos y globales de tamaño y densidad poblacionales.	MTL, con elementos de densidad poblacional, y funcionalidad. Apoya DEGURB para capturar el continuo urbano-rural mediante umbrales absolutos y globales de tamaño y densidad poblacionales.	Comparte con GHS el MTL, agrega el elemento de funcionalidad de las aglomeraciones en empleo y movilidad.	MTL, define la urbanización como incremento de concentración de la población urbana respecto al total, en la práctica adiciona el criterio ecológico, multiplicación de asentamientos y su expansión física. Urbanización y ciudad son inseparables.	MTL, (ibidem SUN-2018), interpreta la estructura del territorio y sus SUS como resultado de varios impactos, en particular económicos.	MTL y empírico. Usa modelos de equilibrio con variables de productividad urbana y calidad de vida (concepto de economías de aglomeración); adiciona las relaciones funcionales.
C. Delimitación-definición de ciudad	Usa límites oficiales. Desarrolla concepto de ciudades sostenibles que ofrecen calidad de vida, reducen impactos y preservan el ambiente, con desarrollo económico, institucional, fiscal y participación ciudadana.	Es definida por la extensión de su área construida, no por límites administrativos, sigue tradición romana de <i>extrema tectorum</i> .	Adapta concepto de aglomeración y asimila la ciudad desde lo morfológico y funcional, a través del espacio construido continuo-discontinuo. Incorpora concepto de ciudad próspera , que ejecuta políticas de uso sostenible y acceso equitativo a bienes públicos. La ciudad es resultado de la urbanización.	La ciudad es <i>unidad socio espacial básica de soporte de la producción cultural, la innovación social y la actividad económica en el mundo contemporáneo</i> DNP (2016). Define la ciudad moderna como la que brinda calidad de vida es equitativa, competitiva, regionalmente efectiva, segura, innovadora y sostenible.	EL GHSL proporciona el marco operativo y los datos del DEGURBA y adopta su definición: la ciudad es un centro urbano de células continuas de una malla de 1 km ² con densidad no menor a 1.500 habitantes por km ² y al menos 50.000 habitantes .	La FUA como parte del DEGURBA usa sus definiciones, y sirve para ampliar la clasificación de las aglomeraciones hacia áreas metropolitanas (AM).	SUN (2012) <i>"agrupación de personas en un espacio físico continuo, donde históricamente se han manifestado realidades sociales, económicas y demográficas. El concepto alude principalmente al componente fisicoterritorial. El perímetro delimita el área urbana"</i> . Adicionó criterios para identificar y delimitarlas: (1) localidades > 15 mil habitantes, (2) continuidad física, y (3) densidad polígonos > 20 habitantes por hectárea. Adaptó FUA.	Usa criterios del SUN (2018) e INEGI (2010), concentración de población > 2.500 habitantes, y el concepto de asentamientos humanos de LGAHOTDU.	Usa el mismo concepto de ICM e introduce: (1) ciudades funcionales (o aglomeraciones urbanas), según ONU (2011) y FUA, y (2) ciudades uninodales.

Figura 3. Análisis de elementos teóricos y conceptuales

Fuente: Elaboración propia basada en documentos de las iniciativas.

3.1.1 La urbanización interpretada a través del modelo convencional

Pese a que algunas iniciativas reconocen la urbanización como un proceso complejo y la ciudad como su producto (Tabla 3, literal B), en la práctica abstraen y desarrollan definiciones particulares de la urbanización y la delimitación de áreas urbanas según tres enfoques que a veces combinan: (a) el demográfico, tamaño y densidad de población de asentamientos (GHSL, FUA, SUN, ENOT, SCC, ICM e ICP), (b) el morfológico, el espacio construido y su expansión (AEU, ENOT, ICP), y (c) el número de asentamientos (SUN, ENOT, SCC). El criterio de umbrales o tamaños de población varía incluso en un mismo país. Solo GHSL y FUA redefinen estos criterios de forma empírica, al delimitar los asentamientos y las formas resultantes de su organización con dos criterios: población (densidad y tamaño) y funcionalidad (flujos de empleo y movilidad), sintetizado en el DEGURB, que influencia otras iniciativas, con excepción de AEU (Fig.04).

