



Michael

COHEN\*

\*. Profesor de Asuntos Internacionales,  
The New School, New York.  
E-mail: cohenm2@newschool.edu



PRESENTADO: 08.04.17

ACEPTADO: 01.05.17

## REFORMULANDO EL FUTURO URBANO: DINÁMICAS, DESEQUILIBRIOS Y POSIBILIDADES

21

### Resumen

El artículo problematiza sobre el modo en que se están formulando los asuntos urbanos, teniendo en cuenta complejidad y los diferentes planos de la urgencia. La falta de atención política a los problemas urbanos en América Latina durante la última década sugiere que “lo urbano” no es realmente percibido como un tema importante de la agenda para el debate político. Un ejemplo es cómo lo urbano no fue incluido en los debates globales del G-20. Finalmente, en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015, solo hay un objetivo urbano, el número 11, pero no menciona la pobreza, la desigualdad o la productividad, dejando todas estas cuestiones a otros objetivos. En este sentido, el artículo aborda las consecuencias que tienen las omisiones y la necesidad de hacer un mejor trabajo de abordaje de la ciudad, sus problemas y las consecuencias.

**Palabras Clave:** Ciudades, Agenda Urbana, Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### Summary

*The article problematizes the way in which urban issues are being formulated, taking into account complexity and the different levels of urgency. The lack of political attention to urban problems in Latin America during the last decade suggests that “the urban” is not really perceived as an important issue on the political agenda. An example is how the urban was not included in the global debates of the G-20. Finally, in the Sustainable Development Goals, adopted by the United Nations in September 2015, there is only one urban goal, number 11, but it does not mention poverty, inequality or productivity, leaving all these issues to other goals. . In this sense, the article addresses the consequences of omissions and the need to do a better job of approaching the city, its problems and the consequences.*

**Key words:** Cities, Urban Agenda, Sustainable Development Goals.

## Prólogo<sup>1</sup>

El mundo se mueve a una velocidad vertiginosa, con temperaturas cambiantes, la intensificación de tormentas y sequías abrasadoras, 100 millones de refugiados internacionales en movimiento cada año, huyendo de la violencia y la miseria, esperando encontrar nuevas oportunidades, billones de dólares intercambiados a diario, 160 nuevos residentes urbanos por minuto, las fronteras del siglo XX en el Medio Oriente volviendo a un nuevo califato en la Mesopotamia, perturbadores recordatorios de la Guerra Fría en Ucrania, nuevas expresiones de barbarie a través de las acciones de Boko Haram en Nigeria o del ISIS en Europa, resurgimiento de brotes de viejas enfermedades, junto con temores por nuevas e incurables amenazas, y acusaciones de vigilancia e interferencia que sugieren que lo que era incognoscible es ahora información capturada.

Sin embargo, el aumento de la densidad y el ritmo del movimiento y del cambio no han generado un aumento simétrico de la capacidad de gobierno global o nacional. Muchos problemas mundiales y nacionales siguen siendo abordados de manera insuficiente, ya sea por falta de voluntad política o de consenso político. Los debates políticos acerca de hechos técnicos sugieren que hay problemas institucionales más profundos que subyacen a las controversias públicas.

No obstante, mientras que los niveles de ansiedad aumentan, el mundo sigue experimentando un crecimiento económico y mejoras en el bienestar humano sin precedentes, remontándose a las últimas décadas. La crisis financiera global puede haber retardado estas tendencias positivas, pero no revirtió dramáticamente el progreso hecho en la reducción de la pobreza y en la mejora del acceso a los servicios. En efecto, como muestra un reciente estudio acerca del desempeño económico en América Latina durante la última década, muchos gobiernos progresistas fueron capaces de generar importantes avances en muchos indicadores (Leiras, 2016). Más de 800 millones de personas vieron la final de la Copa Mundial en Brasil, alentando y llorando por los resultados. La paradoja de la simultaneidad de

estos procesos y eventos es confusa y limita nuestra capacidad de pensar “holísticamente” y “coherentemente” al mismo tiempo.