Finalmente, *la* ciudad es definida y delimitada desde múltiples aproximaciones. La describen como *producto* de la urbanización (Tabla 03) aunque en la práctica no se cuestiona desde lo epistemológico, su aproximación es empírica. En el enfoque *paradigmático* en las iniciativas valorativas y prescriptivas, se tiende a resignificar la ciudad de manera *artificial* con subcategorías que buscan mecanizar hipótesis, objetivo y estrategia, transitando de una categoría simple a una compuesta - *ciudades sostenibles, ciudades prósperas, ciudades modernas* - como un intento de proyección de los paradigmas propuestos. El enfoque *empírico*, por su parte, la define por características de tamaño (número de habitantes y densidad) y/o por aspectos físico-espaciales, llegando a interpretarlos en algunas ocasiones como elementos separados, es decir, como una doble definición de *la* ciudad. En la selección de unidades, escalas y ámbitos de las iniciativas no advertimos criterios constantes, sino variabilidad. Aunque algunas iniciativas publicaron sus criterios de focalización, cuando se analiza la transición que hacen entre unidades, escalas y ámbitos no se distinguen criterios predeterminados. También encontramos que las intervenciones fueron desarrolladas de forma multiescalar y simultánea en distintos tipos de unidades.

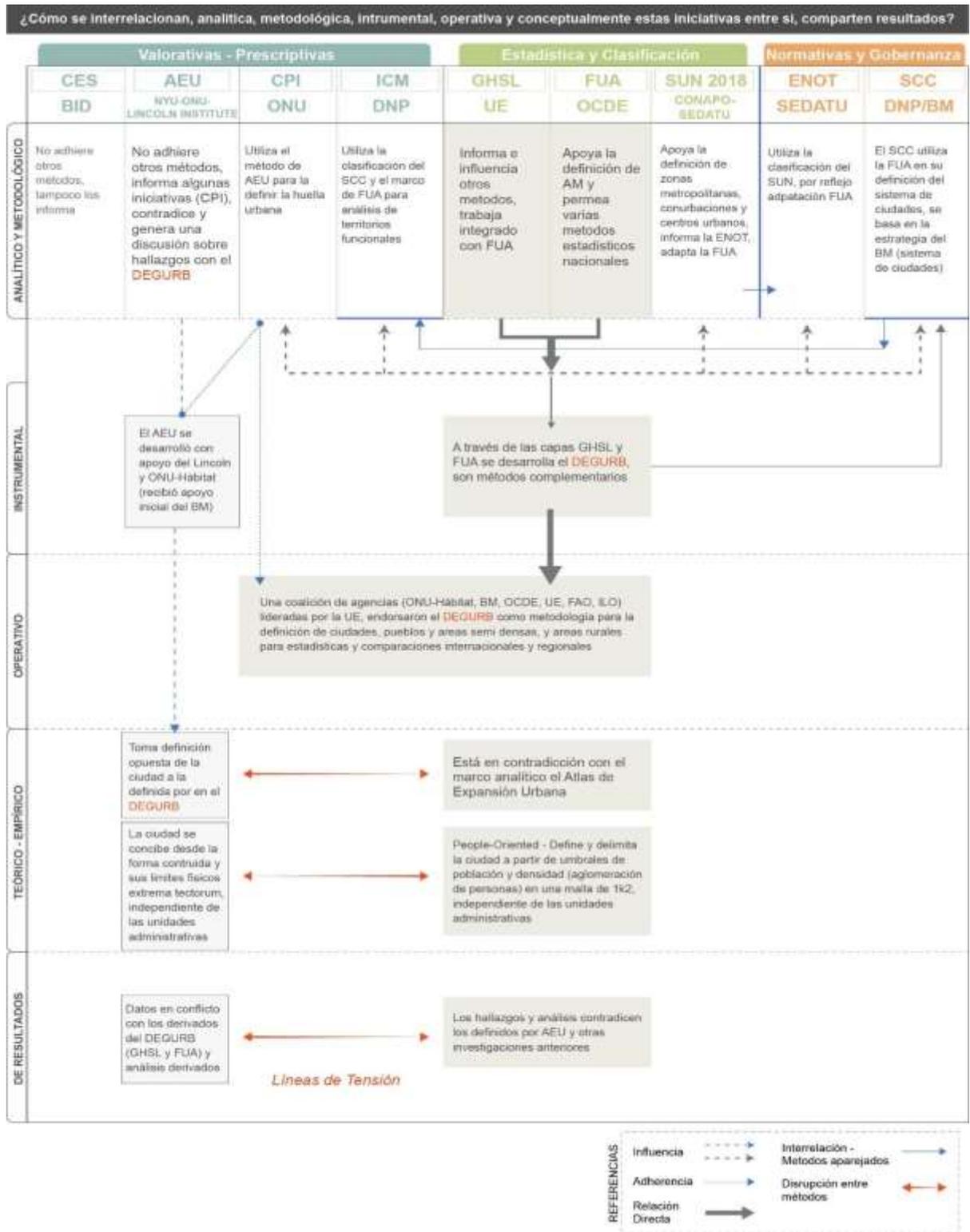


Figura 4. Diagrama de interrelaciones.
Fuente: Elaboración propia con base en información por iniciativa.