En este contexto, mirar hacia adelante es a la vez arriesgado e instructivo. La extrapolación de las condiciones actuales y de las tendencias percibidas, a corto, mediano y largo plazo, sin importar cómo se definan, ha sido frecuentemente socavada por momentos inesperados de ruptura de los patrones actuales, conflictos y nuevos descubrimientos. Sin embargo las exigencias políticas de liderazgo, la gestión responsable y la imaginación popular insisten en que es necesario pensar con anticipación, incluso si las conclusiones y advertencias de esos esfuerzos son con frecuencia minimizadas o simplemente ignoradas por quienes toman las decisiones y por el público. Afirmar reiteradamente el carácter excepcional del momento presente, sus urgencias y sus conocimientos descubiertos recientemente, no cambia el hecho de que nuestra comprensión del presente es imperfecta, limitada y frecuentemente distorsionada, mientras que nuestra capacidad de anticipar el futuro de manera precisa está sobreestimada por profesionales que, con frecuencia, son incapaces de percibir información y señales de otros ámbitos, para ver lo que se ha denominado “huellas del futuro” (Gutman, 2011). Somos prisioneros dentro de los límites de nuestro entendimiento y percepción.

Hoy en día, a finales de 2016, esto no es una excepción. La globalización y el crecimiento de la sociedad de la información a lo largo de la última generación han aumentado la complejidad y diversidad de la experiencia humana, pero aún más importante, nuestra conciencia de ello. La historia reciente y nuestros calendarios muestran que somos un “momento bisagra”, un punto de inflexión. En algunos países, tales como Argentina y Brasil, los nuevos gobiernos han roto radicalmente con el pasado. En otros, los debates sustanciales son intensos, como en las elecciones presidenciales en Estados Unidos. Sin embargo, en muchas áreas se debatirán y adoptarán nuevas direcciones. Una lista parcial y muy incompleta de cambios recientes incluye:

1. El autor desea agradecer los lúcidos comentarios y sugerencias de Robert Buckley, Maria Carrizosa, Margarita Gutman, William Morrish, Alexis Obernauer, Lena Simet y Laura Wainer.

- La adopción de los Objetivos de Desarrollo Sustentable post-2015, para abordar cuestiones estructurales del desarrollo sustentable y la desigualdad,
- Negociaciones globales clave acerca del problema cada vez más urgente del cambio climático,
- El congreso Hábitat III de 2016 para tener una discusión global acerca del futuro de las ciudades,
- La cumbre global de las Naciones Unidas de 2016 acerca de las drogas y sus impactos,
- Elecciones presidenciales en países clave de Europa, América Latina y Asia,
- Una elección presidencial en Estados Unidos en 2016, con intensos debates en torno a los objetivos de política social, el rol del gobierno y el rol de los Estados Unidos en el mundo,
- El voto británico por el BREXIT,
- El 50 aniversario de la Ley de Derechos de Voto de los Estados Unidos y una reevaluación de los progresos realizados en materia de igualdad de oportunidades y justicia social.

Estamos en un período de decisiones, lleno de riesgos significativos, posibles oportunidades y expectativas poco claras. Cómo respondamos depende en gran medida de cómo formulemos las cuestiones que deseamos debatir y cómo evaluemos los criterios para evaluar colectivamente nuestras alternativas.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo examina el futuro urbano en términos de la existencia de un conjunto de dinámicas y desequilibrios que amenazan la continua productividad y bienestar de poblaciones urbanas en países ricos y pobres. Si bien ha habido debates acerca de si la globalización ha llevado a una convergencia entre países ricos y pobres, o incluso a una convergencia entre ciudades en países ricos y pobres (Cohen, 1996), ha habido poco debate acerca de que las dinámicas dentro de las ciudades en términos de creciente desigualdad en ingresos y oportunidades, el deterioro de la infraestructura física, la creciente demanda de empleo, y el descontento de los jóvenes y de otros grupos, entre muchas otras cuestiones, han sido compartidas tanto en países ricos como pobres.

Vemos que las dinámicas paralelas y secantes están creando crecientes diferencias en la calidad

de vida de diferentes categorías de residentes urbanos. La desigualdad intraurbana no es solo un problema social sino que también está socavando la productividad económica (Stiglitz, 2012). La debilidad de las instituciones urbanas y la negativa de los gobiernos nacionales a tomar en serio las cuestiones urbanas están teniendo consecuencias peligrosas para el futuro. La ironía de esta situación es que las ciudades pueden ser un problema, pero también son la solución a muchos dilemas globales y nacionales. Es difícil imaginar poder sostener niveles de bienestar humano, a nivel mundial, sin ciudades productivas y equitativas.

Este trabajo se divide en las siguientes secciones:

- Preparando el escenario
- La necesidad de un marco integrador
- Dinámicas y desequilibrios urbanos
- Posibilidades de remedio

## PREPARANDO EL ESCENARIO

A pesar de su creciente importancia económica y demográfica, tanto en países ricos como pobres, el rol de las ciudades no es comprendido ni reconocido ampliamente en los debates oficiales públicos a nivel global. Hoy en día seiscientas ciudades dan cuenta de cerca del 60 por ciento del PBI global (McKinsey Global Institute, 2011), y aun así las ciudades no figuran en las discusiones globales del G-20, no aparecieron en los paquetes de estímulo nacional que siguieron a la crisis económica global de 2008, sólo recientemente se las vinculó al cambio climático, y su atención en los medios no es consistente ni urgente. Sin embargo, todos los días hay reportes en los medios demostrando la fragilidad de la vida urbana: fallas de infraestructura, accidentes, protestas de ciudadanos, colapso financiero, y de manera creciente, la interacción entre los patrones climáticos y las ciudades, ya sea en Bangkok, Yakarta o Nueva York. Las discusiones sobre el empleo están estancadas en el nivel macro-económico y no se enfocan en el hecho de que los empleos deben ser creados en ciudades, donde el potencial de efectos multiplicadores es mayor, debido a sus ventajas demográficas y espaciales. Paradójicamente, el desempleo juvenil en España alcanzó un 60 por

ciento incluso cuando la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) reportó que la economía Española estaba en recuperación. Todo esto sugiere la urgente necesidad de reformular el debate global y de ubicar las áreas urbanas en la agenda para el debate y la acción.

En este contexto, el énfasis en la desigualdad urbana como tema del Foro Urbano Mundial de Hábitat de las Naciones Unidas, en Medellín, Colombia en abril de 2014 fue muy oportuno. Marcó una creciente conciencia internacional acerca de que la desigualdad intra-urbana se ha convertido en un problema central en todos los países y que la pobreza absoluta ha disminuido en números en la mayoría de los países, a pesar de que la proliferación de barrios marginales y el aumento de la población sin agua y saneamiento adecuados parecen crecer. La visibilidad de la desigualdad también está comenzando a desviar la atención de profesionales y residentes urbanos por igual, de preocupaciones individuales, como viviendas, a realidades económicas y sociales urbanas más amplias, de las que son parte y que condicionan sus vidas profundamente.

Sin embargo, hubo algunas pocas ideas nuevas generadas en el Foro Urbano Mundial de 2014 que apuntaban a nuevas políticas, iniciativas y acciones que podrían contribuir a la resolución de la desigualdad urbana. Fue particularmente interesante notar la aparente falta de conexión hecha entre las ciudades y las cuestiones urgentes en un macro-nivel de desigualdad y crecimiento económico que enfrentan la mayoría de los países en este momento. El creciente impacto de estos fenómenos en un nivel macro demuestra las interdependencias cada vez más intensas entre los niveles micro y macro, una materia ampliamente ignorada en discusiones mundiales de política urbana. La excepción a esto último ha sido el cambio climático, donde la contribución urbana al problema finalmente fue reconocida en las negociaciones climáticas en París, en diciembre de 2015. No obstante, cualquiera que haya visitado el Foro Mundial Urbano de 2014 o el Congreso sobre Hábitat de 2016 en Quito fue sorprendido por la diversidad de preocupaciones, intereses y capacidades de las 25.000 personas que participaron. Las cuestiones urbanas parecen ser múltiples, pero carecen de un núcleo de premisas y axiomas fundamentales.

## LA NECESIDAD DE UN MARCO INTEGRADOR ANALÍTICO

La multiplicidad y la diversidad de problemas urbanos actuales sugieren que es necesario que recordemos algunas de las premisas subyacentes y las bases de análisis de los fenómenos urbanos. El problema central de la política de la ciudad es determinar **cuál es el marco para la acción urbana**. ¿Es posible llevar a cabo una acción “a nivel de la ciudad”? ¿O la ciudad es simplemente una amalgama de “sectores” individuales para la acción, tales como vivienda, empleo o infraestructura? ¿Es la ciudad solo uno de los muchos “niveles” en los que puede ocurrir la acción? ¿O la escala de la ciudad es estrechamente interdependiente con los niveles global, nacional, regional y local? Formular estas preguntas nos recuerda los debates teóricos y prácticos no resueltos que estas cuestiones plantean. No obstante, la necesidad de responder a estas cuestiones es urgente si deseamos abordar los retos actuales.