3.1.2 Herramientas metodológicas, dimensiones de desarrollo, enfoques y variables

Para su implementación crearon metodologías sectoriales y multisectoriales estructuradas en dimensiones, ejes y fases de desarrollo, que a su vez agruparon temas urbanos y territoriales. Identificamos tres niveles de organización: 1) dimensiones y/o ejes de desarrollo; 2) subdimensiones, temas/subtemas, dominios, variables o fases; y 3) indicadores, atributos o factores. Las dimensiones fueron seleccionadas en relación con los objetivos de desarrollo: sostenibilidad, prosperidad, modernidad, gobernanza, comparabilidad, gestión de la expansión y ordenación de los SUs. Cuatro dimensiones se reproducen en seis de las nueve iniciativas: sostenibilidad ambiental, desarrollo urbano, economía y productividad y gobernanza e instituciones. Repitiéndose principalmente entre las valorativas y prescriptivas y las de gobernanza y normativas - con excepción de AEU, que solo desarrolla métricas espaciales⁵.

Revisamos sus marcos analíticos, instrumentos de captura de información, producción de análisis e instrumentos operativos. Destacan dos enfoques, sectorial o multisectorial (holístico). Gran parte de las iniciativas se desarrollaron mediante múltiples indicadores, factores y variables para valorar las dimensiones y temas de desarrollo o para caracterizar los fenómenos que buscaban intervenir, con excepción de SUN. En general, estos métodos se hicieron de forma aislada, con salvedades (Fig. 4). Entre las que usaron indicadores distinguimos tres tipos: (a) las que valoraron y desarrollaron diagnósticos a partir de benchmarks (CES, CPI, ICM); (b) las que produjeron información sin usar parámetros preexistentes (AEU, FUA, GHSL); y (c) las que usaron indicadores de otras iniciativas (SUN, ENOT, SCC). Gran parte elaboró líneas de bases (LBs) para sus análisis, pero algunas produjeron información inédita para un periodo (CES) y otras de forma multitemporal, con análisis dinámicos y de tendencias (AEU, GHSL, FUA). Algunas resultaron en planes operativos, estrategias y recomendaciones específicas, como fue el caso de CES, AEU y SCC. Cuando valoramos el impacto de gobernanza, GHSL, FUA y el DEGURBA, SCC, ENOT y SUN mostraron impacto directo en los instrumentos de gestión y PU.

4 DISCUSIÓN

Presentamos el alineamiento estratégico y sistemático, explícito e implícito, de las iniciativas con los dos momentos históricos -real y ficticio-, sus narrativas y presupuestos teóricos: (1) la urbanización como transición lineal, un planeta de ciudades, y (2) la aglomeración como motor de crecimiento económico, privilegiando la concentración sobre los otros ámbitos articulados y operacionalizados por la urbanización. Una importante presencia de organismos (OCDE, UE, ONU o el BM) implementan y/o respaldan las iniciativas o sus métodos derivados, con excepción de CES, SUN y ENOT, más cercanos al accionar del BID. En Colombia, esa narrativa fue estratégica para la evolución de la política urbana. SCC y ICM se articularon con la estrategia del Banco Mundial (2009), que asistió al gobierno en su desarrollo.

⁵ Este análisis será presentado como parte de esta investigación (artículo en preparación).

Estos argumentos tienden a reforzarse bajo la doxa de estas organizaciones, que igualan la urbanización a la ciudad, atribuyéndole a la urbe una doble condición de causa y solución a los conflictos interconectados derivados del cambio climático, la desigualdad, el desempleo, la sobreexplotación ambiental, los choques migratorios y las pandemias. La ciudad se privilegia como espacio donde estos males pueden ser resueltos, pese a que estas organizaciones advierten que la urbanización no puede darse a expensas del desarrollo de las áreas rurales (UN-Habitat, 2020 p.v: 2019). Lo que está por fuera de la ciudad y en apariencia no correspondería al reino de lo urbano, es tratado como un espacio pasivo, neutral y sin peso evidente en la resolución de las crisis.