La publicación de Thomas Piketty de 2013, *El capital en el siglo XXI*, y la discusión generalizada de su argumento acerca de la desigualdad, centraron la atención mundial en la relación entre la tasa de crecimiento de la riqueza privada y la tasa de crecimiento de la economía nacional. Piketty argumentó que cuando el primero es más rápido que el segundo, hay una creciente concentración de la riqueza y desigualdad. Esta atención a la relación entre dos procesos es muy importante y de gran ayuda también para entender los fenómenos urbanos. Por ejemplo, el suministro de infraestructura sólo es significativo en relación con la existencia de demanda. Los alquileres son importantes en relación con los ingresos. En última instancia, la ciudad es un mundo de múltiples factores y procesos en los que estas relaciones nos dicen si el presente está en equilibrio o no. El análisis de Piketty, que se discute más adelante en este documento, también tiene un importante componente urbano que podría describirse como la brecha creciente entre riqueza privada y pública, lo que sugiere serios desequilibrios urbanos que ya afectan muchos aspectos de la vida urbana tanto en países ricos como pobres.

Entender la ciudad, sin embargo, es mucho más complicado que entender sólo la economía, ya

que ocurren numerosos factores y procesos individuales simultáneos. Para entender esta simultaneidad necesitamos marcos simplificadores para comprender cuáles de estas múltiples relaciones son más importantes que otras y, con una mirada crítica, cuáles de estas relaciones, si están fuera de balance, pueden ser remediadas a través de políticas, inversiones u otras formas de acción ciudadana. Dicho de otra manera, ¿son estos problemas técnicos o problemas políticos? Discutiremos esta cuestión más adelante.

Para el propósito de este trabajo, las áreas urbanas pueden ser entendidas analíticamente como conformadas por seis componentes: geografías, ecologías, economías, culturas, instituciones y tecnologías. A continuación describiremos cada una:

- Las geografías son los arreglos espaciales en los que se asientan los grupos demográficos, incluyendo su densidad, escala, concentraciones, centralidades, jerarquías, segregación, locación y límites.
- Las ecologías son los ambientes y sistemas físicos y biológicos naturales en los que se ubican estas geografías, incluyendo sus recursos naturales tales como tierra, agua, aire y biomasa, entre otros. También incluyen el entorno construido, ya que evoluciona e interactúa con los sistemas naturales.
- Las economías son los modos de producción, consumo y distribución de los bienes y servicios generados a través de combinaciones de tierra, trabajo, capital y tecnología, e incluyen inversiones, ahorros, gastos, así como sus efectos multiplicadores y externalidades.
- Las culturas son los sistemas de valores que guían la conducta individual y social.
- Las instituciones son patrones de conducta organizada que persisten a través del tiempo.
- Las tecnologías son los modos de resolver problemas a través de infraestructura como el suministro de agua, energía eléctrica o transporte, o a través de servicios tales como salud, educación, comunicaciones o información.

Cada uno de estos componentes es dinámico, y no estático. Están cambiando en sí mismos y en relación unos con otros. Estas dinámicas de cambio dan como resultado nuevos patrones de bienestar para las personas, nuevos patrones de comportamiento y uso de recursos, y nuevas oportunidades y riesgos. Por ejemplo, estudios sobre la (des)densificación de áreas urbanas a lo largo de las últimas décadas demuestran que el crecimiento demográfico y el crecimiento espacial parecen ir juntos (Shlomo, 2011). Sin embargo, áreas urbanas menos densamente pobladas aumentarán los costos de infraestructura, empeorarán la movilidad y consumirán mayor cantidad de tierras agrícolas. Al mismo tiempo, hay literatura sobre “justicia espacial”, afirmando que hay “geografías injustas” que tienen impactos dañinos sobre categorías específicas de personas, por ejemplo, obligando a los pobres a vivir en áreas peligrosas, lejos del acceso al empleo o a los servicios básicos (Soja, 2010). O, alternativamente, se puede pensar en la “justicia ambiental”, por medio de la cual las ecologías en las que vive la gente reciben impactos ambientales injustos (Bullard, 2005).

Otro ejemplo es la atención que se le da a la “geografía de empleos”, analizada por Enrico Moretti (2013) para los Estados Unidos, donde argumenta que hay cambios en el empleo en la manufactura y los servicios, de ciudad en ciudad, basados en los atributos locales y el potencial. Concluye de manera bastante clara que algunas ciudades serían “ganadoras” y otras “perdedoras” en la competencia por empleos e inversiones. Este es un buen ejemplo de congruencia de geografía y economía, con los resultados produciendo efectos predecibles sobre los entornos locales, las bases impositivas y la capacidad de las instituciones públicas de funcionar.

Los efectos acumulativos de estas dinámicas en las distintas “capas” de la ciudad están bien demostrados en el colapso de Detroit, donde es difícil discernir cuál sería un punto de entrada efectivo para generar crecimiento del empleo. Este ejemplo, sin embargo, es sólo uno. Un estudio de 1998 llevado a cabo por George Galster en más de 100 ciudades de Estados Unidos demostró que los cambios en la tasa de interés de la vivienda resultaron en una serie de efectos en cascada sobre el mercado inmobiliario, la calidad de la vivienda,

en los barrios y en la composición económica y racial/étnica de los barrios. Esta causalidad acumulativa, en efecto, opera a través de los seis componentes descritos previamente.

Pensar acerca de estos componentes o niveles, o tal vez capas en un sistema de información geográfica, esto nos lleva nuevamente a la pregunta central formulada con anterioridad en este trabajo: ¿cuál es el marco para la acción urbana? Podemos comprender la interdependencia e incluso los patrones de causalidad, pero es mucho más difícil afirmar y argumentar con éxito que uno de los componentes es el punto de entrada esencial.

Esta búsqueda del punto de entrada más efectivo me recuerda la observación hecha por Larry Summer en los '90, en la que decía que la mejor inversión para el desarrollo era la educación femenina, ya que tenía efectos tanto en el numerador como en el denominador del cálculo del ingreso per cápita. Por el lado del numerador, la educación femenina prepara a las mujeres para entrar en el mercado laboral y, de este modo, para ganar un mayor ingreso, mientras que al mismo tiempo reduce el denominador al reducir la fertilidad y el número de hijos por familia. El desafío para las ciudades es encontrar puntos de entrada que generen multiplicadores y externalidades positivas.

## DINÁMICAS URBANAS Y DESEQUILIBRIOS

Con estas categorías analíticas y temas en mente, es posible identificar un conjunto de tendencias urbanas dinámicas que parecen estar ocurriendo en la actualidad. Son presentadas a continuación bajo tres encabezados: desigualdad, crecimiento económico y cambio climático:

### Desigualdad

- Una concentración acelerada y sostenida de la riqueza privada urbana, junto con un empeoramiento en la desigualdad urbana, como sugirió Thomas Piketty complementando trabajos anteriores de Joseph Stiglitz (2012) y otros.
- Una creciente brecha entre la riqueza privada y pública, llevando a un crecimiento en la adopción de soluciones urbanas privadas en las ciu-

dades tanto en los países ricos como en los países pobres, tales como los barrios cerrados, la educación privada, la seguridad privada y el transporte privado (Svampa, 2001).

- Una creciente brecha en la inversión en el capital humano de los ricos y los pobres, en las ciudades de todos los países.
- Creciente informalidad en las economías urbanas, con una tasa de creación de empleo en el sector informal más rápida que en el sector formal.
- La continua depreciación financiera y deterioro físico de la infraestructura pública, incluyendo rutas, puentes, suministro de agua, cloacas, drenaje, alumbrado y otros, a través de la ausencia de gastos adecuados para operaciones y mantenimiento (CUF, 2014).
- Creciente manifestación de disparidades raciales, étnicas y de clase en los ingresos, riqueza y oportunidades, que conduce a la competencia y el conflicto entre los grupos que buscan la movilidad ascendente dentro de las ciudades (Tippet y otros, 2014).
- El deterioro de la calidad de bienes públicos, reflejado en la contaminación del aire, la contaminación de las aguas subterráneas y la gestión de los desechos sólidos.
- Continuo crecimiento demográfico de áreas urbanas en países en vías de desarrollo, particularmente en los centros secundarios y en áreas peri-urbanas de las grandes ciudades (UN, 2014). Esto se acompaña de una fertilidad aún muy alta en los países en desarrollo, lo que resulta de un crecimiento económico más lento, que se suma a la “protuberancia juvenil” y al alto desempleo juvenil en muchos países (Martine y otros, 2013).
- El deterioro de las condiciones de vivienda y el crecimiento de barrios precarios o marginales, resultantes de políticas de vivienda incapaces de estar al día con la demanda de soluciones asequibles de vivienda de bajo costo (Buckley y otros, 2014).
- La expansión de las áreas urbanas, aumentando

la escala especial de las áreas urbanas y aumentando así los costos de la provisión de infraestructura fija, tales como caminos, suministro de agua, alcantarillado y drenaje (Shlomo, op cit).