Ambas narrativas fueron operacionalizadas mediante métodos analíticos e instrumentos de difícil convergencia, aunque algunos se conectan directa (FUA, GHSL, CPI) o indirectamente (FUA, GHSL, CPI, ICM, SCC) en definiciones, datos o métodos (Fig. 04). Su objeto de análisis permanece difuso, por lo que los resultados son de difícil comparación. De 580 métricas desarrolladas por el conjunto de iniciativas, solo 8 indicadores son similares, pero difíciles de comparar por sus escalas y unidades. Al implementar sus métricas y valoraciones, cada método crea una nueva realidad y una verdad diferencial sobre objetos de análisis similares: las áreas urbanas y las ciudades⁶.

¿Pueden estas iniciativas medir, mapear y gobernar las transformaciones producidas por los fenómenos contemporáneos de urbanización? Opinamos que difícilmente podrían, salvo para rasgos limitados de la urbanización, como la caracterización del momento de la concentración. Lo que entienden estas iniciativas como urbanización y ciudad parte de concepciones diferenciadas y problemáticas, que determinaron sus objetos a partir de sesgos y agendas particulares. Un problema común es la conceptualización empirista de la urbanización como un dato específico, un tipo de asentamiento, y de la ciudad como una unidad definida según umbrales de población y grados de densidad, y/o como la manifestación del espacio construido. Esto introduce un alto grado de arbitrariedad en la definición de los objetos de intervención y la medición de sus atributos, pese a discursos y esfuerzos por capturar el continuo urbano-rural (OECD & European Commission, 2020).

Encontramos que las cifras globales y regionales presentan panoramas diferenciados en la distribución de la población urbana y rural, apuntando hacia nuevas perspectivas de la urbanización. La OCDE indica que 48% de la población mundial vive en ciudades (OECD & European Commission, 2020), y la ONU estima que la urbanización llegaba en 2020 al 56.2% (ONU Hábitat, 2020 p. xvi,12). La distribución de población urbana comparada a través del DEGURBA presenta escenarios distintos. En la figura 05 se presentan sus resultados comparados con las cifras urbanas oficiales por regiones⁷. Por otra parte, la forma que adquiere la expansión urbana y las densidades ofrecen otras perspectivas si se revisan los datos del método armonizado en comparación con los del AEU (Dijkstra et. al. 2021).

⁶ Estamos desarrollando pruebas empíricas como parte de esta investigación que preliminarmente nos permiten afirmarlo.

⁷ Las diferencias empíricas de estas mediciones son presentadas en (Dijkstra et. al. 2021 sección 3.1 y 4.2.)

	Degree of Urbanisation			Urban area nationally defined	Difference in urban population share, in pp
	Cities	Towns & semi-dense areas	Rural areas		
Northern Africa	58	25	17	51	32
Middle Africa	55	19	25	47	27
Eastern Africa	39	32	29	26	45
Western Africa	47	24	29	44	27
Southern Africa	43	23	34	62	4
Eastern Asia	45	32	24	60	17
Western Asia	59	22	19	70	11
Central Asia	37	43	21	48	32
South-Eastern Asia	46	23	31	47	22
Southern Asia	52	22	25	34	40
Northern America	48	24	28	82	-10
Central America	53	22	25	74	2
Caribbean	46	33	21	70	9
South America	57	23	20	84	-4
Northern Europe	47	28	24	82	-6
Western Europe	35	33	32	79	-11
Eastern Europe	39	29	32	69	-1
Southern Europe	39	33	28	71	1
Oceania	48	27	25	69	7
World	48	26	26	54	20

Fig. 1. Population share by Degree of Urbanisation and nationally defined urban areas by UN region, 2015 in%.

Source: Calculated by authors based GHS-Pop and UN DESA 2018. Urban population is population in cities plus in towns and semi-dense areas.