- El aumento de la escala especial también implica un cambio cualitativo en la forma urbana, con el aumento de los costos de la movilidad y la reducción de acceso al empleo y a los servicios (Bertaud, 2014).

## Crecimiento económico

- Una ralentización del crecimiento macroeconómico en la mayoría de los países desde 2008 implica un crecimiento más lento de la participación del 70% del PBI procedente de las zonas urbanas. La productividad y contribución de las ciudades al bienestar económico nacional no pueden darse por sentado.
- El debilitamiento de la solidez financiera de los gobiernos locales, más allá de las principales ciudades, como resultado de los ineficaces flujos financieros intergubernamentales de los gobiernos nacionales con dificultades financieras y el lento crecimiento del tamaño de las bases impositivas municipales efectivas.

## Cambio climático

- Más del 70% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero provienen de las ciudades, y las ciudades están en mayor riesgo debido a los impactos del cambio climático, ya que concentran la riqueza global y poblaciones cada vez más vulnerables (Rosenzweig y otros, 2011).

En conjunto, estas tendencias dinámicas sugieren que en el futuro las ciudades se volverán más desiguales, menos productivas en cuanto a la necesidad de mayores cantidades de infraestructura, mayor población con mayor demanda de servicios esenciales, más dispersa en forma urbana, cada vez más difíciles y costosas de proveer, y de alto riesgo a los impactos del cambio climático. Históricamente, las comunidades de políticas urba-

nas y las organizaciones de la sociedad civil no han trabajado en cómo estas dinámicas interactúan y en qué tipos de resultados son probables. Sin embargo, es crítico ver sus vínculos con los problemas mundiales y nacionales, para construir un entendimiento político que debe ser abordado con urgencia.

## Posibilidades de remedio

Se debe comenzar una búsqueda productiva de remedios, con cierta claridad sobre si las soluciones a estas cuestiones son principalmente técnicas o si son fundamentalmente políticas, en el sentido de que las prácticas del status quo reflejan los intereses políticos y económicos de diferentes grupos. La respuesta a esta pregunta es que estas cuestiones son tanto técnicas como políticas, pero la plausibilidad de cualquier remedio técnico depende en gran medida de la aceptación política. En este sentido, cualquier campaña para reformular este problema requiere no sólo un análisis técnico de las causas y remedios para los problemas, sino también estrategias específicas para la acción política y la promoción.

Es en vistas de esto que tanto el proceso como la propia agenda sustantiva del Hábitat III, deberían ser conformados en respuesta a estas dinámicas:

- En primer lugar, **los procesos y eventos de Hábitat III deberían vincular la desigualdad intra-urbana con los patrones nacionales de desigualdad.** A menos que se aborden las políticas urbanas que afectan la asequibilidad de la vivienda, el acceso a la infraestructura y la segregación residencial, es evidente que el aumento sistemático de la desigualdad señalado por el estudio de referencia de Piketty se intensificará. Los gobiernos de todo el mundo están comenzando a reconocer el nexo entre la vivienda y la desigualdad y algunos (Brasil, China, Etiopía, Francia, India, Indonesia y México) han iniciado o emprendido recientemente reformas básicas de sus programas de viviendas de miles de millones de dólares.<sup>2</sup> Es claro, sin embargo, que en el pasado, el dise-

2. Con apoyo de la Fundación Rockefeller, el Milano School of International Affairs, Management, and Urban Policy de The New School en Nueva York convocará expertos y encargados de formular políticas de todo el mundo en Bellagio en octubre de 2014 para examinar cómo la rápida expansión y reformulación de estos programas puede estructurarse con mayor eficacia.

ño de programas de vivienda tanto en países industrializados como en vías de desarrollo ha tenido un impacto significativo en los patrones de inclusión y exclusión en las ciudades. Muchos ejemplos ilustran estos impactos, como el proyecto de viviendas de Pruitt-Igoe en St. Louis que se consideró sin arreglo posible y, por lo tanto, fue destruido; o el gobernado por el crimen *Habitat de Loyers Moderes*, habitado principalmente por inmigrantes en los banlieues de París; o el barrio conocido como Fuerte Apache, en Buenos Aires, por su violenta historia.<sup>3</sup>

- En segundo lugar, **se necesita con urgencia trabajo adicional para informar al proceso de Hábitat III para especificar los vínculos entre las ciudades, el empleo y el crecimiento macroeconómico equitativo**, tal como fue planteado por Piketty. Trabajos anteriores, tales como *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s* (1991) por Michael Cohen, o *Urbanization and Growth* (2008), co-editado por el ganador del Nobel Michael Spence, Patricia Annez y Robert Buckley, así como en la investigación en Buenos Aires sobre la desigualdad intra-urbana y en Lagos, sobre la productividad de las medianas empresas, demuestran estos vínculos. El hecho de que el 70 por ciento del PBI venga de las ciudades y que el 60 por ciento del PBI mundial venga de 600 ciudades debe ser una realidad reconocida mundialmente (McKinsey Global Institute, *op.cit.*).
- En tercer lugar, **los procesos y eventos de Hábitat III deben ayudar a que el mundo reconozca el importante rol que las ciudades pueden jugar en el cambio climático y en las agendas ecológicas**. La mayor densidad y uso del capital fijo compartido en las ciudades, particularmente en el mundo desarrollado, son casi con seguridad uno de los instrumentos centrales para reducir la degradación ambiental que está en el origen del cambio climático. Creemos que la noción de ecologías urbanas debería ser central en esta discusión, como un modo de arraigar otros fenómenos urbanos en lugares

locales. Irónicamente, el intercambio global de Información científica, la expansión de los sensores de tecnologías de computación omnipresentes y las redes de medios sociales están generando una imagen planetaria del cambio climático y la agenda ecológica que es profundamente más compleja de lo que asumimos en los últimos 20 años. El cambio climático no afecta a todas las ciudades del mismo modo, y por lo tanto, no pueden usarse soluciones estándar para mitigar los impactos climáticos adversos. Es clave apreciar la particularidad de la geografía, historia, cultura y ecología locales para sentar las bases de ciudades equitativas y sustentables.

La agenda verde es más que este único color, representando el vasto ambiente “no-humano” o natural. Desde la cumbre de Río en 1992, hemos aprendido que la agenda verde es en realidad un sistema social, cultural y natural de ecologías interdependientes que definen el fundamento social y ambiental básico de las ciudades estables y de la vitalidad de la sociedad civil cotidiana. Si las ciudades no se vuelven más conscientes del medio ambiente, mejorando el transporte público y la eficiencia energética, las perspectivas de mejora se reducen con-



3. Nos hemos enterado acerca del Proyecto de Diseño y Desarrollo, un proyecto colaborativo e interdisciplinario de investigación, una colaboración entre Milán la Escuela de Diseño Parsons con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y el Instituto de Diseño Internacional de la Universidad Chulalongkorn, en Bangkok ha ilustrado estas interacciones muy dramáticamente en Buenos Aires y Bangkok.



siderablemente. A menos que las ciudades se vuelvan aún más proactivas en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos ecológicos, es posible que el mundo tenga que “perder” una ciudad, como casi ocurrió con el huracán Sandy en Nueva York, antes de que se tomen medidas serias. El cambio climático, incluyendo el aumento del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos, está socavando los sistemas de infraestructura envejecidos. La proporción de la población mundial en creciente riesgo está aumentando.

Al retroceder desde el nivel de la ciudad y evaluar estos fenómenos exógenos, es evidente que hay un estrechamiento de lo que se ha llamado “el sobre de la regularidad” en términos de impactos climáticos naturales, con patrones meteorológicos menos predecibles y mayores tensiones en la infraestructura. En 2013-2014, esto dio cuenta del creciente número de fallas de infraestructura urbana en el noreste de Estados Unidos, con roturas de agua, desagües y sistemas de energía fallidos. En segundo lugar, existe una fuerte evidencia de que hay una aceleración del ritmo de estos cambios ecológicos (Morrish, 2014). El ritmo de cambio propiamente dicho, que se refleja en la frecuencia y la gravedad de estos acontecimientos, se ha convertido en una amenaza importante para la capacidad de las instituciones públicas de evaluar el cambio, adoptar medidas correctivas y movilizar recursos financieros y humanos para implementar los remedios.

Todo lo anterior plantea la cuestión de la sustentabilidad de los desequilibrios actuales, es decir, ya sea que se hable de mayores presiones o intensidad en la ocupación de la tierra, demanda de servicios o insuficiencia de ingresos. ¿Cuánto pueden persistir estos problemas no resueltos? ¿Cómo evaluamos los riesgos de fallas en la infraestructura u otras calamidades? ¿Deberíamos esperar fallas más y más frecuentes? ¿Cuáles son los umbrales en que

estos problemas de vuelven demasiado complicados de manejar? Las redes de infraestructura pueden considerarse “demasiado grandes para fallar”, pero fallarán si no se toman medidas correctivas para asegurar el funcionamiento continuo. Dada la diversidad de situaciones entre ciudades, también debemos preguntarnos si los mismos umbrales aparecen en todas las ciudades o si la vulnerabilidad de diferentes economías, ecologías, entornos e instituciones varía de un lugar a otro.

## OBSERVACIONES FINALES

El objetivo de este trabajo ha sido plantear cuestiones y preguntas para provocar el debate y la acción. Más importante, es preguntar **¿cómo estamos formulando los asuntos urbanos?** ¿Nos permiten nuestro lenguaje normal y marco conceptual transmitir la urgencia, la complejidad y la importancia de las cuestiones que necesitamos abordar? ¿Y este lenguaje y marco facilitan o dificultan la comprensión de la importancia de estas cuestiones para los líderes políticos? La falta de atención política nacional a los problemas urbanos en América Latina durante la última década sugiere que lo “urbano” no es realmente percibido como un tema importante de la agenda para el debate político. Las cuestiones urbanas no han sido mencionadas ni siquiera una vez en los debates de las elecciones presidenciales de Estados Unidos. Como se señaló anteriormente, lo urbano no fue incluido en los debates globales del G-20. Y finalmente, en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015, hay un objetivo urbano, el objetivo 11, pero no menciona la pobreza, la desigualdad o la productividad, dejando todas estas cuestiones a otros objetivos. La forma en que encuadremos estos temas realmente importa. Debemos hacer un mejor trabajo explicando estas cuestiones al público en general.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anas, A. y Lee, K. (1989) *“Infrastructure Investment and Productivity: The Case of Nigerian Manufacturing: A Framework for Policy Study”*, En: *The Review of Urban and Regional Development Studies*, Vol. 1, No. 2.
- Bertaud, Alain (2014) *The Formation of Urban Spatial Structures: Markets vs. Design*, NYU: Urban Program.
- Buckley, R.; Chisholm, A. y Simet, L. (2014) *“Bloomberg and Piketty in a New York City Renaissance”*, Nueva York: New School.
- Bullard, Robert (2005) *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books.
- Cohen, Michael (1991) *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Washington: The World Bank.
- Cohen, Michael (1996) *“The Hypothesis of Urban Convergence: Are Cities in the North and South Becoming More Alike in an Age of Globalization?”* en Cohen, Michael A., Blair Ruble, Joseph Tulchin y Allison Garland, eds. *Preparing the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cohen, Michael y Debowicz, Dario (2004) *“The Five Cities of Buenos Aires: An Inquiry into Poverty and Inequality”*, UNESCO.
- Center for the Urban Future (2014) *Caution Ahead: Overdue Investments for New York’s Aging Infrastructure*, New York: CUF.
- Gutman, Margarita (2011) *El Poder de Anticipación: Imágenes itinerantes del futuro metropolitano en el primer Centenario*, Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Lleiras, Marcelo (2016) *¿Por qué retrocede la izquierda?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Martine, G.; Alves, J.E. y Cavenaghi, S. (2013) *Urbanization and Fertility Decline: Cashing in on Structural Change*, Londres: International Institute for Environment and Development
- McKinsey Global Institute (2011) *“The Urban World: Mapping the Economic Power of Cities”*.
- Morrish, William (2014) *“Urban Ecologies”*, artículo sin publicar, Nueva York.
- Piketty, Thomas (2013) *Capital in the 21st Century*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rosenzweig, C., Solecki, W., Hammer, S. y Mehrotra, S. (2011). *Climate Change and Cities*, Cambridge University Press.
- Shlomo, Angel (2011) *Making Room for a Planet of Cities*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Soja, Edward (2010) *Seeking Spatial Justice*, Londres: Routledge.
- Spence, M.; Annez, P. y Buckley, R. (eds.) (2008) *Urbanization and Growth*, Washington: The Commission on Economic Growth.
- Stiglitz, Joseph (2012) *The Price of Inequality*, New York: Norton.
- Tippett, R.; Deweever, A.J.; Rockey Moore, M.; Hamilton, D. y Darity Jr., W. (2014) *“Beyond Broke: Why Closing the Racial Wealth Gap is a Priority for National Economic Security,”* Center for Global Policy Solutions and Duke University.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2014) *Revision of World Urbanization Prospects*, Nueva York: United Nations