Figura 5. Porcentaje de población por grado de urbanización
Fuente: (Dijkstra et. al. 2021)

En consecuencia, estos métodos son usados para mediciones oficiales como censos nacionales de población y vivienda (European Commission, Joint Research Centre, Melchiorri, M., et. Al. (2021) y para apoyar las políticas de ordenamiento territorial con impacto nacional⁸ (A. Sholmo, 2017). La subdivisión de lo urbano y lo rural impactan de forma directa la definición y distribución de subsidios e inversión pública. Por ejemplo, en Colombia y México, a nivel sectorial la aplicación de subsidios para vivienda es diferenciada para poblaciones urbanas⁹ y rurales¹⁰ (CONPES 3304, DNP, 2004)¹¹, afectando el diseño de las políticas en cuanto a la definición de montos y focalización de las inversiones para la población beneficiaria¹². La definición de las unidades administrativas, la diferenciación entre espacios rurales y urbanos, y la

⁸<http://www.atlasexpansionurbanacolombia.org/>

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Manual%20innovacion%20Expansion%20urbana%20ordenada.pdf>

⁹ Consolidación del sistema de vivienda de interés social y de la política de desarrollo territorial. Tomado de: <https://www.iadb.org/en/project/CO-L1018>

¹⁰ Programa de Vivienda Rural en México. Tomado de <https://www.gob.mx/fonhapo/acciones-y-programas/programa-vivienda-rural>

¹¹ <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/politica-de-vivienda-rural>

¹² Metodología para la Focalización de Beneficiarios de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural. Tomado de: <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-11/anexo-ii.-metodologia-focalizacion-de-beneficiarios-del-sfvr.pdf>

caracterización y distribución de las poblacionales tienen efectos directos e indirectos sobre sus medios de soporte materiales.

La categoría ciudad es incuestionada y comprendida como autoevidente. Este problema derivó en otro de índole instrumental: cada iniciativa desarrolló dimensiones y variables propias, a discreción de objetivos paradigmáticos y empíricos. Las ciudades terminaron convirtiéndose en objetos volátiles, meros datos pese a ser fetiche para todas. A medida que cambiaban los instrumentos analíticos, variaba el objeto, dificultando su conceptualización. Sumar un atributo -sostenible, próspero o moderno- tampoco resuelve esta cuestión. Las crisis permanentes de las aglomeraciones no se han mitigado ni revertido; al contrario, tienden sistemáticamente a profundizarse con variaciones del clima, pandemias, conflictos sociales o colapsos financieros. Estas amenazas no distinguen entre conceptos cerrados, límites y escalas discretas en las que se enclaustran los objetos de análisis.

5 CONCLUSIÓN

Reconocimos tres clases de iniciativas y dos aproximaciones, paradigmáticas y empíricas. Partiendo de nuestros hallazgos, preliminarmente concluimos que las primeras difícilmente alcanzarán los paradigmas propuestos, por sus limitaciones conceptuales de lo urbano y sus instrumentos para mapear, medir e intervenir la urbanización. Las empíricas tienden a oscurecer nuestro entendimiento del fenómeno, y profundizan el problema al simplificar la urbanización y sus formas resultantes para finalidades comparativas, sin que afirmemos que las comparaciones sean innecesarias. Detectamos una relación dialéctica entre lo paradigmático y lo empírico, un proceso de retroalimentación e interdependencia: las iniciativas paradigmáticas impulsan la captura de datos particulares en áreas espaciales determinadas, pero son las empíricas las que delimitan y categorizan las organizaciones socio-espaciales, preparando así los nuevos objetos para el cambio de paradigma.

Compartimos la opinión de autores como Brenner y Schmid que las aglomeraciones urbanas difícilmente lograrán su sostenibilidad económica, ambiental y social si no se repiensa los métodos y escalas territoriales para su conceptualización, cartografía y gestión. ¿Existen alternativas a estas dos aproximaciones que permeen cada vez más los círculos políticos y la práctica del urbanismo y separan la teoría de la práctica? Esto tiene implicaciones poderosas en la vida material de las personas, pues esas definiciones impactan acceso a subsidios, servicios, infraestructura e ingreso a los mercados laborales. Finalmente queremos volver sobre la reflexión de Harvey (1996:1): “La forma en que vemos las ciudades afecta las políticas y las acciones que emprenderemos”¹³.

¹³ Traducción propia.

6 BIBLIOGRAFÍA

Angel, S. et al. (2016): Atlas of Urban Expansion. Nueva York: Lincoln Institute of Land Policy, United Nations Agency for Human Settlements, New York University. <https://www.lincolninst.edu/publications/other/atlas-urban-expansion-2016-edition>

Angel, S. et al. (2017). Atlas de Expansión Urbana Colombia. Nueva York: Marron Institute of Urban Management, New York University. <https://marroninstitute.nyu.edu/blog/colombia-atlas-of-urban-expansion>

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2016). Guía Metodológica, iniciativa ciudades emergentes y sostenibles (ICES). Tercera Edición. Washington, DC. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-Programa-de-Ciudades-Emergentes-y-Sostenibles-Tercera-edici%C3%B3n.pdf>

Banco Mundial (2009). Una nueva geografía económica. Informe Sobre El Desarrollo Mundial. Washington, DC: Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/785111468331213672/pdf/437380WDR20091101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>

Brener, N., & Schmid, C. (2014). The "urban age" in question. *Int J Urban Reg Res*, 38: 731-755. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12115>

Brener, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19:2-3, (151-182). <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES (2004). Documento Conpes 3304: Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con el BID hasta por US \$30 millones con el fin de financiar vivienda de interés social rural 2005-2007. 23 de agosto de 2014. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/CONPES%203304%20VERSI%C3%93N%20APROBADA%20EL%202004.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2014). Documento Conpes 3819: Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá: : Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/conpes-3819-de-2014.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2014). Misión Sistema de Ciudades: una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Con el apoyo de Banco Mundial y ONU Hábitat. Bogotá: Puntoaparte Bookvertising.

https://osc.dnp.gov.co/administrator/components/com_publicaciones/uploads/Misin_Sistema_de_Ciudades.pdf

Departamento Nacional de Planeación y Observatorio del Sistema de Ciudades de Colombia. (2019). Índice de Ciudades Modernas 2016. Bogotá: Tekni Data.
https://osc.dnp.gov.co/administrator/components/com_publicaciones/uploads/ndice_de_Ciudades_Modernas_2016.pdf

Dijkstra, L. et al. (2021). Applying the Degree of Urbanisation to the globe: A new harmonised definition reveals a different picture of global urbanization. *Journal of Urban Economics*, Volume 125, 103312. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103312>

European Union/FAO/UN-Habitat/OECD/The World Bank (2021). Applying the Degree of Urbanisation. A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons. Luxembourg: Publications Office of the Europe Union. DOI: 10.2785/706535

European Commission, Joint Research Centre (2018). Atlas of the Human Planet 2018 – A World of Cities. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2760/124503

Harvey, D. (1996). Cities or urbanization? *City* 1(1-2), 38-61. DOI: 10.1080/13604819608900022

Harvey, D. (2009). Harvey, D. (2009). Reshaping economic geography: The world development report 2009. *Development and Change*, 40(6), 1269-1277. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01602.x>

Krugman, P. R. (2012). ¡Acabad ya con esta crisis! Barcelona, España: Editorial Crítica. <https://cgrandola.files.wordpress.com/2008/04/krugman-acabad-ya-con-esta-crisis.pdf>

European Commission, Joint Research Centre, Melchiorri, M., et. Al. (2021). *Applying the degree of urbanisation method to national population and housing census with GHSL tools*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/939289>

OECD (2012), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264174108-en>

OECD, & European Commission (2020). Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en>.

Parnell, S., & Robinson, JD. (2017). The Global Urban: Difference and complexity in urban studies and the science of cities. In: Hall, S and Burdett, R, (eds.) *The Sage Handbook of 21st Century Cities* (pp 13-31). Londres: Sage Publications Ltd.

Scott, A. J., & Storper, M. (2015). The nature of cities: The scope and limits of urban theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39, 1-15. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12134>

Storper, M., & Scott, A. J. (2016). Current debates in urban theory: A critical assessment. *Urban Studies*, 53(6), 1114-1136. <https://doi.org/10.1177/0042098016634002>

Samad, T. et al. (2012). Sistema de Ciudades. Una aproximación visual al caso colombiano. Bogotá: Banco Mundial, DNP y Puntoaparte Bookvertising. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/702891468025750716/sistema-de-ciudades-una-aproximaci-243-n-visual-al-caso-colombiano>

Secretaría de Gobernación; Secretaría General del Consejo Nacional de Población, CONAPO; y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU. (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. México. D.F. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU (2021). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, ENOT 2020-2040. Ciudad de México. https://www.dof.gob.mx/2021/SEDATU/SEDATU_090421.pdf

UN-Habitat (2016) Measurement of City Prosperity. Methodology and Metadata. United Nations Human Settlement Programme. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/02/CPI-METADATA.2016.pdf>

UN-Habitat (2020). The Value of Sustainable Urbanization. World Cities Report 2020. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf