



# PROMOVER CIUDADES SOSTENIBLES **PERSPECTIVAS REGIONALES**



**Verano en el parque central de Songdo.** Este parque, de 41 hectáreas, es un punto para destacar del Distrito Comercial Internacional de Songdo, una ciudad inteligente que se está desarrollando en 600 hectáreas de tierra recuperada en Incheon, República de Corea (Foto: PKphotograph/Shutterstock.com).

# PROMOVER CIUDADES SOSTENIBLES

## PERSPECTIVAS REGIONALES





Licencia Creative Commons de atribución no comercial-no derivada 3.0 IGO  
(CC BY-NC-ND 3.0 IGO)

Copyright © 2019 Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo (denominados conjuntamente los “Coeditores”)

Algunos derechos reservados.

Publicado en 2019 por el Banco Asiático de Desarrollo  
6 ADB Avenue, Mandaluyong City, 1550 Metro Manila, Filipinas  
Tel +63 2 8632 4444; Fax +63 2 8636 2444  
www.adb.org

ISBN 978-92-9261-760-8 (impreso), 978-92-9261-761-5 (electrónico)  
Stock de Publicación No. TCS190465-2  
DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/TCS190465-2>

Catalogación en la fuente proporcionada por la

Biblioteca Felipe Herrera del

Banco Interamericano de Desarrollo

Promover ciudades sostenibles: perspectivas regionales / African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, Banco Interamericano de Desarrollo.

p. cm. — (Monografía del BID ; 725)

Incluye referencias bibliográficas.

1. City planning-Developing countries. 2. Urbanization-Developing countries. 3. Urban policy-Developing countries. 4. Regional planning-Developing countries. I. African Development Bank. II. Asian Development Bank. III. European Bank for Reconstruction and Development. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. VI. Serie.

IDB-MG-725

Códigos JEL: 020, 010

Palabras claves: desarrollo económico, desarrollo urbano, ciudades sostenibles, ciudades resilientes, áreas urbanas

Este trabajo es una copublicación del Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominados conjuntamente los “Coeditores.” Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista y políticas del AfDB, sus Directores Ejecutivos, o de los gobiernos que representan, o los del ADB, sus Gobernadores, o de los gobiernos que representan, o los del EBRD, sus Directores, o de los gobiernos que representan, o los del BID, sus Gobernadores, o de los gobiernos que representan. Los Coeditores no garantizan la exactitud de los datos incluidos en este trabajo y no aceptan ninguna responsabilidad por las consecuencias de su uso. Esta publicación sigue las prácticas de Coeditores en referencia a las designaciones de sus miembros, límites y mapas. Los límites, colores, denominaciones y otra información que se muestra en cualquier mapa de este trabajo no implica ningún juicio por parte de los Coeditores sobre el estatus legal de ningún territorio o área, o el respaldo o aceptación de dichos límites. Nada de lo contenido en este documento constituirá o se considerará como una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades de los Coeditores, cuyos privilegios e inmunidades están específicamente reservados. La mención de compañías o productos específicos de los fabricantes no implica que sean respaldados o recomendados por los Coeditores con preferencia a otros de una naturaleza similar que no se mencionan.

Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons de Atribución 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/> y puede reproducirse con atribución a los Coeditores y para cualquier fin no comercial. Al usar el contenido de esta publicación, usted acepta estar sujeto a los términos de esta licencia. Cualquier conflicto relacionado con el uso de los trabajos de los Coeditores que no pueda resolverse de manera amigable se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI. El uso de los nombres de los Coeditores para cualquier propósito que no sea la atribución, y el uso de los logotipos de los Coeditores estarán sujetos a un acuerdo de licencia escrito por separado entre los Coeditores y el usuario y no se autorizan como parte de esta licencia CC BY-NC-ND 3.0 IGO. Tenga en cuenta que el enlace proporcionado anteriormente incluye términos y condiciones adicionales de la licencia.

Esta licencia CC no aplica a los materiales con derechos de autor que no sean de los Coeditores en esta publicación. Si el material se atribuye a otra fuente, comuníquese con el propietario o editor de los derechos de autor de esa fuente para obtener permiso para reproducirlo.

Los Coeditores no se hacen responsables de ninguna reclamación que surja como resultado del uso que usted haga del material. Póngase en contacto con [pubsmarketing@adb.org](mailto:pubsmarketing@adb.org) si tiene preguntas o comentarios con respecto al contenido, o si desea obtener un permiso de derechos de autor para el uso que usted pretenda hacer que no se ajuste a estos términos. Para obtener permiso para usar los logotipos respectivos de cada Coeditor, comuníquese con [dai@afdb.org](mailto:dai@afdb.org) para el logotipo del AfDB; [pubsmarketing@adb.org](mailto:pubsmarketing@adb.org) para el logotipo del ADB; [permissions@ebrd.com](mailto:permissions@ebrd.com) para el logotipo del EBRD; y [library@iadb.org](mailto:library@iadb.org) para el logotipo del BID.

Notas:

En esta publicación, “\$” se refiere a dólares estadounidenses.

El ADB reconoce a “China” como la República Popular de China y a “Rusia” como la Federación de Rusia.



# CONTENIDO

PREFACIO	iv
RESUMEN EJECUTIVO	vii
CAPÍTULO 1 <b>Descripción General</b>	1
CAPÍTULO 2 <b>África</b>	20
CAPÍTULO 3 <b>Asia y el Pacífico</b>	40
CAPÍTULO 4 <b>Europa Emergente, Asia Central y el Mediterráneo Meridional y Oriental</b>	58
CAPÍTULO 5 <b>América Latina y el Caribe</b>	80
RECONOCIMIENTOS	100

# PREFACIO

Queremos que las ciudades sean económicamente competitivas, ambientalmente sostenibles, resilientes y socialmente inclusivas. Las ciudades tienen el gran potencial de ser todo eso: centros vibrantes donde las personas puedan intercambiar ideas, lanzar iniciativas de emprendimiento y aprovechar los beneficios de la aglomeración urbana y las economías de escala.

Sin embargo, las ciudades se enfrentan a varios desafíos: cambio poblacional acelerado, planificación deficiente, déficit de infraestructura, contaminación, servicios urbanos sobrecargados y escasez de competencias en el mercado laboral. El aumento de las vulnerabilidades a los desastres y al cambio climático también se suma al estrés ambiental de las ciudades. La desigualdad social y espacial, la falta de oportunidades económicas para los pobres y desfavorecidos –entre ellos mujeres, minorías y personas con discapacidad, y la delincuencia y la violencia constantes ponen en riesgo la cohesión social en las ciudades.

No obstante estos desafíos, las ciudades también son semilleros de soluciones innovadoras para un mejor futuro sostenible para todos. Nuestra generación tiene la responsabilidad y la oportunidad de liderar un cambio hacia una economía verde y mejorar la resiliencia al cambio climático. Y el momento de actuar colectivamente es ahora. Las ciudades pueden convertirse en centros digitalizados cuyas soluciones se basen en datos que contribuyan a que la planificación, la financiación, la inversión y las operaciones estén bien fundamentadas, con lo cual se puede mejorar la gobernanza urbana y la prestación de servicios. Por sobre todo, las ciudades pueden transformarse en economías del conocimiento que respalden la innovación, el emprendimiento, la participación de la comunidad y el desarrollo del capital humano.

En esta publicación, *Promover ciudades sostenibles: perspectivas regionales*, se observan las tendencias de urbanización y desarrollo urbano en las economías emergentes y en desarrollo de África; Asia y el Pacífico; Europa Emergente, Asia Central y el Mediterráneo Meridional y Oriental; y América Latina y el Caribe. Se trata de un esfuerzo conjunto de cuatro bancos de desarrollo regional que operan en estas regiones: el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Estos cuatro bancos de desarrollo regional abordan los desafíos de la urbanización y el desarrollo urbano a través de planes y proyectos específicos. Apoyan a los gobiernos nacionales y subnacionales, al sector privado y a la sociedad civil en la identificación de inversiones transformadoras, el fortalecimiento de los sistemas de planificación y regulación, la formulación de políticas y estrategias, y el desarrollo de las capacidades de las personas e instituciones para que planifiquen y gestionen mejor unas fuerzas de urbanización sumamente dinámicas.

En este informe se sugiere que los gobiernos adopten un enfoque de planificación proactiva, integrada, de largo plazo y ágil para el desarrollo urbano. Si bien las soluciones que aquí se presentan son una muestra de enseñanzas y buenas prácticas, reconocemos que cada ciudad es única y requiere su propio conjunto de iniciativas e inversiones para adaptarse a sus realidades socioeconómicas, geográficas y ecológicas.

Nos complace presentar este informe a los gobiernos, al sector privado, a nuestros aliados en el desarrollo y a la sociedad civil, tanto en la región en la que operamos como en otras regiones. Esperamos que el conocimiento, las lecciones, la experiencia y las ideas presentadas aquí inspiren a los actores interesados para que trabajen juntos en la creación de ciudades más sostenibles.

Amadou Oumarou  
Director, Departamento de Infraestructura  
y Desarrollo Urbano  
BANCO AFRICANO DE DESARROLLO

Woochong Um  
Director General, Departamento de Desarrollo  
Sostenible y Cambio Climático  
BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO

Alexia Latortue  
Directora General, Estrategia Corporativa  
BANCO EUROPEO PARA LA RECONSTRUCCIÓN  
Y EL DESARROLLO

Juan Pablo Bonilla  
Gerente, Sector Cambio Climático  
y Desarrollo Sostenible  
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Las ciudades ofrecen oportunidades significativas para mejorar el bienestar humano, catalizar el desarrollo económico y servir como incubadoras de nuevas ideas e innovación. Con el apoyo de los bancos regionales de desarrollo, las ciudades en las regiones de Asia, África, Europa y América Latina y el Caribe están elaborando e implementando planes para un desarrollo urbano más sostenible, resiliente e inclusivo.





# RESUMEN EJECUTIVO

Las ciudades son motores de crecimiento económico y prosperidad que ofrecen oportunidades de inversiones productivas, empleo bien remunerado, y acceso a instituciones y servicios esenciales.

Desde los años cincuenta, la urbanización acelerada ha brindado a la mayoría de las regiones del mundo oportunidades para el crecimiento y la innovación a través de las aglomeraciones urbanas y las economías de escala. Sin embargo, las regiones en desarrollo se enfrentan a diversos desafíos que limitan la capacidad de sus ciudades de ofrecer servicios a sus residentes,

y la posibilidad de lograr un futuro urbano más sostenible para todos.

Los cuatro bancos regionales de desarrollo (BRD), a saber, el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), trabajan con los países emergentes y en desarrollo en sus respectivas regiones para abordar estos retos y aprovechar las oportunidades que existen para construir ciudades más sostenibles.



## PATRONES DE URBANIZACIÓN REGIONAL

La población urbana del mundo ha aumentado considerablemente de 751 millones de habitantes en 1950 (30% de la población total) a 4.200 millones en 2018 (55% de la población total). Se calcula que para 2030 esta ascenderá a 5.200 millones (60% de la población total) y a 6.700 millones para 2050 (68% de la población total). Asimismo, se proyecta que el número de “megaciudades” en el mundo (aquellas con más de 10 millones de habitantes) aumente de 33 en 2018 a 43 para 2030. De estas 10 megaciudades adicionales, nueve estarán localizadas en los países en desarrollo. Aunque las megaciudades y las ciudades principales (las más grandes de un país) siguen predominando, no son estas las que exhiben un crecimiento más rápido; son las

ciudades con menos de un millón de habitantes —las llamadas “ciudades pequeñas y medianas”— las que están registrando tasas de crecimiento más aceleradas y actualmente albergan el 59% de la población urbana del mundo.

Si bien la mayoría de los principales centros económicos están situados actualmente en las economías avanzadas, el gravicentro de la productividad urbana se está desplazando hacia los países emergentes y en desarrollo; se espera que para 2050 el 90% del crecimiento urbano ocurra en Asia y África. Estos centros de actividad económica exhiben diversos perfiles demográficos, los cuales han registrado cambios en la proporción de sus poblaciones jóvenes y de personas de edad avanzada. La mayoría de los países en desarrollo tienen por delante un doble desafío: proveer para las sociedades que envejecen y crear empleos de buena calidad y adecuadamente remunerados para su población joven y en edad laboral.

### La población urbana en el mundo ha crecido enormemente



1950: **751 millones**  
(30% de la población total)

2018: **4.200 millones**  
(55% de la población total)

2030: **5.200 millones**  
(60% de la población total)

2050: **6.700 millones**  
(68% de la población total)

### Las ciudades se enfrentan a problemas comunes de desarrollo urbano



- Déficits de infraestructura y servicios públicos sobrecargados
- Estrés y degradación ambiental
- Mayor vulnerabilidad a los desastres y al cambio climático
- Acceso inequitativo y problemas de asequibilidad
- Disparidades del mercado laboral
- Cohesión social en riesgo

### Las ciudades de todo el mundo pueden aprovechar oportunidades significativas a través de diversas iniciativas



- Planificación urbana integrada y flexible
- Datos y tecnología para una toma de decisiones mejor informada
- Economías y finanzas verdes
- Infraestructura y servicios urbanos resilientes y con bajas emisiones de carbono
- Inversiones sinérgicas en regiones urbanas
- Localización de agendas globales



# DESAFÍOS COMUNES DEL DESARROLLO URBANO

Cada ciudad es única. Sin embargo, existen desafíos comunes de desarrollo urbano que confrontan las ciudades en las regiones de los BRD (en referencia a las regiones donde operan los cuatro bancos de desarrollo regional).

Si bien se ha logrado un progreso considerable en la mejora de la infraestructura y los servicios urbanos, son numerosas las ciudades que no han podido responder al ritmo acelerado de su crecimiento poblacional. Es así como registran déficits de inversión en infraestructura, deficiencias en la planificación espacial y económica, uso subóptimo del suelo y aumento de las vulnerabilidades a los impactos del cambio climático y a los riesgos de desastres.

Las inversiones anuales requeridas por las ciudades para cerrar la brecha de infraestructura son sustanciales y oscilan entre el 2% y el 8% del producto interno bruto (PIB) en los países en desarrollo. La brecha de inversión es particularmente pronunciada en las ciudades pequeñas y medianas, que a menudo se enfrentan a desafíos adicionales como la falta de capacidades y una gobernanza deficiente.

Más aún, en las ciudades existen riesgos relacionados con la cohesión social debido a las disparidades del mercado laboral y a insuficiencia de oportunidades económicas, particularmente para las minorías pobres y desfavorecidas, las mujeres y las personas con discapacidades. El acceso y la asequibilidad de los servicios urbanos siguen siendo desiguales en la mayoría de las ciudades, y la delincuencia y la violencia agravan la desigualdad social y espacial en las regiones de los BRD.



## OPORTUNIDADES PARA LAS CIUDADES SOSTENIBLES

A pesar de estos desafíos, las ciudades brindan oportunidades significativas para mejorar el bienestar humano, catalizar el desarrollo económico y servir como incubadoras de nuevas ideas e innovación. Las agendas internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana promueven la participación de los gobiernos municipales en el esfuerzo de desarrollo global. Con el apoyo de los BRD, las ciudades están preparando e implementando planes para un desarrollo urbano más sostenible, resiliente e inclusivo.

En las regiones de los BRD, las autoridades de las ciudades se están dando cuenta del potencial de la planificación urbana holística, flexible y participativa para integrar inversiones en infraestructura y reformas de políticas, construir instituciones urbanas sólidas, generar conocimiento y promover la cooperación regional. Las tecnologías digitales y un mejor uso de los datos surgen como agentes de cambio positivos para fundamentar mejor la toma de decisiones en favor de una gobernanza más transparente, centrada en las personas y sujeta a la rendición de cuentas.

Los ámbitos de una economía que incorpora la ecología ambiental y las finanzas verdes crean oportunidades adicionales para las ciudades. Al apartarse de los modelos de urbanización tradicionales que conducen a la extracción de recursos, a la producción de desechos y a la contaminación generalizadas, las ciudades aprecian cada vez más el potencial de los modelos económicos que incorporan la ecología ambiental y promueven el uso eficiente de

materiales, la protección y rehabilitación de los ecosistemas, y la expedición de regulaciones adecuadas para las industrias y los mercados. Se estima que para 2030 estos modelos tendrán el potencial suficiente para crear 18 millones de empleos netos, a medida que las ciudades en todo el mundo invierten en infraestructura y servicios urbanos resilientes y bajos en carbono.

Reconociendo el potencial de las ciudades-región y las conurbaciones para generar economías de escala y aumentar la competitividad, la eficiencia y la innovación, los gobiernos nacionales y subnacionales están realizando esfuerzos en favor de una mayor coordinación en materia de gobernanza regional, uso del suelo y planificación de infraestructura. Más aún, las ciudades de las regiones de los BRD pueden superar los hitos del desarrollo tradicional fomentando nuevas industrias emergentes, sectores de servicios y un turismo sostenible. Las ciudades apoyan cada vez más el espíritu emprendedor local y la innovación a través de iniciativas proactivas de desarrollo económico local.

Los cuatro BRD contribuyen a crear ciudades sostenibles a través de una variedad de instrumentos financieros, de políticas y de desarrollo de capacidades en sus respectivas regiones. Si bien los desafíos y las oportunidades urbanas generalmente tienen sus raíces en el contexto local, el aprendizaje en todas las regiones genera innovación e ideas que se podrían adaptar a mayor escala. Los BRD cumplen un papel importante en la identificación, destilación y difusión del conocimiento, así como en las acciones que pueden acelerar el progreso hacia la creación de ciudades más sostenibles.



## ÁFRICA

El proceso de urbanización en el continente africano ha registrado un aumento impresionante en la proporción de población urbana: del 19% al 39% entre 1960 y 2011. Para el año 2040, se espera que la mitad de los habitantes de África viva en ciudades. Sin embargo, existe mucha diversidad entre las economías de los 54 países: desde algunas de las más pobres del mundo hasta economías prósperas en naciones de ingresos medios.

Además de los desafíos de desarrollo urbano comunes en todo el mundo, las ciudades africanas tienen problemas de inestabilidad macroeconómica, un clima de inversión deficiente y una infraestructura significativamente menos adecuada que la de la mayoría de las ciudades en otras regiones. Las exportaciones de recursos naturales aún dominan en muchos países africanos, lo que conduce a que las ciudades sean económicamente menos competitivas, orientadas al consumo e integradas en un contexto de conectividad intra e interregional deficiente.

Las oportunidades para el AfDB se resumen en sus cinco prioridades estratégicas (*High 5s*): Alumbrar y electrificar a África, alimentar a África, integrar a África, industrializar a África, y mejorar la calidad de vida para los pueblos de África. El AfDB se guía por su Plan de Acción de Desarrollo Urbano Sostenible, el cual se centra en

**El AfDB define una ciudad sostenible como aquella que ofrece una buena calidad de vida a sus ciudadanos, minimiza su impacto en el medio ambiente, preserva sus activos ambientales y físicos para las generaciones futuras, y promueve la competitividad sostenible.**

una mejor planificación, gobernanza y gestión; mejores mecanismos de financiamiento en los niveles nacional y subnacional; y en compartir conocimientos y establecer un diálogo sobre temas como la descentralización política y fiscal y la despolitización de la planificación, el fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y el diseño de ciudades centradas en la gente. El BafD también lanzó su primer Fondo de Desarrollo Urbano y Municipal en abril de 2019 para apoyar su Programa para las Ciudades, el cual trabaja con los municipios para mejorar la sostenibilidad, la gestión y el crecimiento urbano.

### La urbanización acelerada se ha convertido en un fenómeno panafricano



**284%**

Crecimiento de la proporción de la población urbana en África de 1990 a 2019

**1.200 millones**

Población urbana esperada para 2050

**3 megaciudades** con más de **10 millones de habitantes** cada una se encuentran en África

### Las ciudades africanas tienen que lidiar con una infraestructura significativamente menos adecuada que la mayoría de las ciudades en otras regiones



**Más del 50%**

de los residentes urbanos vive de manera informal; estos aumentan en 4,5 millones cada año

**Menos del 0,1% del PIB**

se invierte en saneamiento en la mayoría de los países

**79 de las 100 ciudades de más rápido crecimiento en África**

están clasificadas como en “riesgo extremo” según el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático

### Ciudades africanas en 2025: Prioridades Estratégicas (*High-5s*) del AfDB



- Alumbrar y electrificar a África
- Alimentar a África
- Industrializar a África
- Integrar a África
- Mejorar la calidad de vida de la gente de África.

## ASIA Y EL PACÍFICO

En la región de Asia y el Pacífico habita más del 53% de la población mundial y el 44% de toda la población urbana; allí se encuentran 17 de las 33 megaciudades del mundo, las cuales cuentan con ciudades-región de gran tamaño que albergan a más de 10 millones de personas: Beijing, Delhi, Dhaka, Mumbai y Shanghái. Si bien el nivel de urbanización actual en la región es todavía bajo, está registrando una tasa de crecimiento de la población urbana elevada: 3,4% al año desde 1970. Una característica destacada de esta urbanización es el crecimiento espacial de las ciudades más allá de sus límites administrativos, lo que conduce a la formación de megarregiones y conurbaciones.

Entre los desafíos a los que se enfrentan las ciudades de la región figuran los déficits considerables de infraestructura, la congestión y el tráfico crecientes y la presencia de niveles significativos de contaminación del aire y el agua. Muchas ciudades son vulnerables a los impactos del cambio climático y a los riesgos de desastres. Asimismo, exhiben una desigualdad creciente, escasez de vivienda de bajo costo y poca capacidad de respuesta de las instituciones urbanas.

Con el propósito de abordar estas deficiencias, el enfoque de Ciudades Sostenibles del ADB sitúa a las personas y el bienestar de la comunidad en el centro del desarrollo urbano para que las ciudades sean

**El ADB combina las inversiones en infraestructura y servicios con el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las instituciones urbanas, especialmente a través de esfuerzos colaborativos de largo plazo con sus países en desarrollo miembros.**

económicamente competitivas, ambientalmente sostenibles, bajas en carbono, resilientes e inclusivas. El enfoque tiene por objeto proporcionar soluciones integradas a través de una planificación participativa y holística, así como de la generación y el intercambio de conocimientos con las ciudades de la región.

Las cinco prioridades (High 5s) de las Ciudades Sostenibles del ADB se enfocan en economía, medio ambiente, equidad, elementos habilitadores y participación. Tales pilares se relacionan con esfuerzos dirigidos a fortalecer las instituciones urbanas y la gobernanza; promover la planificación holística y las soluciones integradas; apoyar la coordinación dentro y entre las ciudades-región; apalancar distintos mecanismos de financiamiento (como los basados en la captura de plusvalías urbanas, las asociaciones público-privadas y el financiamiento verde); y promover el uso de datos y tecnologías digitales en todos los aspectos de la gobernanza urbana.

**Las ciudades constituyen el núcleo del crecimiento económico y la innovación**



**El 80% del crecimiento** económico en Asia en desarrollo proviene de sus áreas urbanas

**17 de las 33 megaciudades** con una población de 10 millones o más se encuentran en la región

**La trayectoria urbana de la región ha creado desafíos importantes como la congestión, la contaminación y el aumento del riesgo de desastres**



**Hasta un 3%** del PIB anual de la región se pierde debido a la congestión de tráfico y a las largas horas de desplazamiento.

**Más del 90%** de la población está expuesta a una contaminación atmosférica que supera los niveles establecidos por la Organización Mundial de la Salud

**El 84%** de todas las personas afectadas por desastres naturales en todo el mundo vive en Asia y el Pacífico

**Las cinco prioridades (High 5s) de las Ciudades Sostenibles del ADB**



- Economía
- Medio Ambiente
- Equidad
- Elementos habilitadores
- Participación

# EUROPA EMERGENTE, ASIA CENTRAL Y EL MEDITERRÁNEO MERIDIONAL Y ORIENTAL

Las regiones del EBRD han registrado un proceso constante de urbanización cuyos patrones reflejan tendencias demográficas más variadas: poblaciones jóvenes numerosas y crecientes en Asia Central, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía, y poblaciones envejecidas en Europa Emergente.

No obstante estas diferencias, en la mayor parte de la región las poblaciones se están concentrando cada vez más en grandes aglomeraciones urbanas. El cambio tecnológico beneficia a las ciudades capitales y a los grandes centros urbanos, donde las poblaciones en crecimiento aumentan la demanda de inversiones en infraestructura. Entre tanto, las ciudades secundarias —particularmente en Europa Emergente— a menudo se están contrayendo. Esto crea desafíos fiscales, aumenta los costos de la prestación de servicios públicos, produce desequilibrios habitacionales, emigración de los más calificados y resultados cada vez más deficientes para aquellos que se quedan.

Desde 1994, el EBRD ha apoyado proyectos para mejorar la infraestructura de abastecimiento de agua, alcantarillado, transporte urbano, energía de distrito, desechos sólidos, gestión de instalaciones y eficiencia energética. Más allá de la financiación, el EBRD ofrece diálogo de políticas y asistencia técnica a la medida dirigida a fortalecer la capacidad de los municipios y las empresas

**El EBRD participa en iniciativas de regeneración urbana, para lo cual invierte en proyectos destinados a mejorar los espacios públicos urbanos existentes de manera que se cree valor y se abran nuevas oportunidades para la inversión complementaria del sector privado.**

municipales para seleccionar, diseñar e implementar proyectos dirigidos a mejorar la prestación de servicios municipales y aprovechar las últimas tecnologías. El EBRD apoya el desarrollo de ciudades sostenibles, ya sea que estén en crecimiento o en declive. Por ejemplo, el Marco de Ciudades Verdes del EBRD ayuda a las autoridades municipales a identificar, priorizar y conectar sus desafíos ambientales con inversiones en infraestructura sostenible y medidas de política pública. Los Planes de Acción de Ciudad Inteligente tienen por objeto mejorar la competitividad, las capacidades de planificación y la calidad de vida mediante el uso de la analítica de datos en tiempo real. El Fondo para la Regeneración y el Medio Ambiente de la Ciudad del EBRD se destina a las inversiones urbanas integradas, a la mejora de las terminales de transporte, a la rehabilitación de activos desinvertidos en los centros urbanos y a la liberación de valor de sitios industriales en desuso.

## Patrones de urbanización divergentes



### 27% vs. más del 90%

Crecimiento de población urbana: Tayikistán vs. Jordania en los extremos de las regiones del EBRD

**Crecimiento lento o negativo** de la población urbana en Europa Central, los Estados Bálticos, el Sudeste y Este de Europa, y el Cáucaso

Crecimiento de la población urbana del **2% o más** en Asia Central, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía

## Las ciudades son motores de crecimiento



En las regiones del EBRD, **más del 70% de la producción y el crecimiento** proviene de las ciudades EBRD

**Más del 60% de la población** en las regiones del EBRD vive en ciudades

**Las grandes ciudades están creciendo** más en términos poblacionales y tienen un mayor PIB

## El EBRD ofrece una gama de apoyo para el desarrollo de ciudades sostenibles



- \$8.800 millones financiados en inversiones en infraestructura en 220 ciudades en 25 años
- Hasta el momento, 31 ciudades tienen Planes de Acción de Ciudades Verdes
- Los Planes de Acción de Ciudad Inteligente utilizan nuevas tecnologías como el internet de las cosas y la inteligencia artificial
- El Fondo para la Regeneración y el Medio Ambiente de la Ciudad (CREATE) apoya las inversiones urbanas integradas

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe (ALC) se ha urbanizado más rápidamente que cualquier otra región del mundo y más temprano que otras regiones en desarrollo. También tiene la mayor proporción de población del mundo en megaciudades. ALC se caracteriza por el aumento de la migración entre ciudades, mientras que la disminución del tamaño de los hogares y su envejecimiento producen transformaciones internas en la composición de las zonas urbanas.

No obstante las mejoras en la reducción de la pobreza urbana y los déficits habitacionales, la región está buscando formas más adecuadas de ampliar la financiación y la disponibilidad de vivienda. La mayoría de las ciudades no ofrecen el estándar recomendado por la Organización Mundial de la Salud sobre espacios verdes por persona. Persiste el desafío de las desigualdades marcadas en la dotación de infraestructura de calidad y en la segregación espacial. La violencia sigue siendo endémica en muchas ciudades de ALC, y se concentra de manera acentuada en barrios específicos. El acceso a espacios públicos y a oportunidades urbanas es particularmente difícil para los hogares de bajos ingresos y los encabezados por mujeres, minorías y personas con discapacidades.

**Para el trabajo del BID es igualmente importante integrar los temas transversales de cambio climático y sostenibilidad ambiental, y género y diversidad.**

Al enfocar la atención en los déficits relacionados de gobernanza urbana, infraestructura urbana y servicios públicos, vivienda y hábitats urbanos, con las cuatro áreas centrales del Marco Sectorial Urbano del BID se busca promover ciudades sostenibles en la región. Las soluciones se diseñan con las comunidades locales para incluir conceptos territoriales holísticos relativos a los vínculos urbano-rurales, promueven instrumentos de financiación municipal basados en las plusvalías urbanas, aumentan la participación del sector privado en la dotación de infraestructura, fortalecen las economías locales e impulsan la gobernanza metropolitana en todos los sectores y jurisdicciones. Los proyectos que convierten la infraestructura tradicionalmente “gris” en “azul-verde” muestran el impacto transformador de las inversiones orientadas a la inclusión y focalizadas en un territorio específico.

**América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo**



**Más de 8 de cada 10 personas** viven en ciudades

**El 27% de crecimiento del PIB** proviene de sus 10 ciudades más grandes

**3 millones de personas** se incorporan a la fuerza laboral urbana anualmente

**Las ciudades son los motores de crecimiento de la región, si bien se enfrentan a numerosos desafíos: desigualdades, ineficiencias e impactos del cambio climático**



**Alrededor del 20%** de la población de la región vive en barrios informales

**Casi el 5% del PIB** de la región resultará afectado por el cambio climático para el año 2050

**Menos del 45%** de los hogares urbanos cuentan con servicio diario de recolección de residuos

**El Marco Sectorial Urbano del BID cubre cuatro áreas centrales:**



- Gobernanza urbana
- Infraestructura urbana y servicios públicos
- Vivienda
- Hábitats urbanos



## ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EMERGENTES QUE RECIBEN APOYO DE LOS BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO

### **Banco Africano de Desarrollo (AfDB)**

Angola, Argelia, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Costa de Marfil, Egipto, Eritrea, Esuatini, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Lesoto, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauricio, Marruecos, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República del Congo, República de Guinea (Conakry), Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Yibuti, Zambia y Zimbabue.

### **Banco Asiático de Desarrollo (ADB)**

Afganistán; Armenia; Azerbaiyán; Bangladesh; Bután; Brunéi Darussalam; Camboya; Estados Federados de Micronesia; Filipinas; Fiyi; Georgia; Hong Kong, China; India; Indonesia; Islas Cook; Islas Marshall; Islas Salomón; Kazajistán; Kiribati; Malasia; Maldivas; Mongolia; Myanmar; Nauru; Nepal; Niue; Pakistán; Palaos; Papúa Nueva Guinea; República de Corea; República Democrática Popular de Laos; República de Kirguistán; República Popular de China; Samoa; Singapur; Sri Lanka; Taipéi, China; Tailandia; Tayikistán; Timor Oriental; Tonga; Turkmenistán; Tuvalu; Uzbekistán; Vanuatu y Vietnam.

### **Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD)**

Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Cisjordania y Gaza, Chipre Croacia, Egipto, Eslovenia, Estonia, Georgia, Grecia, Hungría, Jordania, Kazajistán, Kosovo, Letonia, Líbano, Lituania, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Marruecos, Macedonia del Norte, Polonia, República Kirguisa, Rumania, Rusia, Serbia, República Eslovaca, Tayikistán, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Ucrania, y Uzbekistán.

### **Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)**

Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.





**Vista aérea de un cruce peatonal en la Ciudad de México.** La capital de México aparece con regularidad en los primeros lugares del mundo por peor congestión de tráfico, tiempos de desplazamiento excesivos y mala calidad del aire, aunque está adoptando medidas climáticas audaces para abordar sus desafíos de desarrollo (Foto: Orbon Alija/iStock.com).





# CAPÍTULO 1

## DESCRIPCIÓN GENERAL

Las ciudades son motores de crecimiento económico y prosperidad, además de que ofrecen oportunidades para inversiones productivas e innovaciones, empleos bien remunerados, y acceso a instituciones y servicios clave para lograr una buena calidad de vida. Las ciudades facilitan una producción más eficiente de bienes y servicios debido a la concentración de capital y mano de obra, competencias gerenciales y para el emprendimiento, y acceso a mercados y consumidores. Las economías de escala también hacen que el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios urbanos y sociales sean más eficientes y efectivos.

La rápida urbanización y los cambios demográficos brindan oportunidades atractivas para que las ciudades ofrezcan un futuro más sostenible y habitable. Al mismo tiempo, muchas ciudades se enfrentan a una serie de desafíos como la falta de inversión adecuada en infraestructura, deficiencias en la planificación espacial y económica, y un uso del suelo subóptimo. Estos retos se ven agravados por el crecimiento de la población urbana, el aumento del desempleo juvenil y el envejecimiento de las sociedades.

En este informe se examinan las tendencias de urbanización, los desafíos a enfrentar y las oportunidades que existen para las ciudades en las economías en desarrollo y emergentes que reciben apoyo de los cuatro bancos de desarrollo regional (BRD): el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>1</sup>. Este informe contribuye a la comprensión de las diferentes dinámicas de urbanización que se presentan dentro de las regiones de los BRD y a través de estas<sup>2</sup>, y describe los enfoques que los bancos regionales están adoptando para crear ciudades económicamente más competitivas, ambientalmente sostenibles, resilientes y socialmente inclusivas.

<sup>1</sup> Las economías miembros apoyadas por los BDR se enumeran en la p. XV y al comienzo de cada capítulo subsiguiente.

<sup>2</sup> En esta publicación, el término “regiones de BDR” se refiere a las ciudades y economías donde operan el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

## POBLACIONES URBANAS Y TASAS DE URBANIZACIÓN EN CRECIMIENTO

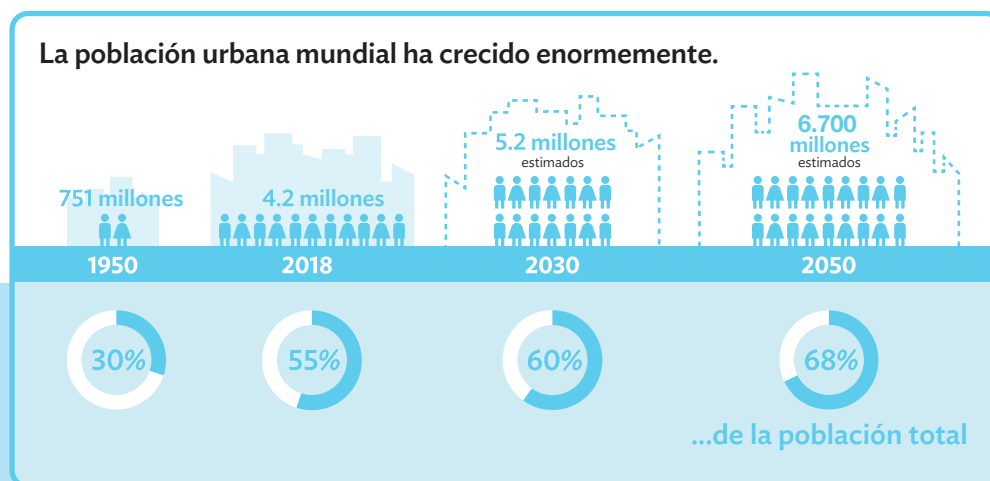
La población urbana mundial ha crecido considerablemente de 751 millones en 1950 (30% de la población total) a 4.200 millones en 2018 (55% de la población total). Se estima que aquella llegará a 5.200 millones en 2030 (60% de la población total) y a 6.700 millones para el año 2050 (68% de la población total). Para el año 2025, se estima que las 600 ciudades más grandes del mundo —que albergan una cuarta parte de la población mundial— generarán alrededor del 60% del producto interno bruto (PIB) mundial (McKinsey Global Institute 2011). Aunque en la actualidad la mayoría de los principales centros económicos se encuentra en las economías avanzadas, el núcleo de la actividad económica se está desplazando hacia los mercados en desarrollo y emergentes (Trujillo y Parilla 2016). Asia y África representarán el 90% del crecimiento urbano entre 2018 y 2050; más de un tercio de este se habrá producido solo en tres países: la República Popular de China (RPC), India y Nigeria (UN DESA 2018b). Por lo tanto, una urbanización bien gestionada es fundamental para aprovechar el potencial de productividad e innovación de las ciudades.

El proceso de urbanización dentro de las regiones de los BRD y a través de estas revela patrones variables. En comparación con las ciudades en las regiones del BID y del EBRD, las de las regiones del ADB y del AfDB han exhibido niveles de urbanización más bajos, pero tasas más altas de crecimiento de la población urbana en las últimas cinco

décadas. Las proyecciones para las próximas tres décadas muestran tendencias similares (Gráfico 1.1). Las tasas de urbanización también variaron ampliamente dentro de las regiones según datos de 2018: del 13% en Papúa Nueva Guinea al 76% en Malasia (ADB), del 13% en Burundi al 89% en Gabón (AfDB), del 27% en Tayikistán al 91% en Jordania (EBRD), y del 45% en Belice al 95% en Uruguay (BID).

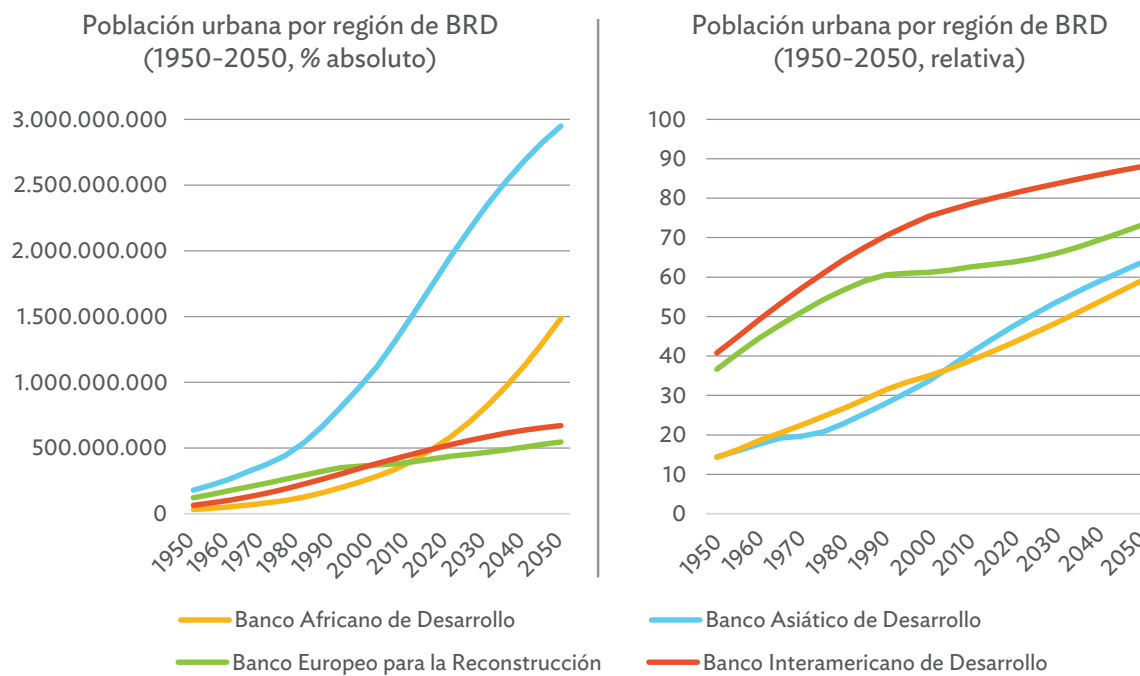
### Megaciudades masivas y ciudades pequeñas y medianas en rápido crecimiento.

Se estima que el número de “megaciudades” en el mundo —las que tienen más de 10 millones de personas— aumentará de 33 en 2018 a 43 en 2030; nueve de estas 10 nuevas megaciudades están ubicadas en países donde operan los cuatro BRD (Gráfico 1.2). Aunque siguen siendo de gran tamaño y dominantes, las megaciudades y las ciudades primarias (las más grandes de un país) no son las de más rápido crecimiento. Las áreas urbanas con menos de un millón de habitantes —las “ciudades pequeñas y medianas”— representan el 59% de la población urbana mundial y están registrando una tasa de crecimiento más rápida en las regiones de los BRD. Las tasas de crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas en las regiones del ADB y del AfDB superan en más del doble las de las regiones del BID y del EBRD. Por el contrario, las poblaciones urbanas en algunas ciudades en las regiones del EBRD se están reduciendo, particularmente en Europa del Este y en ciudades secundarias y más pequeñas que no son parte de una aglomeración urbana ni están cerca de ella, una tendencia que está prácticamente ausente en las otras tres regiones de los BRD (UN DESA 2018a).





**Gráfico 1.1: Patrones de urbanización de las regiones de los Bancos Regionales de Desarrollo, 1950-2050**

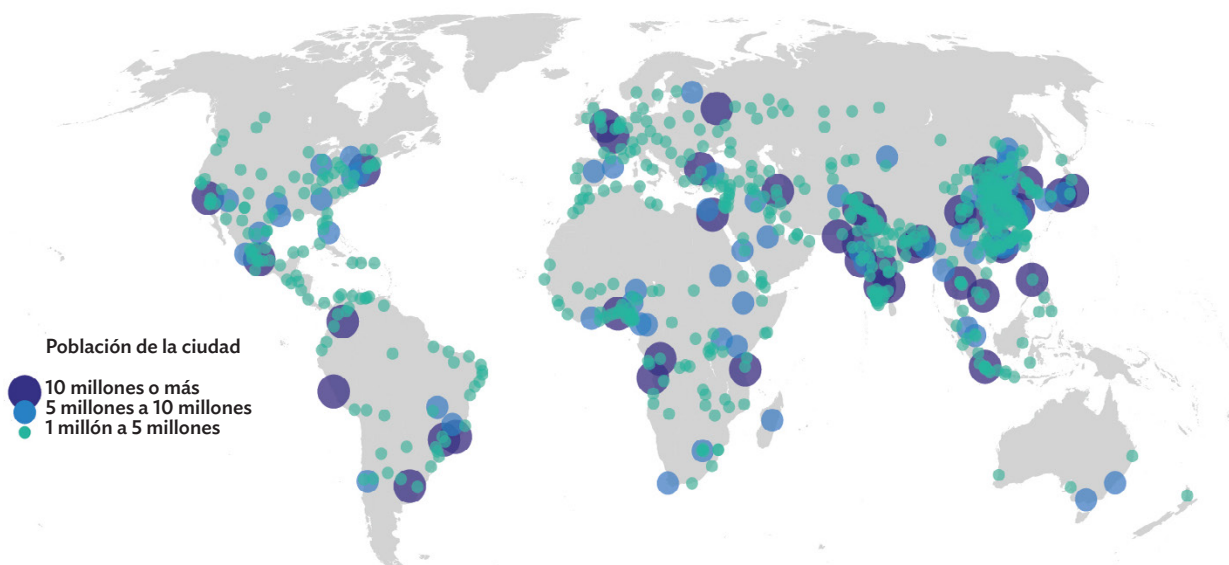


BRD = bancos regionales de desarrollo.

Nota: Las economías miembros donde operan los BRD se enumeran en la p. xv y al comienzo de cada capítulo subsiguiente.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2018. *World Urbanization Prospects 2018*. <https://population.un.org/wup/>.

**Gráfico 1.2: Ciudades con un millón de habitantes o más, 2030**



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2018. *The World's Cities in 2018. Data Booklet*. Nueva York. p. 2. © 2018 Naciones Unidas. Usado con el permiso de las Naciones Unidas.

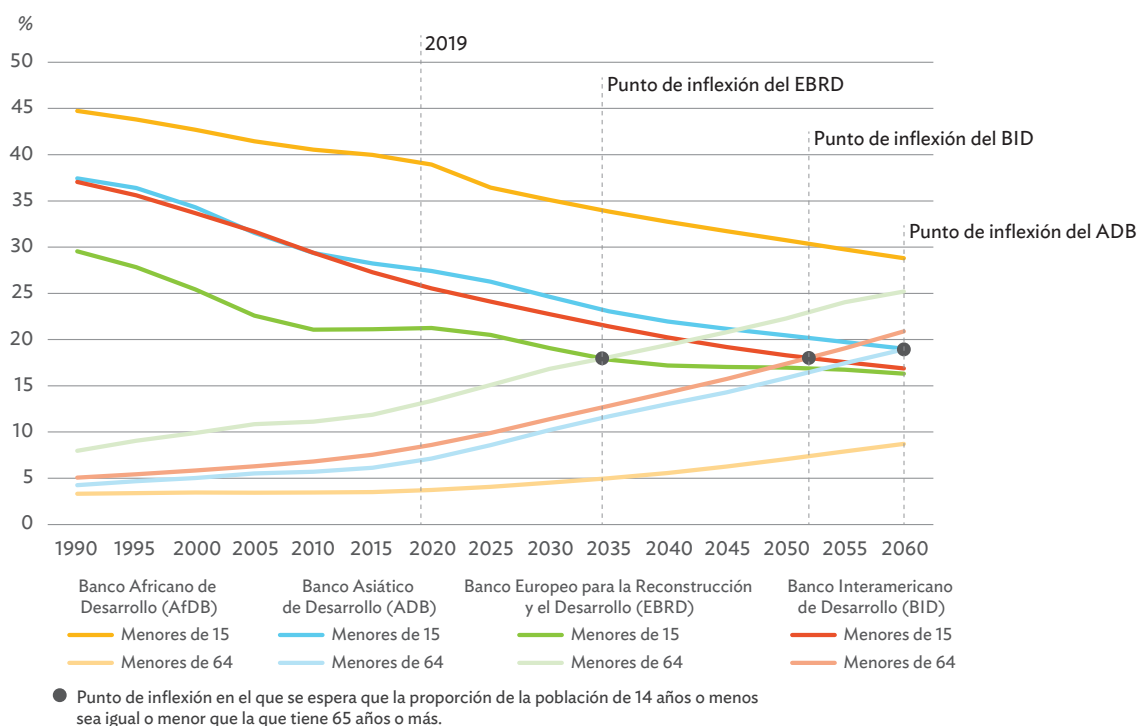
## Perfiles demográficos cambiantes

Los países de las cuatro regiones exhiben diversos perfiles demográficos en términos de las proporciones de sus poblaciones jóvenes y envejecidas. Por ejemplo, Níger es un país muy joven donde el 68% de la población es menor de 25 años, mientras que Grecia y Bulgaria son países relativamente envejecidos para los que se proyecta que un 22% de sus habitantes tendrá más de 65 años hacia el año 2020. Si bien la mayoría de los países todavía exhibe un perfil de distribución de edad favorable, la tendencia apunta hacia sociedades envejecidas para el año 2050. Se proyecta que la proporción promedio de la población de 14 años o menos disminuya de más de un tercio del total en 1990 a menos de una cuarta parte para el año 2050. En las regiones de los BRD, para el año 2050 se espera que la proporción promedio de la población de 65 años o más aumente del 5% del total en 1990 al 17% (UN DESA 2019). Igualmente se proyecta que el punto de inflexión en la mayoría de las regiones se presente después del año

2030, cuando se espera que la proporción de población de 14 años o menos sea igual o incluso menor que la población que tiene 65 años o más (Gráfico 1.3). No se espera que la región del AfDB —que sigue una tendencia similar— llegue pronto a su punto de inflexión, aunque hay bolsones de población mayor de 65 años que se están acercando al 10% del total y van en aumento (Nabalamba y Chikoko 2011).

Es importante monitorear estas tendencias, dado que los mercados laborales y los sistemas de protección y seguridad social son sensibles a los índices de dependencia entre las poblaciones no trabajadoras (niños y ancianos) y las trabajadoras. En la mayoría de los países del AfDB (y en algunos en las regiones del ADB y del EBRD), se espera que el índice entre población trabajadora y población dependiente (no trabajadora) siga siendo favorable. Sin embargo, muchos países de las regiones del BID, del EBRD y de la subregión de Asia Oriental del ADB ya han superado esta curva demográfica.

**Gráfico 1.3: Proporción promedio de la población de grupos de edad menores de 15 años y mayores de 64 años por región de los Bancos Regionales de Desarrollo, 1990-2060**



Nota: Datos basados en la variante de fertilidad media 2020-2100 para países con información disponible.

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2019. *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

En cuanto a la población trabajadora, en algunos países de las regiones de los BRD el segmento de los jóvenes es protuberante. Se estima que el 20% de los habitantes de países como Haití (BID), Jordania (EBRD), Zimbabue (AfDB) y Afganistán (ADB) estarán en el rango de edad de 15 a 24 años para el año 2030 (UN DESA 2019). Existe un número cada vez mayor de personas jóvenes en edad laboral que buscan oportunidades de trabajo en las ciudades, y sin embargo se encuentran afectadas por el desempleo o el subempleo. Su insatisfacción podría conducir a una migración laboral interna y transfronteriza acelerada o incluso al descontento social si el crecimiento económico no puede igualar el crecimiento de puestos laborales requerido en algunos países.

En el extremo opuesto, las economías cuya población envejece más rápido necesitan gestionar los riesgos que surgen de la presencia de programas de atención de salud mal financiados, fondos de pensiones mermados, déficits de vivienda e infraestructura para edades específicas, y escasez de mano de obra, con la consecuente reducción de los ingresos gubernamentales relacionados (McGraw Hill Financial Global Institute 2016). Entre los países donde se espera que cerca del 20% o más de la población sea mayor de 64 años con posterioridad al año 2030 figuran, por ejemplo, la mitad de las naciones donde opera el EBRD, particularmente en Europa Central y Oriental, Chile y Uruguay (BID), Mauricio (AfDB) y Tailandia (ADB) (UN DESA 2019).

## DESAFÍOS COMUNES DEL DESARROLLO URBANO

Las ciudades ocupan aproximadamente el 2% de la superficie terrestre, pero representan aproximadamente

el 70% del PIB, más del 60% del consumo mundial de energía, el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero y el 70% de los desechos globales (Banco Mundial 2019a). La urbanización a menudo se asocia con mejores oportunidades económicas, mejor acceso a servicios de salud y educación, mejores condiciones de vida e innovaciones tecnológicas, todo lo cual puede elevar la calidad de vida en general. Al mismo tiempo, las ciudades afrontan varios desafíos: déficits de infraestructura cada vez mayores, servicios públicos sobrecargados, estrés ambiental, riesgos crecientes originados en los impactos y desastres relativos al cambio climático, desigualdad en aumento, violencia y crimen, y amenazas crecientes de terrorismo y ataques cibernéticos (ONU-Hábitat 2016). A continuación se analizan algunos de los desafíos comunes a los que deben responder las ciudades en las regiones de los BRD.

### Déficits de infraestructura y servicios públicos sobrecargados

Los servicios públicos están mejorando, pero aún no son integrales. Uno de los servicios públicos esenciales es la electricidad; las ciudades en las regiones del EBRD tienen el acceso promedio más alto, casi del 100%, seguidas por las del BID y el ADB, con un 97-98%, y finalmente la del AfDB, con el 73% (Gráfico 1.4). Otro servicio público básico es el suministro de agua; aquí las ciudades en las regiones del BID y del EBRD tienen el acceso promedio más alto, con un 97-98%, seguidas por las de la región del ADB, con un 95%, y luego por la región del AfDB, con el 84%. En cambio, el saneamiento sigue siendo escaso en todas las regiones de los BRD; las ciudades en las regiones del EBRD tienen la cifra más alta, con un 95%, seguidas de las del BID con un 87%, las del ADB con un 84% y finalmente las del AfDB con solo 49% (Banco Mundial 2019b). Aunque se encuentran rezagados con respecto a los de otras regiones, entre 2000

**DESAFÍOS** Las ciudades de las regiones de los BRD afrontan problemas comunes de desarrollo urbano.



Déficits de infraestructura y servicios públicos sobrecargados



Estrés y degradación ambiental



Mayor vulnerabilidad a los desastres y al cambio climático



Acceso desigual y problemas de asequibilidad



Disparidades del mercado laboral



Cohesión social en riesgo



**Dar es Salaam.** La ciudad más grande de Tanzania es un centro de actividad económica en el este de África que requiere importantes inversiones en infraestructura para manejar el flujo continuo de nuevos inmigrantes a sus áreas urbanas y periurbanas en expansión (Foto: Moiz Husein/iStock.com).

y 2015 los países atendidos por el AfDB han registrado los mayores avances en cuanto a obtener mejor acceso urbano a electricidad, suministro de agua y saneamiento.

**La congestión del tráfico impone costos a las economías y al medio ambiente.** El rápido crecimiento de la población urbana, combinado con la creciente expansión espacial —a menudo no planificada— y el déficit de infraestructura vial y ferroviaria, ha llevado a una congestión masiva del tráfico en muchas ciudades. Esto les cuesta a los trabajadores un tiempo valioso y a la economía una productividad preciosa. También tiene un impacto negativo en el medio ambiente y en la salud humana, en términos tanto de salud física (p. ej., accidentes de tráfico y enfermedades respiratorias) como de salud mental (estrés y trastornos). Se estima que la congestión del tráfico le ha costado a la economía el 5% del PIB en ciudades como Metro Manila (Filipinas, ADB), y Dakar y Abiyán (Senegal y Costa de Marfil, AfDB) (Cervero 2013). Ciudades como Estambul (Turquía, EBRD) y Ciudad de México (México, BID) ocupan por lo

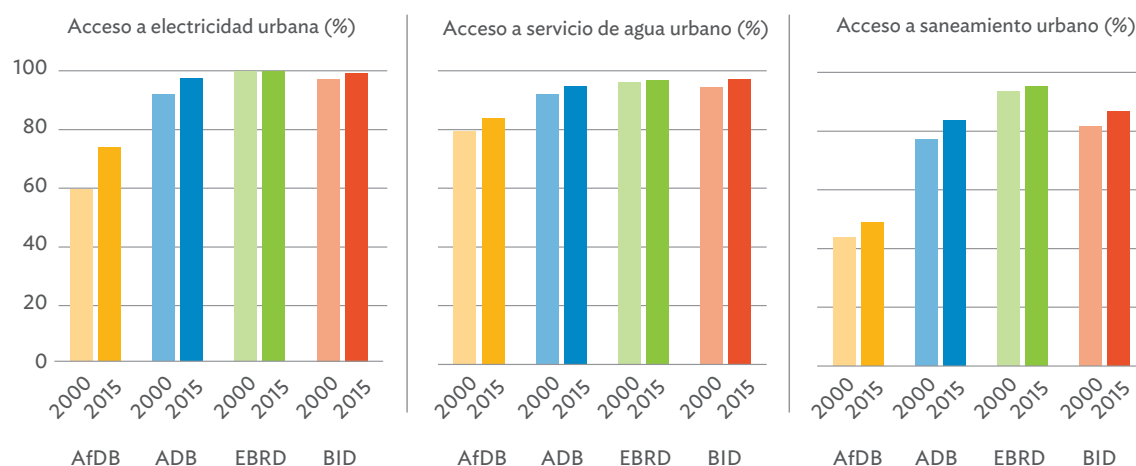
general los primeros lugares entre las más congestionadas del mundo (INRIX 2018).

#### **La brecha de inversión en infraestructura es amplia.**

Cerrar la brecha de infraestructura existente en los países exige inversiones sustanciales, particularmente en las ciudades y aglomeraciones urbanas más extensas. La escala de las necesidades de inversión difiere entre las regiones. Las inversiones anuales promedio requeridas —expresadas como porcentaje del PIB— se estiman en 4,0% del PIB para Asia Oriental y en 4,8% del PIB para Asia del Sur en lo que se refiere a capital, y en un 2,5% adicional del PIB para la primera y un 2,7% del PIB para la segunda en lo que tiene que ver con costos de mantenimiento. Le siguen los países del África subsahariana con un 7,2% del PIB para inversiones de capital y 2,0% para costos de mantenimiento. Los costos de inversión en los países cubiertos por el BID y el EBRD son significativos, aunque más bajos, lo cual refleja la existencia de sistemas de infraestructura comparativamente mejor desarrollados allí (Rozenberg y Fay 2019).



Gráfico 1.4: Promedio regional de acceso a servicios para poblaciones urbanas: 2000 vs. 2015



AfDB = Banco Africano de Desarrollo, ADB = Banco Asiático de Desarrollo, EBRD = Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, BID = Banco Interamericano de Desarrollo

Fuente: Banco Mundial 2019. Indicadores de Desarrollo Mundial. <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

### Las dificultades para cerrar la brecha de infraestructura se ven agravadas por una gobernanza débil y por la limitación de recursos locales.

Las ciudades pequeñas y medianas en las regiones de los BRD a menudo adolecen de problemas de gobernanza, entre ellos estructuras institucionales débiles, autoridad municipal limitada, marcos legales y regulatorios insuficientes, falta de coordinación entre agencias, responsabilidades administrativas superpuestas, corrupción y falta de ingresos de origen propio. Estas deficiencias agravan la brecha de inversión en infraestructura y la prestación de servicios urbanos a lo largo de todo el ciclo de planificación, financiación, construcción y gestión de infraestructura y servicios.

## Estrés y degradación ambiental

**Los ecosistemas están bajo presión.** La urbanización descontrolada, la planificación inadecuada y la sobreexplotación de los recursos naturales exacerban los niveles existentes de degradación ambiental en las ciudades de las cuatro regiones. Esto da como resultado la pérdida de ecosistemas protectores (por ejemplo, bosques primarios, fuentes de agua, zonas de amortiguamiento ribereñas y costeras) y mayores riesgos ambientales (p. ej., hundimiento de la tierra debido al uso no regulado de las aguas subterráneas). El manejo inadecuado de desechos sólidos, aguas servidas y emisiones vehiculares presenta

amenazas ambientales para la calidad del aire, agua y suelo en muchas ciudades.

**La mayoría de las ciudades dejan huellas marcadas de carbono.** Más de dos tercios de las 500 ciudades que tienen las mayores huellas de carbono se encuentran en las regiones de los BRD, aunque las del BID no figuran entre las 100 peores del mundo en términos de huella per cápita. Los BRD operan en 11 de las 20 ciudades cuyas huellas de carbono total figuran entre las peores del planeta. De las 20 ciudades que se considera tienen la peor huella de carbono per cápita, 13 se encuentran en las regiones de los BRD. Entre ellas están ciudades de la RPC, Singapur, la República de Corea e Indonesia (ADB), Kazajstán (ADB y EBRD), Sudáfrica (AfDB) y Egipto (AfDB y EBRD) (WRI 2018).

**Persiste la mala calidad del aire.** Alrededor del 95% de la población en las regiones de los BRD registra niveles de contaminación del aire que exceden los límites establecidos por la Organización Mundial de la Salud (Banco Mundial 2019b). Se estima que tres millones de personas en Asia en desarrollo mueren cada año por causas relacionadas con la mala calidad del aire urbano (AIE 2016). La contaminación del aire ambiente es particularmente grave en ciudades de países ubicados en la región del ADB como Afganistán, Bangladesh, India y la RPC, y en las de países de la región del AfDB como en Níger y Egipto (también EBRD).



**Las ciudades producen volúmenes sustanciales de desechos sólidos.** Los desechos sólidos generados en el mundo fueron de aproximadamente 2.000 millones de toneladas en 2018, cifra que aumentará a 3.400 millones de toneladas antes de 2050 (Kaza et al. 2018). La producción de desechos per cápita es más alta en las regiones del EBRD y del BID, pero se estima que crecerá a un ritmo mucho más acelerado en los países de África Subsahariana (AfDB) y Asia del Sur (ADB). En cada región hay valores atípicos en términos de la alta generación de desechos per cápita, como sucede con Singapur (ADB), Seychelles (AfDB), Moldavia (EBRD) y Bahamas (BID). Dado que en las ciudades de los países de bajos ingresos se recolecta menos de la mitad de los residuos municipales, y que mínimo un tercio de los recolectados no se maneja actualmente de manera sostenible, los desechos municipales y los líquidos asociados (lixiviados) presentan serios riesgos ambientales y de salud. La contaminación por plásticos es un problema transfronterizo emergente crítico; la mayoría de los plásticos llega a los sistemas de drenaje, a las vías fluviales, y finalmente a los océanos.

## Mayor vulnerabilidad a los desastres y al cambio climático

### Las ciudades son muy vulnerables a los desastres.

Las regiones donde operan los BRD se encuentran sumamente afectadas por los desastres; el promedio de eventos catastróficos causados por amenazas naturales cada año es de 376. Megacatástrofes como el ciclón Nargis de 2008 en Myanmar (ADB) y el terremoto de 2010 en Haití (BID) produjeron un promedio anual elevado de 69.827 muertes, 230 millones de personas afectadas y daños por \$138.000 millones (Guha-Sapir et al. 2016). Solo en 2016, África sufrió 58 desastres naturales (incluyendo climatológicos, geofísicos, hidrológicos y meteorológicos), América Latina y el Caribe registraron 55, Europa Oriental y Meridional 22, Asia 159 y Oceanía (excluyendo Australia y Nueva Zelanda) 8.

### El cambio climático agrava los riesgos de desastres.

El cambio climático está causando un aumento del nivel del mar, precipitaciones erráticas y eventos climáticos cada vez más extremos. Regiones metropolitanas como Manila (Filipinas), el delta del río de las Perlas (China), Yakarta (Indonesia), y las que se encuentran en zonas costeras bajas, son cada vez más vulnerables a los riesgos

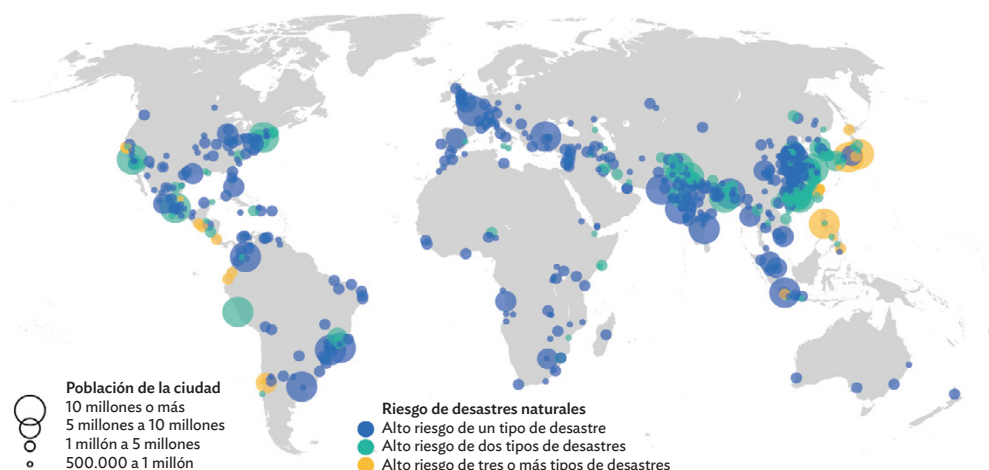
combinados del cambio climático y los desastres (Gráfico 1.5). Si el mundo llegase a sobrepasar el aumento de temperatura de 1,5 grados Celsius, es probable que se presenten escenarios climáticos muy graves. Cruzar ese umbral de temperatura llevaría, entre otras cosas, a la extinción de casi todos los arrecifes de coral y a la disminución masiva de la captura de peces marinos, lo que a su vez pondría en riesgo la seguridad alimentaria urbana y el sustento de muchos de los 800 millones de personas que dependen de la pesca para su sustento y nutrición (IPCC 2018).

## Acceso desigual y problemas de asequibilidad

### La desigualdad urbana es generalizada.

Las comunidades pobres y desfavorecidas a menudo tienen problemas para que sus voces sean escuchadas en las discusiones de política pública y en la toma de decisiones. La desigualdad es evidente, por ejemplo, en el acceso a vivienda, pues existen importantes desequilibrios de oferta y demanda. La oferta deficitaria de vivienda de bajo costo y duradera en los países en desarrollo impide que las personas cuenten con un lugar de habitación adecuado: 800 millones de personas en 2018 y un estimado de 2.000 millones para el año 2030 (Hábitat 111 2017b). Debido a su naturaleza durable y de largo plazo, el stock de viviendas no crece al mismo ritmo que las poblaciones urbanas. Aunque la proporción de habitantes de los barrios marginales urbanos versus el total de la población urbana ha decrecido globalmente en un 17% entre 1990 y 2014, el número absoluto de personas que viven en barrios marginales aumentó en 200 millones en el mundo durante el mismo lapso. Solo el norte de África registró una disminución significativa en las poblaciones urbanas en barrios marginales tanto en términos relativos (-23%) como absolutos (-48%). En América Latina y el Caribe se lograron avances positivos similares (-13% en términos relativos y -1% en términos absolutos). Sin embargo, en todas las demás regiones las mejoras relativas que se verificaron entre 1990 y 2014 fueron superadas por el aumento absoluto de las poblaciones urbanas en barrios marginales. En el Sudeste de Asia, una disminución del 21% en la proporción relativa de la población que reside en barrios marginales contrasta con un aumento del 20% en el número absoluto de personas que viven allí. En África Subsahariana, una disminución del 14% en la proporción relativa de la población que reside en esos

**Gráfico 1.5: Ciudades expuestas a riesgos de desastres naturales, entre ellos los causados por el cambio climático**



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2018. *The World's Cities in 2018. Data Booklet*. Nueva York, p 9. © 2018 Naciones Unidas. Usado con el permiso de las Naciones Unidas.

barrios representa un aumento del 118% en cifras absolutas (ONU-Hábitat, 2016).

#### La disponibilidad de vivienda y de opciones de transporte son obstáculos para los pobres urbanos.

En muchas ciudades, la disponibilidad de modalidades de vivienda y transporte adecuadas y de bajo costo crea desigualdad espacial o acceso desigual a los servicios y oportunidades urbanos. Por ejemplo, las poblaciones de bajos ingresos residen en barrios marginales del centro de la ciudad en condiciones precarias o en áreas periurbanas informales alejadas del transporte público. Las inversiones en transporte urbano centradas en vías para automóviles privados contribuyen al aumento del tráfico, a la segregación espacial, a los tiempos de desplazamiento excesivos, así como a la pérdida de productividad y al aumento de los costos de movilidad. Esto pone en desventaja especialmente a los residentes pobres que habitan en partes remotas o mal conectadas de una ciudad, aumentando así sus cargas físicas y financieras para llegar a sus trabajos, escuelas, hospitales y servicios comunitarios como parques y patios infantiles.

### Disparidades del mercado laboral

Los mercados laborales urbanos revelan una combinación de empleos informales, subempleo y pobreza en el trabajo.

Del empleo total en los países de bajos ingresos y de ingresos medios bajos, el 84%-90% es informal y alrededor de 127 millones de personas se encuentran subempleadas. En África, el empleo informal representa el 86% de la población trabajadora —la proporción más alta de todas las regiones, seguido de Asia y el Pacífico con el 70%, América Latina y el Caribe con el 53%, y Europa del Este y Asia Occidental con el 43%. Además, los países de ingresos bajos y medios tenían casi 700 millones de trabajadores (25% de todos los trabajadores adultos) en situación de pobreza extrema o moderada en 2018, debido a un desajuste entre los ingresos y el costo de vida mínimo, particularmente en las áreas urbanas (OIT 2019)

#### El desempleo juvenil, particularmente entre las mujeres jóvenes, es motivo de preocupación.

Para las personas más jóvenes (de 15 a 24 años), la tasa de desempleo es mucho más alta que para los adultos, particularmente en los países de ingresos medios y bajos. Otros 1000 millones de jóvenes ingresarán al mercado laboral entre 2015 y 2025, casi nueve de cada 10 de ellos en países en desarrollo. El aumento de la población juvenil presenta el desafío de generar suficientes empleos, especialmente en áreas urbanas, pues estas funcionan como imanes para los migrantes rurales en busca de oportunidades de ingresos por fuera de la agricultura de subsistencia (OIT 2015). Si bien las disparidades de género en términos de ingresos no se han abordado por completo,

en América Latina y el Caribe hay ejemplos donde tales disparidades son menores en las zonas urbanas. A pesar de que las oportunidades de trabajo son relativamente mejores en las ciudades que en las zonas rurales, las mujeres jóvenes afrontan desventajas de género, al punto que en el mundo un asombroso 30% de ellas, versus el 13% de los hombres jóvenes, carece de acceso a educación, empleo o capacitación. En 2018, la tasa de desempleo de las mujeres en el Norte de África —la región con las tasas de desempleo más altas— fue del 21%, es decir, más del doble que la de los hombres (OIT 2019).

**No hay suficientes empleos, mientras que los nuevos requieren diferentes conjuntos de habilidades y capacitación.** A pesar de que existen grandes poblaciones en edad de trabajar, en muchas ciudades se registra un desacoplamiento de habilidades y una polarización del mercado laboral como resultado del aumento de la estandarización y la digitalización de las industrias (Das y Hilgenstock 2018). Las ciudades se encuentran en el epicentro mismo de la transformación estructural que ha surgido en torno a la Cuarta Revolución Industrial, donde el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) cumple un papel importante. En 2016, las suscripciones a teléfonos celulares mostraban signos de una tecnología madura: en todas las regiones hay 100 suscripciones o más por cada 100 personas, excepto en África con 80. Para las suscripciones de banda ancha hay igualmente oportunidades de crecimiento, si bien las tarifas siguen siendo desiguales y acusan grandes diferencias entre regiones. En las del EBRD —con 20 suscripciones de banda ancha por cada 100 personas— hay el doble de suscripciones por cada 100 habitantes que en las regiones

del BID y del ADB, mientras que los países del ADB apenas alcanzan en promedio una suscripción por cada 100 personas (AfDB, ADB, EBRD y BID 2018). La situación suele ser mejor en las ciudades que en las zonas rurales, si bien es necesario advertir que no se debe extrapolar lo que ocurre en las ciudades primarias más grandes con lo que sucede en las ciudades pequeñas y medianas, que por lo general siguen rezagadas en materia de acceso a las TIC.

## Cohesión social en riesgo

**Los niveles más altos de delincuencia y violencia afectan desproporcionadamente a los pobres.**

Con base en una comparación de más de 2.100 ciudades según su crecimiento demográfico, desempleo, desigualdad, contaminación, riesgos climáticos, homicidio y exposición al terrorismo, se determinó que el 95% de las ciudades africanas y el 85% de las ciudades asiáticas presentan niveles de fragilidad altos o medios (Instituto Igarape 2019). En ciudades con áreas residenciales y comerciales privadas prósperas, y con buena cobertura de servicios, han surgido “zonas de exclusión” cerca de barrios y mercados informales de bajos ingresos cuyos servicios son deficientes. Allí los residentes se ven afectados por una escasa presencia estatal y de las autoridades, y por los enfrentamientos cada vez más violentos entre pandillas en torno a la venta de drogas ilegales, particularmente en América Latina y el Caribe (Vilalta, Castillo y Torres 2016). Algunos países han vivido conflictos étnicos y religiosos urbanos episódicos o prolongados que han transformado los paisajes urbanos en campos de batalla, blancos del terrorismo y destinos de migración forzada.

A pesar de que existen grandes poblaciones en edad de trabajar, muchas ciudades registran un desacoplamiento de habilidades y una polarización del mercado laboral como parte del aumento de la estandarización y la digitalización de las industrias.



## OPORTUNIDADES PARA CIUDADES SOSTENIBLES

No obstante los desafíos que presenta el desarrollo urbano de no ser bien gestionado, los beneficios potenciales de las ciudades no tienen paralelo. Aprovechar sus oportunidades requiere una planificación flexible y prospectiva, capacidad en el ámbito municipal y buena gobernanza. Una colaboración sólida entre los diferentes niveles de gobierno, y entre los sectores público, privado y la sociedad civil, es clave para que surjan las ideas, políticas y financiación necesarias para un desarrollo urbano más sostenible.

Las ciudades cumplen un papel fundamental en el desarrollo de los países, especialmente cuando forman parte de aglomeraciones más grandes, dado que su producción y crecimiento laboral a menudo superan los de las economías nacionales. Las empresas y los habitantes de las ciudades se benefician de los efectos de aglomeración. Las áreas más densamente pobladas tienden a ser más

productivas. Las empresas que operan cerca unas de otras en los grandes mercados pueden obtener insumos más fácilmente, acceder a un mayor número de clientes y reclutar empleados de una reserva mucho más numerosa de trabajadores. En las áreas más densamente pobladas las ideas se difunden más rápido, fomentando así innovaciones que ofrecen competencia al consumidor, así como una variedad de servicios y productos. En las aglomeraciones urbanas, la infraestructura y otros bienes públicos también tienden a ser menos costosos per cápita debido a las economías de escala.

En varias agendas internacionales se hace un llamado para que surjan nuevas formas de pensar y desarrollar ciudades más sostenibles. La Nueva Agenda Urbana proporciona un marco rector más integral. Sus principios, estándares y políticas están dirigidos a encaminar la planificación y la gobernanza de las áreas urbanas por senderos más sostenibles (ONU 2016). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —especialmente el ODS 11— apuntan a que las ciudades sean inclusivas,



**Estambul, Turquía.** Una megaciudad transcontinental de 15 millones de personas que se encuentra tanto en Asia como en Europa se enfrenta a riesgos de terremotos extremos, ya que se encuentra en la Falla de Anatolia, una de las zonas sísmicas más activas del mundo (Foto: Damir Cudic/iStock.com).

seguras, resilientes y sostenibles. En muchos de los ODS se fijan metas que las ciudades deberán lograr para el año 2030. En los siguientes capítulos de este informe se explica cómo las ciudades en las regiones de los BRD pueden aprovechar —y en muchos casos ya aprovechan— las oportunidades para abordar los desafíos enumerados anteriormente.

En este informe se ilustra cómo los BRD apoyan a las ciudades a través de sus planes y estrategias operacionales urbanos, fondos e instrumentos, proyectos y asistencia técnica, trabajo de conocimiento y actividades de formación de capacidades. Igualmente lo hacen a través de varios proyectos piloto e iniciativas entre los que figuran el Plan de Acción para el Desarrollo Urbano Sostenible del AfDB, el Plan Operacional de Ciudades Sostenibles del ADB, el Marco Sectorial Urbano del BID y la Estrategia del Sector de Infraestructura Municipal y Ambiental y el Marco de Ciudades Verdes del EBRD<sup>3</sup>.

## Planificación urbana integrada y flexible

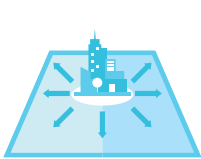
La clave radica en una **planificación urbana de largo plazo**, holística, participativa y flexible.

Las autoridades urbanas se han percatado de que los enfoques rígidos fundamentados en planes maestros son inadecuados para abordar los desafíos de un entorno urbano en flujo permanente. Con base en diagnósticos urbanos bien informados, los enfoques de planificación holística constituyen una modalidad que permite que los gobiernos evalúen sinergias, integren sectores, se involucren con el sector privado y la sociedad civil, y promuevan acciones para establecer vínculos y cooperación dentro y entre las regiones urbanas.

Se debe reconocer la interrelación entre la **planificación del transporte**, el uso del suelo y los mercados laborales. Dada la naturaleza generalmente persistente de las interrelaciones entre el uso del suelo, los planes de transporte y los mercados laborales, las ciudades deberían utilizar las metodologías de diagnóstico y planificación adecuadas para mirar hacia el futuro y desde un primer intento ejecutar correctamente la planificación de la infraestructura y las decisiones de inversión. También deben contar con las herramientas y procesos que les permitan ajustar la dirección y las prioridades de desarrollo en el futuro, a medida que vayan cambiando las necesidades y las tecnologías.

### OPORTUNIDADES

A pesar de los desafíos del desarrollo urbano, las ciudades de todo el mundo pueden aprovechar oportunidades significativas a través de varias iniciativas.



Planificación urbana integrada y flexible



Datos y tecnología para una toma de decisiones mejor informada



Economías y finanzas verdes



Infraestructura y servicios urbanos resilientes y con bajas emisiones de carbono



Inversiones sinérgicas en regiones urbanas



Localización de agendas globales

3 Para más información sobre los enfoques de desarrollo urbano de los BDR, véase: BAfD. *The Bank Groups Urban Development Strategy: Transforming Africa's Cities and Towns into Engines of Economic Growth and Social Development*. <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Urban-Development%20Strategy-Rev%201.pdf>; BAD. 2019. *Operational Priority 4: Making Cities More Livable*. <https://www.adb.org/documents/strategy-2030-op4-livable-cities>; BERD. 2019. *Video: Preparing Cities for the Future*. <https://www.ebrd.com/news/video/preparing-cities-for-the-future.html> y *EBRD Green Cities*. <https://www.ebrdgreencities.com/>; BID. *Housing and Urban Development Division*. <https://www.iadb.org/en/urban-development-and-housing/housing-and-urban-development>.

Un número cada vez mayor de ciudades está implementando tecnologías digitales para informar su toma de decisiones y creando áreas urbanas más amigables para sus usuarios y eficientes en el uso de sus recursos.

### Datos y tecnología para una toma de decisiones mejor informada

#### La tecnología puede ser un agente de cambio positivo.

Las “ciudades inteligentes” están aprovechando el poder de los teléfonos inteligentes, las cámaras y los sensores al agregar “una capa de inteligencia digital sobre un paisaje urbano” que permite capturar flujos de datos en tiempo real y crear oportunidades para una gobernanza más transparente, responsable y centrada en las personas (McKinsey Global Institute 2018). Las tecnologías digitales están cambiando la forma en que los gobiernos planifican y administran las ciudades al utilizar datos espaciales en diagnósticos urbanos y en el diseño de proyectos, operar servicios públicos y sistemas de infraestructura, organizar el transporte, garantizar la seguridad pública, diseñar edificios y espacios climáticamente eficientes, planificar y presupuestar proyectos, y monitorear las operaciones urbanas y los impactos de las inversiones (Hábitat 111 2017c). Las tecnologías digitales pueden ayudar a optimizar los servicios para los ciudadanos de manera que resulten más eficientes y también rentables para los presupuestos públicos.

#### Evitar la brecha digital requiere medidas proactivas.

Las tecnologías digitales en el espacio urbano han avanzado mucho en los últimos años. Por ejemplo, se le está siguiendo la pista y examinando el potencial de la inteligencia artificial para una variedad de problemas técnicos y de gobernanza en los procesos inteligentes. Sin embargo, los formuladores de políticas públicas deben estudiar con atención los riesgos potenciales de una brecha cada vez mayor entre el trabajo altamente calificado y la mano de obra poco calificada, dado el impacto que ello tiene en la inclusión (AfDB, ADB, EBRD

y BID 2018; Banco Mundial 2016). El liderazgo visionario, la promoción de la innovación local, la incorporación de una regulación inteligente en los marcos existentes, el fomento a la creación de asociaciones público-privadas y la adopción de estándares globales de gobernanza pueden garantizar el avance tecnológico en beneficio de todas las personas (WEF, sin fecha).

#### Actuar con audacia y en forma colaborativa puede producir un mejor desarrollo.

Los centros de innovación y de colaboración abierta (*crowdsourcing*) pueden convocar y apoyar a emprendedores y actores de la sociedad civil que trabajen en ideas y soluciones basadas en la tecnología dirigidas a mejorar la vida en las ciudades. Una vez conscientes del potencial que para ello tiene la Cuarta Revolución Industrial, un número cada vez mayor de ciudades está implementando tecnologías digitales para informar su toma de decisiones y creando áreas urbanas más amigables a sus usuarios y eficientes en el uso de recursos, cuyos ejemplos vale la pena explorar; estos van desde Montevideo (Uruguay) y Vilnius (Lituania) hasta Bandung (Indonesia) y Banjul (Gambia).

### Economías y finanzas verdes

**Las economías más verdes son las ganadoras indiscutibles.** Mediante la reducción de los riesgos ambientales y del agotamiento de los recursos, al tiempo que promueve el desarrollo sostenible, una economía verde puede tener los mismos costos de inversión y rentabilidad económica que los modelos tradicionales intensivos en carbono, además de que logra simultáneamente beneficios sociales y ambientales de largo plazo muy superiores (Rozenbergand Fay 2019). Las ciudades y los países se están apartando cada vez más de



los modelos de urbanización tradicionales caracterizados por la extracción extensiva de recursos, la producción de desechos y la contaminación. Al mismo tiempo, los dirigentes se están percatando del potencial que tienen las economías más verdes y los modelos de desarrollo centrados en las personas, los cuales promueven el uso eficiente de los materiales, emprenden la protección y rehabilitación de los ecosistemas, implementan estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, y utilizan enfoques inclusivos para el cambio estructural en las industrias y en los mercados (PNUMA 2011). La economía verde tiene el potencial de crear alrededor de 18 millones de empleos para el año 2030, particularmente en las Américas, Asia y el Pacífico y Europa (OIT 2018).

**Muchos tipos de infraestructura son ideales para las inversiones verdes.** Las oportunidades que ofrecen la infraestructura y los servicios urbanos con bajas emisiones de carbono son evidentes en toda la infraestructura urbana. Ello incluye energía, transporte, tratamiento de aguas servidas, gestión de residuos (incluyendo prevención, reciclaje, conversión de residuos en energía y recuperación de recursos), vivienda de bajo costo y ecológica, y mejoras de eficiencia en el sector privado, incluyendo manufactura, servicios y establecimientos comerciales.

**Los proyectos urbanos sostenibles se benefician de financiación adicional.** Para avanzar en el desarrollo de infraestructura con bajas emisiones de carbono, los países están aprovechando las oportunidades de crecimiento verde apalancando tanto la participación del sector privado como la financiación y asistencia técnica adicionales de las organizaciones de desarrollo multilaterales y bilaterales. Los BRD están ayudando a las ciudades a movilizar fondos externos innovadores a través del acceso a financiación verde global y/o a financiación climática directa. Entre 2011 y 2018, los bancos multilaterales de desarrollo comprometieron \$237.000 millones en financiamiento climático; de ese monto, el AfDB, el ADB, el EBRD y el

BID aportaron el 37% (EBRD 2018). Los cuatro BRD también guían la incorporación de dichos instrumentos en las finanzas urbanas y el desarrollo de proyectos a través de la formulación de políticas, la formación de capacidades y el intercambio de conocimientos.

**La inversión sostenible y las finanzas verdes están ganando impulso y escala<sup>4</sup>.** Hasta el año 2018, las emisiones de bonos verdes ascendían a \$521.000 millones, mientras que los mercados emergentes comprendieron el 42% de los que emitieron por primera vez en 2018, siendo la RPC e India (ADB), Chile (BID), Sudáfrica (AfDB) y Polonia (EBRD) los ejemplos más destacados en las regiones de los BRD (CBI 2019). Existen otros instrumentos de financiación verde que también están ganando impulso. Tal es el caso de los servicios especializados de financiación verde combinada para aprovechar diferentes fuentes de recursos y dar señas a los inversionistas de que los gobiernos están comprometidos con un futuro donde las emisiones de carbono sean bajas.

## Infraestructura y servicios urbanos resilientes y con bajas emisiones de carbono

**Existe un potencial significativo desaprovechado en los procesos y economías circulares<sup>5</sup>.** Con el apoyo de los BRD, las ciudades están adoptando soluciones más eficientes en materia de energía y recursos para proteger, restaurar y gestionar de manera sostenible los ecosistemas. Estas soluciones ayudan a las ciudades a enfrentar problemas como el cambio climático, la seguridad hídrica, la seguridad alimentaria y los desastres naturales. Por ejemplo, una planta de tratamiento de aguas servidas puede convertirse en un generador de recursos que proporciona electricidad y estiércol a partir de lodos digeridos y efluentes tratados para riego e industria. Las ciudades están comenzando a introducir o a restaurar espacios y edificios verdes como alternativa a

4 La inversión sostenible está alineada con los principios ambientales, sociales y de gobernanza, y evita los activos que generan impactos negativos. La financiación verde, como parte de la inversión sostenible, tiene por objeto lograr externalidades ambientales positivas a través de la protección y rehabilitación de los ecosistemas, el uso eficiente de los recursos naturales, la mejora de la resiliencia ambiental, y las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático (que están incluidas en la financiación climática).

5 Una economía circular es un sistema económico basado en modelos de negocio en los que se reemplaza el concepto de fin de vida con la reducción, reutilización alternativa, reciclaje y recuperación de materiales durante los procesos de producción o distribución y consumo a nivel micro, meso y macro, todo ello con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible (Kirchherr, Reife y Hekkert 2017, pp. 221-232).

la infraestructura urbana convencional, que a menudo es invasiva y se basa en construcciones pesadas.

**Los diseños verdes pueden vincular entornos naturales y contruidos.** Los miniparques, los jardines comunitarios y los bosques urbanos constituyen un puente entre los entornos naturales y contruidos en una ciudad, como lo demuestran los proyectos en Curitiba y Brasilia en América Latina y el Caribe (BID), y el enfoque de “ciudades esponja” en Pingxiang (Provincia de Jiangxi, RPC, ADB) (Oppla 2019). El EBRD ha hecho un llamado para que se devuelvan aquellos espacios verdes que se “perdieron en la transición” durante las últimas décadas de cambio socioeconómico y político en Europa del Este y Asia Central (Hirt 2013). Los BRD están apoyando a ciudades que adopten diseños verdes: desde aquellas que implementan medidas en pequeña escala específicas a cada sitio —como son los techos ecológicos y la recolección de aguas lluvias—, hasta intervenciones de

mayor envergadura como son los corredores ribereños y el arbolado público urbano.

**Los proyectos verdes integrados ofrecen beneficios cruzados.** Los proyectos de infraestructura pueden promover múltiples objetivos de desarrollo cuando surgen de enfoques holísticos e intersectoriales. Un ejemplo de ello es el Proyecto de Transporte Urbano de Abiyán del AfDB, el cual se centra en mejorar las condiciones de las vías, los flujos de tráfico y la seguridad vial. El AfDB también apoya una mejor gestión de los residuos urbanos, la protección de los ecosistemas naturales en el Parque Nacional del Banco, el fortalecimiento de las capacidades de planificación y el apoyo a una mejor recaudación de ingresos locales. Otros países han apoyado iniciativas similares de transporte con bajas emisiones de carbono y beneficios cruzados en las ciudades. Tales son los casos del Proyecto del Corredor de Autobuses de Tránsito Rápido Sostenibles de Peshawar, Pakistán, y el sistema teleférico



**Estero de Paco, Manila, Filipinas.** El río Pasig es el sistema hídrico natural más importante en Metro Manila, si bien la urbanización y la industrialización lo han convertido en un depósito de desechos. Como parte de los esfuerzos de múltiples actores encaminados a rehabilitar el río Pasig, el ADB ayudó en la limpieza de Estero de Paco, uno de los estuarios que desemboca en el río (Foto: Eric Sales para el ADB).

del metrocable de Medellín, Colombia. Para ampliar estos esfuerzos, los gobiernos nacionales y subnacionales, con el apoyo de organizaciones internacionales, están trabajando en la incorporación de aspectos de sostenibilidad y resiliencia a través de normas y directrices transversales y específicas a cada sector en el diseño del proyecto, su implementación, la entrega de infraestructura, y la operación y gestión de bienes y servicios.

### Inversiones sinérgicas en ciudades-región

**La aglomeración de ciudades-región y conurbaciones impulsa el desarrollo.** Muchas regiones urbanas pueden desarrollar economías de escala a través de la coordinación de la gobernanza, el uso del suelo y la planificación de infraestructura. Por ejemplo, la RPC ha incluido en su 13º Plan Quinquenal un total de 19 conurbaciones; el ADB apoya las de Beijing-Tianjin-Hebei y Chengdu-Chongqing, así como el Programa del Cinturón Económico del Río Yangtze. En África, el Sistema de Autobuses de Tránsito Rápido de Dar es Salaam, Fase II (20 kilómetros de carriles exclusivos y transporte no motorizado) resalta el potencial de una conectividad asequible, eficiente y mejorada, cuyos beneficios cubren a 1,2 millones de viajeros de los sectores empresariales formales e informales de Dar es Salaam y sus alrededores.

**Las regiones urbanas integradas se benefician de tener mercados densos y grandes.** Las regiones urbanas integradas —o conurbaciones— tienen una ventaja económica que surge de las oportunidades que ofrecen la combinación de insumos, clientes y trabajadores, todo lo cual ayuda a impulsar la competencia, la eficiencia y la

innovación. Las ciudades próximas pueden compartir sus recursos financieros y capacidades institucionales —que en circunstancias normales serían limitados— a través de colaboración, economías de escala, mercados laborales integrados y un mejor acceso a servicios distribuidos de manera más uniforme, como son los sistemas de tránsito rápido masivo. Un ejemplo del AfDB es el Tren Expreso Regional del Aeropuerto Dakar-Diamniadio-Blaise Diagne en Senegal, un ferrocarril de 55 kilómetros de longitud que conectará el centro de Dakar con el nuevo aeropuerto internacional. Este proyecto reducirá el tiempo de viaje de dos horas a solo 45 minutos, además de que comprende la construcción de un parque de tecnología digital en la vibrante ciudad de Diamniadio.

### Los corredores estratégicos y los cruces fronterizos son terrenos ideales para que las ciudades colaboren.

Los gobiernos de las economías en desarrollo y emergentes están invirtiendo en ciudades secundarias como estrategia para propiciar una urbanización más inclusiva y regionalmente equilibrada. La infraestructura, los servicios y la base de recursos naturales de las prósperas ciudades secundarias prestan ayuda a las ciudades primarias. Si se encuentran bien gobernadas, las ciudades secundarias también pueden ser más resilientes a las sacudidas económicas y a los fenómenos naturales.

### Las ciudades pueden superar los hitos del desarrollo tradicional cuando aprovechan los beneficios de la urbanización sostenible y las nuevas industrias.

En India, las grandes inversiones y reformas de política en los corredores industriales no solo han favorecido sustancialmente la facilidad de hacer negocios, sino que además han atraído a inversionistas. Igualmente han

Los gobiernos de las economías en desarrollo y emergentes están invirtiendo en ciudades secundarias como estrategia para una urbanización más inclusiva y regionalmente equilibrada.



apoyado la formación de capital humano mediante planes específicos de desarrollo de habilidades para trabajadores, emprendedores y estudiantes (ADB 2016). Algunas economías urbanas en Europa del Este, como Novi Sad en Serbia, se están diversificando: han transitado de la industria a los servicios y se han convertido en importantes centros financieros y de TIC; allí las pequeñas y medianas empresas son las que dominan el desarrollo económico de la ciudad. El aumento de concentraciones empresariales tecnológicas en Medellín (Colombia) y en Cracovia (Polonia) ejemplifica los avances que se pueden lograr en poco tiempo.

### Los gobiernos urbanos locales apoyan de manera proactiva el emprendimiento local y las industrias de mayor valor.

Los gobiernos municipales organizan talleres empresariales, proporcionan fondos semilla, se acercan de manera proactiva a las industrias privadas y a los inversionistas, y diseñan políticas que apoyan el desarrollo de pequeñas y medianas empresas para impulsar el crecimiento económico local y la creación de empleo. Monterrey (México), San José (Costa Rica), São Paulo (Brasil) y Santiago de Chile (Chile), entre otros, han sido proactivas en cuanto a desarrollar un ecosistema que apoye el emprendimiento y la innovación. La Expo Buenos Aires 2023 —la primera exposición internacional que tendrá lugar en América Latina— es un claro ejemplo de los esfuerzos de la región por fomentar iniciativas científico-técnicas y creativas en el ámbito local. Otro ejemplo es el surgimiento de ciudades turísticas exitosas como Colonia (Uruguay) y Khiva (Uzbekistán), así como las estrategias de turismo sostenibles e inclusivas como las de las ciudades secundarias de Vietnam y la de Aqaba (Jordania); estas ofrecen alternativas para lograr un desarrollo económico de mayor valor y la promesa de crear empresa local y empleo.

## Agendas locales más globales

**Los gobiernos de las ciudades están encontrando su voz en el escenario global.** Muchos países han comenzado a incluir a sus gobiernos locales y regionales

en el proceso de preparación de sus planes nacionales de desarrollo, en la medida en que las ciudades contribuyen exponencialmente a impulsar el desarrollo económico y social local y nacional. Los BRD están apoyando a las ciudades en la implementación de los compromisos en torno al cambio climático en virtud del Acuerdo de París, ayudando a identificar contribuciones determinadas en el ámbito nacional, y preparando e implementando planes de transformación a nivel de ciudad con bajas emisiones de carbono que sean consecuentes con las estrategias y programas nacionales.

### Las agendas globales requieren implementación local.

Las ciudades están tomando la iniciativa de contribuir al logro de los objetivos y metas acordados por sus países en el ámbito mundial. En el Acuerdo de París, la “Lista de Ciudades A” reconoce a las que están liderando la transición a emisiones bajas de carbono como Buenos Aires (Argentina), Ciudad del Cabo (Sudáfrica), Atenas (Grecia) y Hong Kong, China. Estas ciudades están realizando acciones dirigidas a reducir sus emisiones de carbono, adaptarse al cambio climático y administrar de manera sostenible los recursos naturales como parte de sus compromisos con la agenda global de acción climática (CDP 2019).

### Una oportunidad para el intercambio de conocimiento global

Si bien los desafíos urbanos generalmente tienen sus raíces en el contexto local, el intercambio de conocimientos interregional facilita la innovación y emular buenas prácticas a mayor escala en todas las regiones. Aquí los BRD pueden desempeñar un papel catalizador importante. En los siguientes capítulos, elaborados por los BRD, se analizan las tendencias, problemas y desafíos específicos a cada región y el enfoque de cada BRD para apoyar a las ciudades a implementar sus planes para mejorar la sostenibilidad urbana. La naturaleza común de los desafíos y oportunidades, y la diversidad de enfoques en todas las regiones, ofrecen enseñanzas valiosas para compartir y emular.

## REFERENCIAS

- Agencia Internacional de Energía (AIE). 2016. *Energy and Air Pollution: World Energy Outlook Special Report 2016*. París.
- Banco Africano de Desarrollo (AfDB), Banco Asiático de Desarrollo (ADB), Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2018. *The Future of Work: Regional Perspectives*. Washington, DC.
- Banco Asiático de Desarrollo (ADB) 2016. *India: Visakhapatnam-Chennai Industrial Corridor Development Program. Proyecto 48434*. <https://www.adb.org/projects/documents/ind-vcicdp-rrp>.
- Banco Mundial. 2016. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC.
- , 2019a. Desarrollo Urbano. Descripción General. <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>.
- , 2019b. Indicadores de Desarrollo Mundial. <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.
- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD). 2018. *Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance*. Londres.
- Cervero, R. 2013. Linking Urban Transport and Land Use in Developing Countries. *Journal of Transport and Land Use*. 6 (1). pp. 7-24.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat 111). 2016. *The New Urban Agenda*. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>.
- , 2017a. *Habitat III Policy Papers. Policy Paper V. The Right to the City and Cities for All*. Nueva York. ONU.
- , 2017b. *Habitat III Policy Papers. Policy Paper 10: Housing Policies*. Nueva York. ONU.
- , 2017c. *Habitat III Issue Papers*. Nueva York. ONU.
- Das, M. y B. Hilgenstock. 2018. *The Exposure to Routinization: Labor Market Implications for Developed and Developing Economies*. Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional. 18/135.
- Foro Económico Mundial (WEF). *Cities and the Fourth Industrial Revolution*. <https://www.weforum.org/projects/cities-and-the-fourth-industrial-revolution>.
- Guha-Sapir, D. et al. 2016. *Annual Disaster Statistical Review 2016: The Numbers and Trends*. Bruselas: Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres.
- Hirt, S. 2013. *Whatever Happened to the (Post) Socialist City?* Documento presentado en la Conferencia Internacional de Ciudades Ingeniosas 2013 en Berlín.
- Iniciativa de Bonos Climáticos (CBI). 2019. *Green Bonds: The State of the Market 2018*. <https://www.climatebonds.net/resources/reports/green-bonds-state-market-2018>.
- Instituto de Recursos Mundiales (WRI). 2018. *Gridded Carbon Footprint*, <https://resourcewatch.org/data/explore/cli009-City-Carbon-Footprints>.
- Instituto Igarape. 2019. *Fragile Cities Platform*. <http://fragilecities.igarape.org.br/>.
- INRIX. 2018. *Global Traffic Scorecard*. <http://inrix.com/scorecard/#>.
- Kaza, S. et al. 2018. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kirchherr, J., D. Reike y M. Hekkert. 2017. *Conceptualizing the Circular Economy: An Analysis of 114 Definitions. Resources, Conservation and Recycling*. (127). pp. 221-232.
- McGraw Hill Financial Global Institute. 2016. *Aging and Urbanization. Principles for Creating Sustainable, Growth-Oriented and Age-Friendly Cities*. [globalcoalitiononaging.com/wp-content/uploads/2018/06/AgingUrbanization\\_115.pdf](https://globalcoalitiononaging.com/wp-content/uploads/2018/06/AgingUrbanization_115.pdf).

- McKinsey Global Institute. 2011. *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities*. [https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Urbanization/Urban%20world/MGI\\_urban\\_world\\_mapping\\_economic\\_power\\_of\\_cities\\_full\\_report.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Urbanization/Urban%20world/MGI_urban_world_mapping_economic_power_of_cities_full_report.ashx).
- , 2018. *Smart Cities in Southeast Asia*. Producido para la Cumbre Mundial de Ciudades de 2018 en Colaboración con el Centro para Ciudades Sostenibles. Singapur.
- Nabalamba, A. y M. Chikoko. 2011. *Aging Population Challenges in Africa*. *Africa Economic Brief*. 24 (1). <https://www.afdb.org/en/documents/document/africa-economic-brief-aging-population-challenges-in-africa-25207>.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2018a. *The World's Cities in 2018. Data Booklet*. Nueva York.
- , 2018b. *World Urbanization Prospects 2018*. <https://population.un.org/wup/>.
- , 2019. *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/>.
- Oppla. 2019. Budapest - *Nature-Based Solutions for Climate Resilience and Pollution Control*. <https://oppla.eu/casestudy/19444>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015. *Toward Solutions for Youth Employment: A 2015 Baseline Report*. Ginebra.
- , 2018. *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*. Ginebra.
- , 2019. *World Employment and Social Outlook-Trends 2019*. Ginebra.
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). 2018. *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report*. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2011. *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*. París.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). 2016. *World Cities Report 2016. Urbanization and Development: Emerging Futures*. Nairobi.
- Proyecto de Divulgación de Carbono (CDP). 2019. *Cities A List*. <https://www.cdp.net/en/cities/cities-scores>.
- Rozenberg, J. y M. Fay. 2019. *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Trujillo, J. L. y J. Parilla. 2016. *Redefining Global Cities. The Seven Types of Global Metro Economies*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Vilalta, C., J. Castillo y J. Torres. 2016. *Violent Crime in Latin American Cities*. Documento de Discusión del BID No. 474. Washington, DC: BID



# CAPÍTULO 2

## ÁFRICA

La urbanización acelerada se ha vuelto un fenómeno panafricano; allí las ciudades se han convertido en centros vibrantes de vida política, económica y cultural.

La urbanización puede ofrecer oportunidades para impulsar el desarrollo social y el crecimiento económico en el continente africano de diferentes maneras. Puede apoyar el crecimiento inclusivo y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de oportunidades de trabajo, mayor ingreso disponible para alimentos, vivienda e inversión en capital humano. Las ciudades también favorecen el surgimiento de economías de escala para la dotación de infraestructura y servicios públicos como transporte, comunicaciones, energía, agua y saneamiento. La densificación contribuye a que los grupos comunitarios se conecten y se comprometan con el gobierno local en temas como la promoción del espíritu emprendedor, los programas de erradicación de la pobreza o las iniciativas comunitarias de desarrollo social. Para obtener estos beneficios se necesita contar con políticas, planificación y gobernanza coordinadas y holísticas para que así la transformación estructural sea más inclusiva.







**Área histórica de Bo Kaap en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.** Si bien las concentraciones urbanas de población pueden ser la base de un crecimiento económico acelerado, las áreas urbanas también pueden presentar serios desafíos, especialmente en el suministro de servicios básicos (Foto: wilpunt/iStock.com).



Si bien las concentraciones urbanas de población pueden ser la base de un rápido crecimiento económico, también pueden presentar serios desafíos, especialmente en el suministro de alimentos, empleo, vivienda, agua, saneamiento, transporte público, educación, atención de salud y otros servicios, así como para el control de la contaminación y la delincuencia. La migración también significa que será necesario gestionar mejor la diversidad de las poblaciones urbanas. La implementación de estrategias adecuadas garantizará que se minimicen los efectos negativos.

Aunque la urbanización no crea, en sí misma, una transformación estructural, es una megatendencia fundamental que continuará transformando profundamente las sociedades y economías africanas en las próximas décadas. Será necesario hacer más para avanzar en la agenda del desarrollo urbano sostenible en el continente. Si bien las prioridades de política pública y su secuenciación dependerán del contexto específico de cada país, las nuevas y ambiciosas estrategias urbanas nacionales deberán responder a los siguientes cuatro desafíos generales:

- (i) Cómo gestionar mejor los espacios económicos y sociales del país en el contexto de una rápida urbanización.
- (ii) Cuáles son las estructuras de gobernanza que deberán enmarcar el diseño y la implementación de esas estrategias.
- (iii) Cómo financiar la inversión necesaria.
- (iv) Cómo emprender el desarrollo ambiental y gestionar de manera sostenible los recursos naturales (AfDB 2013a).

El Banco Africano de Desarrollo (AfDB) responde a estos desafíos en sus países miembros en desarrollo (Cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1: Países en desarrollo miembros del Banco Africano de Desarrollo**

Subregión	Países en desarrollo miembros
África Central	Camerún, Chad, Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centroafricana, República Democrática del Congo y República del Congo
África Oriental	Burundi, Comoras, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, Seychelles, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Uganda y Yibuti
África del Norte	Argelia, Egipto, Libia, Mauritania, Marruecos, Túnez
África del Sur	Angola, Botsuana, Esuatini, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabue
África Occidental	Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, República de Guinea (Conakry), São Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona y Togo

Fuente: Banco Africano de Desarrollo.

## TENDENCIAS

La urbanización acelerada se ha convertido en un fenómeno panafricano, pero la región se está urbanizando a partir de una base económica relativamente baja.





## URBANIZACIÓN EN LA REGIÓN

**La proporción de población urbana ha aumentado en casi el triple.** Se espera que entre 1990 y 2019, la proporción de población urbana de África se incremente en 284%, de 199 millones a 566 millones (proyectados). Se espera igualmente que esta tendencia continúe, pues se proyecta que para el año 2050 1.200 millones de personas estén viviendo en áreas urbanas (UN DESA 2018). Actualmente, tres megaciudades con más de 10 millones de habitantes se encuentran en África.

### Las ciudades se benefician de la aglomeración

Las aglomeraciones de personas facilitan las conexiones, la transferencia de conocimientos y el aprendizaje. También sirven de soporte a las concentraciones empresariales que realizan actividades afines. Con la competencia y los efectos indirectos, estos centros de actividad económica estimulan mejoras en la productividad, la competencia y el crecimiento. Los empleos que las ciudades ayudan a crear también garantizarán que la educación y la capacitación produzcan mayores retornos financieros. La creciente participación de la industria y los servicios en el producto interno bruto (PIB) total en África ilustra la importancia de las aglomeraciones urbanas (Gráfico 2.1).

**Las economías urbanas están creciendo a partir de una línea de referencia baja.** En África se encuentran desde los países más pobres del mundo (aquellos que aún están saliendo de una etapa agraria) hasta naciones de ingresos medios con economías relativamente diversificadas. La urbanización en el continente refleja esta diversidad a través del espectro económico, como lo reconocen en sus categorizaciones el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según se observa en la Cuadro 2.2 (AfDB, OCDE y PNUD 2016).

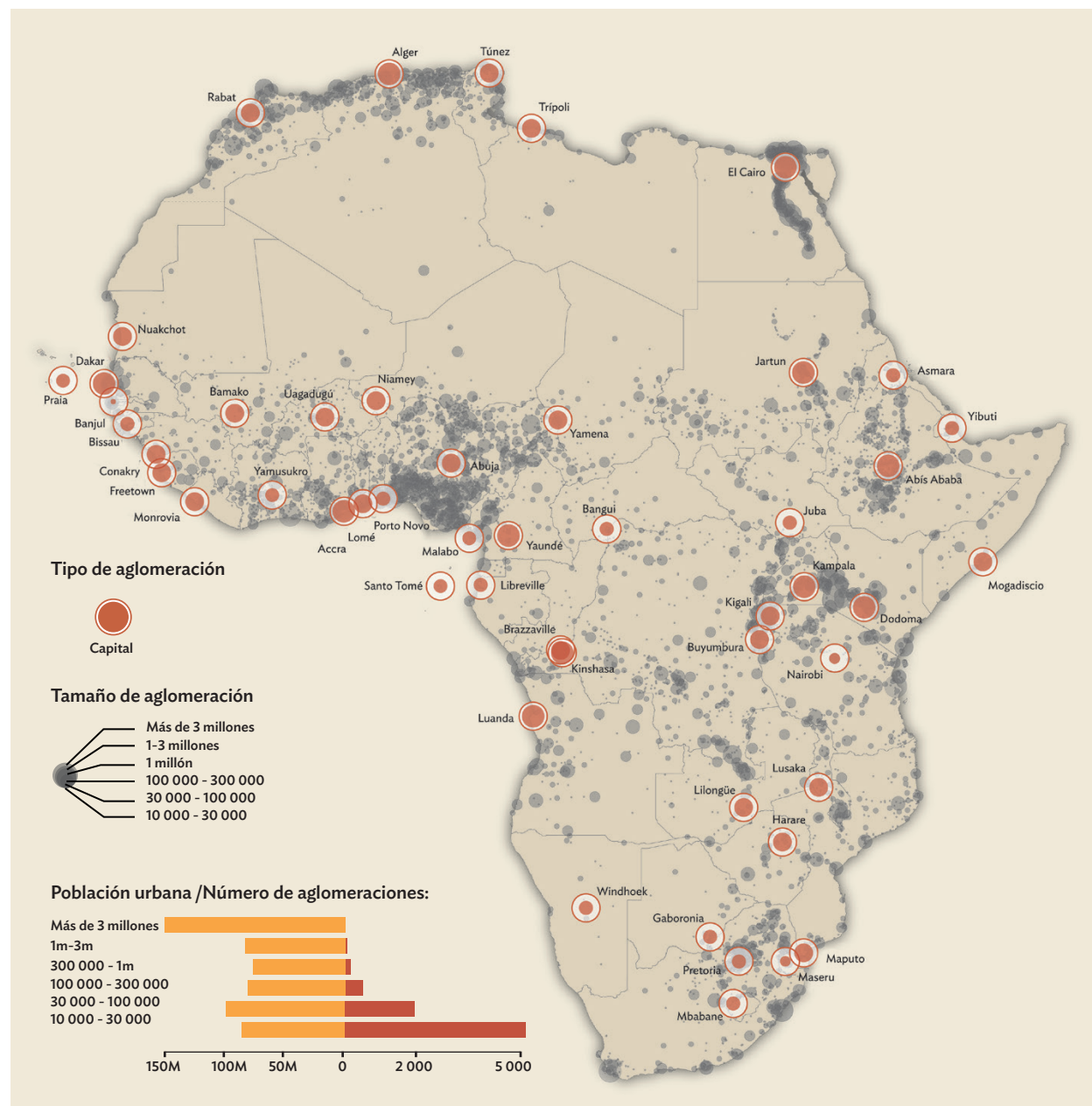
La alta proporción de países de bajos ingresos en el continente da lugar a ciudades relativamente pobres, aunque la relación no es tan absoluta como en los países dependientes de sus recursos naturales. Si bien un PIB per cápita elevado se asocia con la exportación de recursos, esto no necesariamente se traduce en ciudades prósperas. África se está urbanizando con una estructura económica basada en materias primas (Lall, Henderson y Venables, 2017). En comparación con otras regiones del mundo, las actividades económicas urbanas en África (es decir, industria y servicios) han tenido un desempeño deficiente. El PIB per cápita para África Subsahariana es mucho más bajo en el mismo nivel de urbanización que en otras regiones. Esto se debe en buena medida al desacople entre las habilidades y el mercado laboral, a un entorno de negocios débil y al predominio del sector informal en el empleo.

### Cuadro 2.2: Economías diversas en África

	Diversificadoras	Urbanizadoras tempranas	Urbanizadoras tardías	Basadas de la en agricultura	Basadas en los recursos naturales
Tasa de urbanización	40%–60%	35%–50%	18%–30%	< 30%	30%–70%
Fertilidad	< 3 hijos	5 hijos en promedio	> 5 hijos	Alto	Alto
Ingreso nacional bruto per cápita	< \$10,000	\$1–\$4,000	\$1–\$2,200	< \$1,600	\$500–\$20,000
Índice de desarrollo humano	Mayor 0.60	0,40–0,57	0,38–0,51	0,34–0,48	Amplia gama
	5 países	9 países, principalmente en África Occidental	11 países, varios en África Oriental	11 países, muchos sin litoral	13 países

Fuente: Adaptación del Banco Africano de Desarrollo 2016. *African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*. Abiyán.

Gráfico 2.1: Aglomeración urbana en ciudades africanas



**Africapolis.** La definición de Africapolis para una aglomeración urbana se basa en un enfoque espacial. En ello se aplica un criterio físico (un área continuamente construida) y un criterio demográfico (más de 10.000 habitantes). Una unidad urbana se define mediante la combinación de imágenes satelitales y aéreas, y datos demográficos oficiales provenientes de censos y otras fuentes cartográficas. Los datos están diseñados para permitir análisis comparativos y de largo plazo de la dinámica de la urbanización en África.

M = millones.

Nota: Este mapa se entiende sin perjuicio del estado o soberanía sobre cualquier territorio, de la delimitación de fronteras y límites internacionales y del nombre de cualquier territorio, ciudad o área. © 2019. Secretaría del Club del Sahel y África Occidental (SWAC). SWAC Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Fuente: Africapolis. 2019. *Visualise Urbanisation in Africa*. <http://africapolis.org/>.

## RETOS Y OPORTUNIDADES

No obstante la debilidad relativa de sus economías urbanas según los estándares internacionales, el impulso urbanizador sigue siendo fuerte por dos razones, ambas importantes y bien investigadas: (i) el acceso a los servicios es mejor en las zonas urbanas, y (ii) hay más oportunidades de empleo en ellas que en las zonas rurales. De hecho, las economías urbanas están creciendo más rápido que las poblaciones urbanas (Gráfico 2.2).

### Restricciones al crecimiento

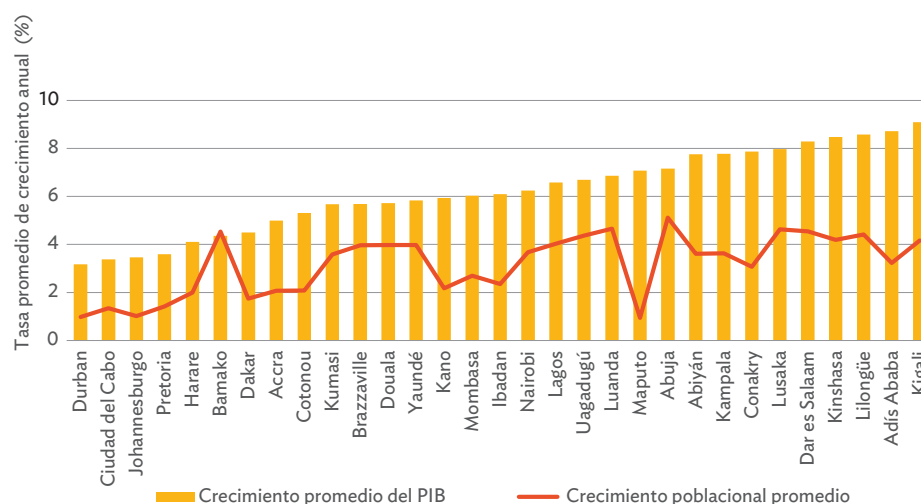
Las limitaciones para el crecimiento de las economías urbanas se derivan principalmente de tres áreas de la política económica.

**Inestabilidad macroeconómica.** La economía de ciudades y pueblos depende en gran medida de las economías nacionales. En ese sentido, el crecimiento relativamente rápido de las economías africanas durante la última década está impulsando el crecimiento urbano. Sin embargo, muchos países siguen siendo económicamente inestables, no solo como resultado de las

oscilaciones políticas, sino también por causa de la poca diversificación —manifiesta en una excesiva dependencia de sus exportaciones de recursos naturales— y de las variaciones erráticas de los precios de los productos básicos (*commodities*) (AfDB 2018a). Las guerras comerciales internacionales recientes complican aún más la situación.

**Clima de inversión desfavorable.** Al evaluar el estado de las ciudades africanas, ONU-Hábitat y el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS) de la Universidad de Erasmus de Rotterdam (2018) analizaron el clima de inversión en África utilizando como indicador la inversión extranjera directa (IED). El estudio mostró que el crecimiento de la IED en África es el segundo más alto en comparación con otras regiones del mundo, pero con niveles más bajos (Gráfico 2.3). El estudio concluyó que, “A pesar del flujo creciente de IED, la participación de África en el volumen mundial total de IED sigue siendo reducida, llegando apenas al 5%. Esto resulta poco en comparación con la proporción de la población mundial que tiene el continente (15%) y de la pobreza global (más del 30%). Es probable que la brecha actual del PIB per cápita, comparada con otras regiones del mundo, se amplíe si se continúan implementando las prácticas empresariales habituales” (ONU-Hábitat y el IHS-Universidad de Erasmus de Rotterdam 2018).

**Gráfico 2.2: Crecimiento promedio anual del PIB vs. crecimiento de la población en las ciudades africanas, 2014-2020**



PIB = producto interno bruto.

Fuente: Adaptación de A. Cartwright et al. 2018. *Developing Prosperous and Inclusive Cities in Africa—National Urban Policies to the Rescue?* Londres y Washington, DC: Coalición para las Transiciones Urbanas. <http://newclimateconomy.net/content/cities-working-papers>.



**Gráfico 2.3: Inversión extranjera directa en África**

IED = inversión extranjera directa

Nota: Europa sigue siendo el mayor inversionista en África, si bien Asia exhibe tasas de crecimiento más altas. En ello incide el tener una historia, cultura e idioma comunes. París es el mayor inversionista en África y El Cairo es el mayor destinatario africano.

Fuente: ONU-Hábitat e IHS-Universidad de Erasmus de Rotterdam, 2018. *The State of African Cities, 2018: The Geography of African Investment*. Nairobi. <https://unhabitat.org/books/the-state-of-african-cities-2018-the-geography-of-african-investment/>.

**Infraestructura inadecuada.** La estructura de las ciudades africanas y el déficit de infraestructura son limitaciones clave para el desarrollo económico. En una nueva investigación, Lall et al. (2017) señalan que el mayor costo de vida en las ciudades africanas se debe en parte a la falta de densificación espacial y de conexiones en la infraestructura. En el informe también se establece que “Las ciudades de África resultan costosas para los hogares, los trabajadores y los negocios. Dado que los costos de los alimentos y de la construcción son elevados, las familias difícilmente pueden mantenerse saludables o adquirir una vivienda digna. Asimismo, como el desplazamiento en automóvil no solo es lento sino también costoso, a los trabajadores les resulta difícil tomar y mantener trabajos

que se acoplen a sus habilidades. Y la necesidad de obtener salarios más altos para cubrir costos de vida más elevados hace que las empresas sean menos productivas y competitivas, dejándolas por fuera de los sectores con potencial exportador. Como resultado, los inversionistas y socios comerciales regionales y globales potenciales evitan las ciudades africanas”.

### Barrios marginales en crecimiento y servicios urbanos inadecuados

El número de residentes urbanos que viven en barrios marginales está aumentando (ONU-Hábitat 2016). Esto sucede especialmente en África Subsahariana (Gráfico

**DESAFÍOS** Entre los desafíos figuran el crecimiento de los barrios marginales y los déficits de servicios urbanos, el crecimiento urbano no planificado, la escasa financiación para infraestructura y los temas ambientales.



Más del 50% de los residentes urbanos viven de manera informal, cifra que aumenta en 4,5 millones cada año.



Menos del 0,1% del PIB se invierte en saneamiento en la mayoría de los países



79 de las 100 ciudades que más rápido crecen en África están clasificadas como en “riesgo extremo” en el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático

2.4). Actualmente, más de la mitad de los residentes urbanos vive de manera informal, cifra está que aumenta cada año (Banco Mundial 2015).

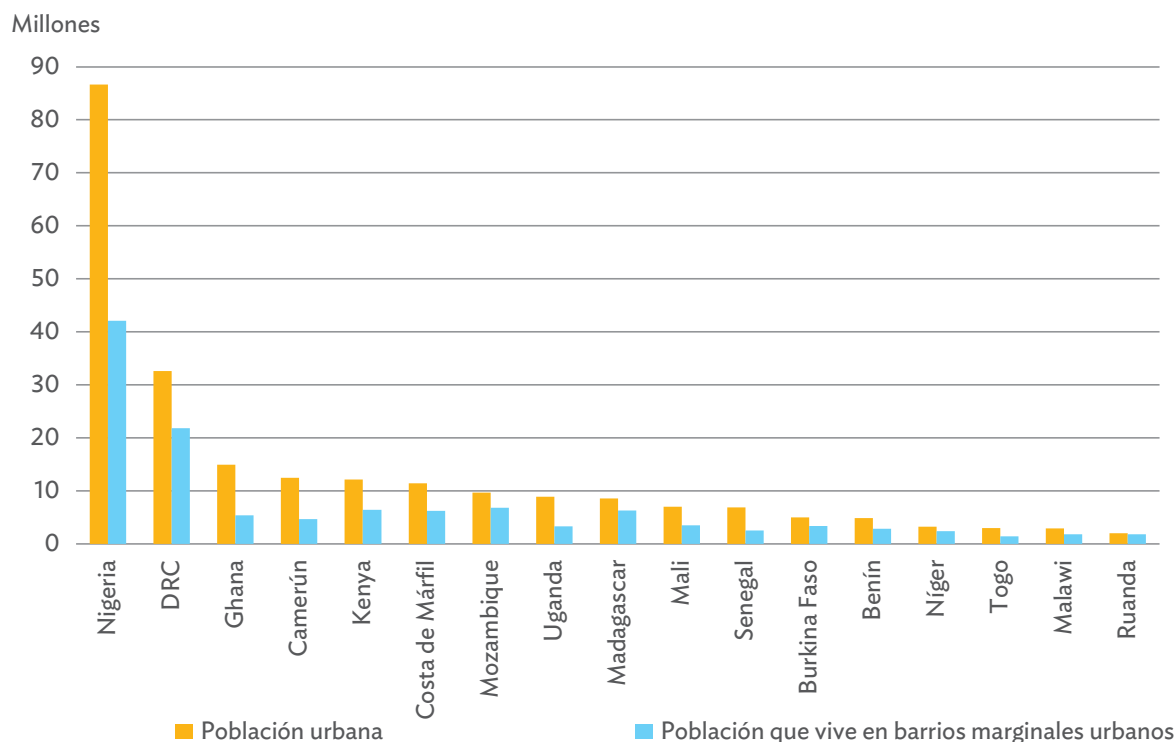
En muchos países en desarrollo, las comunidades de barrios marginales caracterizadas por el hacinamiento, un acceso deficiente a abastecimiento de agua y saneamiento, falta de seguridad personal, alta fragmentación social, y carencia de instalaciones sociales, educativas y de salud básica se han convertido en la nueva cara de las áreas urbanas. Esto se debe principalmente al alto costo de la vivienda formal para los hogares urbanos de bajos ingresos, si bien la falta de capacidad de los gobiernos locales y centrales para administrar el proceso de dotación de vivienda y prestar los servicios asociados también hace que las personas vivan en condiciones de marginación.

**Acceso a vías.** Esto también es crítico para la eficiencia económica de las ciudades, y aquí las urbes africanas no muestran buenos resultados. De las ciudades más grandes

de África Subsahariana, 27 tienen solo 3,4 kilómetros (km) de vías pavimentadas por cada 1.000 habitantes, una cifra comparativamente baja versus Pretoria (22 km), Durban (18 km) y Ciudad del Cabo (17 km). Las deficiencias en el sistema vial y las pocas opciones de transporte hacen que las ciudades se vuelvan congestionadas y costosas. Dado que la mayoría de los ciudadanos depende del transporte público, la falta de espacio en las vías para los operadores de transporte público es un problema preocupante. Hasta cierto punto, esto está cambiando con los nuevos sistemas de transporte público con que cuentan actualmente Adís Ababa, Dar es-Salaam, Nairobi, Lagos y Accra. Sin embargo, el impacto de estos nuevos sistemas tomará tiempo.

**Acceso a agua limpia y a un saneamiento mejorado.** Estos servicios contribuyen significativamente al desarrollo humano, a la reducción de la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. El AfDB introdujo el Índice de Desarrollo de Infraestructura de África (AIDI) para monitorear el

**Gráfico 2.4: Población urbana estimada que vive en barrios marginales en países africanos seleccionados, 2015-2016**



RDC = República Democrática del Congo.

Fuente: ONU-Hábitat. 2016. *Slum Almanac, 2015-2016: Trading Improvements in the Lives of Slum Dwellers*. Nairobi.

estado y el progreso del desarrollo de la infraestructura en todo el continente, incluyendo la de agua y saneamiento.

Sin embargo, los resultados más recientes del AIDI muestran un progreso decepcionante para muchos países africanos en esta materia (AfDB-Índice de Desarrollo de Infraestructura de África 2018). Muchos de estos países mostraron un avance más lento en el suministro de agua y saneamiento, en comparación con los países en desarrollo de otras regiones del mundo. En la mitad de los países africanos, menos del 35% de la población tiene acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento, y menos del 76% tiene acceso a agua potable.

El progreso alcanzado en materia de saneamiento todavía está muy por debajo de las metas establecidas en los ODS. Esto debe abordarse con urgencia, dado el impacto masivo de este sector en la calidad de vida de las personas en África y sus vínculos con otros sectores como la salud, particularmente hoy en día cuando los brotes de enfermedades relacionadas con la falta de higiene son cada vez más frecuentes.

**Acceso a la salud.** África ha avanzado considerablemente en la mejora de los resultados de salud de su población, y por ello la esperanza de vida al nacer ha aumentado continuamente de 50 años en 2000 a 64 años en 2019; se proyecta que alcance los 70 años para el año 2050 (Gráfico

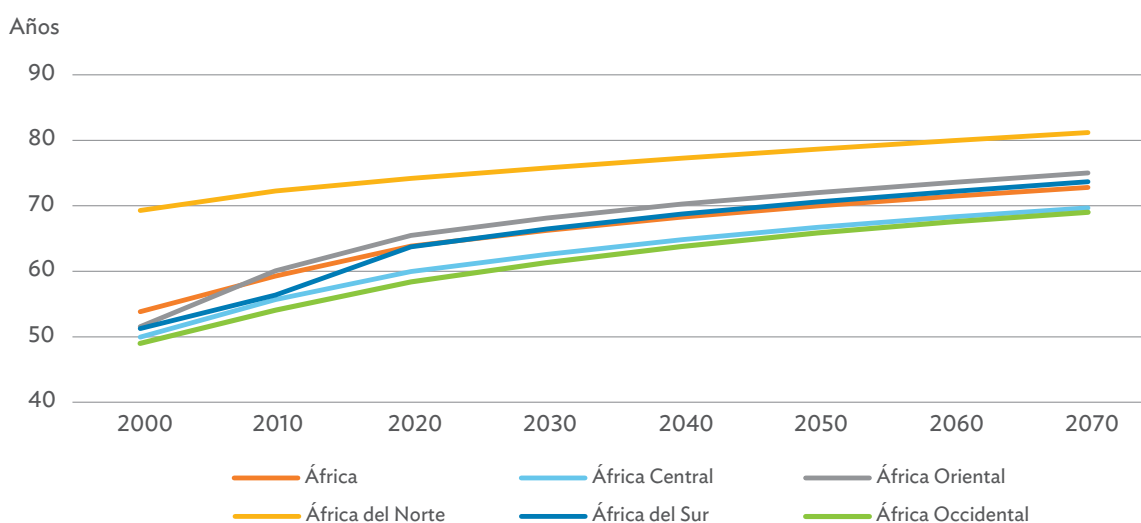
2.5). Sin embargo, sigue existiendo una necesidad evidente de establecer sistemas sólidos de atención de salud y de mejorar la accesibilidad y la calidad de los servicios (AfDB 2014; AfDB 2013b).

**Mala calidad del aire.** Se estima que la contaminación del aire cobra más de 712.000 vidas en África cada año, y se cree que esta causa más muertes que la falta de higiene y la desnutrición (Roy 2016). El número de muertes causadas por la contaminación del aire ha aumentado en más del 36% en las últimas tres décadas. En África, las grandes áreas metropolitanas se encuentran entre las que tienen peor calidad de aire. Este problema se origina tanto en la contaminación interior, por la vía de la cocción de los alimentos y de los generadores eléctricos, como por la contaminación exterior, proveniente de la quema de basura y el tráfico vehicular. En cuanto a la movilidad urbana, muchas ciudades africanas como Dar es-Salaam, Casablanca, Túnez, Johannesburgo y Port Louis han adoptado sistemas eficientes de transporte público para ayudar a reducir sustancialmente la contaminación per cápita.

## Arreglos institucionales y organizacionales en evolución

Las ciudades africanas carecen de la capacidad de responder al crecimiento urbano actual no planificado (Banco Mundial 2015). Estas ciudades adolecen de

**Gráfico 2.5: Esperanza de vida al nacer: África y subregiones, 2000-2070**



Fuente: Departamento de Estadística del Banco Africano de Desarrollo con base en datos de las Naciones Unidas. *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/>.





**Una calle del mercado en el centro de Lagos, Nigeria.** Lagos es una de las tres megaciudades de África con más de 10 millones de habitantes (Foto: peeterv/iStock.com).

cuellos de botella regulatorios y con mano de obra poco calificada, lo cual ha dado lugar a un modelo de crecimiento no sostenible caracterizado por la expansión urbana de asentamientos fragmentados e informales.

**Los arreglos institucionales generalmente perjudican al gobierno local.** La efectividad de las ciudades africanas depende del grado en que se les deleguen poderes y funciones en su calidad de proveedoras de servicios y autoridad. La municipalidad debe: (i) forjar una relación con sus ciudadanos y con los negocios, (ii) lograr obtener ingresos provenientes de las tarifas de los servicios, y (iii) recibir transferencias de fondos del gobierno central y asistencia técnica asociada con la dotación de infraestructura. Sin embargo, en realidad los municipios se encuentran bastante marginados en su función de proveedores de servicios, ya que una proporción significativa de los mismo la prestan las empresas de propiedad estatal (SOE por sus siglas en inglés).

Solo los municipios de Sudáfrica y Namibia suministran electricidad, y solo en estos dos países —y en algunos otros como Zimbabue— los municipios prestan servicios de agua y aguas servidas. En el caso de agua y saneamiento, lo más común que las SOE operen localmente y no a nivel

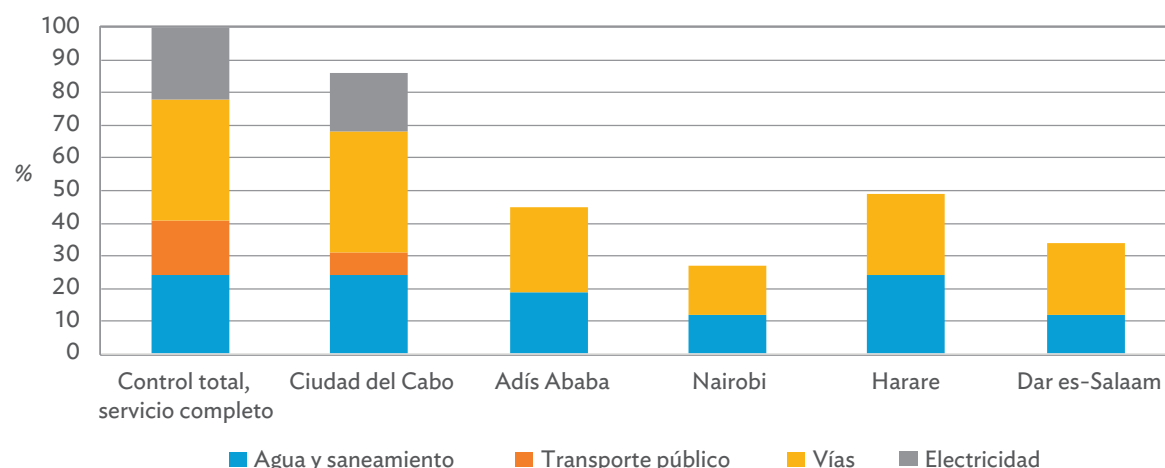
nacional; cuando la prestación de estos servicios no le corresponde al municipio, se lo priva tanto de los ingresos como de la responsabilidad de suministrarlos. En el gráfico 2.6 se ilustra el grado de control de los municipios sobre los servicios urbanos para cinco ciudades.

### **Las capacidades de los municipios son débiles.**

La mayoría de los pueblos y ciudades de África tiene capacidades profesionales e institucionales limitadas para gestionar el crecimiento y el desarrollo urbano (Cuadro 2.3). Los municipios carecen de marcos jurídicos y administrativos para la prestación eficiente de servicios, entre ellos los asociados con la gestión de planificación urbana, derechos y tenencia de tierra, asentamientos informales y migración rural-urbana, además de que allí la recaudación de ingresos municipales es baja (Cartwright et al. 2018).

### **Falta de financiación para infraestructura**

Se necesitan alrededor de \$40.000 millones anuales para infraestructura que los gobiernos africanos no pueden proporcionar. Se estima que la demanda de inversión en infraestructura urbana básica en el continente está en el rango de \$15.000 millones a \$20.000 millones por año,

**Gráfico 2.6: Ciudades africanas: servicios urbanos limitados**

Nota: “Control total, servicio completo” significa que el municipio es la autoridad y el proveedor de servicios y que el nivel de prestación que está proporcionando es completo.

Fuentes: Cálculos de los autores con base en los datos de ciudades individuales, y de I. Palmer. 2019. *Institutional and Financial Precursors for Success: Assessment of Five African Cities*. Ciudad del Cabo: Centro Africano de Ciudades, Universidad de Ciudad del Cabo.

**Cuadro 2.3: Déficit de personal del gobierno municipal, por función**

País	Finanzas	Planificación	Departamento de obras públicas	Ingresos	Manejo de residuos sólidos y saneamiento	Alumbrado público	Total
Etiopía	534	118	50	-139 <sup>a</sup>	17	96	676
Mozambique	363	140	388	315	106	188	1,500
Uganda	210	128	115	199	131	88	871
Ghana	50	538	857	748	126	497	2,816

<sup>a</sup> Un número negativo implica exceso de personal.

Nota: Estas cifras representan datos de 16 ciudades del Este, Sur y Oeste de África

Fuente: Cities Alliance. 2017. *Human Resources Capacity Benchmarking: A Preliminary Toolkit for Planning and Management in Africa*. Bruselas. <http://www.citiesalliance.org>.

**Cuadro 2.4: Tendencias en la financiación de infraestructura en África, por fuente (miles de millones de \$)**

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	Average
Gobiernos africanos	26.3	30.5	43.6	24.0	26.3	30.1
Donantes (miembros del ICA)	18.7	25.3	18.8	19.8	18.6	20.2
BMD y otros bilaterales	1.7	2.0	3.5	2.4	3.1	2.5
República Popular de China	13.7	13.4	3.1	20.9	6.4	11.5
Países árabes	5.2	3.3	3.4	4.4	5.5	4.4
Sector privado	9.5	8.8	2.9	7.4	2.6	6.2
<b>Total</b>	<b>75.1</b>	<b>83.3</b>	<b>75.3</b>	<b>78.9</b>	<b>62.5</b>	<b>74.9</b>

ICA = Consorcio de Infraestructura para África, BMD = banco multilateral de desarrollo.

Fuente: Banco Africano de Desarrollo. 2018. El Consorcio de Infraestructura para África: *Infrastructure Financing Trends in Africa-2017*. [https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual\\_Reports/IFT2017.pdf](https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual_Reports/IFT2017.pdf).





**Paisaje urbano de El Cairo, Egipto.** El Cairo es el mayor destinatario africano de inversión extranjera directa (Foto: Nirian/iStock.com)

mientras que la demanda de inversión en vivienda urbana oscila entre \$20.000 millones y \$25.000 millones. No hay información de fácil acceso sobre los flujos financieros para infraestructura urbana. Para comenzar, el panorama financiero general de la infraestructura se emplea como referencia (Cuadro 2.4).

Existe la preocupación de que la financiación dirigida a la infraestructura no esté aumentando. Si bien es posible que en el caso de la infraestructura urbana el patrón sea diferente, es poco probable que crezca rápidamente. En cuanto a la financiación combinada para aquella, existe un conjunto relativamente complejo de mecanismos entre los cuales figuran:

**Ayuda extranjera para el desarrollo.** Este tipo de asistencia se está estancando y las ciudades deberán reducir su dependencia de los fondos provenientes de esta fuente.

**Transferencias del gobierno nacional al local.** La política y la práctica de estas transferencias son sumamente variables: desde pagos ad hoc hasta pagos altamente estructurados y transparentes respaldados por la legislación. Por lo general, en las ciudades africanas las

transferencias se realizan principalmente para cubrir los costos operativos de los municipios, pero se debe insistir aún más en la inversión en infraestructura.

#### **Préstamos de instituciones financieras de desarrollo.**

Para las SOE activas en la prestación de servicios urbanos, los préstamos otorgados por instituciones financieras de desarrollo (IFD) —a menudo con garantías del gobierno nacional— son cada vez más comunes. Son pocos los países africanos cuyos municipios asumen deudas de largo plazo, aunque esto también está cambiando debido a que cada vez hay más IFD dispuestas a otorgar préstamos para el ámbito subnacional.

**Autofinanciación a través de reservas internas.** Cuando los municipios o las SOE tienen la capacidad de generar un flujo de caja constante, es posible que usen sus reservas internas para fondar proyectos de infraestructura, o que asuman el financiamiento de la deuda y usen el efectivo para su servicio.

**Financiación con base en la captura de plusvalías urbanas.** En una evaluación de las opciones de financiación con base en la captura de plusvalías urbanas para costear la



infraestructura urbana se estudió la gama de mecanismos disponibles para financiar o proporcionar infraestructura masiva y de conexión, incluyendo contribuciones “en especie” de los urbanizadores, cargos por urbanizar e impuestos por valorización<sup>1</sup>. Esto mejorará la sostenibilidad fiscal del municipio (ACC, 2015).

**El financiamiento a través de asociaciones público-privadas (APP)**, lo cual incluye financiamiento de capital (como las concesiones o contratos tipo construcción-operación-transferencia), no es de uso común para la infraestructura urbana en África, pero se ha empleado y se le deberá prestar mayor atención en el futuro.

## Condiciones ambientales: el desafío más inmediato y apremiante

**Las condiciones en que viven los pobres urbanos constituyen una amenaza para sus vidas.** El acceso de estos grupos a agua potable, drenaje y saneamiento es limitado. La ausencia de regulación de los asentamientos urbanos informales, así como la eliminación de desechos y subproductos industriales en cualquier lugar, contribuyen a la degradación del medio ambiente. Estos pobladores también se ven afectados por los altos niveles de contaminación causados por materiales tóxicos, así como por el tráfico y las emisiones industriales, la congestión residencial y la ausencia de espacios verdes. Los resultados se manifiestan en degradación ambiental, aumento de desastres naturales y antropogénicos, escasez de agua potable e incremento de riesgos para la salud pública.

Estos asentamientos son los más afectados por el cambio climático, el cual no solo puede acelerar la migración de las zonas rurales a las urbanas, sino que al mismo tiempo aumentaría los riesgos que allí existen como consecuencia de fenómenos meteorológicos extremos. La investigación realizada por Verisk Maplecroft con base en un Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (CCVI) para evaluar el impacto de este último en las ciudades del mundo clasificó a 79 de las 100 ciudades de más rápido crecimiento como en “riesgo extremo”, incluyendo 15 capitales (Verisk

Maplecroft 2018). En la investigación también se estimó la exposición futura del PIB urbano a la luz del CCVI. En África se encontró que dos ciudades acusaban la mayor exposición económica al cambio climático para el año 2023: Lagos, Nigeria (\$128.500 millones) y Adís Ababa, Etiopía (\$69.000) millones.

## CAMINO A SEGUIR

### Ciudades africanas en 2025: las cinco prioridades estratégicas (High 5s) del Banco Africano de Desarrollo

La respuesta del AfDB a los desafíos y oportunidades que plantea la urbanización se orienta a escalar la inversión e implementar su estrategia a 10 años, para lo cual se centrará en las siguientes cinco áreas operativas prioritarias: (i) Alumbrar y electrificar a África, (ii) Alimentar a África, (iii) Integrar a África, (iv) Industrializar a África y (v) Mejorar la calidad de vida de la gente en África. En su conjunto, estas se conocen como las cinco prioridades estratégicas (*High 5s* por sus siglas en inglés), las cuales se refuerzan mutuamente y son fundamentales para la transformación estructural del continente, tal y como se prevé en la estrategia de 10 años del AfDB (AfDB 2013c).

A pesar de su sólido y constante crecimiento en la última década, África sigue estando afectada por la pobreza, la desigualdad y los efectos del cambio climático. Más del 40% de la población aún vive por debajo del umbral de pobreza (\$1,90). Seis de los 10 países más desiguales del mundo se encuentran en África. El continente es también el más vulnerable a la variabilidad y al cambio climático.

Cada una de las siguientes áreas estratégicas aborda un obstáculo fundamental para el desarrollo de África, enfocándose especialmente en el género, la seguridad alimentaria y la fragilidad:

**Alumbrar y electrificar a África** aspira brindar acceso universal a electricidad en África para el año 2025.

**Alimentar a África** tiene por objeto transformar el sector agrícola y convertir a África en un exportador neto de alimentos para el año 2025.

<sup>1</sup> Los impuestos (o gravámenes) a la valorización son montos cobrados a propietarios específicos que se beneficiarán de una mejora en la infraestructura, lo cual también se puede recuperar mediante un aumento en los impuestos a la propiedad.

**Integrar a África** hará realidad la verdadera integración regional y por esa vía impulsará la infraestructura, el comercio, la industrialización y la libre circulación de personas, bienes y servicios, mejorando así las ventajas comparativas de las ciudades.

**Industrializar a África** creará empleos y promoverá la transformación económica inclusiva a través de la manufactura nacional y la industrialización basada en productos básicos (*commodities*), de modo que las ciudades africanas sean más competitivas y receptivas a los cambios urbanos y demográficos.

**Mejorar la calidad de vida de la gente en África** aborda todas las dimensiones de las necesidades humanas que, una vez satisfechas, puedan impulsar la prosperidad y la estabilidad de los africanos y de África: desarrollo urbano sostenible, salud, educación, empleo, nutrición, acceso a tecnología e innovación (AfDB 2013c).

## Plan de acción de desarrollo urbano sostenible del Banco Africano de Desarrollo

A partir de la visión y los principios rectores esbozados anteriormente, el Plan de Acción para el Desarrollo Urbano Sostenible propuesto por el AfDB se centrará en cuatro áreas estratégicas principales: dotación y mantenimiento de infraestructura, gobernanza urbana, desarrollo

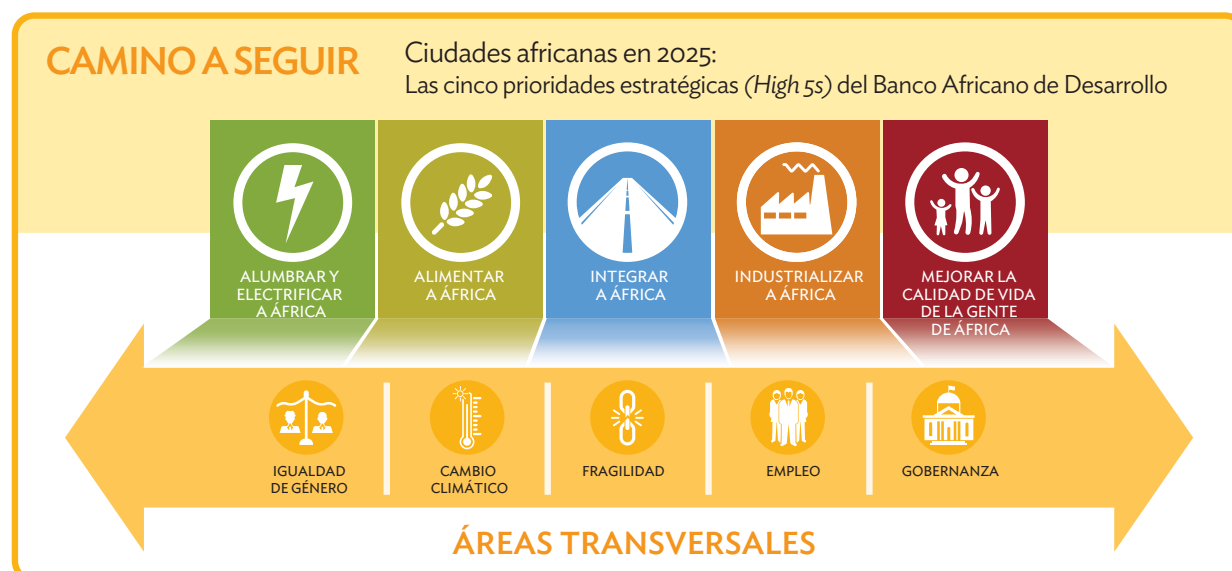
del sector privado, y desafíos ambientales y adaptación al cambio climático.

### Dotación y mantenimiento de infraestructura.

La infraestructura básica es un factor habilitador importante para el crecimiento sostenido de las actividades de inversión y de negocios. Asimismo, es crucial para mejorar el bienestar y la inclusión de los grupos vulnerables en las ciudades y municipios africanos, así como para fortalecer la competitividad de las zonas urbanas. Se insistirá en promover el profesionalismo en: (i) la gestión de las ciudades; (ii) la formación de capacidades para el mantenimiento de los activos de infraestructura física municipal; (iii) la gestión fiscal; (iv) la creación de instituciones reguladoras apropiadas en los ámbitos nacional y municipal para asegurar la participación del sector privado y la disponibilidad de servicios de calidad, y (v) la protección ambiental y social.

**Gobernanza urbana.** El apoyo a las autoridades municipales y locales abarcará la descentralización fiscal, fortaleciendo para ello la capacidad de los municipios de llevar a cabo su propia planificación urbana y garantizar el control y gestión de los recursos urbanos en aras de fortalecer la solvencia municipal.

**Desarrollo del sector privado.** En consonancia con su estrategia general para el sector privado, el AfDB apoyará a las compañías privadas en todo el espectro empresarial: desde pequeñas empresas hasta megaempresas. El apoyo



Fuente: Banco Africano de Desarrollo. 2016. *Scaling Up Implementation of the Ten-Year Strategy: The High 5s Agenda*. Abiyán.

al sector privado implicará mejorar el clima de negocios y focalizar el apoyo en el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas.

**Desafíos ambientales y adaptación al cambio climático.** La intervención del AfDB abordará: (i) las amenazas ambientales que emanan del crecimiento no planificado de la urbanización y el desarrollo no regulado, (ii) la adaptación al cambio climático de las inversiones, (iii) reformas apropiadas de los marcos jurídicos y regulatorios, particularmente en lo que se refiere a la eliminación de desechos y subproductos industriales, y (iv) generación de conocimiento y formación de capacidades (Coalición para las Transiciones Urbanas 2018).

### Del problema urbano a la prosperidad urbana a través de una mejor planificación, gobernanza y gestión

Con el fin de lograr que las ciudades y pueblos sean más sostenibles, en el proceso encaminado a mejorar los entornos urbanos se parte de una política urbana nacional (Cartwright et al. 2018). Dicha política debería apuntar a: (i) aumentar la capacidad y los recursos de los gobiernos locales; (ii) establecer un marco de derechos urbanos; (iii) aumentar la participación ciudadana y el compromiso del gobierno local de identificar soluciones locales; (iv) recopilar datos y asimilar la evidencia; (v) alinear las estrategias espaciales y de tenencia; (vi) alinear las estrategias de infraestructura y servicios, y (vii) elaborar estrategias fiscales, financieras y de inversión.

Por su parte, la estrategia de inversión deberá apoyarse en un análisis formulado a manera de marco de inversión de infraestructura municipal que abarque los gastos de capital, las opciones de financiación de capital y esquemas financieros operativos que garanticen la viabilidad del programa de inversión previsto. Esto debe respaldarse con planes de inversión en infraestructura destinados a autoridades locales individuales.

**Mecanismos nuevos y mejorados de financiación para infraestructura.** En su informe de 2018 sobre la “Prospectiva económica de África”, el AfDB ofrece una serie de recomendaciones para mejorar la financiación de infraestructura. Estas se refieren principalmente a la

infraestructura a escala nacional y hacen hincapié en mejorar el entorno de inversión en los países africanos.

- Mejorar las transferencias de fondos a las administraciones locales, dado que los recursos de los gobiernos nacionales siguen siendo la principal fuente de financiación para infraestructura urbana.
- Mejorar las relaciones con los socios internacionales de desarrollo y despertar su interés en apoyar a los gobiernos locales.
- Encauzar a las IFD —entre ellas los bancos multilaterales de desarrollo (BMD)— para que sean más activas en cuanto a apoyar a los municipios y otorgarles préstamos.
- Fortalecer la solvencia crediticia de los gobiernos locales mejorando su gestión financiera y sus oportunidades de aumentar sus ingresos.
- Reducir el riesgo para los financiadores privados mediante, por ejemplo, garantías o ayuda en función de resultados.
- Comprender y aceptar el hecho de que las SOE son los proveedores dominantes de servicios urbanos en África y mejorar su rentabilidad; esto para que puedan operar sin subvenciones y tengan la capacidad de financiar infraestructura mediante el uso de reservas internas y financiamiento de deuda.
- Mejorar las políticas y prácticas asociadas con instrumentos financieros basados en la captura de plusvalías urbanas, de los cuales los más importantes son los cargos a los urbanizadores.
- Prestar más apoyo y mejorar el entorno regulatorio para las APP en el terreno de los servicios urbanos (AfDB 2018b).

### Mejor la coordinación entre gobiernos y socios.

El alcance y las implicaciones que pueda tener una tasa de crecimiento urbano del 4,5% en el continente africano no tienen precedentes y requerirán que haya coordinación entre gobiernos, donantes y financiadores para así de maximizar los resultados del desarrollo. Los gobiernos locales cumplen una función crítica cuando se trata de avanzar en la dotación de servicios básicos y cerrar la brecha de infraestructura. Si bien es importante que los gobiernos nacionales fijen objetivos a nivel macro, a menudo corresponde a las administraciones locales la tarea de cumplirlos. Sin embargo, en muchas ciudades africanas la descentralización sigue siendo un problema significativo, lo que inhibe los esfuerzos dirigidos a aumentar las contribuciones de las





**Día de mercado en Elmina, Ghana.** Entre los elementos de diseño urbano que se deben tener en cuenta en la región figuran el acceso a espacios verdes y públicos, la urbanización centrada en los peatones y el transporte, las viviendas de uso e ingresos mixtos, la vialidad peatonal y el acceso a servicios básicos (Foto: M. Torres/iStock.co).

entidades subnacionales. Un momento oportuno para que dicha coordinación se materialice es el de la formulación y despliegue de los planes nacionales de desarrollo. Durante este periodo de investigación y planificación será importante llevar a cabo un proceso de consulta con los gobiernos locales e incluir las plataformas de los diversos actores interesados. Los gobiernos locales también deben contar con el apoyo adecuado para garantizar que los planes de negocios estén alineados con los planes de desarrollo nacional, así como para formular estrategias de inversión sólidas que los alcaldes y los consejos municipales puedan cumplir a cabalidad.

Los gobiernos deberían tener la oportunidad de discutir la coordinación a nivel regional para maximizar los beneficios a mayor escala. Por ejemplo, los proyectos de integración regional deberían propiciar la conexión de las concentraciones urbanas de una región. Los gobiernos deberían formular estrategias que puedan armonizar las iniciativas para impulsar el crecimiento urbano y económico sostenible, a la vez que intercambian mejores prácticas para lograr resultados positivos.

Los donantes y los financiadores comparten igualmente esta responsabilidad en la coordinación. La planificación

y coordinación integradas serán críticas en las próximas décadas. Los BMD y/o los bancos regionales de desarrollo deberían trabajar colectiva e institucionalmente para mejorar los impactos, evitar la duplicación de esfuerzos y alentar el intercambio de enfoques innovadores. A menudo, la duplicación de esfuerzos y la competencia mal concebida han impedido que se produzcan efectos positivos en el desarrollo, con consecuencias adversas en los retornos costo-beneficio. Por lo tanto, la cofinanciación, la financiación combinada y la colaboración entre donantes y financiadores serán fundamentales para acelerar la inversión y la prestación de los servicios urbanos que requieren en las ciudades africanas.

**Toma de conciencia, intercambio de conocimientos y cambio del diálogo.** Para desarrollar ciudades sostenibles, será esencial que África promueva y adopte un enfoque multidisciplinario e interdisciplinario dirigido a lograr una planificación urbana sostenible. En todos los niveles del proceso de planificación vertical, los gobiernos locales y nacionales deberán fortalecer la participación de las comunidades locales para garantizar que aquel sea inclusivo y tome en cuenta a los segmentos más vulnerables de la sociedad.

Las comunidades también necesitarán familiarizarse con las nuevas tecnologías, políticas y mejores prácticas para elevar la calidad de vida de los ciudadanos y proporcionar un foro más transparente de interacción con el gobierno. El inmenso crecimiento en las ciudades africanas requerirá que los líderes despolitizen sus esfuerzos de planificación para formular ideas de diseño centradas en el ser humano, de modo que se garanticen la salud y el bienestar de los habitantes urbanos. Las consideraciones de diseño deben incluir: (i) acceso a espacios verdes y públicos per cápita, (ii) desarrollo orientado a los peatones y al transporte, (iii) viviendas de uso e ingresos mixtos, (iv) vialidad peatonal y (v) acceso a servicios básicos, todo lo cual es fundamental para asegurar un futuro prometedor para la región.

## El Banco Africano de Desarrollo y la creación de ciudades sostenibles

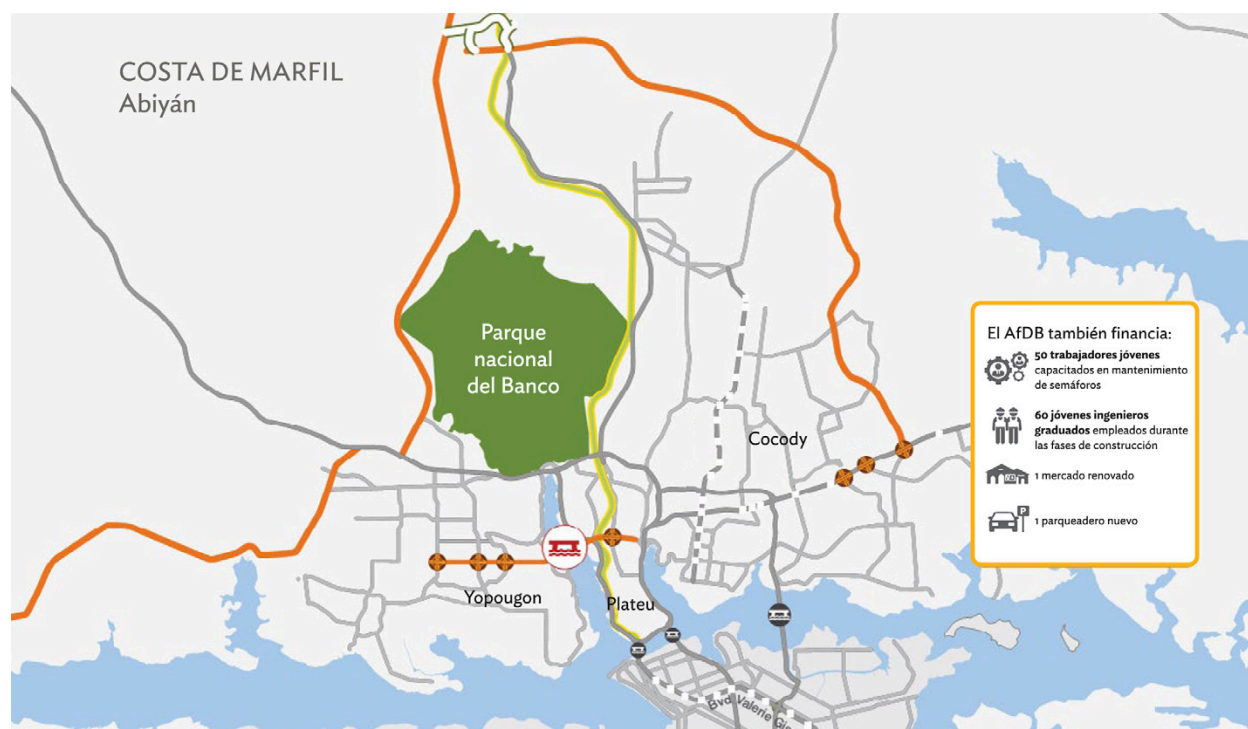
El AfDB define ciudad sostenible como aquella que ofrece una buena calidad de vida a sus ciudadanos, minimiza su

impacto en el medio ambiente, preserva sus activos ambientales y físicos para las generaciones futuras, y promueve la competitividad sostenible. Una ciudad sostenible también debe tener un gobierno con capacidad fiscal y administrativa para llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación activa de sus ciudadanos.

## Fondo de Desarrollo Urbano y Municipal.

En abril de 2019 se lanzó el primer Fondo de Desarrollo Urbano y Municipal (UMDF) del AfDB. Este se propone apoyar a las ciudades y municipios africanos en la mejora de su resiliencia, así como de la gestión del crecimiento y el desarrollo urbano sostenibles, perfeccionando para ello la planificación, la gobernanza y la calidad de los servicios básicos. El UMDF busca mejorar la asistencia técnica y la formación de capacidades de planificación urbana, gobernanza y preparación de proyectos. Esto para fortalecer la viabilidad y competitividad de las ciudades africanas y transformarlas en epicentros de desarrollo económico y social sostenible. El UMDF también está diseñado para respaldar

**Gráfico 2.7: Proyecto de transporte urbano en Abiyán**



AfDB = Banco Africano de Desarrollo.

Fuente: AfDB. 2019. *Infrastructure and Urban Development Annual Report 2018*. Abiyán.

las operaciones continuas del AfDB dirigidas a promover proyectos de desarrollo urbano más integrados en todos los sectores (AfDB 2019b).

**Proyectos de infraestructura urbana.** El AfDB tiene una sólida trayectoria en proyectos de infraestructura sostenible en todo el continente. La organización financió más de \$3.500 millones en proyectos de infraestructura cada año y ha aumentado constantemente su financiamiento en el sector urbano: de un promedio de \$150 millones por año durante 2005-2009 a más de \$490 millones en 2018. Estas cifras no incluyen el financiamiento del AfDB para proyectos de infraestructura subregional.

**Sistema de autobuses de tránsito rápido de Dar es-Salaam, Fase II (contribución del AfDB: \$141 millones).** Dar es-Salaam es la ciudad más grande de África Oriental en términos de población. Los 20 km de carriles exclusivos para autobuses de tránsito rápido (BRT por sus siglas en inglés) y el transporte no motorizado beneficiarán a 1,2 millones de usuarios. El proyecto mejorará directamente la circulación del tráfico urbano y eliminará los cuellos de botella en el flujo de tráfico en varios centros de actividad económica.

**Proyecto de rehabilitación en la cuenta de río Nairobi (contribución del AfDB: \$60 millones).** El proyecto tiene por objeto mejorar la calidad, disponibilidad, capacidad y sostenibilidad de los servicios de aguas servidas en Nairobi mediante la construcción, rehabilitación o extensión de servicios de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas servidas. El proyecto mejoró la calidad del agua y redujo la incidencia de enfermedades típicas transmitidas por el agua en casi un 46% en un año. También creó 2.000 empleos en la etapa de implementación y se proyecta que generará 200 empleos adicionales. La instalación de plantas de tratamiento de aguas servidas de Kariobangi producirá 0,5 megavatios de electricidad, con lo cual se cubre más del 60% de las necesidades mediante la digestión de lodos cloacales cuyo subproducto se puede usar como acondicionador del suelo.

**Proyecto de transporte urbano de Abiyán (contribución del AfDB: \$628 millones).** La ciudad de Abiyán en Costa de Marfil se considera el pulso económico de la subregión de África Occidental. Abiyán, una ciudad portuaria y la

sexta metrópoli más grande del continente, alberga una población estimada en 4,71 millones. El Proyecto de Transporte Urbano de Abiyán (PTUA) fue iniciado por el gobierno y apoyado por el AfDB para hacer frente al doble desafío del crecimiento de la población y de una flota vehicular en rápida expansión en la ciudad (Gráfico 2.7). Casi todas las intersecciones se ven afectadas por una congestión severa y el mal estado de las vías se traduce en un aumento en el número de accidentes de tránsito, el deterioro de la actividad económica y la contaminación del aire en la ciudad.

El PTUA proporciona financiamiento para la construcción del cuarto puente en Abiyán y para el desarrollo de vías transformadoras. Esto abarca 87,9 km de vías urbanas rápidas, seis cruces, rehabilitación de semáforos en 89 intersecciones, evaluación de la calidad del aire, gestión de residuos urbanos y fortalecimiento de capacidades en materia de regulación de tráfico, planificación urbana, mejora de ingresos locales y seguridad vial. El proyecto también integra una estrategia holística para la adaptación y reducción de gases de efecto invernadero en Abiyán; esto a partir de un inventario de los impactos del cambio climático y de un estudio para la protección de los ecosistemas naturales. Incluye asimismo un componente para el manejo participativo y conservación del Parque Nacional del Banco en las afueras de la ciudad.

**Área Metropolitana de Banjul: Programa de Desarrollo Urbano Sostenible 2020-2040 (contribución del AfDB: \$3 millones).** El AfDB otorgó una subvención de \$3 millones del fondo “Transition Support Facility” a Gambia para el desarrollo urbano sostenible del Área Metropolitana de Banjul. Entre sus actividades figuran la formación de capacidades y la formulación de un plan maestro para el desarrollo urbano basado en tecnologías digitales, cuyo objetivo es mejorar sustancialmente la eficiencia operativa de tres municipios (Banjul, Kanifing y Brikama) y brindar apoyo a la expansión del puerto de Banjul. El Programa de Desarrollo Urbano Sostenible para el Área Metropolitana de Banjul, 2020-2040, servirá como piloto que tendrá implicaciones para un despliegue en todo el país.



## MENSAJES CLAVES

**Optimizar los modelos sostenibles de urbanización**, convertirlos en ganancias económicas y cuantificar estos beneficios, enfatizándolos a nivel nacional.

**Retornar la planificación urbana y su dimensión humana al centro de las discusiones**; propender porque las estrategias de largo plazo constituyan la base de los medios de vida futuros en las ciudades.

**Involucrar activamente a los gobiernos locales** en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la clausura de la enorme brecha de infraestructura que existe en el continente.

**Hacer que la formación de capacidades y el fortalecimiento municipal** sean el foco de la descentralización y de la dotación de servicios básicos.

**Fortalecer el diálogo de políticas para incorporar a todos los actores interesados**. Con el fin de garantizar un crecimiento inclusivo, es fundamental contar con una planificación participativa y con un enfoque centrado en el ser humano en las inversiones.

**Aumentar la participación del sector privado** en apoyo a las inversiones y a la innovación en las ciudades.

**Considerar el desarrollo urbano como territorial**, no solo sectorial.

**Aprovechar el financiamiento innovador y los mercados emergentes para apoyar a las ciudades con reformas regulatorias e institucionales**. Esto creará un entorno propicio para aumentar los bonos municipales y de otro tipo, incrementar los ingresos nacionales, mejorar la solvencia crediticia mediante el acceso a mercados de capital e impulsar el acceso a financiamiento climático dirigido a la construcción de una infraestructura sostenible.

**Abordar la falta de reformas y regulación sobre uso del suelo** con el propósito de garantizar que se utilicen modelos sostenibles para el crecimiento urbano. Aumentar el nivel de conciencia de las personas para garantizar el desarrollo de ciudades saludables y resilientes al clima.

**Aumentar el nivel de conciencia de las personas** para garantizar el desarrollo de ciudades saludables y resilientes al clima.

**Incluir ciudades secundarias y terciarias** y aprovechar la conectividad regional para promover el crecimiento urbano, el comercio y el crecimiento económico regional.

**Propender por una planificación y coordinación integradas y trabajar colectivamente** como bancos de desarrollo multilaterales y/o bancos de desarrollo regionales con el fin de mejorar los impactos, evitar la duplicación de esfuerzos y compartir enfoques innovadores.

## REFERENCIAS

Africapolis. 2019. *Visualise Urbanisation in Africa*. <http://africapolis.org/>.

Banco Africano de Desarrollo (AfDB), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2016. *African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*. París: Publicación de la OCDE.

Banco Mundial. 2015. *Stocktaking of the Housing Sector in Sub-Saharan Africa: Challenges and Opportunities*. Resumen. Washington, DC.

Cartwright, A. et al. 2018. *Developing Prosperous and Inclusive Cities in Africa—National Urban Policies to the*

*Rescue?* Londres y Washington, DC: Coalición para las Transiciones Urbanas, <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>.

Centro Africano de Ciudades (ACC). 2015. *Urban Infrastructure in Sub-Saharan Africa—Harnessing Land Values, Housing and Transport*. Informe final sobre financiamiento basado en la captura de plusvalías urbanas para infraestructura urbana en ciudades del África Subsahariana. Elaborado para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. Ciudad del Cabo. <https://www.africancentreforcities.net/urban-infrastructure-in-sub-saharan-african-cities/>.

Cities Alliance. 2017. *Human Resources Capacity Benchmarking: A Preliminary Toolkit for Planning and Management in Africa*. Bruselas. <http://www.citiesalliance.org>.

- Cities Alliance y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África. 2013. *Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa*. Marruecos.
- Grupo del Banco Africano de Desarrollo (AfDB). 2013a. *At the Center of Africa's Transformation—Strategy for 2013-2022*. Túnez
- , 2013b. *Health in Africa Over the Next 50 Years*. Túnez
- , 2013c. *African Development Bank Group's 10-Year Strategy, 2013-2022*. Túnez
- , 2014. *Tracking Africa's Progress in Figures*. Túnez
- , 2015. *The High 5s Strategic Priorities*. Abiyán.
- , 2016a. *African Economic Outlook: Sustainable Cities and Structural Transformation*. Abiyán.
- , 2016b. *Scaling Up Implementation of the Ten-Year Strategy: The High 5s Agenda*. Abiyán.
- , 2018a. *African Economic Outlook 2018*. Abiyán.
- , 2018b. *Infrastructure and Urban Development Annual Report 2017*. Abiyán.
- , 2018c. El Consorcio de Infraestructura para África: *Infrastructure Financing Trends in Africa 2017*. [https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual\\_Reports/IFT2017.pdf](https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual_Reports/IFT2017.pdf).
- , 2019a. *Infrastructure and Urban Development Annual Report 2018*. Abiyán.
- , 2019b. *Proposal for the Establishment of a Multi-Donor Trust: The Urban and Municipal Development Fund (UMDF)*. Abiyán. AfDB
- Lall, S. V., J. V. Henderson y A. Venables. 2017. *Africa's Cities: Opening Doors to the World*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Migiro, G. 2018. *Cities with the Worst Air Quality in Africa*. *World Atlas*. [www.worldatlas.com/articles/cities-with-the-worst-air-quality-in-africa.html](http://www.worldatlas.com/articles/cities-with-the-worst-air-quality-in-africa.html).
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2018. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. <https://population.un.org/wup/> - 2019.
- World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/>.
- ONU-Hábitat y IHS-Universidad de Erasmus de Rotterdam. 2018. *The State of African Cities, 2018: The Geography of African Investment*. Nairobi. <https://unhabitat.org/books/the-state-of-african-cities-2018-the-geography-of-african-investment/>.
- Palmer, I. 2019. *Institutional and Financial Precursors for Success: Assessment of Five African Cities*. Ciudad del Cabo: Centro Africano de Ciudades, Universidad de Ciudad del Cabo.
- Pieterse, E. 2019a. *The Potential for Sustainable Urbanisation in Africa*. Alfred Herrhausen Gesellschaft. [https://www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de/de/docs/AHG\\_Nachbericht\\_The\\_Intersection\\_of\\_European\\_Security\\_and\\_Urbanisation.pdf](https://www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de/de/docs/AHG_Nachbericht_The_Intersection_of_European_Security_and_Urbanisation.pdf).
- , E. 2019b. *The Potential for Sustainable Urbanisation in Africa—An Essay*. En E. Pieterse y T. Zevi, eds. *Africa 2063: How Cities Will Shape the Future of a Continent*. Milán: Instituto Italiano de Estudios Políticos Internacionales. <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/africa-2063-how-cities-will-shape-future-continent-23218>.
- Pieterse, E. y T. Zevi, eds. 2018. *Africa 2063: How Cities Will Shape the Future of a Continent*. Milán: Instituto Italiano de Estudios Políticos Internacionales.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). 2016. *Slum Almanac, 2015-2016: Tracking Improvements in the Lives of Slum Dwellers*. Nairobi.
- Roy, R. 2016. *The Cost of Air Pollution in Africa*. Documentos de Trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE. No. 333. [http://www.oecd-library.org/development/the-cost-of-air-pollution-in-africa\\_5jlqzq77x6f8-en#](http://www.oecd-library.org/development/the-cost-of-air-pollution-in-africa_5jlqzq77x6f8-en#).
- Verisk Maplecroft. 2018. *84% of World's Fastest Growing Cities Face "Extreme" Climate Change Risks*. <https://www.maplecroft.com/insights/analysis/84-of-worlds-fastest-growing-cities-face-extreme-climate-change-risks/>.

# CAPÍTULO 3

## ASIA Y EL PACÍFICO

Asia y el Pacífico albergan a más del 53% de la población total del mundo y a su vez el 44% de los habitantes urbanos. La región comprende algunas de las ciudades más pobladas y densas, entre ellas 17 de las 33 megaciudades del planeta (población de 10 millones o más). Aunque la urbanización actual es baja, la tasa de crecimiento de la población urbana es la más alta de todas las regiones, con un promedio de 3,4% anual desde 1970.

La mayor parte del crecimiento de la población urbana y la proporción que esta representa en el total de habitantes de Asia (el Pacífico es una excepción), se da en las ciudades más grandes con más de un millón de personas, no en las pequeñas y medianas. El crecimiento de la población urbana está superando el de la población total, con lo cual se confirma que el futuro de la región será urbano. Una característica destacada de la urbanización en Asia y el Pacífico es su crecimiento espacial: las ciudades se expanden más allá de sus jurisdicciones legales y forman regiones urbanas de conurbaciones.







**Tráfico en hora pico en Yakarta, Indonesia.** Siendo la principal ciudad del país, Yakarta alberga más de 30 millones de personas en su región metropolitana en expansión; allí el problema de tráfico sigue siendo uno de los peores de Asia (Foto: Lester Ledesma para el ADB).



La trayectoria de urbanización de Asia y el Pacífico presenta desafíos y oportunidades, especialmente para el desarrollo sostenible e inclusivo. Las mejoras en el acceso de las personas a la infraestructura y los servicios urbanos no han seguido el mismo ritmo del crecimiento absoluto de las poblaciones urbanas. Además, la congestión, la contaminación y las vulnerabilidades al aumento del nivel del mar y a las marejadas caracterizan a muchas de las ciudades de la región. La proporción de la población urbana que reside en barrios marginales ha disminuido, pero el número real de habitantes ha aumentado en casi 100 millones en las últimas dos décadas. Sin embargo, la concentración de personas, recursos y mercados ofrece una oportunidad para un desarrollo más equitativo siempre y cuando la gobernanza y las inversiones permitan hacer frente a las mayores necesidades de las ciudades. Un plan integrado para el transporte y el uso del suelo sería un factor importante para permitir un mejor acceso y equidad en las ciudades.

Las cinco subregiones operativas del Banco Asiático de Desarrollo (ADB) forman la base del análisis de la urbanización en este capítulo (Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1: Economías en desarrollo miembros del Banco Asiático de Desarrollo**

Subregión	Economías en desarrollo miembros
Asia Central y Occidental	Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Pakistán, República Kirguiza, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán
Asia Oriental	Hong Kong, China; <sup>a</sup> Mongolia; República de Corea <sup>a</sup> ; República Popular de China y Taipéi, China
Pacífico	Estados Federados de Micronesia, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Timor Oriental <sup>b</sup> , Tonga, Tuvalu y Vanuatu
Asia del Sur	Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal y Sri Lanka
Sudeste de Asia	Brunéi Darussalam <sup>a</sup> , Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular de Laos, Singapur <sup>a</sup> Tailandia y Vietnam

<sup>a</sup> Cinco miembros se han graduado de la asistencia regular del ADB (regular ADB assistance): Brunéi Darussalam; Hong Kong, China; la República de Corea; Singapur; y Taipéi, China.

<sup>b</sup> Desde octubre de 2019, Timor Oriental formará parte de la subregión operativa del Sudeste Asiático del ADB.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo (ADB)

## URBANIZACIÓN EN LA REGIÓN

Un poco más de la mitad de la población mundial y de la población urbana vive en la región de Asia y el Pacífico. La tasa de urbanización de los países miembros en desarrollo (PMD) es más baja que el promedio de 59% de las otras economías en desarrollo del mundo, y considerablemente inferior al 81% de las economías desarrolladas (Naciones Unidas 2019). Sin embargo, allí también se ha registrado una fuerte dinámica de urbanización a lo largo de varias décadas. Los residentes urbanos aumentaron de 375 millones en 1970 a 1.840 millones en 2017, lo cual ha conducido a un aumento en la tasa de urbanización de alrededor del 20% al 46% (Gráfico 3.1).

En las cinco subregiones del ADB, el crecimiento de la población urbana entre 1970 y 2017 ha superado con creces el de la población total. En Asia Oriental ha aumentado en más del triple, del 19% en 1970 al 59% en 2017, mientras que en el Sudeste Asiático ha ascendido del 22% al 48%. Debido al rápido crecimiento de la población general, en el Sur de Asia la población urbana aumentó moderadamente del 19% en 1970 al 34% en 2017.

Los avances en la urbanización fueron más limitados en el Pacífico, del 14% en 1970 al 20% en 2017, mientras que en Asia Central y Occidental ascendieron del 46% al 50%, si bien esta subregión ya estaba significativamente más urbanizada que el resto de Asia en desarrollo<sup>1</sup>. Se proyecta que la población urbana de la región se acercará a los 3.000 millones hacia el año 2050, para una tasa de urbanización del 64% (UN DESA 2018a).

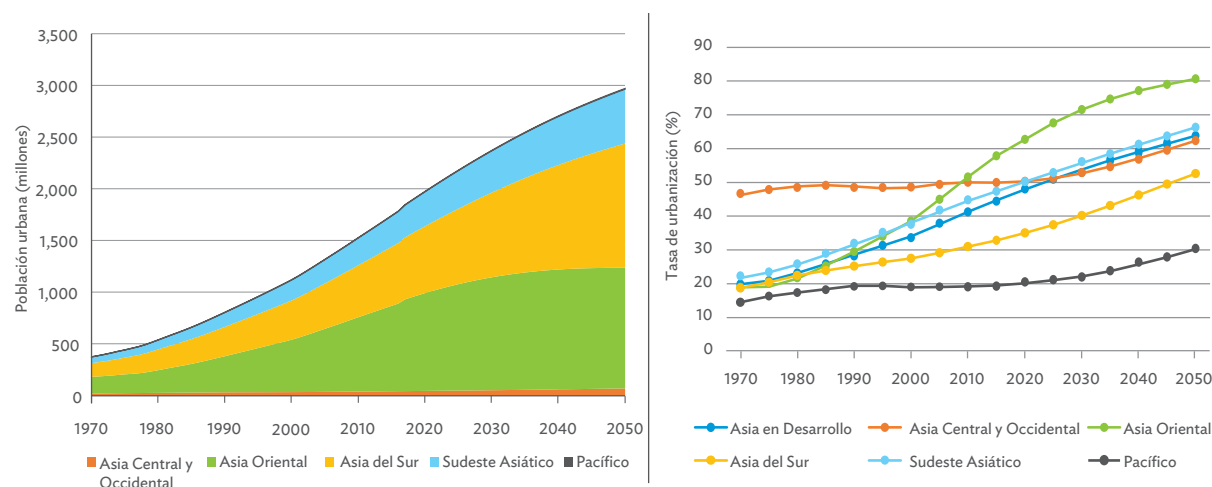
De las 36 ciudades cuyo ritmo de crecimiento superó en más del doble la tasa promedio anual global del 2,4% entre 2000 y 2018, 28 están ubicadas en Asia, 17 de ellas en la República Popular de China (RPC). De las 33 megaciudades del mundo con poblaciones de más de 10 millones de personas, 20 se encuentran ubicadas en Asia, cifra esta que se estima aumentará a 27 para el año 2030, con lo cual se incrementará aún más la proporción que representan en el total de megaciudades del mundo (UN DESA 2018b). Las ciudades con una población superior

1 Salvo que se indique otra cosa, el uso de “Asia y el Pacífico” en el texto se refiere a los países miembros en desarrollo del ADB y es sinónimo de otras variantes como “Asia en desarrollo” o “la región”.

a un millón constituían el 64% del total de habitantes urbanos en Asia en desarrollo en el año 2000. Para 2016, esta proporción había ascendido al 72% (ADB 2019a). Este incremento significativo se debe tanto al crecimiento de la población en ciudades relativamente más grandes, como al hecho de que muchas ciudades están aumentando de tamaño. La proporción de población urbana en ciudades

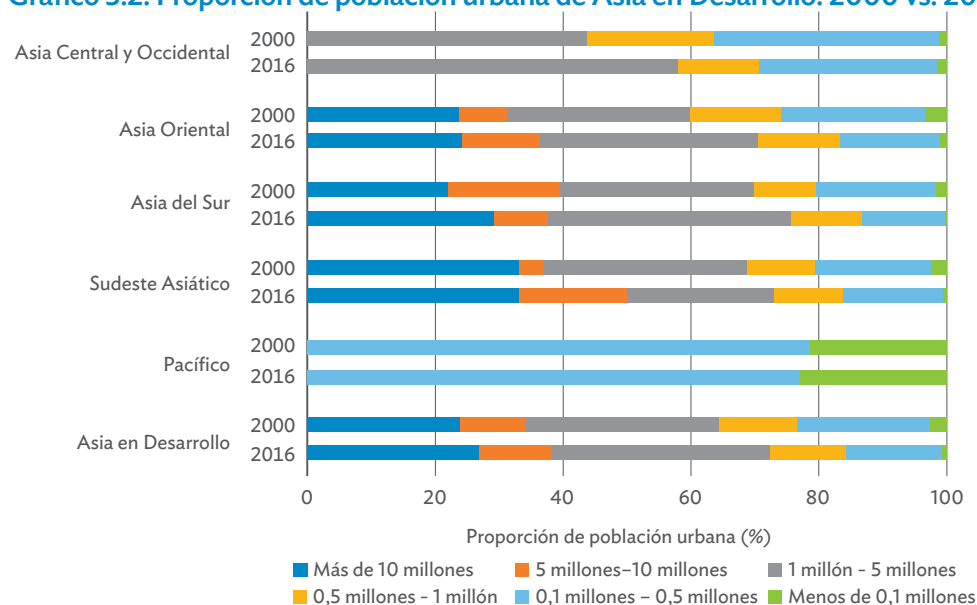
con más de un millón de personas ha aumentado consistentemente en diferentes subregiones. Sin embargo, la proporción de ciudades del Sudeste Asiático en el grupo de las que tienen una población de 5 a 10 millones se ha elevado sustancialmente: del 4% en 2000 al 17% en 2016 (Gráfico 3.2).

**Gráfico 3.1: Población urbana y tasas de urbanización de Asia en Desarrollo y subregiones, 1970-2050**



Fuente: Los estimados del equipo a cargo en el Banco Asiático de Desarrollo se hacen con base en datos de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2018. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. <https://population.un.org/wup/>.

**Gráfico 3.2: Proporción de población urbana de Asia en Desarrollo: 2000 vs. 2016**



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo. 2019. *Fostering Growth and Inclusion in Asia's Cities. Asian Development Outlook 2019 Update*. Manila..

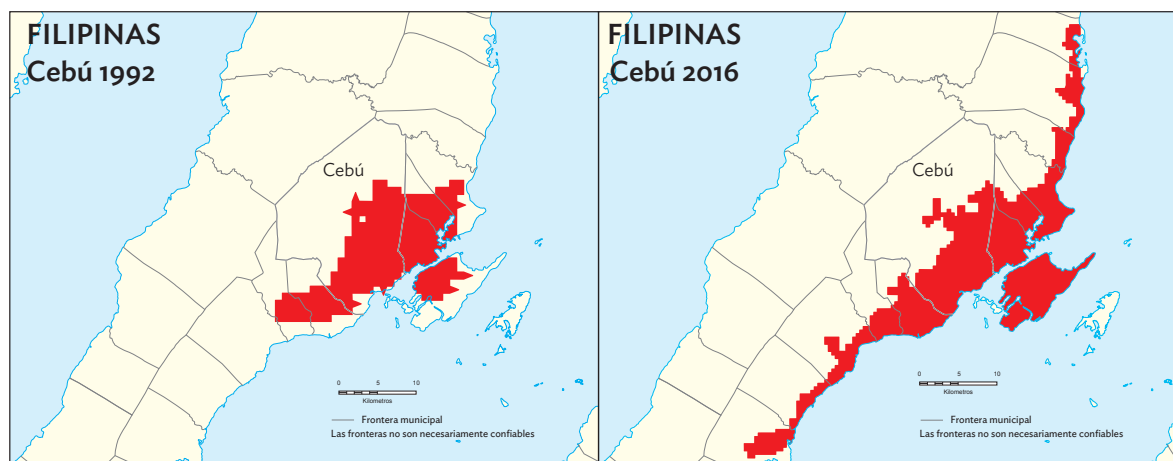


En la mayoría de los países de la región, la naturaleza espacial de la urbanización ha registrado un cambio importante como resultado de la expansión masiva de la huella urbana (ONU-Hábitat, NYU y Lincoln Institute of Land Policy 2019). Con base en datos de imágenes satelitales de luz nocturna para capturar áreas económicamente activas, el ADB ha hecho seguimiento de la evolución de las zonas urbanas en las ciudades asiáticas desde principios de la década de 1990 (ADB 2019a). Un ejemplo bastante típico

se ilustra en el Gráfico 3.3, donde se observa la ciudad de Cebú, en Filipinas. Las partes económicamente activas de Cebú y sus alrededores han crecido en más de un 50% entre 1992 y 2016; asimismo, el 73% del área urbana natural se encuentra por fuera de sus límites administrativos y abarca varias unidades administrativas del ámbito municipal.

Del mismo modo, muchas ciudades de Asia se han conectado bien y se han configurado en conurbaciones. El gráfico

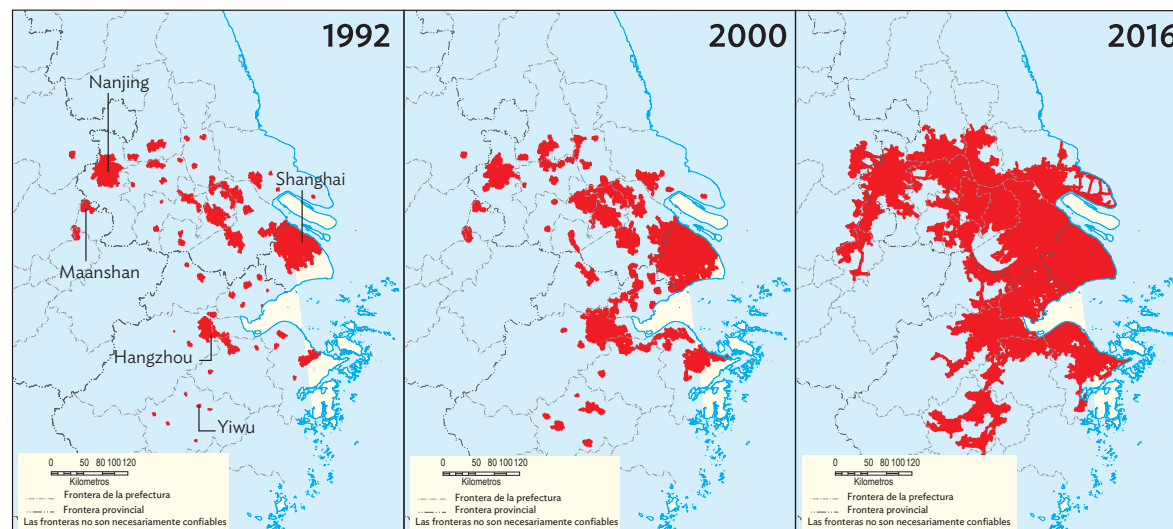
**Gráfico 3.3: Crecimiento de la huella urbana en las ciudades: Cebú, Filipinas, 1992-2016**



Este mapa fue producido por la unidad de cartografía del Banco Asiático de Desarrollo. Los límites, los colores, las denominaciones y cualquier otra información que se muestre en este mapa no implica ningún juicio por parte del Banco Asiático de Desarrollo sobre el estatus legal de ningún territorio, ni ninguna aprobación o aceptación de dichos límites, colores, denominaciones o información.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo. 2019. *Fostering Growth and Inclusion in Asia's Cities*. Asian Development Outlook 2019 Update. Manila.

**Gráfico 3.4: Surgimiento de conurbaciones: transición espacial en el área del delta del río Yangtzé, República Popular de China, 1992, 2000 y 2016**



Este mapa fue producido por la unidad de cartografía del Banco Asiático de Desarrollo. Los límites, los colores, las denominaciones y cualquier otra información que se muestre en este mapa no implica ningún juicio por parte del Banco Asiático de Desarrollo sobre el estatus legal de ningún territorio, ni ninguna aprobación o aceptación de dichos límites, colores, denominaciones o información.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo 2019. *Fostering Growth and Inclusion in Asia's Cities*. Asian Development Outlook 2019 Update. Manila.



3.4 muestra este fenómeno en términos de la transición espacial de la conurbación formada alrededor de Shanghái en las últimas 2,5 décadas y que ahora constituye una de las más grandes del mundo: combina 53 ciudades naturales de cuatro divisiones administrativas y cubre 45.000 kilómetros cuadrados (km<sup>2</sup>) que albergan a más de 91,5 millones de personas. El crecimiento de las huellas urbanas, a saber, el crecimiento más allá del límite administrativo de una ciudad individual y la aglomeración de zonas urbanas en metrópolis o conurbaciones, exige una coordinación de la gobernanza, el uso del suelo y la planificación de infraestructura, algo de lo que generalmente carece la región (Groff y Rau 2019).

## RETOS Y OPORTUNIDADES

La urbanización ha producido un crecimiento económico significativo a partir de las economías de aglomeración; las ciudades representan aproximadamente el 80% de la producción económica combinada de la región (ADB 2008). La urbanización y el crecimiento económico se han reforzado mutuamente: un aumento de un punto porcentual en la tasa de urbanización de Asia en desarrollo se ha asociado con un aumento del 3%-5% en el producto interno bruto (PIB) per cápita (ADB 2019a).

Un aspecto negativo es que la población que habita en barrios marginales ha sobrepasado sustancialmente a la de las áreas urbanas formales; asimismo, la desigualdad de ingresos está aumentando, lo cual deja sin acceso a infraestructura y a servicios urbanos básicos a un mayor número de personas. La proporción relativa de habitantes urbanos que viven en barrios marginales ha disminuido en la mayoría de los países de Asia y el Pacífico en las últimas dos décadas. En términos absolutos, sin embargo, en 2014 el número de habitantes de los barrios marginales había aumentado en 96 millones (llegando a 564 millones), comparado con los 468 millones que allí residían en 1990 (ONU-Hábitat 2015). En materia de servicio de electricidad, el número relativo y absoluto de habitantes urbanos sin acceso disminuyó entre 2000 y 2015. Sin embargo, en lo que se refiere a infraestructura de suministro de agua y saneamiento, las mejoras no han seguido el ritmo del crecimiento de la población. Así pues, en 2015 había otros 15 millones de personas con acceso insuficiente a suministro de agua y 17,5 millones adicionales con acceso limitado a instalaciones de saneamiento (Banco Mundial 2019a).

### La trayectoria de urbanización de la región ha creado grandes desafíos

#### Déficits de infraestructura y congestión.

La rápida urbanización, acompañada de una planificación del transporte y del uso del suelo poco sólidas y

descoordinadas, regulaciones inadecuadas y un déficit sustancial de inversión en infraestructura urbana, está restringiendo el desarrollo económico y disminuyendo la sostenibilidad de las ciudades. Estas últimas se están expandiendo exponencialmente sin una planificación urbana integrada, lo que da como resultado un crecimiento urbano descontrolado y procesos de urbanización de baja densidad en áreas periurbanas. Dentro del núcleo de la ciudad, las regulaciones relativas a la altura de los edificios y el índice de área de piso permisible a menudo no están coordinadas con la red de transporte público y sus inversiones relacionadas, todo lo cual se traduce en congestión de tráfico y largas horas de desplazamiento (p. ej., de dos a tres horas en hora pico), y en una pérdida anual de PIB del 2% al 3% (ADB 2019a).

En Filipinas, por ejemplo, se estima que la congestión vial causa pérdidas económicas cercanas a \$54 millones por día o \$18.000 millones por año (datos de 2014) (McKinsey Global Institute 2018).

**Degradación ambiental, riesgos de desastres y cambio climático.** La urbanización no planificada y sin control de las ciudades ha causado una enorme contaminación y degradación ambiental; allí los niveles de contaminación de aire, agua y suelo presentan riesgos significativos en toda la región (ADB 2016a; FAO 2018; OMS 2016). Las ciudades son intensivas en consumo de energía y en ellas los niveles de consumo de tierra, agua, energía y otros

recursos son insosteniblemente altos. Dicha situación aumenta la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, a los graves problemas de salud, a la inseguridad alimentaria y a las enfermedades transmitidas por el agua y por el aire. Hasta la fecha, nueve de cada 10 personas en la región están expuestas a niveles de contaminación atmosférica que superan los que la Organización Mundial de la Salud considera seguros. En 2013, el costo de la contaminación del aire en los países de la región ascendió a cerca del 7,5% de su PIB (PNUMA 2019).

Los riesgos de desastres y el cambio climático están agravando las tensiones ambientales existentes. Asia y el Pacífico es la región más afectada por desastres en todo el mundo; allí ocurre más del 40% de las catástrofes y se encuentra el 84% del número total de personas damnificadas (ADB 2015a). La población urbana expuesta al aumento del nivel del mar y a las marejadas aumentó en más del doble en tan solo dos décadas entre 1990 y 2010 (Banco Mundial 2019a). Entre 1970 y 2010 se perdieron 1,7 millones de vidas debido a desastres extremos inducidos por el clima (ADB 2013).

**Segregación y desigualdad.** La región de Asia y el Pacífico ha logrado un progreso significativo en la reducción de la pobreza: 786 millones de personas han salido de ella y el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza ha disminuido del 55% al 21% entre 1990 y 2010 (ADB 2014). Sin embargo, el

## OPORTUNIDADES



**Las ciudades son el centro del crecimiento económico y la innovación.**

**EL 80%** del crecimiento económico de Asia en desarrollo proviene de sus áreas urbanas.

**1% DE AUMENTO**  
en la tasa de  
urbanización de Asia  
en desarrollo

**3%-5% DE  
AUMENTO**  
en el PIB per cápita



En el mundo hay **33 megaciudades** con una población de **10 millones** o más



**17 de estas se encuentran en Asia.**

Esta cifra ascenderá a **22** para el año 2030.



número de pobres urbanos relativos y absolutos aumentó en la región, y la desigualdad —medida a través del coeficiente de Gini— es particularmente pronunciada en las ciudades. La pobreza, las disparidades en el bienestar, los conflictos en las zonas urbanas y el acceso a los servicios urbanos siguen siendo temas clave (ADB 2017). Esta situación es aún más grave en el sector de la vivienda, donde se encontró que el costo de las unidades habitacionales en el 93% de 211 ciudades encuestadas en Asia y el Pacífico estaba muy por encima del alcance de sus residentes (ADB 2019a). La segregación socioespacial en las ciudades “globalizadoras” en los PMD ha exacerbado esa desigualdad. Por un lado, los residentes adinerados ocupan grandes áreas con bajas densidades y disfrutan de acceso exclusivo a servicios. En cambio, las poblaciones urbanas pobres se encuentran hacinadas en algunas de las áreas de más alta densidad del mundo y en

barrios marginales informales, o viven en asentamientos periurbanos cuya infraestructura y servicios urbanos son limitados, mientras que trabajan en empleos informales retirados y de baja remuneración (ADB 2014a).

**Deficiencias en la planificación tradicional centrada en sectores.** La planificación, implementación y gestión del acceso a la infraestructura y a los servicios urbanos requieren enfoques multisectoriales e integrados. El enfoque común de la región en torno a grandes planes maestros no demostró ser lo suficientemente flexible como para capturar la interconectividad urbana ni pudo capitalizar el nexo entre modos de transporte, usos del suelo, y mercados empresariales y laborales. De allí la asignación inadecuada de la mano de obra y la fragmentación espacial de los mercados, lo cual se tradujo en largos desplazamientos, altos costos del



**Dhaka, Bangladesh.** La rápida urbanización de Asia ha estado acompañada de una planificación deficiente y descoordinada del transporte y el uso del suelo, y de regulaciones inadecuadas (foto por Tarzan9280/iStock.com).

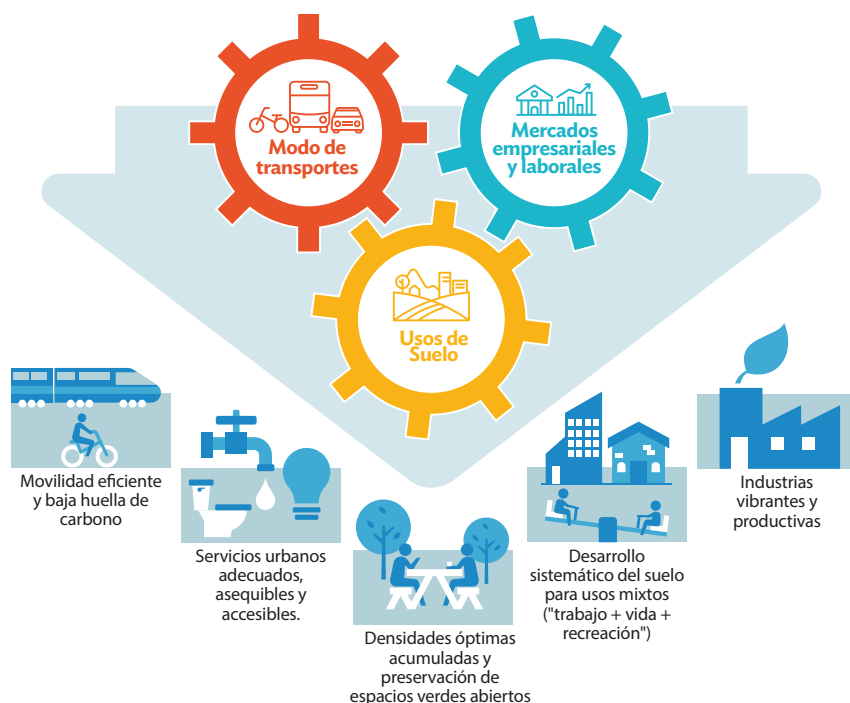
transporte, viviendas inasequibles y uso excesivo de los recursos naturales (ADB 2019a). Los enfoques adaptativos e intersectoriales para la planificación de la inversión deben reemplazar a los planes de un solo sector (“en silos”), excesivamente prescriptivos, puramente impulsados por el sector público e inflexibles (ADB 2016b). Esto se vuelve aún más relevante con la huella urbana de las ciudades en constante expansión, más allá de los límites administrativos. Una reforma de la gobernanza que agregue autoridades subnacionales de conurbaciones/aglomeraciones urbanas puede ayudar a eliminar el sesgo político hacia las ciudades primarias, aprovechar el potencial de las ciudades secundarias y permitir que exista coordinación institucional en el ámbito subnacional.

### Nexo entre modos de transporte, usos del suelo, y mercados empresariales y laborales

La urbanización en la región se encuentra altamente influenciada por la intrincada interrelación entre la

planificación del uso del suelo y del transporte, y los mercados empresariales y laborales. La planificación del transporte urbano incide significativamente en el uso del suelo y en el surgimiento de áreas urbanas expansivas, dado que los diferentes modos de transporte tienen distintas implicaciones espaciales y funcionales en el uso del suelo urbano. A menudo, estos impactos son difíciles de revertir dado el papel dominante de la infraestructura de transporte en el espacio urbano (ADB 2019b). Las áreas urbanas actúan como mercados laborales y de negocios que atraen personas y empresas, lo que a su vez favorece la sinergia entre recursos e innovación (Bertaud 2018). Por lo tanto, los desafíos de urbanización de la región pueden entenderse a través del nexo entre modos de transporte, usos del suelo, y mercados empresariales y laborales. Si se planifica de manera efectiva y prospectiva, este nexo puede contribuir a aprovechar las oportunidades de urbanización de la región, por ejemplo, en términos de dotación de infraestructura y servicios urbanos de calidad adecuada, asequibles, accesibles e inclusivos para todos los ciudadanos (Gráfico 3.5).

**Gráfico 3.5: Trayectorias dependientes e interrelaciones intrincadas entre áreas clave**



Fuentes: Autores

La urbanización en la región se encuentra altamente influenciada por la intrincada interrelación entre la planificación del uso del suelo y del transporte, y los mercados empresariales y laborales.

## CAMINO A SEGUIR

Mientras la huella urbana se siga expandiendo constantemente, las ciudades ofrecen una oportunidad para un desarrollo más centrado en las personas, bajo en carbono y resiliente al clima. Los líderes y gobiernos urbanos progresistas están abandonando los modelos tradicionales de desarrollo, caracterizados por la extracción extensiva de recursos, generación de desechos y contaminación (PNUMA 2011). Las administraciones municipales propenden por economías más verdes y por un desarrollo centrado en las personas que reconozca los beneficios económicos, ambientales y sociales del uso eficiente de los materiales, la protección y rehabilitación de los ecosistemas, la mitigación y adaptación al cambio climático, y los enfoques inclusivos para los cambios estructurales de industrias y mercados (New Climate Economy 2018). Si bien la trayectoria urbana de la región presenta desafíos considerables, los nuevos modelos y enfoques pueden promover un camino más sostenible.

La Estrategia de 2030 del ADB identifica “making cities more livable” (hacer que las ciudades sean más sostenibles) como una de sus siete prioridades operativas (ADB 2018a). Su documento complementario, el Plan de Prioridad Operacional para Ciudades Sostenibles 2019-2024, fija la dirección y el enfoque para que el ADB apoye a sus PMD en la construcción de ciudades sostenibles: (i) mejorando el acceso, calidad y confiabilidad de los servicios urbanos; (ii) fortaleciendo la planificación urbana y la sostenibilidad financiera; y (iii) mejorando los entornos urbanos, la resiliencia climática y la gestión de desastres. El plan también

ayuda a los PMD a desarrollar instituciones, políticas y entornos habilitadores (ADB 2019c).

### Las cinco estrategias (5Es) para ciudades sostenibles.

Las “ciudades sostenibles” ponen el bienestar de las personas y de la comunidad en el centro del desarrollo urbano y la toma de decisiones. Aunque las definiciones varían, en el núcleo de la transformación prevista para una ciudad hay una planificación integrada hacia la sostenibilidad que se conceptualiza a través de cinco temas transversales: las cinco estrategias (Gráfico 3.6).

El enfoque de ciudades sostenibles tiene cinco dimensiones llamadas “Las 5E para ciudades sostenibles”<sup>2</sup>: (i) competitividad económica (economic competitiveness), (ii) sostenibilidad ambiental y resiliencia (environmental sustainability and resilience), (iii) equidad e inclusión (equity and inclusiveness), (iv) elementos habilitadores (enablers) y (v) participación (engagement).

**Competitividad económica: las ciudades como mercados vibrantes.** Una ciudad competitiva crea mercados vibrantes y actúa como un imán para el talento, las habilidades y las inversiones, y además genera nuevas ideas, oportunidades económicas, empleos bien remunerados, y una economía y base impositiva productivas (ADB 2019c). Las economías urbanas de la región han crecido enormemente en las últimas décadas, pero su

2 Este manuscrito fue escrito originalmente en inglés, de ahí que se mencione la Estrategia de las 5E.



Gráfico 3.6: Las 5E para ciudades sostenibles



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo.

competitividad sigue a la saga. La mayoría de los PMD aspiran a figurar en las grandes ligas en cuanto a facilidad de hacer negocios, donde ya se encuentran Hong Kong, China, la República de Corea y Singapur (Banco Mundial 2019b). Después de haber figurado entre los 10 principales implementadores de mejoras del mundo durante 2017-2018, Afganistán, la República Popular de China e India son ejemplos de cómo los PMD están haciendo esfuerzos significativos para mejorar su eficiencia y calidad regulatoria. Con respecto a la “competitividad” en términos de instituciones, políticas y factores de productividad efectivos, la región de Asia y el Pacífico muestra un panorama igualmente variado: Hong Kong, China, Japón y Singapur aparecen en los 10 primeros lugares en el mundo, mientras que la mayoría de los demás PMD aspiran alcanzar esos niveles (Foro Económico Mundial 2018).

El ADB está apoyando a las ciudades de la región con herramientas e instrumentos de planificación económica, formación de capacidades e inversiones estratégicas que contribuyan a impulsar el desarrollo económico local. Para ello se enfoca especialmente en mejorar la infraestructura, la gestión urbana, la gobernanza y la conectividad interregional. Estos enfoques holísticos y estratégicos han mostrado los beneficios cruzados de las inversiones, como se ve

en las ciudades del corredor transfronterizo de la subregión del Gran Mekong, el Programa de Cooperación Económica Regional de Asia Central y el Corredor Económico de la Costa Este de India (Recuadro 3.1).

**Sostenibilidad ambiental y resiliencia: ciudades con garantía de futuro.** Una ciudad resiliente ayuda a las personas, comunidades, instituciones, empresas e industrias a sobrevivir, adaptarse y crecer en caso de producirse crisis y tensiones por desastres naturales, fallas de infraestructura y eventos socioeconómicos disruptivos (ADB 2015b). Las ciudades, particularmente aquellas ubicadas en zonas bajas a lo largo de las costas, son cada vez más vulnerables a los riesgos y desastres que conlleva el cambio climático.

Sin embargo, las ciudades pueden reducir significativamente las pérdidas y los daños causados por los desastres con pronósticos efectivos y sistemas de alerta temprana, planes de respuesta a emergencias y canales de comunicación, y mayores niveles de conciencia pública. Por ejemplo, el ADB ha incorporado los principios de resiliencia al cambio climático urbano en sus operaciones normales y ha brindado asistencia técnica a las ciudades a través del Fondo Fiduciario para la Resiliencia al Cambio Climático

### Recuadro 3.1: Primer corredor industrial costero de India: allanar el camino hacia la prosperidad interrelacionada

En India, el ADB se ha asociado con el gobierno nacional y los subnacionales para construir el primer corredor industrial costero del país. Esto hace parte del Corredor Económico de la Costa Este de 2.500 kilómetros de largo que eventualmente unirá la costa oriental de India con los otros países del Sur y el Sudeste Asiático. La sección del Corredor Industrial Visakhapatnam-Chennai, de 800 kilómetros, conecta cuatro centros económicos y nueve concentraciones industriales que cuentan con inversiones estratégicas en transporte, agua y energía. El programa también: (i) se centra en la participación de las mujeres en la fuerza laboral industrial; (ii) ofrece formación de competencias para 25.000 trabajadores, emprendedores y estudiantes; y (iii) cuenta con un plan de promoción dirigido a inversionistas. Cada uno de los cuatro nodos tiene un enfoque diferente que abarca desde productos farmacéuticos, textiles, petroquímicos y/o químicos y acero, hasta equipos de tecnología de la información y la comunicación, procesamiento de alimentos, papel, manufacturas eléctricas y turismo. Se espera que la producción industrial a lo largo del corredor se cuadruplique a unos \$64.000 millones por año durante los próximos 10 años; esto si se implementan las actividades de construcción de infraestructura, planificación y desarrollo de capacidades, así como las mejoras asociadas de políticas y gestión para así atraer las inversiones correspondientes.

Fuente: ADB. *India: Visakhapatnam-Chennai Industrial Corridor Development Program*. <https://www.adb.org/projects/48434-002/main>.



**La estación de tren de Samarcanda, Uzbekistán.** El corredor norte-sur que une a Europa a través de Asia Central con el Oriente Medio y Asia del Sur pasa por la ciudad de Samarcanda en Uzbekistán. El ADB contribuyó a la electrificación de 140 kilómetros de esta línea de ferrocarril, que anualmente transporta alrededor de 10 millones de toneladas de carga (Foto: Relisa Granovskaya para el ADB).

Urbano<sup>3</sup>. Además de las intervenciones estructurales típicas, en Asia y el Pacífico se han promovido soluciones fundamentadas en la naturaleza para ayudar a proteger, gestionar de manera sostenible y restaurar los ecosistemas (ADB 2016c). Un ejemplo de enfoques innovadores de gestión ambiental es el del piloto de “ciudades esponja” que realizó la RPC en Pingxiang, provincia de Jiangxi; este país es además líder mundial en pagos por servicios ecosistémicos, que ha sido uno de los componentes del trabajo de intercambio de conocimientos del ADB (ADB 2015d; Zhang et al. 2010).

### Equidad e inclusión: producir beneficios sociales a partir del crecimiento económico.

Una ciudad inclusiva se apoya en una visión estratégica compartida por actores interesados bien informados y comprometidos a través de la planificación participativa y la toma de decisiones. Su objetivo es crear un entorno seguro y sostenible con acceso asequible y equitativo a infraestructura, servicios, tecnología, finanzas y fuentes de sustento para todas las personas, especialmente las más desfavorecidas y vulnerables (ADB 2017a). Las ciudades en los PMD a menudo tienen que lidiar con desigualdades de edad, género, religión, habilidades físicas e ingresos. En entornos de vida inseguros en lugares vulnerables no existe la capacidad de hacer frente a los impactos ambientales, físicos y sociales del cambio climático, como tampoco a las olas de refugiados, desplazados internos y migrantes rurales.

Estas ciudades apoyan la inclusión y la equidad a través de la legislación, proporcionando incentivos mediante políticas y regulaciones, e introduciendo procesos de gobernanza inclusivos. Los proyectos de codiseño promueven enfoques que integran consultas significativas con actores interesados clave para hacer que las ciudades sean más inclusivas, así como para garantizar la disponibilidad, idoneidad y asequibilidad de vivienda, servicios básicos y otros servicios sociales (ADB 2010, ADB 2011, ADB 2014c). Los conceptos de diseño universal aplicados a los enfoques

de proyectos y planificación hacen que los servicios sean accesibles para mujeres, ancianos, niños y personas con capacidades diferentes (ADB 2018b).

### Elementos habilitadores: piezas fundamentales.

No se puede lograr que las ciudades sean más sostenibles si no se cuenta con instituciones, políticas y sistemas de gobernanza eficaces que creen un entorno propicio a través de una planificación integrada, gestión financiera sólida y tecnologías apropiadas. Las ciudades pueden crear un ambiente propicio a través de liderazgo y asociaciones que forjen sinergias entre los diferentes sectores y los diversos actores interesados. En lo fundamental, no se trata de hacer cosas distintas sino de hacerlas de manera diferente. El objetivo es permitir un cambio transformador en el desarrollo urbano, y maximizar el impacto y la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura. Se identificaron cuatro elementos habilitadores: (i) instituciones, políticas y gobernanza; (ii) planificación integrada; (iii) sostenibilidad financiera, y (iv) datos y tecnologías digitales.

**Instituciones, políticas y gobernanza.** Si bien la descentralización y la delegación permanentes han fortalecido a numerosos gobiernos locales en la región, muchas ciudades aún están negociando el poder y los recursos para gobernar según lo indican los mandatos de descentralización. Al mismo tiempo, las conurbaciones en rápida evolución requieren una estructura de gobernanza regional que promueva el desarrollo integrado a fin de generar un paisaje sinérgico de ciudades vibrantes. Las políticas urbanas nacionales y la gobernanza regional pueden llevarlas a convertirse en parte integral de un sistema interconectado más amplio.

Al concentrar muchas de sus inversiones urbanas en servicios de infraestructura básica de energía, agua, saneamiento y residuos, el ADB ha intensificado su enfoque dirigido a mejorar el desempeño de los servicios públicos en sus PMD (ADB 2017d). A través de mecanismos de aprendizaje entre pares, los expertos locales de diferentes países intercambian experiencias y soluciones para abordar problemas relacionados con la estructura y cobro de tarifas, la gestión de activos y la capacitación de personal (ADB 2019d). Las lecciones se comparten más ampliamente a través de iniciativas regionales de formación de capacidades y de recursos en línea de datos abiertos (ADB 2019e y 2019f).

3 El Fondo Fiduciario para la Resiliencia al Cambio Climático Urbano es un fondo de \$150 millones de donantes múltiples que además cuenta con contribuciones de los gobiernos del Reino Unido y Suiza, y de la Fundación Rockefeller. Entre los objetivos del programa figuran el despliegue de aproximadamente 25 proyectos de infraestructura y otras medidas de resiliencia para proteger a dos millones de personas pobres y vulnerables en las ciudades destinatarias para el año 2021. Se han priorizado las inversiones en Bangladesh, India, Indonesia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Filipinas y Vietnam.



**Planificación integrada.** La escala y la velocidad de la urbanización de la región requieren un paradigma de planificación “de avance acelerado”, bajo en carbono y resiliente al clima que permita a los diferentes actores interesados acomodar cambios dinámicos físico-ambientales, necesidades de infraestructura y usos competitivos del suelo, así como nuevas exigencias originadas en estilos de vida y servicios (Shi y Gossop 2012). Un enfoque de planificación que considere seriamente los entornos verdes y azules puede proteger ecosistemas valiosos y el patrimonio cultural, y mejorarlos para el beneficio de la gente (ADB 2015c).

Se están explorando diferentes modelos de crecimiento urbano para reducir las disparidades espaciales, optimizar las sinergias intersectoriales y contribuir a un desarrollo regional más equilibrado (Recuadro 3.2). Un enfoque de planificación basado en el modelo de conurbaciones aborda la limitación de recursos financieros y de capacidades institucionales de las ciudades individuales mediante: (i) colaboración interregional e intrarregional, (ii) economías de escala de mayor tamaño, (iii) efectos de aglomeración, (iv) mercados laborales integrados, y (v) mejor acceso a servicios distribuidos de manera más uniforme (ADB 2019g; CDIA 2019). Más allá de las principales conurbaciones, los PMD se están centrando en el desarrollo estratégico de corredores económicos y ciudades transfronterizas mediante la mejora de los vínculos

económicos y del acceso a servicios en zonas remotas de los PMD donde la pobreza es a menudo más pronunciada. La conexión de ciudades secundarias y más pequeñas con rutas de transporte estratégicas puede crear oportunidades para establecer vínculos entre las economías locales y las cadenas de suministro, los servicios logísticos y el turismo.

**Sostenibilidad financiera.** Las ciudades tienen problemas con la gestión de las finanzas locales y el acceso a diferentes fuentes de inversión para infraestructura. La necesidad continua de mejorar la preparación de proyectos de inversión más financiables se aborda mediante iniciativas específicas como la Cities Development Initiative for Asia (CDIA) —que cuenta con el apoyo de varios donantes— o el fondo Asia Pacific Project Preparation Facility (ADB 2019g; CDIA 2019). Ambas contribuyen a diseñar proyectos generadores de ingresos, reformar los sistemas fiscales, aumentar la efectividad de la recaudación, y atraer al sector privado y las finanzas verdes.

La financiación basada en la captura de las plusvalías urbanas es un mecanismo que resulta cada vez más atractivo para la región. El tránsito masivo rápido tiene el potencial de capturar la valorización del suelo y otros beneficios económicos a través de impuestos específicos y asociaciones público-privadas (APP). Sin embargo, estos

### Recuadro 3.2: Piloto de gobernanza megaurbana en conurbaciones

La República Popular de China (RPC) incluyó en su 13° Plan Quinquenal un total de 19 conurbaciones. Muchas de las ciudades son tan grandes como algunos países europeos y se conocen como regiones de megaaglomeración o regiones megaurbanas. En 2015, las 11 aglomeraciones urbanas más grandes de la RPC representaban un tercio de la población del país y dos tercios de su producción económica.

El principal desafío de las conurbaciones es la fragmentación: múltiples entidades administrativas, cada una con autoridad y presupuestos independientes, coexisten dentro de aquellas. La RPC está trabajando hacia la implementación de instituciones de gobernanza en el ámbito de la conurbación que tengan autoridad sobre los impuestos y el presupuesto, la planificación del uso del suelo, la infraestructura de transporte y otras agencias. La conurbación Beijing-Tianjin-Hebei ha estado cooperando formalmente desde 2014 con un equipo líder estructurado. Por su parte, la del Delta del río Yangtzé en torno a Shanghái se ha coordinado formalmente desde 1992 y estableció una oficina de colaboración regional en 2018. Sin embargo, todavía no ha logrado tener autoridad legal sobre la planificación y el presupuesto. En la RPC ya se han preparado planes para las 19 conurbaciones y se ha podido alcanzar la coordinación y la conectividad eficientes a través de iniciativas de infraestructura nacional como el ferrocarril de alta velocidad, el cual conecta los principales centros dentro de aquellas. El ADB ha venido apoyando varios de estos programas, en la RPC, entre ellos los de la conurbación Beijing-Tianjin-Hebei y el Cinturón Económico del Río Yangtzé.

Fuentes: ADB. *República Popular de China: Beijing-Tianjin-Hebei Air Quality Improvement—Hebei Policy Reforms Program*. <https://www.adb.org/projects/49232-001/main>; y ADB *República Popular de China: Preparing Yangtze River Economic Belt Projects*. <https://www.adb.org/projects/50343-001/main>.



**Río Yangtzé en Nanjing, República Popular de China.** El ADB está apoyando al gobierno en su empeño por lograr un crecimiento inclusivo y sostenible a lo largo del Cinturón Económico del Río Yangtzé, un área que abarca nueve provincias y dos municipios que flanquean el río más largo del país (foto por gyn9038/iStock).

instrumentos requieren marcos jurídicos y regulatorios sólidos para que el desarrollo y la valoración del suelo funcionen de manera efectiva (ADB 2019b).

Las APP siguen siendo importantes cuando se trata de cerrar la brecha masiva de inversión en infraestructura en la región (ADB 2017c). Las modalidades contractuales innovadoras —como la operación y el mantenimiento de largo plazo integrados en los contratos de construcción, así como los contratos de diseño, financiación, construcción y mantenimiento en lugar de los más tradicionales de construcción, operación y transferencia— atraerán al sector privado hacia el desarrollo y rehabilitación de los servicios públicos y la infraestructura. El ADB, por ejemplo, está brindando soporte técnico, líneas de crédito especializadas e instrumentos de gestión de riesgos financieros al sector privado para involucrarlo en la financiación de inversiones en infraestructura (ADB 2017b).

El financiamiento climático y el financiamiento verde están desempeñando un papel cada vez más protagonista que las ciudades pueden apalancar para hacer inversiones en infraestructura resiliente y con bajas emisiones

de carbono (ADB 2017b). Los PMD están desarrollando de manera creciente sus capacidades para asimilar plenamente el panorama financiero global, así como para reformar las instituciones y las prácticas de gobernanza con el fin de cumplir con los criterios de elegibilidad de los fondos climáticos y verdes, y apalancar las inversiones en infraestructura verde.

**Datos y tecnologías digitales.** Estos pueden ayudar a las ciudades a gestionar el crecimiento de manera más efectiva, y a adaptar su infraestructura y servicios al cambio climático tomando decisiones más científicas y basadas en evidencia. Sin embargo, persiste el desafío de la calidad, disponibilidad y accesibilidad de los datos en los PMD.

Además, el uso de tecnologías digitales inteligentes requiere el desarrollo no solo de capacidad técnica en las ciudades, sino también de sus recursos humanos, gobernanza y capacidades organizacionales. Las opciones más inteligentes pueden no ser las más intensivas en tecnología, sino las más inclusivas, económicas y ambientalmente sostenibles. Las ciudades están siguiendo diferentes caminos para poder tomar decisiones mejor informadas en

la planificación urbana; para ello están aprendiendo de los pioneros en tecnología digital y colaborando con sus aliados públicos, privados y académicos en la región.

Una de las áreas clave tiene que ver con los sistemas de información geográfica que se usan en la gestión de recursos naturales, la planificación de la resiliencia climática y las evaluaciones de proyectos de infraestructura.

El Explorador de Análisis de Datos Espaciales del ADB (SPADE) es una plataforma de código abierto en la web que combina información climática con conjuntos de datos socioeconómicos, de infraestructura y de uso del suelo para informar la preparación, planificación, implementación y monitoreo de proyectos de inversión (ADB 2019h). Las ciudades están recibiendo apoyo para el desarrollo de planes y proyectos de ciudades inteligentes con perspectiva de género e inclusivas. Esto aumenta aún más sus capacidades técnicas y organizacionales para que puedan beneficiarse de las tecnologías y soluciones digitales. Así se hizo, por ejemplo, con el piloto para la modernización del sistema de gestión del suelo en Fiji, el cual utilizó un sistema basado en cadenas de bloques (*blockchain*).

### Participación: cocreación en un contexto dinámico.

Las asociaciones de largo plazo con los gobiernos nacionales y subnacionales son importantes. Las alianzas de 20 años o más con las mismas agencias locales son cada vez más comunes a medida que los programas de desarrollo urbano avanzan hacia su tercera y cuarta fase de inversión. Esta relación de largo plazo permite que los cambios institucionales y las reformas de gobernanza evolucionen.

El desarrollo urbano también puede aprovechar a los ciudadanos, grupos comunitarios y corporaciones. Por ejemplo, los planes integrados de ciudad deben incluir mecanismos para involucrar a diferentes grupos de actores interesados y coordinar asociaciones para fomentar el intercambio de conocimientos y habilidades. Por ejemplo, la iniciativa del ADB “Jóvenes por Asia” el Banco ha adoptado desde 2015 un enfoque estratégico que apunta a integrar las ideas de los jóvenes en todas las fases del ciclo de proyectos del ADB; esto se ha fomentado en ocho proyectos en ocho PMD (ADB 2019i). La función de los promotores locales como agentes de cambio es clara en la experiencia de realizar pilotos con enfoques innovadores para construir ciudades sostenibles.

## MENSAJES CLAVE

**Actuar ahora y colectivamente.** A medida que la región continúa su proceso de urbanización acelerada, la ventana de oportunidad para la acción proactiva y oportuna se está cerrando rápidamente. Los antiguos patrones de desarrollo intensivos en uso de suelo y de recursos, y socialmente desiguales, deben transformarse con urgencia. Los esfuerzos deberán dirigirse a acercar a los gobiernos, el sector privado, los ciudadanos y los grupos comunitarios. Las ciudades de la región tienen un gran potencial para avanzar hacia una economía verde mediante la promoción de estilos de vida bajos en carbono y un desarrollo centrado en la gente.

**Implementar correctamente el nexo entre modos de transporte, usos del suelo, y mercados empresariales y laborales desde un primer intento.** Con los patrones de urbanización ya en marcha, se necesita un enfoque holístico para forjar este nexo en ciudades y ciudades-región urbanas, de modo que se las pueda dotar de infraestructura y servicios accesibles, inclusivos y a precios razonables para todos.

**Incorporar las agendas globales a los planes de acción a nivel de las ciudades.** Las agendas y políticas globales y nacionales para el desarrollo sostenible y el cambio climático deben ser traducidas e implementadas a nivel regional, municipal y comunitario.

**Desarrollar sistemas apropiados de gobernanza urbana.** Las políticas nacionales deberían reconocer los patrones de urbanización regional (como los corredores económicos y las conurbaciones), y desarrollar estructuras y sistemas de gobernanza apropiados para que las ciudades sean vibrantes y sostenibles.

**Cerrar la brecha de inversión en infraestructura con financiamiento apalancado.** Propender por políticas, reformas regulatorias y asociaciones que generen confianza en el sector privado y mejoren la capacidad de los gobiernos de acceder a fondos verdes y climáticos en aras de liberar más financiación para cerrar la brecha de infraestructura.

Aprovechando las oportunidades que presentan la urbanización, así como los beneficios cruzados que ofrecen las 5E para ciudades sostenibles, Asia y el Pacífico promete un futuro urbano más verde, competitivo, inclusivo y resiliente.



## REFERENCIAS

- Banco Asiático de Desarrollo (ADB) India: *Visakhapatnam-Chennai Industrial Corridor Development Program*. <https://www.adb.org/projects/48434-002/main>.
- , *República Popular de China: Beijing-Tianjin-Hebei Air Quality Improvement-Hebei Policy Reforms Program*. <https://www.adb.org/projects/49232-001/main>
- , *República Popular de China: Preparing Yangtze River Economic Belt Projects*. <https://www.adb.org/projects/50343-001/main>.
- , 2008. *Managing Asian Cities*. Manila.
- , 2010. *Filipinas: Social Protection Support Project*. Proyecto 43407. <https://www.adb.org/projects/43407-013/main>.
- , 2011. *Indonesia: Urban Sanitation and Rural Infrastructure Support to PNPM Mandiri Project*. Proyecto 43255. <https://www.adb.org/projects/43255-013/main>.
- , 2013. *Investing in Resilience: Ensuring a Disaster-Resistant Future*. Manila.
- , 2014a. *Inequality in Asia and the Pacific. Trends, Drivers, and Policy Implications*. Londres y Nueva York: Routledge; Manila: ADB.
- , 2014b. *Urban Poverty in Asia*. Manila.
- , 2014c. *República Kirguiza: Vocational Education and Skills Development Project*. <https://www.adb.org/projects/38298-023/main>
- , 2015a. *Climate Change Resilience in Asia's Cities. Infografía: 6 de mayo*. <https://www.adb.org/news/infographics/climate-change-resilience-asias-cities>
- , 2015b. *Green City Development Tool Kit*. Manila.
- , 2015c. *Investing in Natural Capital for a Sustainable Future in the Greater Mekong Subregion*. Manila.
- , 2015d. *República Popular de China: Jiangxi Pingxiang Integrated Rural-Urban Infrastructure Development*. Proyecto 47030. Manila. <https://www.adb.org/projects/47030-002/main>.
- , 2016a. *Asian Water Development Outlook 2016: Strengthening Water Security in Asia and the Pacific*. Manila.
- , 2016b. *GrEEEn Solutions for Livable Cities*. Manila.
- , 2016c. *Nature-Based Solutions for Building Resilience in Towns and Cities: Case Studies from the Greater Mekong Subregion*. Manila.
- , 2017a. *Enabling Inclusive Cities: Tool Kit for Inclusive Urban Development*. Manila.
- , 2017b. *Catalyzing Green Finance: A Concept for Leveraging Blended Finance for Green Development*. Manila.
- , 2017c. *Meeting Asia's Infrastructure Needs*. Manila.
- , 2017d. *The Dhaka Water Services Turnaround. How Dhaka Is Connecting Slums, Saving Water, Raising Revenues, and Becoming One of South Asia's Best Public Water Utilities*. Manila.
- , 2018a. *Strategy 2030. Achieving a Prosperous, Inclusive, Resilient, and Sustainable Asia and the Pacific*. Manila.
- , 2018b. *PRC Needs Rethink in Elderly Care Subsidies. Comunicado de Prensa*. 6 de septiembre.
- , 2019a. *Fostering Growth and Inclusion in Asia's Cities. Asian Development Outlook 2019 Update*. Manila.
- , 2019b. *Sustaining Transit Investment in Asia's Cities: A Beneficiary-Funding and Land Value Capture Perspective*. Manila.
- , 2019c. *Strategy 2030 Operational Plans. Operational Priority 4: Making Cities More Livable, 2019-2024*. Manila.
- , 2019d. *Water Operators Partnerships*. <https://www.adb.org/sectors/water/financing-program/water-operators-partnerships>.

- . 2019e. *Development Asia*. <https://development.asia/>.
- . 2019f *ADB Data Library*. <https://data.adb.org/>.
- . 2019g. *Asia Pacific Project Preparation Facility*. <https://www.adb.org/site/funds/funds/asia-pacific-project-preparation-facility>.
- . 2019h. *SPADE*. <https://adb-spade.org/>.
- . 2019i *ADB Youth for Asia*. <http://www.youthforasia.com/>.
- Banco Mundial. 2019a. *Indicadores de Desarrollo Mundial*. Washington, DC. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- . 2019b. *Doing Business 2019*. Washington, DC.
- Bertaud, A. 2018. *Order Without Design: How Markets Shape Cities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cities Development Initiative for Asia (CDIA). 2019. <http://cdia.asia/>.
- Foro Económico Mundial. 2018. *The Global Competitiveness Report 2018*. Ginebra.
- Groff, S. y S. Rau. 2019. *China's City Clusters: Pioneering Future Mega-Urban Governance*. *American Affairs*. III (2). pp. 134-150.
- Kanbur, R., C. Rhee, y J. Zhuang, eds. 2014. *Inequality in Asia and the Pacific. Trends, Drivers, and Policy Implications*. Londres y Nueva York: Routledge; Manila: ADB.
- McKinsey Global Institute. 2018. *Smart Cities in Southeast Asia*. Documento de discusión. Julio. Singapur.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2019. *World Population Prospects 2019: Highlights*. Nueva York.
- . 2018a. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. <https://population.un.org/wup/>.
- . 2018b. *The World's Cities in 2018. Data Booklet*. Nueva York.
- New Climate Economy. 2018. *Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times*. Washington, DC.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2018. *Soil Pollution: A Hidden Reality*. Roma.
- ONU-Hábitat, Universidad de Nueva York (NYU) y Lincoln Institute of Land Policy. 2019. *Atlas of Urban Expansion*. <http://www.atlasofurbanexpansion.org/>.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2016. *Ambient Air Pollution: A Global Assessment of Exposure and Burden of Disease*. Ginebra.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). 2015. *Global Urban Indicators Database*. Nairobi.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2011. *Decoupling: Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*. <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/9816>.
- . 2019. *Air Pollution in Asia and the Pacific: Science-Based Solutions*. Nairobi.
- Sharma, M. y M. Alipalo. 2017. *The Dhaka Water Services Turnaround. How Dhaka Is Connecting Slums, Saving Water, Raising Revenues, and Becoming One of South Asia's Best Public Water Utilities*. Manila: ADB.
- Shi, N. y C. Gossop, eds. 2012. *Fast Forward: City Planning in a Hyper Dynamic Age*. *ISOCARP Review* 08. La Haya: Sociedad Internacional de Urbanistas y Planificadores Regionales (ISOCARP).
- Zhang, Q. et al, eds. 2010. *Payments for Ecological Services and Eco-Compensation. Practices and Innovations in the People's Republic of China*. Manila: ADB y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, República Popular de China.

# CAPÍTULO 4

## EUROPA EMERGENTE, ASIA CENTRAL Y EL MEDITERRÁNEO MERIDIONAL Y ORIENTAL

Las ciudades y economías donde opera el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD por sus siglas en inglés) son las de Europa Central, Europa Oriental y Sudeste de Europa, Asia Central, Rusia, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía (Cuadro 4.1). La demografía difiere significativamente entre estas regiones. Si bien las poblaciones de los países del Mediterráneo Meridional y Oriental, Asia Central y Turquía son jóvenes y continúan creciendo, las de Europa Emergente están envejeciendo y decreciendo.

No obstante las diferencias demográficas, resalta un hilo común y es que las poblaciones se están concentrando cada vez más en las ciudades más grandes de todas las regiones del EBRD. La digitalización, así como los importantes avances en el transporte y las telecomunicaciones han ido redefiniendo la geografía de la producción y la composición de las competencias exigidas por los mercados laborales. A raíz de este rápido cambio tecnológico, la importancia económica de las grandes ciudades está aumentando incluso más rápidamente que la proporción de su población en las regiones. Por el contrario, en las ciudades más pequeñas –particularmente las que se encuentran alejadas de otras aglomeraciones urbanas– a menudo se registra una disminución de la población.







**Chisinau, Moldavia.** Las ciudades de las antiguas economías centralmente planificadas aún deben lidiar con los legados de las políticas de urbanización pasadas, incluyendo la necesidad de mantener y sostener el valor del stock de viviendas producidas en forma masiva (foto cortesía del EBRD).

Las políticas, en particular las relativas a infraestructura y servicios públicos, deben adaptarse a las prioridades específicas de las zonas urbanas y rurales, y alinearse con las necesidades de ciudades de diferentes tamaños. Donde el crecimiento es acelerado, la planificación urbana cuidadosa y la inversión en transporte público, agua y tratamiento de residuos pueden ayudar a aliviar las presiones de la creciente densidad de población, promover el acceso a servicios esenciales, y generar oportunidades económicas que favorezcan a todos los residentes urbanos y aprovechen los beneficios de productividad que puede proporcionar la aglomeración.

En las ciudades donde la población está decreciendo, las políticas deberían centrarse en mitigar los efectos negativos de la disminución de la densidad de población (localizada) y en ayudar a coordinar las inversiones entre actores públicos y privados. Más aún, las políticas de desarrollo urbano deben tener un horizonte de largo plazo, ya que las opciones de política pública e inversiones actuales moldearán las ciudades, su huella climática y la calidad de vida de sus habitantes para las generaciones venideras. Desmontar una planificación urbana deficiente resulta mucho más costoso que hacerlo bien desde el comienzo.

Las instituciones financieras de desarrollo como el EBRD pueden apoyar a las autoridades y a los actores del sector privado en las regiones del EBRD complementando las

inversiones con asistencia técnica a la medida. Estos enfoques pueden fortalecer la capacidad de municipios y empresas municipales para seleccionar, diseñar e implementar proyectos que puedan aprovechar las últimas tecnologías para mejorar la prestación de servicios municipales.

#### Cuadro 4.1: Economías en las regiones del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

Subregión	Economías de las regiones del EBRD
Asia Central	Kazajistán, Mongolia, República Kirguisa, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán
Europa Central y Estados Bálticos	Croacia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Eslovaca
Europa del Este y el Cáucaso	Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, Ucrania
Sudeste de Europa	Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Grecia, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro, Rumania y Serbia
Mediterráneo Meridional y Oriental	Cisjordania y Gaza, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos y Túnez
Otros	Rusia y Turquía

Fuente: Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD)

### PATRONES DE URBANIZACIÓN DIVERGENTES

#### Crecimiento lento o negativo de la población urbana

Europa Central, Estados Bálticos, Sudeste y Este de Europa, y el Cáucaso



#### Crecimiento acelerado de la población urbana

Asia Central, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía



Las grandes ciudades están creciendo, mientras que las más pequeñas se están reduciendo.



de las ciudades en algunos países del Este y Sudeste de Europa se están reduciendo.





# URBANIZACIÓN EN LA REGIÓN

## Patrones de urbanización divergentes

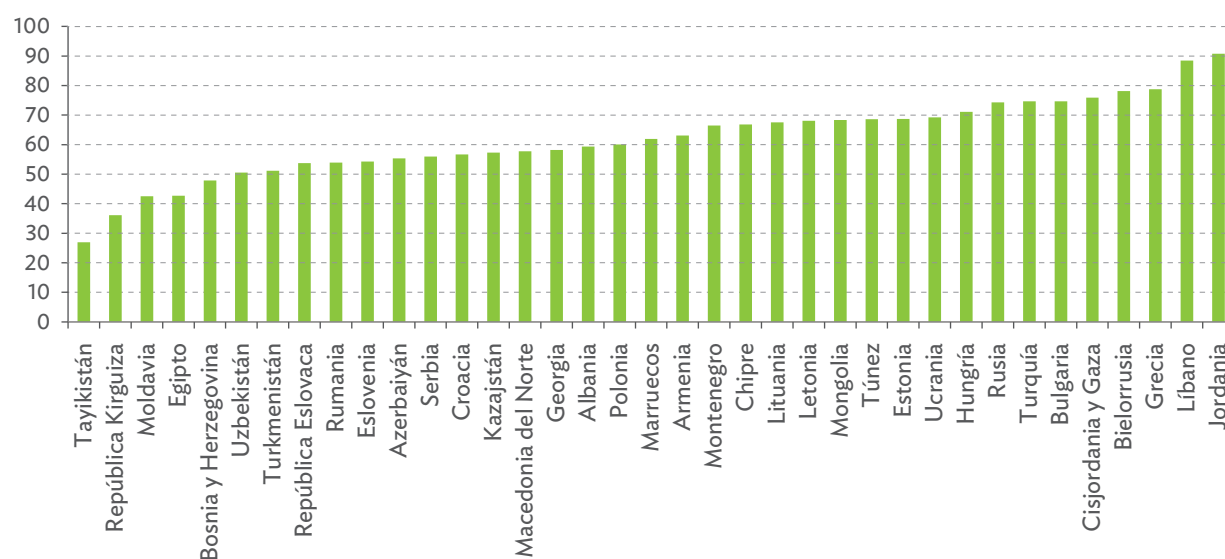
**La urbanización está aumentando en general, pero las tasas varían según las regiones del EBRD.**

En los últimos 25 años, las regiones del EBRD han registrado un proceso constante de urbanización. El número de personas que viven en zonas escasamente pobladas ha disminuido en términos absolutos y también como porcentaje de la población total. Al igual que en otros lugares, la urbanización en las regiones del EBRD generalmente aumenta con el nivel de desarrollo. El porcentaje de población urbana varía enormemente, desde un 27% del total en Tayikistán —muy por debajo del promedio del 44% para África— hasta más del 90% en Jordania, muy por encima del promedio del 68% para América Latina y el Caribe (Gráfico 4.1)<sup>1</sup>.

**Los patrones de urbanización reflejan tendencias demográficas variadas.**

En esta región, las transformaciones demográficas se encuentran en diferentes etapas: en un extremo está Europa Emergente, mientras que en el otro se encuentran Asia Central, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía. Tal y como se documenta en el Informe de Transición del EBRD de 2018-2019, Asia Central, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía se hallan actualmente en una etapa temprana de su transición demográfica, donde las poblaciones jóvenes son numerosas y siguen aumentando (EBRD 2018). En cambio, en Europa Emergente las poblaciones están envejeciendo aproximadamente al mismo ritmo que las de las economías europeas avanzadas. Esto se da como resultado de unas tasas de natalidad moderadas y de mejoras continuas en la expectativa de vida al nacer, una situación que a menudo se encuentra exacerbada por la emigración. Allí la transformación demográfica se encuentra mucho más avanzada que en Asia Emergente, América Latina, Oriente Medio o África.

**Gráfico 4.1: Proporción de población urbana vs. población total, 2017 (%)**



Fuente: Cálculos de los autores con base en el Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial: Población Urbana como % de la Población Total. <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>.

<sup>1</sup> Las áreas urbanas por lo general se definen como asentamientos con poblaciones de más de 5.000 habitantes, aunque las definiciones estadísticas nacionales varían. Otros criterios comprenderían la densidad de población, el tipo de actividad económica, las características físicas, el nivel de infraestructura o una combinación de estos y otros factores (Deuskar 2015). Las cifras se calcularon con base en promedios simples en los países beneficiarios del Banco Africano de Desarrollo y/o Fondo Africano de Desarrollo en África, y los miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina y el Caribe.



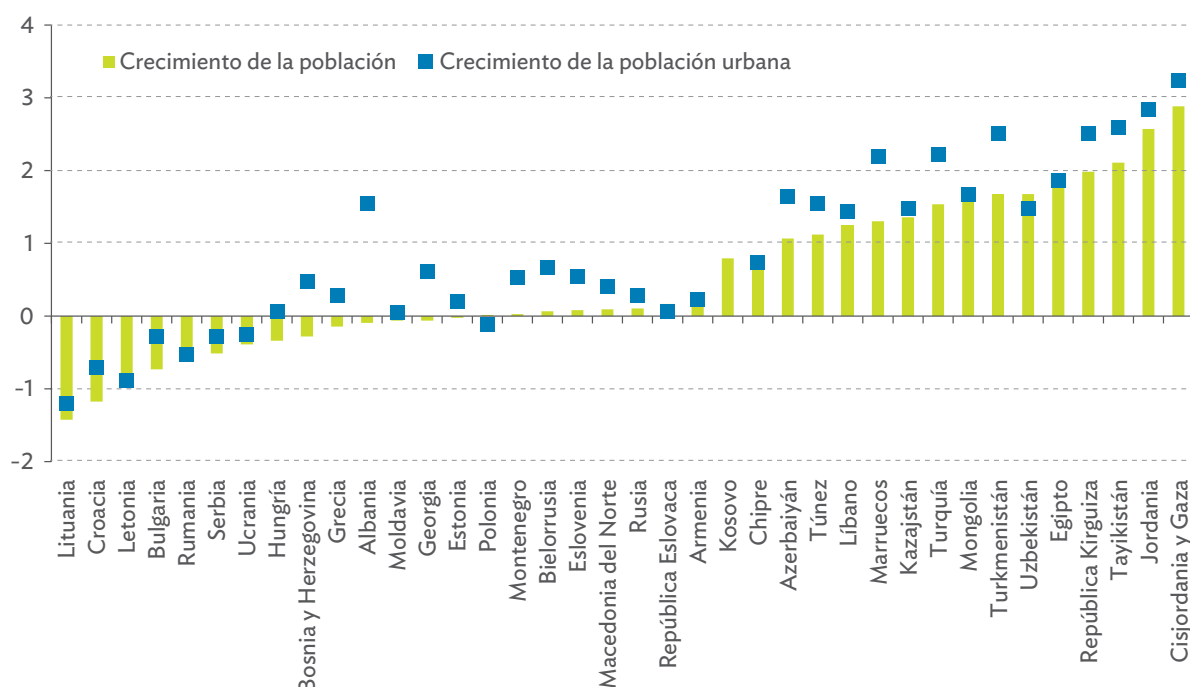
Por lo tanto, en Europa Central, los Estados Bálticos, el Sudeste y Este de Europa, y en el Cáucaso el crecimiento de la población urbana es muy lento o incluso negativo, lo cual contrasta marcadamente con los patrones observados en la mayoría de las demás economías emergentes. En cambio, las poblaciones urbanas en Asia Central, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía están creciendo rápidamente. Allí se observan altas tasas de crecimiento de la población, por ejemplo, en Túnez, El Cairo, partes de Marruecos, el valle y delta del Nilo, y en porciones significativas de Jordania, Líbano, y Cisjordania y Gaza (Gráfico 4.2).

**Aunque en algunos países las poblaciones se están reduciendo, su concentración va en aumento.** Las tendencias demográficas también se reflejan en los cambios en la densidad de población experimentados por un residente representativo, lo

cual se conoce como “densidad de población localizada” promedio. Este indicador captura la densidad en las inmediaciones de un individuo, en lugar de la densidad promedio en todo el país. La densidad de población localizada observa el número de personas que residen en un radio de cinco kilómetros (km) desde un punto dado, utilizando información sobre las poblaciones en una cuadrícula de 1 km por 1 km <sup>2</sup>.

Es así como esta métrica proporciona una mejor idea del cambio en el entorno inmediato de una persona versus una densidad promedio. Por ejemplo, si todos los residentes en un área de 10 km por 10 km estuvieran obligados a mudarse a un área de tan solo 1 km por 1 km, su vida se vería significativamente afectada, a pesar de que la densidad de población general del área original de 100 kilómetros cuadrados (km <sup>2</sup>) permanece igual. Es probable que esto aumente la congestión

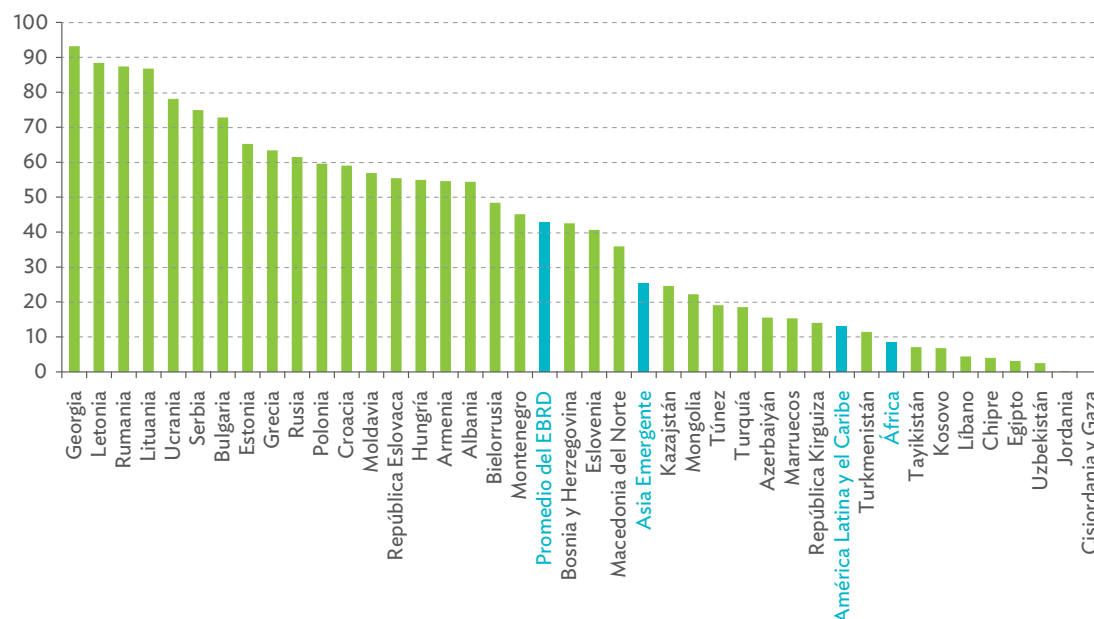
**Gráfico 4.2: Crecimiento de la población y crecimiento de la población urbana, 2017 (%)**



Fuente: Cálculos de los autores con base en el Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial: Crecimiento de Población y Crecimiento de Población Urbana. <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>.

2 Esta medida asigna ponderaciones progresivamente menores a las personas que residen más lejos.

**Gráfico 4.3: Proporción de población que habita en áreas cuya densidad localizada está disminuyendo, 2000-2014 (%)**



EBRD = Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

Fuentes: Comisión Europea (Centro Común de Investigación) y Universidad de Columbia (Centro de Red Internacional de Información de Ciencias de la Tierra). 2015. Cuadrícula de población de GHS, derivada de GPW4, multitemporal (1975, 1990, 2000, 2015); y EBRD. 2018. *Work in Transition*. Informe de Transición 2018-2019. Londres.

y la contaminación, aunque igualmente podría aumentar los beneficios de la aglomeración y facilitar el acceso a posibles empleadores y proveedores de servicios.

Asimismo, el impacto económico de las personas que se mudan variará dependiendo de si se trasladan a un nuevo barrio localizado a 1 km o a un área que está a 60 km, incluso si ambos se encuentran en una región administrativa diferente (EBRD 2018). Las densidades de población localizadas se pueden promediar en un país; tales promedios se denominan “densidades localizadas promedio”. Albania constituye un ejemplo de un país donde se produjo un aumento sustancial en la densidad localizada promedio, concentrada alrededor de la ciudad capital de Tirana, al tiempo que se registró una disminución moderada en su población total (EBRD 2018).

La mayoría de las personas en Europa Emergente vive en áreas cuya densidad de población localizada está disminuyendo. Los Estados Bálticos registraron reducciones especialmente pronunciadas en los últimos años. Cabe señalar que, en estos países, y en partes del Sudeste de Europa, más de las tres cuartas partes de la

población habita en áreas cuya densidad de población localizada está disminuyendo (Gráfico 4.3). En consecuencia, los residentes individuales tienen menos acceso a posibles empleadores y clientes en sus inmediaciones. Si los niveles de productividad en esas áreas decaen junto con la densidad de población, los riesgos de despoblación se autorrefuerzan. Más de las tres cuartas partes de la población en las regiones del EBRD todavía viven a una hora de distancia de una gran ciudad, lo que representa una proporción superior a la de África, Asia Emergente o América Latina y el Caribe (Weiss et al. 2015). Sin embargo, sus inmediaciones están cada vez menos pobladas.

El panorama es diferente en Asia Central, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía, donde la densidad de población localizada está aumentando constantemente. En estas economías, la densidad de población localizada en áreas geográficas ha exhibido incrementos constantes, lo cual refleja su rápido crecimiento demográfico. Sin embargo, incluso en estas economías, algunas personas viven en áreas cuya densidad de población localizada está disminuyendo,



**Ulaanbaatar, Mongolia.** Grandes cantidades de personas se han mudado a la capital de Mongolia, aumentando continuamente su densidad de población (Foto: cortesía del EBRD).

dado que la gente se muda a ciudades más grandes en busca de oportunidades económicas (EBRD 2018). En Turquía, por ejemplo, el crecimiento de la población se ha concentrado en las capitales provinciales y en sus alrededores, al tiempo que se ha registrado una disminución generalizada en el número de personas que viven en pequeños pueblos en áreas más remotas. En Mongolia, un gran número de personas se ha mudado a la ciudad capital, Ulaanbaatar. Varias economías en Asia emergente y África muestran patrones similares de concentración de población, mientras que, en otras economías emergentes, especialmente en América Latina, las poblaciones se encuentran actualmente menos concentradas.

### Los destinos de las pequeñas y grandes ciudades

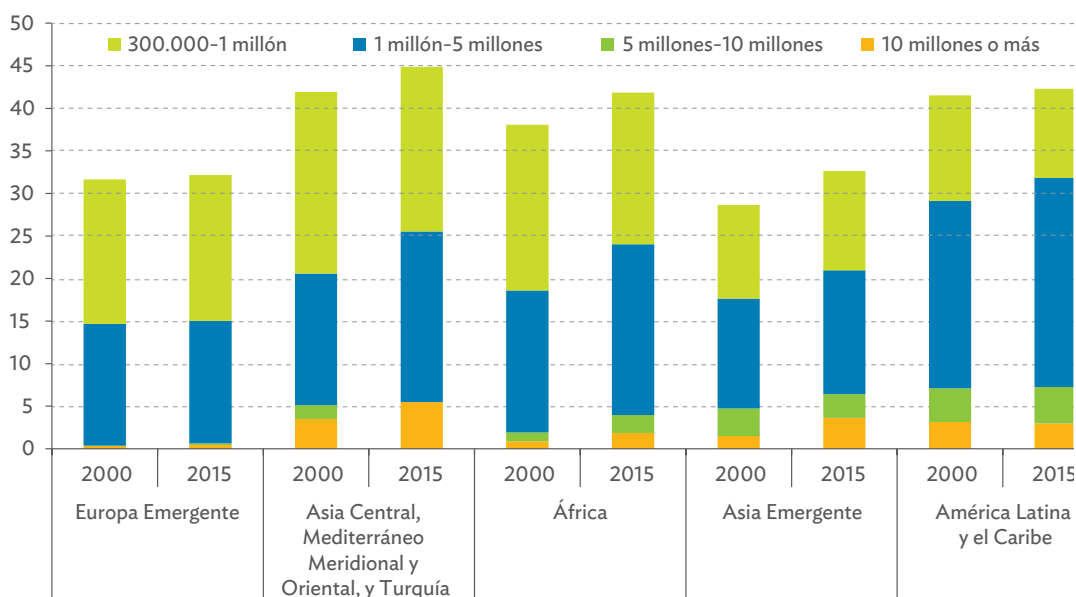
**Históricamente, las ciudades secundarias en Europa Emergente han desempeñado un papel importante.** Hasta el momento, las poblaciones en las regiones del EBRD se han concentrado menos en las grandes aglomeraciones urbanas, comparadas con las de muchas otras economías emergentes.

Las ciudades más grandes de cada país en las regiones del EBRD representan una proporción mucho menor de la población urbana total que las ciudades más grandes de América Latina (en niveles avanzados de urbanización) o África (en niveles bajos de urbanización). Históricamente, las ciudades secundarias han cumplido un papel relativamente más importante en las regiones del EBRD, en particular en aquellos países donde antiguamente predominaban las economías centralmente planificadas; estos, bajo dicha modalidad, exhibieron típicamente tasas elevadas de urbanización en relación con su nivel de desarrollo, aunque con patrones de asentamiento más dispersos (Gráfico 4.4)

Los años de transición de la década de 1990 se caracterizaron por una rápida disminución de la participación de la manufactura en el valor agregado total, mientras que la de los servicios aumentó. Estas transformaciones estructurales, junto con una reestructuración económica de mercado, también requirieron cambios en las economías de las ciudades.

Las ciudades capitales y los grandes centros urbanos se encontraron en una posición privilegiada, con lo cual



**Gráfico 4.4: Proporción de población urbana por tamaño de ciudad (%)**

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. 2018. Porcentaje de Población Urbana en Ciudades Clasificadas por Tamaño, Clase de Asentamiento Urbano, Región, Subregión y País, 1950-2035. <https://population.un.org/wup/Download/>.

atrajeron inversiones hacia la banca, el comercio minorista y las tecnologías de la información, lo que a su vez les permitió mantener mercados laborales más estables. En algunas ciudades secundarias, las industrias manufactureras tradicionales también dieron paso a economías urbanas orientadas a los servicios y aumentaron su atractivo económico. En Serbia, por ejemplo, Novi Sad logró diversificarse, pasando de la industria a los servicios, con lo cual se convirtió en un importante centro financiero y de tecnología de la información; allí son las pequeñas y medianas empresas las que predominan en el desarrollo económico.

Sin embargo, la mayoría de las ciudades secundarias se quedaron rezagadas. Los centros de empleo altamente concentrados resultaron fuertemente afectados por el cierre de empresas de propiedad estatal o social. Muchas de las ciudades más pequeñas, así como aquellas que dependían de un solo empleador o industria dominante, se convirtieron en focos de alto desempleo y pobreza. Por ejemplo Tatabánya, en Hungría, sufrió una reducción pronunciada en el empleo (industrial), emigración acelerada y una caída de los precios inmobiliarios a pesar de su proximidad con la capital

y de sus buenas conexiones de transporte. Ciudades como Split, en la costa croata, resultaron afectadas por la disminución de la construcción naval, aunque el turismo brindó una compensación económica. Si bien la inversión extranjera directa y la fabricación de automóviles beneficiaron a ciudades secundarias en toda Europa Emergente, estas inversiones a menudo se ubicaron en ciudades ya en crecimiento o en áreas que solían dedicarse a esa misma actividad (por ejemplo, Győr y Kecskemét en Hungría, Kragujevac en Serbia, y Bratislava y Trnava en Eslovaquia).

**Hoy en día, las poblaciones de las regiones del EBRD se concentran cada vez más en las ciudades más grandes.** En los últimos 25 años se ha notado un alto crecimiento de la población en áreas metropolitanas principales como Estambul y Moscú. Las grandes ciudades —aquellas con más de 500.000 habitantes— también continúan creciendo. Entre 2000 y 2014, cerca de tres cuartas partes de sus habitantes experimentaron aumentos significativos en la densidad de población localizada (EBRD 2018). En cambio, las ciudades con menos de 300.000 habitantes (que albergan entre un tercio y tres cuartos de

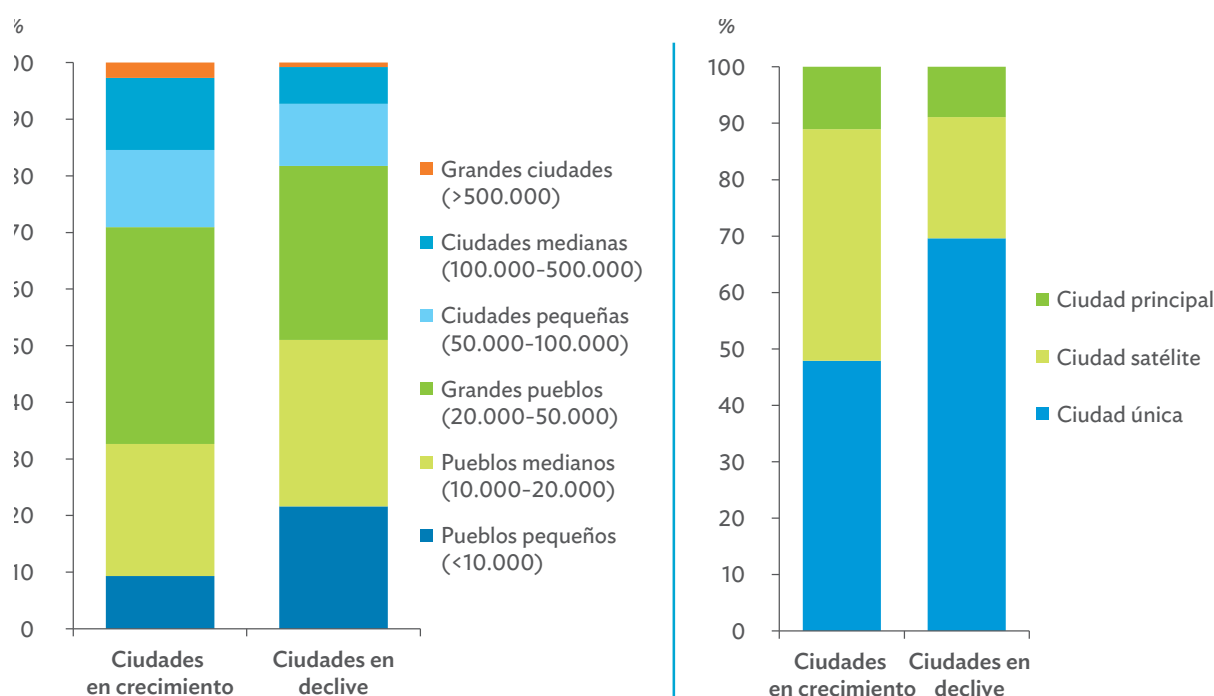
las poblaciones de los países) dieron cuenta de la disminución de su participación en el total de la población de las regiones del EBRD. Es probable que las ciudades más pequeñas, especialmente si no hacen parte de una aglomeración urbana más grande (o están cerca de ella), pierdan población (Gráfico 4.5).

**Las ciudades que forman parte de aglomeraciones más grandes exhiben un mayor crecimiento demográfico que las ciudades individuales.** Las ciudades con mejor acceso a otras ciudades obtienen mejores resultados (Restrepo Cadavid et al. 2017). En cambio, las áreas rezagadas a menudo se quedan con concentraciones tanto de trabajadores menos calificados como de empresas menos productivas (Farole et al. 2018). Las ciudades dominadas por una sola industria o empresa también tienden a crecer más lentamente (o a experimentar una reducción más rápida) que sus pares (Commander 2018; Commander et al. 2011).

Por todo lo anterior, la participación de la producción de las grandes ciudades en sus países ha ido aumentando incluso más rápido que la de sus poblaciones. Por ejemplo, en las ciudades de Bucarest o Tallin, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) superó con creces el crecimiento de la población (Gráfico 4.6). El PIB per cápita también es significativamente mayor en las grandes ciudades que en otras partes del país. En las regiones del EBRD, tales diferenciales tienden a ser iguales o superiores a las observadas en las economías avanzadas (Gráfico 4.7). Más aún, el crecimiento del PIB también suele ser mayor en las grandes ciudades (Gráfico 4.8). En otras palabras, la brecha entre las fortunas económicas de las grandes ciudades y las de las pequeñas ciudades y las comunidades rurales se ha ampliado.

**Las ciudades más pequeñas y las que no forman parte de aglomeraciones están en declive.** Algunos países del Este y Sudeste de Europa están viendo cómo la población de la mayoría de sus

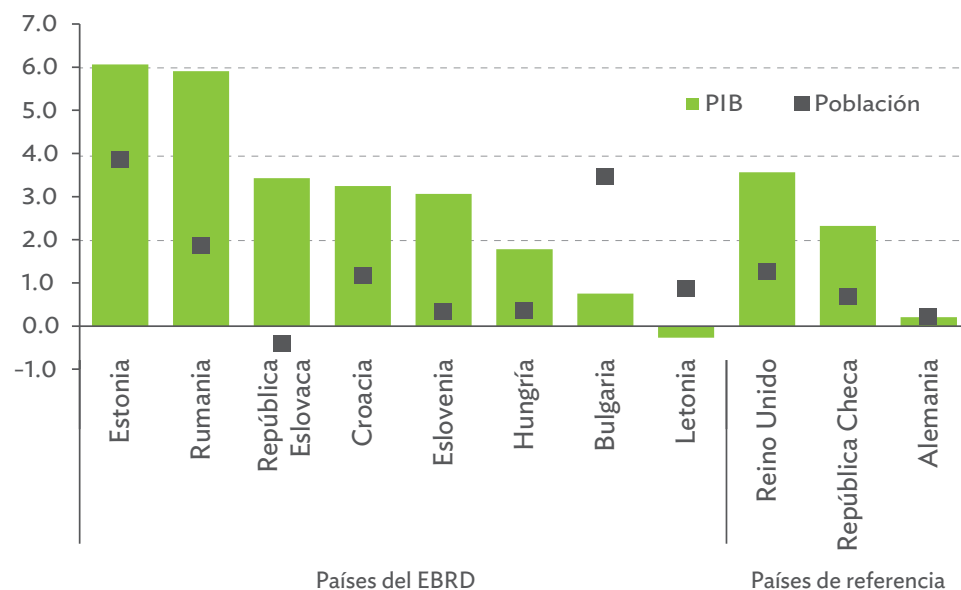
**Gráfico 4.5: Características de las ciudades con poblaciones en crecimiento y en declive, 2000-2012 (%)**



Cálculos de los autores con base en P. Restrepo Cadavid, G. Cineas y S. Zhukova. Base de Datos de Ciudades en Europa y Asia Central 1992-2012. Banco Mundial. <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2937>.

Fuente:

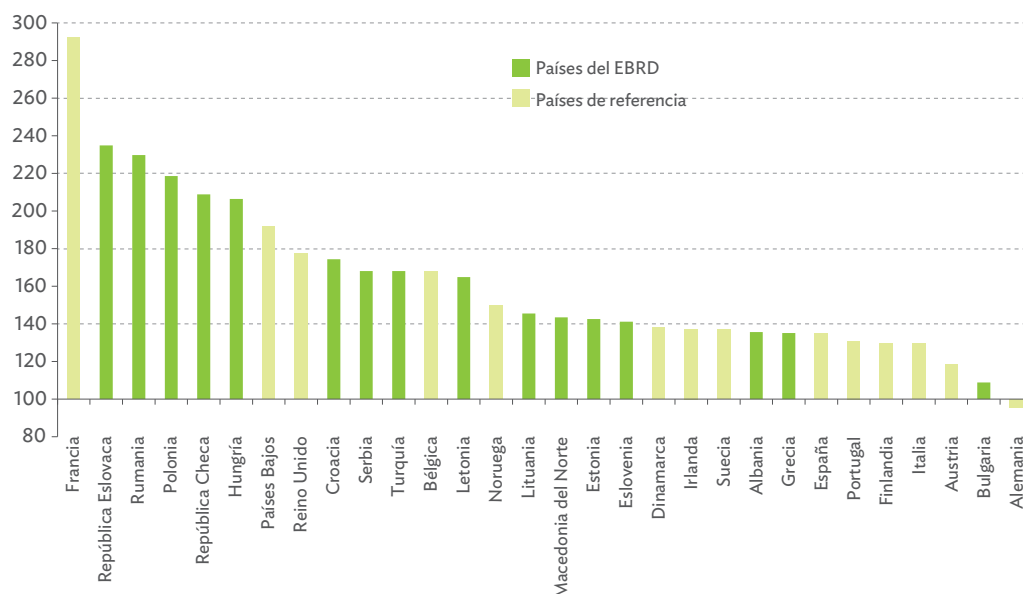
**Gráfico 4.6: Cambio en la participación del producto interno bruto y de la proporción de población del área metropolitana de la ciudad más grande, 2000-2017 (puntos porcentuales)**



EBRD = Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, PIB = producto interno bruto.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos de Eurostat. Véase la población y el PIB de la región metropolitana de la ciudad capital en relación con la población nacional y el PIB.

**Gráfico 4.7: Producto interno bruto per cápita en la región metropolitana de la ciudad más grande, 2017 (promedio nacional = 100)**

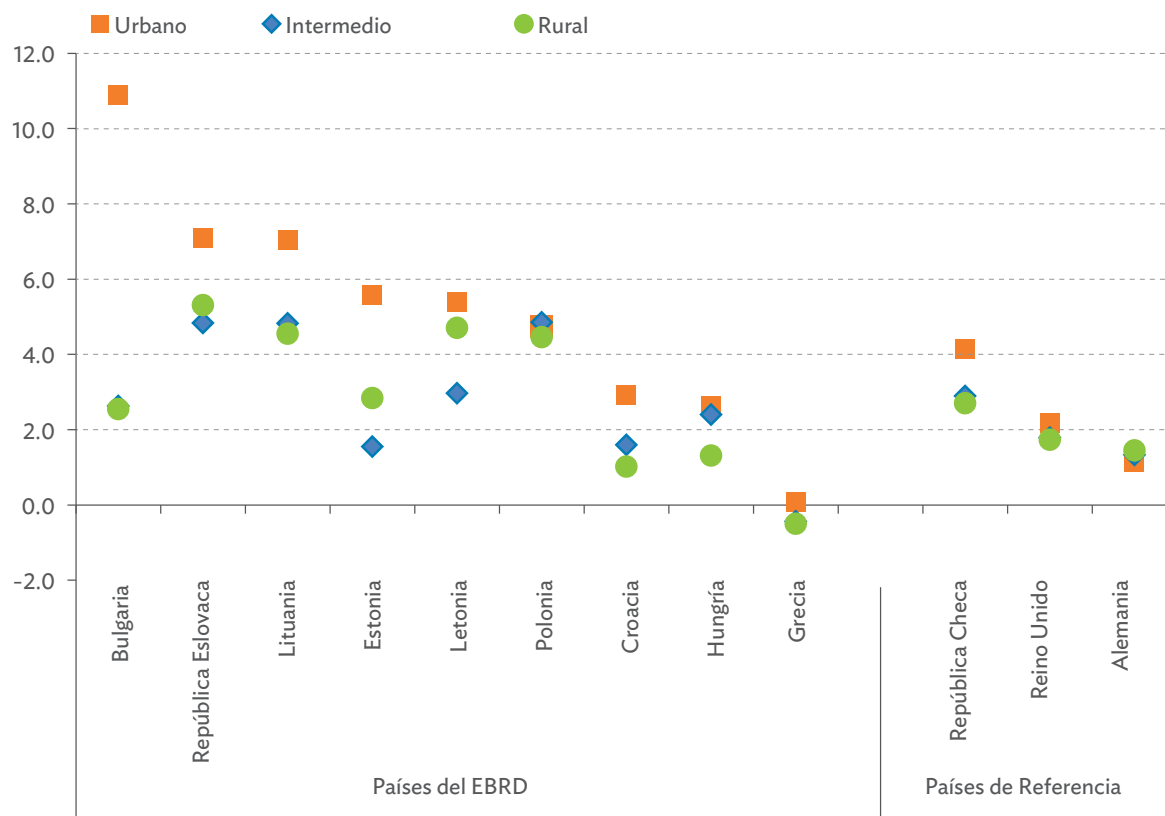


EBRD = Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

Nota: En esta Gráfico se utilizan los datos de 2016 para Albania, Croacia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Macedonia del Norte, los Países Bajos y Noruega.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos de Eurostat. Consulte el PIB por habitante para las regiones metropolitanas de la ciudad capital.



**Gráfico 4.8: Crecimiento promedio anual del producto interno bruto, 2000-2016 (%)**

EBRD = Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

Nota: En este gráfico se utilizan datos de 2000-2015 para Croacia, Alemania, Grecia, Letonia, Lituania y Polonia.

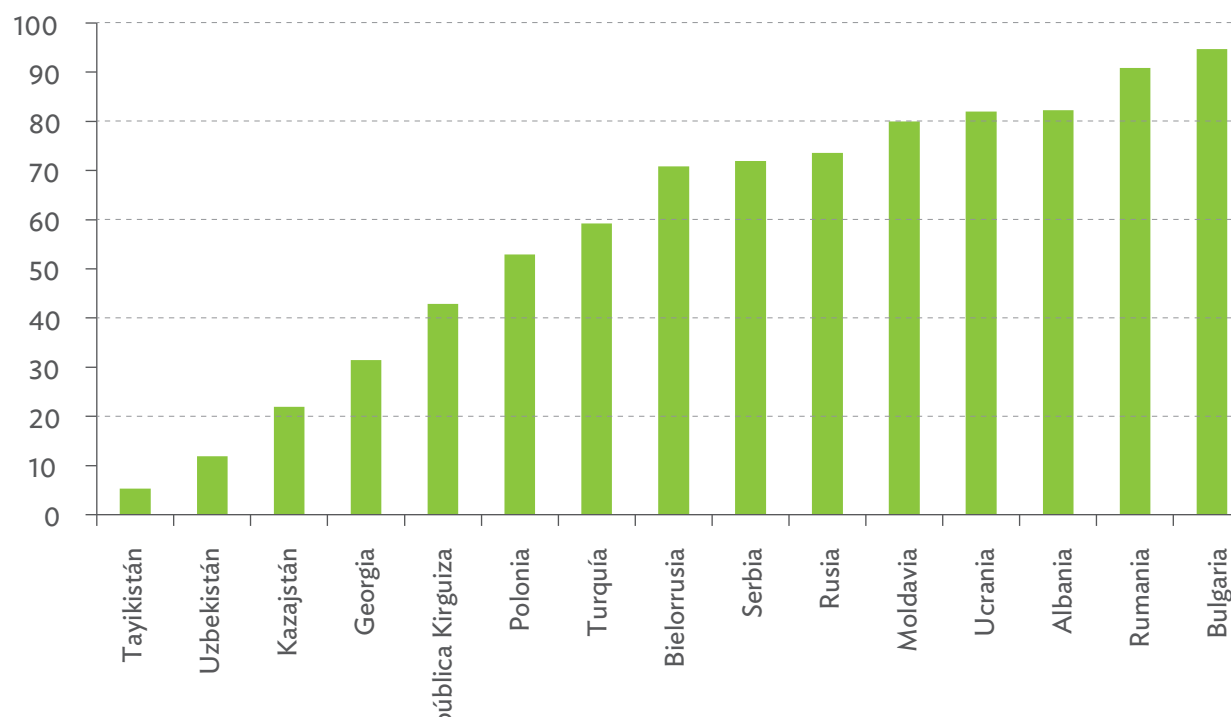
Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2016. *OECD Regions at a Glance 2016*. París.

ciudades se reduce. Como resultado de la creciente concentración de poblaciones en unas pocas ciudades selectas, más del 80% de las ciudades en algunos países del Este y Sudeste de Europa se están contrayendo (Gráfico 4.9).

En Armenia, por ejemplo, la población de la capital, Ereván, ha permanecido constante en alrededor de 1,1 millones de personas, aunque la población total del país está disminuyendo. Así pues, mientras que la proporción de la población de Ereván en el total del país está aumentando, la población de ciudades como Dilijan, en el norte, está decreciendo. La población de Dilijan se redujo a la mitad: de más de 30.000 a principios de la década de 1990 a alrededor de 15.000 en la actualidad.

## RETOS Y OPORTUNIDADES

La política urbana y las opciones de inversión tienen efectos en el largo plazo. Una vez que se construye una ciudad, su forma física y sus patrones de uso del suelo pueden permanecer inalterados por generaciones. Por ejemplo, las ciudades de las antiguas economías centralmente planificadas por lo general siguen arrastrando un legado donde las áreas urbanas ocupan proporciones relativamente altas de tierras industriales, y donde existe la necesidad de mantener y sostener el valor del stock de viviendas producidas en masa, pues a menudo estas albergan porcentajes

**Gráfico 4.9: Proporción de ciudades con poblaciones decrecientes, 2000-2012 (%)**

Fuente: Cálculos de los autores con base en P. Restrepo Cadavid, G. Cineas y S. Zhukova. Base de Datos de Ciudades en Europa y Asia Central 1992-2012. Banco Mundial. <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2937>.

muy significativos de población. (Hirt 2013). El diseño urbano de las ciudades también puede excluir a los grupos marginados, perpetuando así las desigualdades. Por lo tanto, las ciudades deberían prepararse para largos horizontes de tiempo. Las políticas urbanas y las opciones de inversión actuales —ya sea proporcionar infraestructura urbana, construir nuevas unidades habitacionales o encontrar una ubicación adecuada de producción— moldearán la vida de las personas, la dirección de la economía y la huella ambiental para las generaciones venideras.

### Aprovechar las ventajas de las ciudades en crecimiento

Las ciudades representan más del 60% de la población y más del 70% de la producción y el crecimiento en las regiones del EBRD, con lo cual se demuestran los beneficios de la aglomeración. Hoy, las ciudades de Europa Emergente, Asia Central y el

Mediterráneo Meridional y Oriental, al igual que en otras regiones, desempeñan un papel fundamental en las economías de sus países. Las empresas y las personas radicadas en las ciudades se benefician de los efectos de la aglomeración, ya que las áreas más densamente pobladas tienden a ser más productivas. Cuando las empresas operan cerca unas de otras en grandes mercados, es más fácil para ellas obtener insumos, acceder a un mayor número de clientes reales y potenciales, y reclutar empleados de una reserva potencial de trabajadores mucho mayor. En las áreas más densamente pobladas las ideas tienden a propagarse más rápidamente, con lo cual se fomenta la innovación y en últimas hace que los consumidores tengan acceso a una mayor variedad de productos y servicios. Además, la dotación de infraestructura y otros bienes públicos tiende a ser menos costosa per cápita debido a los beneficios de las economías de escala.



**Amman, Jordania.** EBRD Ammán, una ciudad con una población numerosa y en rápido crecimiento, ha recibido el apoyo del EBRD a través de una combinación de préstamos, subvenciones y asistencia técnica para infraestructura municipal y servicios públicos, y para desarrollar las capacidades que le permitan ser una ciudad inteligente (Foto: ©EBRD/Dermot Doorly).

Sin embargo, la aglomeración no solo conlleva beneficios. Si no se manejan bien, las poblaciones en crecimiento eventualmente dan lugar a niveles altos de congestión y contaminación. Los trayectos prolongados, los niveles elevados de ruido, la contaminación y la escasez de vivienda afectan la calidad de vida de las personas y pueden incentivar el desplazamiento fuera de los centros de las ciudades. La falta de oportunidades económicas urbanas para todos, especialmente para los más vulnerables y marginados, puede amenazar la cohesión social y política. Por eso, la urbanización bien administrada resulta crucial para apalancar la productividad y el potencial de innovación de las ciudades, al tiempo que se planifica para afrontar sus desventajas y minimizarlas.

**Infraestructura sostenible para ciudades en crecimiento.** La inversión en transporte público, agua y tratamiento de residuos puede aliviar las presiones de la creciente densidad poblacional y

aprovechar los beneficios económicos que puede proporcionar la aglomeración. La inversión en infraestructura municipal en las regiones del EBRD no ha seguido el ritmo de la demanda creciente de mayores niveles de servicios. Este problema se ha agravado por el hecho de que la base de activos de la infraestructura municipal ya se había agotado en la década de 1990. La falta de financiación ha sido a menudo una barrera importante para las inversiones en infraestructura.

Las ciudades en auge deben contar con infraestructura y servicios que respondan a la demanda de una población en crecimiento, y tener la capacidad de gestionar el crecimiento periurbano mientras evitan la expansión descontrolada. La dotación de infraestructura en entornos densamente poblados tiende a ser rentable en términos per cápita, ya que las nuevas instalaciones prestan servicio a un gran número de personas. Las inversiones en salud y educación también pueden ser menos costosas per cápita.



Es posible que los rendimientos de tales inversiones sean altos en el Mediterráneo Meridional y Oriental, y en Turquía, por ejemplo, donde la urbanización ha sido especialmente acelerada. Invertir en gestión de residuos sólidos y en rellenos sanitarios también debe ser una prioridad. Igualmente existe evidencia de que las ciudades en crecimiento operan cada vez más como aglomeraciones urbanas, por lo cual es crucial coordinar los servicios públicos para respaldar el desempeño económico (Restrepo Cadavid et al. 2017).

**Centrarse en el desarrollo de ciudades verdes.** En su calidad de motor del crecimiento global, las ciudades consumen cerca de dos tercios de la energía mundial y representan más del 70% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (sitio web de C40). Asimismo, se enfrentan a problemas ambientales, entre ellos la calidad del aire local, la congestión de tráfico, los recursos limitados de suelo, la presión sobre los recursos hídricos y la gestión de los residuos sólidos municipales. A medida que las ciudades se desarrollan, su exposición al riesgo climático y de desastres también aumenta. En muchos países de las regiones del EBRD se registra una tendencia continua hacia ciudades dispersas versus compactas. Este fenómeno aumenta el costo de la prestación de servicios públicos, tiene implicaciones para el acceso al empleo y contribuye a que se retengan las emisiones de carbono asociadas con el transporte y otros servicios públicos, que efectivamente se encuentran sobredimensionados.

**Ciudades inteligentes, calificadas y económicamente competitivas.** El cambio tecnológico ha reducido los costos del transporte y las telecomunicaciones. Sería de esperar que, a medida que disminuyen los costos del transporte, la importancia de las ciudades disminuya; sin embargo, se ha observado la tendencia opuesta. Las tecnologías mejoradas —como la digitalización y los grandes avances en el transporte y las telecomunicaciones— favorecen a las grandes aglomeraciones urbanas. En consecuencia, la importancia de las ciudades ha aumentado con el tiempo, en lugar de disminuir.

La transformación estructural condujo a un cambio de “economías agrícolas locales,” a “economías de

conocimiento global” por la vía de “economías industriales o manufactureras nacionales”. En las economías avanzadas —y cada vez más en Europa Emergente—, la proporción de trabajos manuales ha disminuido considerablemente, mientras que la de trabajos que requieren habilidades cognitivas ha aumentado.

El fenómeno anterior está polarizando los mercados laborales, pues si bien aumentó los retornos para los trabajadores cuyas habilidades complementan las nuevas tecnologías, también redujo las oportunidades para los menos calificados. Estas dinámicas tienen implicaciones espaciales tanto para los trabajadores como para las empresas (Farole et al. 2018).

En las ciudades abundan las oportunidades para trabajadores y empleadores. Tanto las empresas que dependen de trabajadores altamente calificados, como los mismos trabajadores, a menudo tienden a concentrarse en las principales áreas metropolitanas, aunque no exclusivamente en las ciudades capitales. Cuando las empresas operan cerca unas de otras en mercados grandes, es más fácil para ellas obtener insumos, cuentan con un mayor número de clientes potenciales en sus cercanías y disfrutan de una reserva más grande de trabajadores potenciales entre los cuales elegir. Lo mismo para los trabajadores, quienes también pueden acceder a un mayor número de empleadores y proveedores de servicios. De hecho, las grandes aglomeraciones urbanas tienden a competir activamente para atraer a trabajadores altamente calificados.

La competencia entre ciudades y regiones podría mejorar el entorno empresarial. Los formuladores de políticas públicas locales podrían crear ventanillas únicas, facilitar registros en línea y reducir la burocracia en procura de atraer mano de obra calificada y mayores inversiones. No obstante, se necesita coordinación y cooperación, pues de lo contrario la competencia subnacional por los recursos también puede volverse destructiva. Por ejemplo, las regiones o ciudades compiten ofreciendo subsidios y exenciones fiscales para atraer nuevas inversiones en lo que a menudo se conoce como “una carrera hacia el abismo” (próxima publicación del EBRD).

## Gestión de ciudades en declive

Tanto las ciudades en crecimiento como en declive deben lidiar con entornos particularmente problemáticos. Si bien el crecimiento urbano acelerado puede crear desafíos complejos, estos son en lo fundamental similares, independientemente del nivel de desarrollo de una economía. En cambio, las respuestas de política a la disminución de la población no son tan sencillas de entender. En el pasado, el desafío de gestionar el declive urbano se limitaba en gran medida a las economías avanzadas, en ciudades como Detroit en los Estados Unidos o Glasgow en el Reino Unido. Hoy en día, esto se está convirtiendo en un desafío común en Europa Emergente y podría volverse más común en las economías emergentes a medida que los mercados laborales se transforman y que la participación del empleo en la industria y en la agricultura continúa disminuyendo.

**Desequilibrios fiscales y mayores costos de la prestación de servicios públicos (Restrepo Cadavid et al. 2017).** A medida que las poblaciones disminuyen, los ingresos gravables de una ciudad se reducen. Una caída en los ingresos tributarios puede acentuarse como resultado de la reducción de las transferencias del gobierno central, ya que muchos sistemas de transferencias utilizan fórmulas per cápita. La disminución de la densidad de población también aumenta el costo por unidad de la prestación de servicios públicos. Es posible que las escuelas reduzcan el tamaño de sus clases, mientras que sistemas de

transporte público como el metro pueden volverse financieramente insostenibles. El costo marginal per cápita de la prestación de servicios como el abastecimiento de agua, el saneamiento y la calefacción urbana también aumenta. Revertir este círculo vicioso es extremadamente difícil una vez que se ha iniciado una tendencia negativa.

**Desequilibrio en la oferta y demanda de vivienda.** Dada la naturaleza durable de la vivienda, es posible que su oferta tome décadas en ajustarse a una disminución de la demanda. En ausencia de un ajuste acelerado del stock de vivienda, la reducción del valor de las propiedades y el aumento en el número de unidades habitacionales vacantes erosionan los ingresos municipales en lugares donde estos dependen en gran medida de los impuestos a la propiedad.

**Resultados cada vez más deficientes para quienes se quedan.** La emigración de quienes tienen mayor movilidad y de quienes están dispuestos a desplazarse —generalmente los jóvenes y los mejor educados— puede empeorar aún más los resultados para quienes permanecen. Las personas con educación terciaria tienen mayores probabilidades de marcharse al extranjero, mientras que aquellas con educación secundaria superior tienen mayores probabilidades de emigrar dentro del país y de desplazarse al trabajo (Eurostat 2016). Los que se quedan pueden incrementar la demanda de servicios sociales, beneficios de desempleo, servicios de salud pública y atención de largo plazo. En los pueblos de Europa Emergente con

En los últimos 25 años, el EBRD ha financiado más de \$8.800 millones en infraestructura en 220 ciudades para sectores como agua, alcantarillado, transporte urbano, energía de distrito, residuos sólidos, gestión de instalaciones y eficiencia energética. El EBRD combina el otorgamiento de financiación con el diálogo de políticas, la formación de capacidades y la participación de los diversos actores interesados para lograr una respuesta integral.



**Tbilisi, Georgia.** As part of its Green City Action Plan, Tbilisi in Georgia acquired new compressed natural gas buses, which reduced car emissions that were causing 85% of air pollution (photo courtesy of EBRD).

poblaciones cada vez más reducidas, la disminución de la productividad y las pérdidas de población adicionales pueden terminar autorreforzándose. Como se discutió en el Informe de Transición del EBRD, en las áreas rezagadas la baja calidad de la gobernanza, el crecimiento económico débil y la emigración podrían dar lugar a círculos viciosos que empeoren aún más la difícil situación de quienes permanecen allí (próxima publicación del EBRD).

**Existen oportunidades, pero se requiere potenciarlas con una cuidadosa formulación de políticas.** En ciudades en declive, las políticas correctas podrían mitigar los círculos viciosos de disminución de la población y de la productividad. Con inversiones focalizadas se podría aumentar la productividad en ciertas localidades. Sin embargo, los rendimientos esperados de dichas inversiones dependen de las acciones coordinadas de otros inversionistas (Rosenstein-Rodan 1943). Por ejemplo, una inversión en una fábrica automotriz será más rentable si los

proveedores y las empresas de transporte también deciden invertir en el área, si las universidades allí localizadas invierten en capacitar a los trabajadores para que adquieran las competencias que demanda el mercado de trabajo, o si se construye una nueva autopista. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) podrían ayudar a las ciudades a superar estos problemas de coordinación de políticas públicas (Farole et al. 2018).

Los impactos fiscales negativos de la disminución de la población podrían mitigarse diversificando los ingresos, más allá de los impuestos a la propiedad. En términos más generales, aunque algunos residentes pueden seguir abandonando las ciudades secundarias en busca de mejores perspectivas laborales, las redes de seguridad social y las políticas específicas del lugar deben brindar apoyo a aquellos que opten por quedarse (o deban hacerlo).



## CAMINO A SEGUIR

### Aliviar las restricciones financieras y formar capacidades

Una de las principales barreras para las inversiones urbanas en las regiones del EBRD ha sido a menudo la falta de financiación. La inversión en infraestructura municipal en las regiones del EBRD no ha podido seguir el ritmo de la demanda creciente de mayores niveles de servicio. El acceso limitado a financiación es un problema especialmente grave en el ámbito de los servicios públicos locales. Los ingresos son limitados debido a una combinación de problemas de regulación débil y asequibilidad, lo cual dificulta que las empresas de servicios públicos realicen nuevas inversiones o incluso que financien operaciones y labores de mantenimiento críticas.

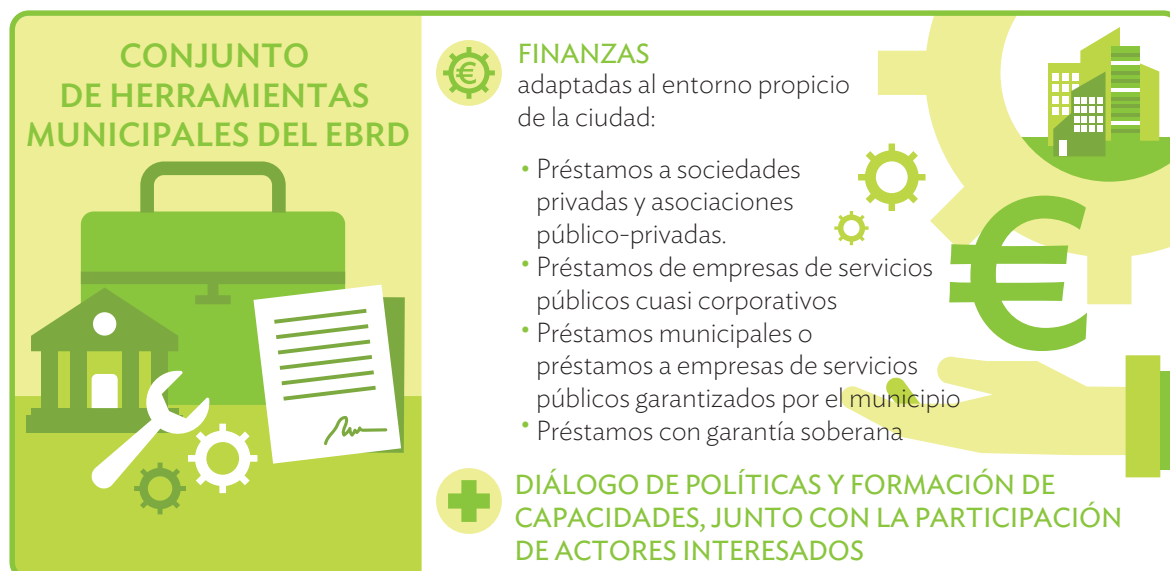
Desde 1994, el EBRD ha financiado más de \$8.800 millones (€8.000 millones) en infraestructura en 220 ciudades para sectores como agua, alcantarillado, transporte urbano, energía de distrito, desechos sólidos, gestión de instalaciones y eficiencia energética.

El trabajo del EBRD combina el otorgamiento de financiación a los municipios y a las empresas de servicios públicos municipales con el diálogo de políticas y la formación de capacidades; asimismo ha apoyado la estructuración de proyectos donde las ciudades son sus clientes. La mayor parte de estos se encuentra en ciudades de segundo nivel cuyas poblaciones, así como las bases impositivas locales, en algunos casos se están reduciendo.

En los primeros años de transición desde una planificación centralizada hacia una economía de mercado, los préstamos estaban respaldados por garantías soberanas y acompañados de una amplia gama de asistencia técnica y medidas de política para mejorar la solvencia del deudor. Desde entonces, el EBRD se propuso cambiar los préstamos a las ciudades de soberanos a subsoberanos, es decir, préstamos que se asignan a la empresa de servicios públicos, a la ciudad o al sector privado. La disposición del EBRD a asumir ese riesgo a menudo envía una fuerte señal al mercado, lo cual ayuda a atraer inversión privada.

Reconociendo que existen diferentes entornos habilitadores (Gráfico 4.10), el conjunto de

**Gráfico 4.10: Conjunto de herramientas municipales del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo**



Fuente: Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

herramientas municipales del EBRD incluye una gama de productos financieros.

Los proyectos están diseñados para promover la descentralización y la comercialización y también para incentivar la toma de decisiones en el ámbito local. Esto ayuda a proporcionar una infraestructura sostenible y basada en la demanda que responda a las necesidades locales. Dichos proyectos a menudo incluyen planes de divulgación para involucrar a una amplia sección transversal de actores interesados.

El EBRD se propone fortalecer la capacidad de implementación de proyectos a nivel municipal y difundir las mejores prácticas en todas las ciudades. Mediante la estructuración de proyectos con los cuales se busca que las ciudades o las empresas de servicios públicos municipales se conviertan en contrapartes directas, el EBRD puede desarrollar capacidad técnica local. De esta manera, los municipios aprenden a: (i) evaluar la gama de opciones técnicas y financieras según sus necesidades de infraestructura urbana, (ii) identificar las formas más apropiadas de financiar nuevas construcciones, y (iii) gestionar las operaciones y el mantenimiento. El EBRD también brinda apoyo para contratos de servicios públicos —contratos formales entre la ciudad y la empresa prestadora— que definen indicadores clave de desempeño y subsidios compensatorios, particularmente en el sector del transporte.

Además de la asistencia técnica, los préstamos municipales del EBRD pueden utilizar financiamiento combinado para solventar las brechas de financiación, particularmente tratándose de inversiones verdes. También brinda apoyo para que las ciudades puedan acceder a los mercados de capital, proporcionándoles hojas de ruta de los mercados de capitales.

### Fomentar ciudades más verdes.

Invertir en ciudades más verdes puede ser una forma efectiva de escalar las políticas con las que se acometen los desafíos ambientales. Dada la huella de carbono de las ciudades, los intentos por alcanzar los objetivos mundiales relativos al cambio climático deben centrarse en lograr que las ciudades sean cada vez más verdes. Los BMD pueden ayudarlas a lograr

un crecimiento más favorable al medio ambiente respaldando proyectos que produzcan beneficios sociales más amplios y fomenten una planificación de mediano y largo plazo.

El EBRD aboga por la sostenibilidad ambiental y social, y apoya la comercialización de los servicios municipales con una mayor participación del sector privado. Las respuestas operativas varían, dependiendo de los desafíos y de la capacidad de la ciudad o de la economía donde el EBRD opera. El Banco adopta un enfoque holístico que incorpora el diálogo de políticas, una mayor la coordinación público-privada, y el suministro de asistencia técnica para lograr que las ciudades sean más habitables y sostenibles.

### La iniciativa Ciudades Verdes del EBRD, lanzada en 2016 con el apoyo de los donantes,

ayuda a las autoridades municipales a abordar sus desafíos ambientales prioritarios. El programa se enfoca en construir un futuro mejor y más sostenible para las ciudades y sus residentes. En ello cumple un papel fundamental el desarrollo de Planes de Acción de Ciudad Verde, una herramienta hecha a la medida para identificar, priorizar y conectar los desafíos ambientales de las ciudades con inversiones en infraestructura sostenible y medidas de política. Para lograr estos objetivos el EBRD, con el apoyo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, elaboró una metodología con la que asiste a las ciudades en la formulación de Planes de Acción de Ciudad Verde; estos sirven para guiar la planificación estratégica de las inversiones verdes con horizontes de mediano y largo plazo en diversas áreas y sectores. Hasta la fecha, el programa ha atraído a más de 30 ciudades y ha aportado \$380 millones (€350 millones) a la financiación de inversiones verdes. Estas últimas brindan una variedad de beneficios en cuanto a la calidad del aire, el alivio de la congestión, el fortalecimiento del manejo de los recursos hídricos y disposición final de los residuos sólidos municipales (Recuadro 4.1).

Las políticas de urbanización también deberían centrarse en mantener o restaurar áreas verdes y promover las edificaciones ecológicas. Si bien las antiguas economías de planificación centralizada heredaron generosos espacios urbanos públicos, estas

### Recuadro 4.1: Planes de Acción de Ciudad Verde

Como parte de su Plan de Acción de Ciudad Verde, Tbilisi, en Georgia, adquirió nuevos autobuses de gas natural comprimido, con lo cual redujo las emisiones vehiculares que estaban causando el 85% de la contaminación del aire. La ciudad también mejoró los servicios de agua y alcantarillado, la gestión de residuos sólidos y la resiliencia climática de los edificios e implementó otras medidas de eficiencia energética. Se espera que esto reduzca las emisiones anuales de dióxido de carbono (CO<sup>2</sup>) en alrededor de 450.000 toneladas y ahorre alrededor de 55 millones de metros cúbicos de agua al año.

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) está trabajando con otras 30 ciudades bajo su iniciativa Ciudades Verdes, a través de la cual EBRD prestó asistencia a las ciudades de Banja Luka y Zenica en Bosnia y Herzegovina para que avanzaran en la adopción de combustibles menos contaminantes. En Banja Luka, con el primer préstamo subsoberano del EBRD para Bosnia y Herzegovina se ayudó a financiar la construcción de una nueva planta de calderas a base de biomasa en la que la capacidad de generación de calor a partir de fuelóleo pesado (también conocido como mazut) se sustituyó por biomasa leñosa de origen sostenible. El calor generado a base de mazut tiene considerables impactos ambientales negativos en términos de emisiones de CO<sup>2</sup> y azufre. La nueva planta de biomasa reduce sustancialmente el uso de este combustible contaminante, y por esa vía disminuye las emisiones de CO<sup>2</sup> en más del 90%. La biomasa de origen local también reducirá los costos de combustible. En Zenica, una nueva planta local de cogeneración ayudó a que la ciudad abandonara el carbón altamente contaminante, con lo cual se lograron importantes mejoras ambientales y se produjeron ahorros a partir de la reducción de los costos de combustible.

Los préstamos y la asistencia técnica otorgados a Varna, en Bulgaria, respaldaron inversiones en mejoras de infraestructura urbana resilientes al clima, entre ellas la adquisición de vehículos eléctricos y de estaciones de recarga para estos. También se desarrollaron zonas de estacionamiento pagado en el centro de la ciudad.

Fuente: EBRD.

áreas verdes a menudo se “perdieron en la transición” (juego de palabras proveniente del inglés *lost in translation*) (Hirt 2013). Allí donde se han realizado grandes proyectos de desarrollo verde en los últimos años, estos se concentraron típicamente en las ciudades más grandes y ricas. También se deberían promover las edificaciones ecológicas, ya que los países de las regiones donde opera el EBRD aún se encuentran significativamente rezagados en comparación con las economías avanzadas a este respecto. Esto se debe a que los edificios de energía cero (tanto nuevos como renovados) siguen siendo muy costosos.

### Promoción de ciudades como centros de innovación

**Las políticas deberían apuntar a promover a las ciudades como centros de innovación y apoyarse en tecnologías mejoradas para llevar a cabo la planificación urbana.** Existen nuevas tecnologías mejoradas que se pueden emplear para pronosticar cambios en la población que

afecten la demanda de servicios públicos, los patrones de desplazamiento y el uso del suelo. Los BMD pueden ayudar a las ciudades a aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías proporcionándoles asistencia técnica, ya sea para elaborar mapas catastrales digitales o para que usen datos de alta frecuencia en el rastreo de los flujos de tráfico o para determinar la demanda de servicios públicos. Las mejoras resultantes —en el flujo de tráfico, por ejemplo— ayudan a impulsar la competitividad de las ciudades y a elevar la calidad de vida de sus residentes.

Los Planes de Acción de Ciudad Inteligente del EBRD, por ejemplo, tienen por objeto mejorar la competitividad y la calidad de vida mediante la aplicación de analítica de datos urbanos en tiempo real. Tales planes sirven para guiar las inversiones futuras invitando a los sectores público y privado, y a los ciudadanos, a que desarrollen ideas en torno a la creación de servicios en ciudades inteligentes que benefician a los residentes y a las empresas locales. Entre los ejemplos de tales inversiones inteligentes figuran el seguimiento de flotas



y paradas de autobuses en tiempo real, los sistemas de emisión de boletos electrónicos y las aplicaciones de transporte integradas (Recuadro 4.2).

### Apoyo a la regeneración urbana para atraer futuras inversiones

El EBRD participa en iniciativas de regeneración urbana invirtiendo en proyectos destinados a mejorar los espacios públicos urbanos existentes con el fin de crear valor y nuevas oportunidades para la inversión complementaria del sector privado. Estos proyectos abarcan la reconstrucción de las calles del centro histórico de la ciudad, la readaptación de distritos industriales en desuso y la reconstrucción de terminales de transporte público sobre la base de un modelo de arrendamiento con el propietario.

**El Fondo de Regeneración y Medio Ambiente de la Ciudad del EBRD (CREATE) se dedica a apoyar las inversiones urbanas integradas.** Los proyectos se centran en mejorar las centrales de transporte, rehabilitar los activos desinvertidos en los centros urbanos y liberar

valor de terrenos de uso industrial o militar en desuso (Recuadro 4.3). El fondo, que cuenta con el respaldo de donantes, también apoya la mejora de la capacidad técnica de las entidades municipales y nacionales para que en el futuro puedan implementar por sí solas actividades de regeneración.

### Hacia un crecimiento inclusivo

El EBRD reconoce los riesgos derivados de las disparidades económicas y la desigualdad de oportunidades que amenazan la cohesión social y política. Por eso se propone identificar y apoyar políticas que maximicen el potencial económico regional, medido no necesariamente por la producción per cápita, sino por la igualdad de oportunidades para que las personas alcancen su potencial, adquieran las habilidades necesarias, y obtengan un trabajo productivo y de alta calidad.

Los residentes de las áreas rurales y de las regiones menos desarrolladas encuentran por lo general mayores obstáculos para encontrar trabajo que las personas que viven en áreas urbanas más desarrolladas dentro del mismo país. Lo mismo en lo que se

#### Recuadro 4.2: Ciudades inteligentes en las regiones del EBRD

Desde 2015, el EBRD ha venido trabajando en estrecha colaboración con el Gran Municipio de Ammán (GAM). El apoyo del Banco ha sido constante durante un período particularmente difícil debido a una presión sin precedentes sobre la infraestructura de GAM como resultado del incremento de la población a raíz de la crisis de refugiados. El apoyo del EBRD a Ammán incluyó más de \$95,6 millones en préstamos, \$29,6 millones en subvenciones y montos significativos de asistencia técnica centrada en mejorar la infraestructura de residuos sólidos del GAM.

En 2017, el EBRD y el GAM firmaron un memorando de entendimiento de ciudad inteligente. El objetivo era desarrollar una hoja de ruta de ciudad inteligente para ayudar a Ammán a responder a sus necesidades cambiantes vinculando la tecnología de la información y las comunicaciones con los activos de la ciudad, y aplicando los últimos avances en tecnología de la información para atender mejor a los residentes de GAM.

Posteriormente, el EBRD comenzó a movilizar asistencia técnica a partir de septiembre de 2019 para desarrollar un concepto de ciudad inteligente que mejore la eficiencia, la confiabilidad y la calidad de la infraestructura municipal del GAM y sus servicios públicos afines. La asistencia se centra en: (i) inversiones en movilidad inteligente (gestión de tráfico y estacionamiento) y (ii) inversiones ambientales (alumbrado inteligente, gestión de residuos y calidad del aire), al tiempo que se utilizan tecnologías como el internet de las cosas y la inteligencia artificial. El proyecto primero desarrollará un concepto de ciudad inteligente en un área piloto, seguido de una justificación de las actividades que se van a realizar allí.

Fuente: EBRD.

### Recuadro 4.3: Regeneración urbana en las regiones del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

En Bucarest, Rumania, el EBRD brindó apoyo anticipado a la restauración de la zona histórica de la ciudad, ayudando a financiar la rehabilitación de la infraestructura y la creación de una zona peatonal en el centro. La renovación incluyó la rehabilitación de los servicios públicos, el uso de adoquines en las calles en consonancia con el carácter del área, la instalación de mobiliario urbano y la transformación de áreas en espacios públicos multifuncionales para acomodar la celebración de eventos culturales. Estas inversiones, junto con la peatonalización de las calles, sirvieron como catalizador para atraer nuevas inversiones privadas y transformar la zona en uno de los distritos más animados de la capital. El proyecto también ayudó a mejorar la gestión del tráfico mediante la instalación de equipos de monitoreo en vehículos de transporte público, y de la introducción de un sistema de gestión de tráfico totalmente integrado con vigilancia por CCTV y con control adaptativo del tráfico en los cruces señalizados.

En Breslavia, Polonia, el EBRD financió un estacionamiento cubierto cerca de la plaza Nowy Targ. Gracias a la construcción de este nuevo parqueadero con 331 espacios, la ciudad pudo reducir el aparcamiento en la calle y reconstruir la plaza histórica como espacio urbano de alta calidad para los peatones.

A través de una asociación público-privada, el Fondo de Regeneración y Medio Ambiente de la Ciudad del EBRD (CREATE) opera en los Estados Bálticos, Europa Central y Sudeste de Europa, y el Mediterráneo Meridional y Oriental. A través de la asistencia técnica, el EBRD está explorando actualmente una variedad de proyectos con ciudades enfocados en inversiones para configurar el transporte ferroviario y marítimo, el despliegue estratégico de activos terrestres, la restauración de paisajes urbanos y la cofinanciación de inversiones de regeneración.

Fuente: EBRD.

refiere al acceso a una educación de buena calidad, atención de salud, agua potable y otros servicios públicos. Esto reduce aún más sus posibilidades de competir con éxito en el mercado laboral. De hecho, el lugar de nacimiento de un individuo es uno de los impulsores más importantes de la desigualdad de ingresos y un determinante clave de las oportunidades económicas a lo largo de toda la vida.

#### El EBRD promueve la inclusión regional

apoyando una amplia gama de proyectos que cubren desde la conectividad de la tecnología de la información, hasta la mejora del suministro de agua en regiones desatendidas, pasando por brindar líneas de crédito dirigidas a pequeñas y medianas empresas en áreas económicamente menos desarrolladas. Por ejemplo, los agricultores rurales que habitan en áreas remotas a menudo se enfrentan a obstáculos para acceder a financiamiento; en tal sentido, la disponibilidad de líneas de crédito dirigidas a estos grupos, junto con capacitación de negocios y financiera, les permitiría invertir y hacer crecer sus empresas.

#### El EBRD también promueve la igualdad de género y la inclusión económica

en la planificación urbana, con miras a reducir las brechas persistentes de género e inclusión en la obtención de servicios esenciales. El espacio urbano puede incidir en el acceso a servicios públicos como guarderías e impedir que las mujeres logren aprovechar las oportunidades económicas disponibles. Por ejemplo, cuando se trata de garantizar la seguridad y la accesibilidad en el transporte urbano y los espacios públicos, las mujeres por lo general están en desventaja. Por eso las ciudades desempeñan un papel clave en lo que tiene que ver con garantizar que tanto ellas como los hombres se beneficien de infraestructuras seguras, asequibles, accesibles y con perspectiva de género.

## MENSAJES CLAVE

**La urbanización en las regiones del EBRD varía significativamente.** El crecimiento de la población urbana es acelerado en Asia Central, el Mediterráneo Meridional y Oriental, y Turquía, mientras que Europa Central, el Sudeste y Este de Europa, los Estados Bálticos y el Cáucaso registran un crecimiento demográfico (urbano) lento o incluso negativo.

**Las políticas deben reconocer que los agregados a nivel de país pueden enmascarar experiencias locales muy diferentes, no solo en áreas urbanas y rurales, sino también en ciudades de diferentes tamaños.** La toma de decisiones descentralizada puede responder mejor a la experiencia local. En las ciudades en crecimiento, las inversiones en transporte público, agua y manejo de residuos pueden ayudar a aliviar las presiones de las crecientes densidades de población y aprovechar los beneficios económicos que la aglomeración puede proporcionar. En las ciudades en declive, las políticas deberían apuntar a mitigar los círculos viciosos de disminución de población y productividad a través de inversiones específicas, entre otras medidas.

**Las ciudades sostenibles requieren que el EBRD y los países trabajen juntos para:**

**Formar capacidades y apoyar el acceso a financiamiento en el ámbito local.** Esto para ayudar a aprovechar al máximo la inversión del sector privado, proporcionar infraestructura sostenible que responda a la demanda, y hacer que las inversiones satisfagan la amplia variedad de necesidades locales.

**Ayudar a las ciudades a lograr un crecimiento ecológico.** Mejorar la calidad del aire, aliviar la congestión y fortalecer la gestión de recursos hídricos y/o de los residuos sólidos municipales son todos esfuerzos que producirán beneficios sociales más amplios y que ayudarán a afrontar los desafíos ambientales a gran escala.

**Fomentar la innovación puede ayudar a las ciudades a cosechar los beneficios de la aglomeración** —dado que las ideas se propagan más rápido en áreas más densamente pobladas— y apoyar la planificación urbana, por ejemplo mediante la elaboración de mapas catastrales digitales o del uso de datos de alta frecuencia para rastrear los flujos de tráfico o la demanda de servicios públicos.

**Promover el crecimiento inclusivo en las regiones urbanas y rurales,** en todas las ciudades dentro de un país y entre los diferentes grupos de población dentro de las ciudades, puede fomentar la igualdad de acceso a empleos productivos de alta calidad. La coordinación y la participación de todos los actores interesados pueden ayudar a que se diseñen ciudades habitables y sostenibles.

**Prepararse para horizontes de tiempo prolongados.** Las políticas deben considerar la naturaleza de largo plazo de la planificación urbana, en la medida en que tanto estas como las opciones actuales de inversión —estén o no relacionadas con la dotación de infraestructura urbana, la construcción de nuevas viviendas o la ubicación de la producción— moldearán la vida de las personas y las huellas ambientales de las economías para las generaciones venideras.



## REFERENCIAS

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) 2018. *Work in Transition*. Informe de Transición 2018-2019. Londres.

----- Próximo a publicarse. *Governance Dividend*: Informe de Transición, 2019-2020.

Banco Mundial. Indicadores de desarrollo mundial: crecimiento de la población. <https://data.worldbank.org/indicator/sp.pop.grow>.

----- Indicadores de desarrollo mundial: crecimiento de la población urbana. <https://data.worldbank.org/indicator/sp.urb.grow>.

----- Indicadores de desarrollo mundial: población urbana como % de la población total. <https://data.worldbank.org/indicator/sp.urb.totl.in.zs>.

Comisión Europea (Centro Común de Investigación) y Universidad de Columbia (Centro de Red Internacional de Información de Ciencias de la Tierra). 2015. Cuadrícula de población de GHS, derivada de GPW4, multitemporal (1975, 1990, 2000, 2015).

Commander, S. 2018. *One-Company Towns: Scale and Consequences*. IZA World of Labour. (433).

Commander, S, Z. Nikoloski, y A. Plekhanov. 2011. *Employment Concentration and Resource Allocation: One-Company Towns in Russia*. Documento de Trabajo del EBRD No. 130. Londres: EBRD.

De La Roca, J. y D. Puga. 2017. *Learning by Working in Big Cities. The Review of Economic Studies*. (84). pp. 106-142.

Deuskar, C. 2015. *What Does "Urban" Mean?* Blog del Banco Mundial. <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/what-does-urban-mean>.

Eurostat. 2016. Estadísticas sobre Patrones de Desplazamiento a Nivel Regional, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics-on\\_commuting\\_patterns\\_at\\_regional\\_](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics-on_commuting_patterns_at_regional_level#Analysis_of_outbound_commuter_flows_by_sex,2C_age_group,2C_educational_attainment_and_economic_activity)

[level#Analysis\\_of\\_outbound\\_commuter\\_flows\\_by\\_sex,2C\\_age\\_group,2C\\_educational\\_attainment\\_and\\_economic\\_activity](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics-on_commuting_patterns_at_regional_level#Analysis_of_outbound_commuter_flows_by_sex,2C_age_group,2C_educational_attainment_and_economic_activity).

----- Sin fecha. Población y PIB de la región metropolitana de la ciudad capital versus la población nacional y el PIB. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban\\_Europe\\_%E2%80%94\\_statistics\\_on\\_cities,\\_towns\\_and\\_suburbs\\_%E2%80%94\\_the\\_dominance\\_of\\_capital\\_cities#The\\_dominance\\_of\\_capital\\_cities](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities,_towns_and_suburbs_%E2%80%94_the_dominance_of_capital_cities#The_dominance_of_capital_cities).

----- Sin fecha. PIB por habitante para las regiones metropolitanas de la ciudad capital. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

Farole, T, S. Goga, y M. Ionescu-Heroiu. 2018. *Rethinking Lagging Regions: Using Cohesion Policy to Deliver on the Potential of Europe's Regions*. Washington, DC: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y Banco Mundial.

Grupo del Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, y Banco Interamericano de Desarrollo (AfDB, ADB, EBRD, BID). 2018. *The Future of Work: Regional Perspectives*. Washington, DC: AfDB, ADB, EBRD, y BID.

Hirt, S. 2013. *Whatever Happened to the (Post) Socialist City?* Documento presentado en la Conferencia Internacional de Ciudades Ingeniosas en Berlín, Alemania.

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2018a. Porcentaje de población urbana en ciudades clasificadas por tamaño, clase de asentamiento urbano, región, subregión y país, 1950-2035. [https://population.un.org/wup/Download/Files/WUP2018-F17c-City\\_Size\\_Class-Percentage.xls](https://population.un.org/wup/Download/Files/WUP2018-F17c-City_Size_Class-Percentage.xls)

----- 2018b. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. <https://population.un.org/wup/>.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2016. *OECD Regions at a Glance 2016*. París.
- Restrepo Cadavid, P. et al. 2017. *Cities in Eastern Europe and Central Asia: A Story of Urban Growth and Decline*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.
- Restrepo Cadavid, P., G. Cineas y S. Zhukova. Base de datos de ciudades en Europa y Asia Central 1992-2012. Banco Mundial. <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2937>.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1943. Problemas de industrialización del Este y Sudeste de Europa. *Economic Journal*. (53). pp. 202-211.
- Stanilov, K. 2007. *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*. Dordrecht: Springer.
- Tsenkova, S. y Z. Nedovlc-Budic. 2006. *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Weiss, D.J. et al. 2015. Un mapa global del tiempo de viaje a las ciudades para evaluar las desigualdades en accesibilidad en 2015. *Nature*. (553). pp. 333-336.

# CAPÍTULO 5

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe (ALC) es la región en desarrollo más urbanizada del mundo; actualmente, ocho de cada 10 personas habitan en ciudades. La urbanización ha producido muchos beneficios, entre ellos mejores oportunidades económicas y de acceso a servicios. Sin embargo, para obtener todos los beneficios de la aglomeración urbana, es necesario volver a examinar la manera en que los líderes y las instituciones urbanas deben fomentar ciudades inclusivas, sostenibles y prósperas para todos.







Una vista panorámica del puente Octavio Frias de Oliveira, São Paulo, Brasil. São Paulo es una de las ocho ciudades más pobladas de América Latina (Foto: © iStock).

## URBANIZACIÓN EN LA REGIÓN

### Las tasas de urbanización son desiguales.

ALC se ha urbanizado más rápidamente que cualquier otra región del mundo y antes que otras regiones en desarrollo. La proporción de población urbana aumentó en casi el doble del 49% en 1960 al 80% en 2015. Estas cifras generales ocultan diferencias notables en el proceso y el grado de urbanización. Esta última es más avanzada en el Cono Sur, donde el 85% de la población vive en áreas urbanas, seguido de México y los países andinos (60%), el Caribe (60%) y América Central (50%). Las tasas de crecimiento promedio de la población urbana en la región han disminuido y ahora promedian 1,4% (Banco Mundial 2019b); los valores son más bajos en el Cono Sur (<1%) y las ganancias mayores en Centroamérica (>4%) y el Caribe<sup>1</sup> (Gráficos 5.1 y 5.2).

**Alta primacía urbana.** ALC tiene el mayor porcentaje mundial de población en megaciudades (UN DESA 2015). Las ocho ciudades más pobladas —Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Bogotá, Santiago y Belo Horizonte—

**Cuadro 5.1: Organización estructural del BID dentro de la vicepresidencia de países**

Subregión	Países miembros prestatarios
Cono Sur	Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay
Grupo Andino	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela
El Caribe	Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago
América Central, Haití, México, Panamá y República Dominicana	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y República Dominicana

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

dan cuenta de cerca del 15% de todos los residentes de América Latina, mientras que La Habana, Puerto Príncipe y Santo Domingo representan el 15% de la población del Caribe. Entre tanto, las ciudades medianas (1 millón-5 millones de personas) —como Curitiba, Ciudad de Panamá y Guadalajara— albergan el 20% de la población de la región y crecen a un 3% anual, mucho más rápido que las ciudades más grandes (menos del 1,9 %).

### TENDENCIAS

América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo.



**198 ciudades** tienen más de **200.000 habitantes** y contribuyen con el **60%** del PIB de la región

Más de **8 de cada 10** personas viven en ciudades



**El 27% del crecimiento del PIB** lo aportan sus **10 ciudades** más grandes



**3 millones de personas** se incorporan anualmente a la fuerza laboral urbana

<sup>1</sup> Entre 2010 y 2015, la tasa de promedio anual de cambio en la proporción de población urbana en ALC fue del 1,45%, considerablemente menor que la global del 2,05%. Se proyecta que el crecimiento disminuirá al 1,28% en la región para el año 2020, en comparación con el 1,84% en todo el mundo (UN DESA 2015).



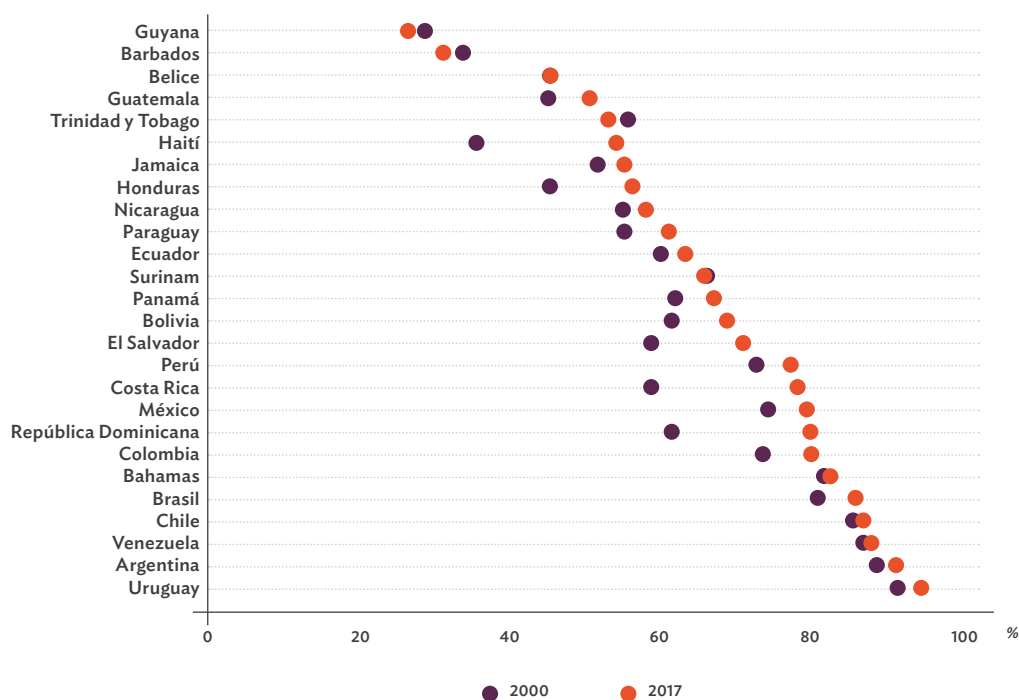
Gráfico 5.1: Estadísticas básicas de ciudades de América Latina y el Caribe



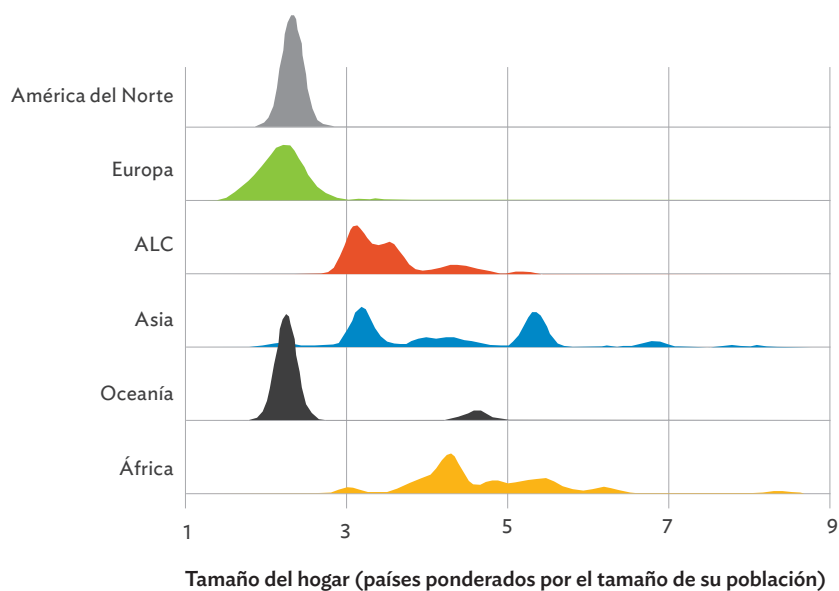
PIB = producto interno bruto.

Fuente: G. Clark, 2015. *Review of the IDE Program for Cities and Urban Environments and the Future Role of the Emerging and Sustainable Cities (ESC) Initiative*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gráfico 5.2: Proporción de población urbanizada en América Latina y el Caribe, 2000 y 2017 (%)

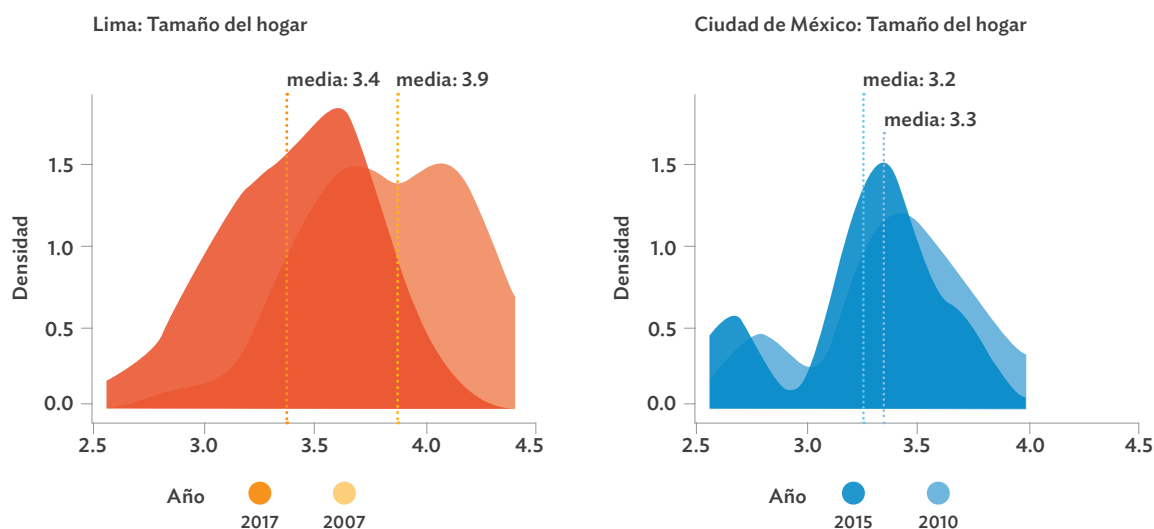


Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2015. *Database on Household Size and Composition*. Nueva York.

**Gráfico 5.3: Tamaño de hogar por región en el mundo, 2018**

ALC = América Latina y el Caribe.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2015. Database on Household Size and Composition. Nueva York.

**Gráfico 5.4: Disminución del tamaño de los hogares**

Fuentes: Cálculos de los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007, 2017) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010, 2015).



### La migración entre ciudades está aumentando.

Si bien la migración de las zonas rurales a las urbanas está disminuyendo<sup>2</sup>, la migración entre ciudades ha aumentado, lo cual refleja un crecimiento mayor en las de tamaño mediano. Del mismo modo, si bien es cierto que los flujos entrantes y salientes se mantienen estables, la migración transfronteriza entre las ciudades de ALC también está creciendo (OIM 2017). Desde 2015, un total de 3,5 millones de migrantes de Venezuela han cruzado hacia otros países de la región; Naciones Unidas proyecta que para fines de 2019, unos 5,4 millones de venezolanos vivirán en otro país de ALC (BID 2019).

**Los hogares son más pequeños y están envejeciendo.** El tamaño de los hogares comienza a parecerse al de los hogares más pequeños de América del Norte, Europa, Asia y Oceanía (Gráfico 5.3). Por ejemplo, en Buenos Aires, Lima y Ciudad de México, la mayoría de los hogares tienen solo tres miembros. En general, en ALC el número de hijos por familia ha disminuido a medida que aumenta la edad de procrear. El número de hogares encabezados por una persona mayor de 65 años o más aumentó en casi todos los distritos de Buenos Aires, Lima, Ciudad de México y Santiago de Chile entre 2007 y 2017 (Gráficos 5.4).

**Las ciudades están en expansión.** Si bien aún son más densas que las ciudades de América del Norte, muchas ciudades de ALC se están expandiendo rápidamente, un proceso durante el cual se consumen tierras y recursos naturales. A medida que las ciudades se alejan del núcleo, muchas veces se han expandido hacia áreas frágiles y ambientalmente muy vulnerables. A su vez, esta expansión ha provocado un aumento de la congestión y la caída de la productividad. Si bien la región se esfuerza por contener la expansión urbana, los desafíos persisten.

## RETOS Y OPORTUNIDADES

### Aunque se han registrado avances en materia de inclusión social, persiste la desigualdad

**La pobreza urbana se ha reducido.** Dos décadas de esfuerzos concentrados han reducido los niveles de pobreza en la región del 44% en 2002 al 30% en 2017. La “ventaja urbana” sigue siendo un factor que contribuye de manera significativa a este fenómeno, especialmente en los países de mayores ingresos, ya que las ciudades más grandes generalmente están asociadas con mejor educación, empleo y salud que las poblaciones más pequeñas y las áreas rurales (OCDE 2019a). Sin embargo, el ingreso adicional no ha beneficiado a todos los habitantes urbanos por igual. La desigualdad económica localizada y la distribución desigual del ingreso son evidentes en los coeficientes de Gini de ciudades brasileñas como Brasilia, Belo Horizonte y Goiânia, y en otras partes de la región como Bogotá, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México y Santiago de Chile, donde estos índices suelen estar por encima de su equivalente nacional. Los residentes y las comunidades socialmente excluidos comprenden mujeres, afrodescendientes, pueblos indígenas y personas con discapacidades (recuadro 5.1). Al mismo tiempo, la segregación espacial en las ciudades de ALC se sigue afianzando a lo largo de las líneas económicas; se estima que el 20% de la población (Banco Mundial 2019c), es decir, más de 125 millones de personas, vive en barrios informales.

### El déficit habitacional se ha reducido, pero es necesario mejorar el stock de vivienda.

Casi una cuarta parte de los residentes urbanos de ALC vive en un barrio informal donde el acceso a los servicios básicos es limitado. Aunque la adquisición de vivienda mejoró durante la última década, el 45% de la población (55 millones de hogares) todavía se encuentra afectado por el déficit habitacional, el 70% del cual se concentra en las zonas urbanas. De los hogares con déficit habitacional, en el 75% de los casos este es cualitativo (p. ej., hacinamiento de tres o más personas por habitación, falta de servicios de agua, saneamiento

2 Mientras que en 1980, uno de cada tres nuevos habitantes urbanos en ALC provenía de un área rural, la proporción es ahora de menos de uno de cada seis.



**Vista panorámica de Natal, Brasil.** El Banco Interamericano de Desarrollo financia estudios de preinversión para fomentar el desarrollo adecuado de ciudades emergentes de rápido crecimiento en América Latina y el Caribe (Foto: © 2017 Banco de Imágenes del BID).

Muchas ciudades de América Latina y el Caribe se están expandiendo rápidamente, un proceso durante el cual se consumen tierras y recursos naturales. A medida que se han ido alejando del núcleo, las ciudades muchas veces se expanden a áreas frágiles y ambientalmente muy vulnerables.

o electricidad, o inseguridad en la tenencia de la vivienda) y en el resto cuantitativo (reside en viviendas improvisadas o compartidas con otra familia). El acceso a financiación para mejorar la vivienda es restringido. El mercado hipotecario sigue siendo limitado: representa el 7% del producto interno bruto (PIB) y menos del 20% de la cartera bancaria del sector privado, y no se dispone fácilmente de instrumentos alternativos. Siguen existiendo serias barreras para ampliar el acceso a crédito de vivienda, dados los altos niveles de informalidad laboral (42% para el quintil más rico y 85% para el más pobre) (OCDE, CIAT y BID 2016). Además, la falta de lotes urbanos con servicios aumenta los precios, lo que hace que las viviendas urbanas estén por fuera del alcance de los hogares de bajos ingresos.

ALC tiene una larga historia de subsidios de vivienda para personas de bajos ingresos. La inversión anual promedio en tales subvenciones es del 1,8% del PIB. Estas políticas han logrado expandir la oferta habitacional, aunque a costa de la expansión urbana y de la creciente segregación socioespacial. Las políticas actuales de vivienda basadas en subsidios a la demanda y en la regularización de barrios informales no son fiscalmente sostenibles. La región necesita mejorar los mercados hipotecarios y ampliar los instrumentos financieros. En los últimos años ha surgido un creciente interés del sector privado en financiar viviendas de bajo costo; países como México y Chile son líderes en materia de innovaciones financieras (Recuadro 5.2).

La vivienda propia puede no ser la solución más adecuada para cada hogar. La oferta debe diversificarse para incluir otras alternativas (p. ej., arrendamiento) y simplificar los marcos regulatorios. La región también necesita promover el uso de técnicas de construcción verde y sostenible, particularmente en viviendas de bajo costo. No obstante los esfuerzos por actualizar los códigos de construcción, las prácticas ambientales en el sector de la vivienda aún no se implementan correctamente. Esto es muy importante, dado que el sector residencial es responsable de casi una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y que los pasos dados hasta el año 2020 para cerrar el déficit habitacional urbano duplicarían el nivel de emisiones actual (BID 2016). Iniciativas prometedoras en países como Argentina, Chile, Ecuador y México apuntan a incorporar tecnologías verdes en viviendas de bajo costo.

### La calidad y el acceso a los servicios urbanos y a los espacios públicos siguen siendo desiguales.

A pesar de que el 95% de los hogares urbanos tienen acceso a agua potable y el 83% a un saneamiento mejorado, los principales desafíos siguen siendo la dotación de infraestructura y de servicios confiables y de calidad. Los desechos se recogen diariamente en menos del 45% de los hogares urbanos. Alrededor del 70% de las familias de la región que carece de servicio de agua, y el 85% de los habitantes que no cuenta con servicio de saneamiento pertenece

## DESAFÍOS



Las ciudades de América Latina y el Caribe afrontan desigualdades en la calidad y el acceso a los servicios urbanos, ineficiencias que obstaculizan el crecimiento económico y cambio climático.

### Aproximadamente 20%

de la población de la región vive en barrios informales (más de 125 millones de personas)



**Menos del 45%** de los hogares urbanos cuenta con servicio de recolección diaria de residuos

**Casi el 5% del PIB** en la región resultará afectado por el cambio climático para el año 2050



El residente promedio de las 15 ciudades más grandes de la región dedica de **60 a 90 minutos** al día a sus desplazamientos



### Recuadro 5.1: Las mujeres en la ciudad

Las ciudades deben abordar las necesidades de las mujeres para mejorar la vida y la productividad urbana para todos. Al igual que en el resto del mundo, en América Latina y el Caribe las poblaciones pobres están desproporcionadamente compuestas por mujeres, entre las cuales la incidencia de la pobreza está aumentando. Esta tendencia se relaciona con el creciente número de hogares encabezados por mujeres, los cuales constituyen casi el 40% del total en Brasil y Uruguay, por ejemplo.

A las mujeres aún se les dificulta más que a los hombres obtener crédito de vivienda debido a la discriminación y a la desigualdad en la remuneración salarial, lo que puede impedirles adquirir viviendas bien ubicadas y lograr arreglos habitacionales formales. Las mujeres están más expuestas a la violencia y al acoso sexual dentro y fuera del hogar, particularmente en el transporte público. En 2014, en la región hubo por lo menos 12 asesinatos diarios de mujeres víctimas de violencia de género.

Si se quiere que los servicios y la infraestructura de las ciudades sean sostenibles y productivos, será necesario que se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres. Reducir el empleo informal para ellas es especialmente importante. Según estimaciones de 2017, las mujeres podrían agregar entre el 5% y el 25% del producto interno bruto per cápita en América Latina y el Caribe si trabajaran formalmente en el mercado laboral.

Fuentes: Elaboración de los autores con base en W. Cheng y N. Novta. 2017. *Women at Work in Latin America and the Caribbean*. Documento de Trabajo del FMI WP/17/34. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional; y N. R. Libertún de Duren et al. 2018. *Ciudades inclusivas: productividad urbana a partir de la igualdad de género*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.



**Vista panorámica del Metrocable.** Este sistema teleférico en Medellín, Colombia, llega a algunos de los asentamientos informales de la ciudad (Foto: © 2009 Bando de Imágenes del BID).

al 40% inferior de la curva de distribución de ingresos. Lograr una cobertura universal de agua potable y saneamiento mejorado para el año 2030 requeriría suministrar servicios de agua a casi 124 millones de personas y de saneamiento a 196 millones. Además, la combinación de la expansión urbana y el rápido aumento de la tasa de motorización de la región han empeorado la movilidad en las ciudades, con las consecuencias del caso en materia de congestión, contaminación y emisiones de GEI. Un residente de cualquiera de las 15 ciudades más grandes de ALC gasta en promedio 60-90 minutos al día en desplazamientos, reduciendo así su productividad y sus ingresos. La región continúa teniendo problemas de aislamiento, tiempos prolongados de desplazamiento y acceso restringido a los mercados laborales. Entre las soluciones figuran: (i) promover el uso del transporte público (que ahora representa el 43% de los viajes urbanos) —particularmente el transporte de autobús rápido, que actualmente se extiende a las líneas de metro y tranvía; (ii) aumentar las opciones para bicicletas y otras formas de transporte no motorizado; y (iii) adoptar progresivamente modelos de planificación que promuevan el desarrollo urbano a lo largo de los corredores de tránsito.

Los parques urbanos son fundamentales para mejorar la calidad de vida, enfriar las ciudades y servir como sumidero de las emisiones de GEI. Sin embargo, con pocas excepciones (por ejemplo Curitiba o Santiago de Chile), la mayoría de las ciudades de la región no cumplen con el estándar recomendado por la Organización Mundial de la Salud de nueve metros cuadrados ( $m^2$ ) de espacio verde por persona. Este es el caso de Buenos Aires, Argentina o La Paz, Bolivia, que ofrecen menos de dos  $m^2$  y actualmente participan en la recuperación y el desarrollo de espacios verdes a través de parques lineales e iniciativas de reforestación urbana. Además de los parques, ciudades como Ciudad de Panamá y Santo Domingo se dedican a revitalizar los mercados y plazas que hacen parte de su patrimonio a través del diseño colaborativo y esquemas comunitarios de planificación de espacios públicos (*placemaking*), un proceso de empoderamiento social para la innovación urbana. La región cuenta con más de 600 centros históricos de ciudades (de

los cuales 42 tienen estatus de Patrimonio Mundial) cuya preservación, y en algunos casos repoblación, ha estimulado el empleo local en las industrias creativas y ha mejorado la identidad cultural de la ciudad.

### Las instituciones urbanas desempeñan un papel crítico en la potenciación del desarrollo.

La región tiene alrededor de 16.000 gobiernos locales responsables del ordenamiento territorial y el control de las densidades, lo que podría ayudar a reducir la

#### Recuadro 5.2: Expansión del mercado de crédito de vivienda en México y Chile

Desde 2003, México ha utilizado la titularización hipotecaria para desarrollar el crédito de vivienda. La creación de la Sociedad Hipotecaria Federal permitió que los préstamos y garantías se extendieran a organizaciones financieras intermediarias.<sup>a</sup> Es así como la cartera hipotecaria aumentó del 7,4% en 2003 al 10% en 2015<sup>b</sup> como proporción del producto interno bruto (PIB).

En Chile, por su parte, el monto total de las hipotecas como proporción del PIB aumentó en más del doble, de 12% en 2001 a 26% en 2017,<sup>c</sup> superando significativamente el promedio regional del 5,4%.<sup>d</sup> Una razón para tal salto es el desarrollo del sistema de ahorro privado. A partir de 1981, el sistema de ahorro creció significativamente por el requisito de que las personas invirtieran parte de sus ahorros de jubilación en las administradoras de fondos de pensiones.<sup>e</sup> Un inconveniente de estos sistemas es que quienes trabajan en el mercado laboral informal siguen desatendidos.

<sup>a</sup> G. Babatz 2004. The Role of the Sociedad Hipotecaria Federal in the Development of the Mexican Mortgage Market. *Housing Finance International*. Marzo, pp. 42-51.

<sup>b</sup> HOFINET (Red de Información de Financiamiento de Vivienda). 2019. Mexico Country Profile. <http://www.hofinet.org/countries/description.aspx?regionID=4&id=109>.

<sup>c</sup> -----, 2019. Chile Country Profile. <http://www.hofinet.org/countries/country.aspx?regionID=4&id=35>.

<sup>d</sup> C. Bouillon. 2012. Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean: Resumen Ejecutivo Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

<sup>e</sup> C. Cruz. 2004. Securitization of Mortgage Portfolios in Latin America: The Chilean Case. *Housing Finance International*. Marzo pp. 15-20.

Nota: Elaboración de los autores con base en Babatz 2004, Bouillon 2012, Cruz 2004 y HOFINET 2019.





**Vendedores ambulantes en Salina Cruz, México.** Seis de cada 10 personas en América Latina y el Caribe se encuentran en el sector “informal” en condiciones de trabajo que no ofrecen un contrato adecuado o acceso a beneficios de seguridad social, atención de salud o ahorro pensional. Tal informalidad obstaculiza el desarrollo económico de las ciudades de la región (Foto: © 2018 Banco de Imágenes del BID).

segregación espacial. También están surgiendo nuevas herramientas como son la planificación estratégica, la planificación participativa y/o los ejercicios dirigidos por empresas, como sucede en Colombia, donde el sector privado puede liderar la preparación y propuesta de planes parciales. Aun así, todavía queda mucho por hacer. ALC necesita nuevos modelos de gobernanza que respondan efectivamente a los desafíos de fragmentación en las áreas metropolitanas y en los corredores urbanos emergentes, así como planes integrados de ordenamiento territorial que reflejen vínculos funcionales a través del espacio y creen incentivos para el intercambio de servicios entre áreas urbanas y rurales.

Los altos niveles de delincuencia e inseguridad también requieren nuevos enfoques integrales de gobernanza. En cifras, la región registra el 39% de la violencia homicida anual mundial (a pesar de albergar menos del 10% de la población del planeta), mientras que casi el 40% de sus habitantes declara haber sido víctima de un delito. Se estima que la delincuencia absorbe el 3% del PIB de la región. La violencia no solo se concentra en las ciudades, sino también en barrios específicos, ya que las zonas de exclusión segregan a las comunidades

de mayores ingresos de las de menores ingresos e inhiben la conectividad física y social (Chincilla y Vorndran 2018). Los proyectos se apoyan cada vez más en herramientas de integración socioeconómica como son los programas deportivos y musicales para jóvenes en riesgo en Tegucigalpa (BID 2018a) o los programas de cohesión social ciudadana en Montevideo (BID 2018b).

### Aunque las ciudades son los motores de crecimiento de la región, se enfrentan a numerosos desafíos

#### Las ciudades continúan liderando el crecimiento económico de ALC.

La participación de la región en la economía global no ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas. Sin embargo, las ciudades se han convertido en los principales aportantes al PIB de ALC, valorado en casi \$6 billones (Banco Mundial 2019d). Las ciudades de la región son centros de consumo y producción donde además se concentran los insumos, la mano de obra calificada y el conocimiento, generando economías de aglomeración esenciales para el crecimiento. En 2011 se estimó que las 198 ciudades más grandes de ALC



—cada una con más de 200.000 personas y que en su conjunto albergan el 41% de la población de la región— tenían un PIB combinado de \$3,6 billones, es decir, el 60% del total de la región (McKinsey Global Institute 2011). Si bien allí el nivel de primacía urbana aún se correlaciona estrechamente con la concentración de la actividad económica, existe un grupo distinto de ciudades medianas que tienen economías dinámicas y están creciendo a un ritmo más rápido. Colectivamente contribuyen con el 30% del PIB de la región, un valor que se proyecta alcanzará el 40% en el año 2025. El crecimiento continuo de ALC está sujeto al aumento de la productividad, y las ciudades de la región, si bien exhiben un desempeño por encima del promedio mundial, se encuentran por debajo de la frontera mundial (Banco Mundial 2018a). Encarar los altos niveles de desigualdad e informalidad es fundamental para lograr este objetivo.

**La informalidad obstaculiza el desarrollo económico de las ciudades de ALC.** Las ciudades de la región cuentan con las bases apropiadas para lograr economías de escala y concentrar mano de obra calificada. Sin embargo, los beneficios de la aglomeración terminan comprometidos debido al acceso limitado a los mercados y a la existencia de una infraestructura deficiente. Se estima que la informalidad en ALC es la más alta entre las regiones: representa el 40% del PIB (OCDE 2019b) y el 55% de todos los trabajadores (140 millones de personas) (Kaplan 2016). La informalidad obstaculiza el crecimiento en varios sectores, desde los mercados laborales urbanos hasta los servicios sociales básicos. En las ciudades donde la urbanización es acelerada, las viviendas construidas en subdivisiones ilegales de tierras elevaron los costos y obstaculizaron la dotación de infraestructura y servicios públicos, cuyo costo puede duplicarse o triplicarse cuando se lleva a cabo mediante acciones de mejoras parciales y no de un proceso de urbanización planificada (Abiko et al. 2007; BID 2012).

**El desarrollo económico local necesita internacionalizarse.** En un continente que tradicionalmente ha dependido de las exportaciones de productos básicos (commodities) (América del Sur<sup>3</sup>) y de las

remesas (América Central y México), las ciudades son cada vez más conscientes de la necesidad de mejorar sus fortalezas competitivas y sus sistemas de producción locales. São Paulo, Ciudad de México, Santiago de Chile y Bucaramanga han logrado mejoras significativas en sus índices de competitividad, mientras que Buenos Aires, Monterrey y San José de Costa Rica han desarrollado proactivamente ecosistemas para apoyar la innovación. Sin embargo, un número cada vez mayor de ciudades necesita crear instituciones dedicadas a promover la competitividad y el desarrollo económico local, así como centros de innovación y programas de talento.

### Recuadro 5.3: Generación de ingresos locales a través de instrumentos de financiación basados en las plusvalías urbanas

Los mecanismos de valorización del suelo son opciones innovadoras para generar ingresos locales. Estos requieren movilizar todo o parte de esa valorización generada por inversiones públicas en infraestructura, o promulgar cambios administrativos relativos a las normas y regulaciones sobre el uso del suelo para capturar tales plusvalías.

Por ejemplo, los derechos de construcción se han utilizado con éxito en São Paulo, donde el “uso” por encima de una cierta tasa de densificación o utilización genera una compensación. Los ingresos se reutilizan o reinvierten en proyectos de infraestructura o vivienda.<sup>a</sup> En Colombia, los cobros por valorización ayudaron a capitalizar el valor del suelo desde la década de 1920, apalancando miles de millones en inversiones.

Estos mecanismos proporcionan a las autoridades locales sus propios recursos, lo que contribuye a su autonomía financiera. Los gobiernos municipales necesitan capacidad técnica, tecnológica y de gestión para el diseño, implementación y administración de este tipo de herramientas de financiación. También deben tener en cuenta el lapso que transcurre entre el momento en que se produce la plusvalía y el momento en que esta se puede monetizar.

<sup>a</sup> Blanco B, V. Fretes y A. Muñoz. 2016. Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo

Nota: Elaboración de los autores con base en la referencia anterior.

3 Comprende los países andinos y del Cono Sur.

Se necesitan mejores opciones de financiación para fondear la inversión en infraestructura. La inversión en infraes

**en infraestructura.** La inversión en infraestructura se ha mantenido en el 2% -3% del PIB regional en los últimos años, por debajo del 5% que se estima necesario para responder a los desafíos de competitividad de ALC. Más del 70% se financia con fuentes públicas. El gasto subnacional ha aumentado a cerca del 30%, mientras que el porcentaje de los ingresos recaudados permanece igual —aproximadamente el 10%—, lo que hace que las ciudades dependan de las transferencias nacionales (Fretes 2018; Bonet et al. 2014). En promedio, la recaudación del impuesto a la propiedad sigue siendo baja —el 0,28% del PIB—, en comparación con el 1,15% en los países de la OCDE<sup>4</sup>. Si bien existen

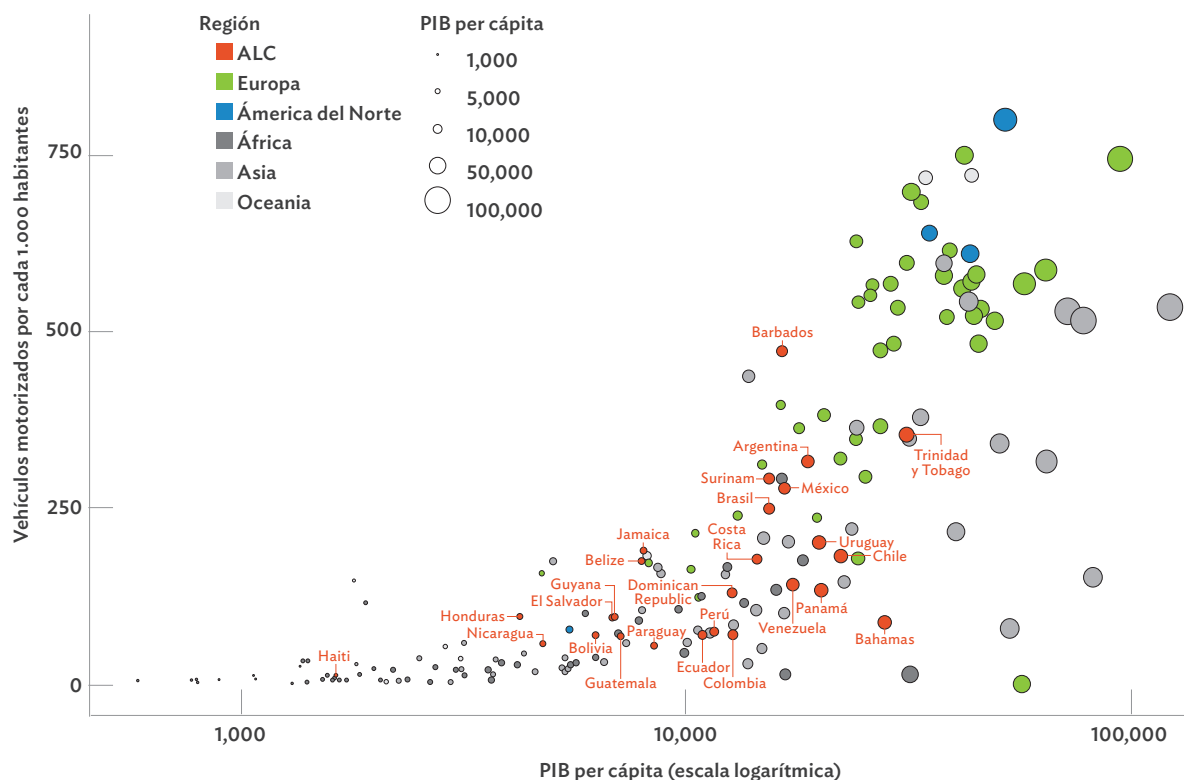
oportunidades para sustituir los impuestos antiguos o crear otros nuevos que sean más eficientes y efectivos, también se puede hacer más para avanzar en el uso de asociaciones público-privadas (APP) o de instrumentos de financiación basados en las plusvalías urbanas (Recuadro 5.3).

## Cambio climático y sostenibilidad ambiental: los nuevos desafíos

**El estrés ambiental está aumentando en las zonas urbanas.** La relación entre sostenibilidad ambiental y urbanización se ha convertido en un tema frecuente tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados. Las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de ALC son de seis toneladas per cápita por año, más bajas que en Europa (12 toneladas) y América del Norte (17 toneladas) (C40 Cities

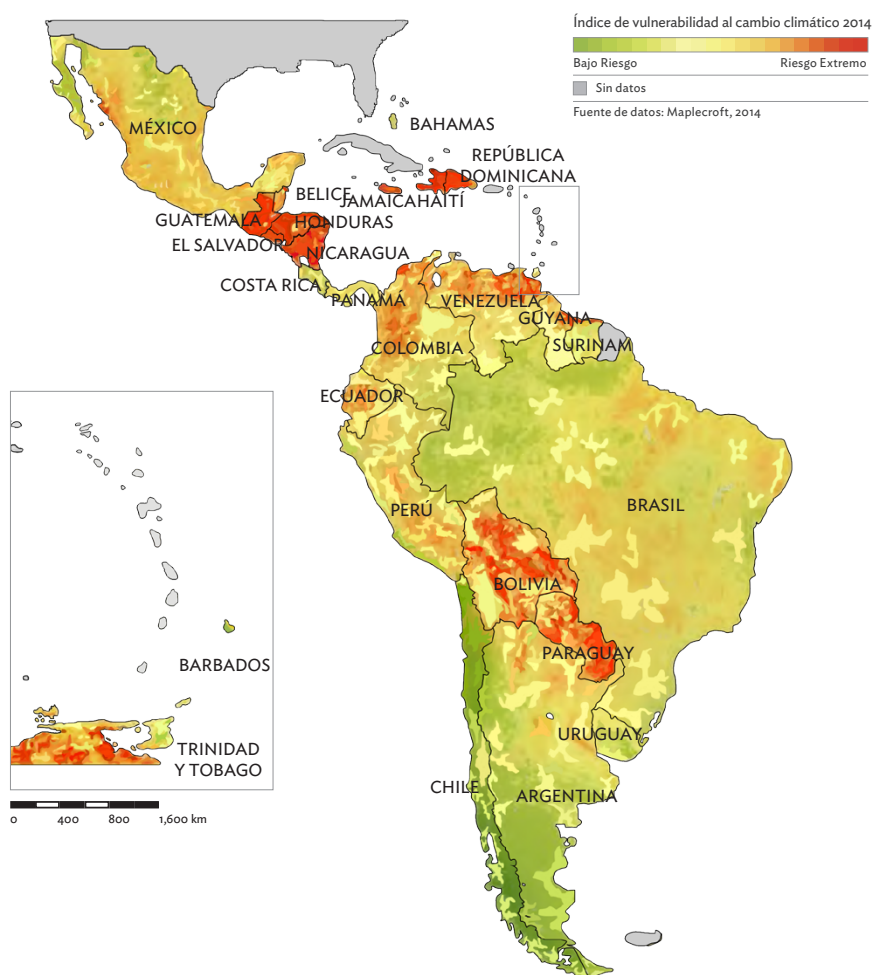
4 Brasil y Colombia tienen niveles similares a los de los comparadores europeos

**Gráfico 5.5: Automóviles por cada 1.000 habitantes y producto interno bruto per cápita, 2014**



PIB = producto interno bruto, ALC = América Latina y el Caribe.

Fuente: Cálculos de los autores con base en el Banco Mundial. 2019. Indicadores de Desarrollo Mundial. Consultado en julio de 2019. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.

**Gráfico 5.6: Índice de vulnerabilidad al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe**

km = kilómetro.

Fuente: Maplecroft. 2014. *Vulnerability and Adaptation to Climate Change in Latin America and the Caribbean*. Corporación Andina de Fomento.

*Climate Leadership Group* 2018). Sin embargo, el modelo de urbanización en expansión de la región está aumentando el consumo de terrenos y de recursos naturales, así como de transporte motorizado (Gráfico 5.5). En México, por ejemplo, mientras que la población urbana del país se duplicó durante 1980-2010, el área urbanizada aumentó en más de siete veces. Además, la duplicación del segmento de ingresos medios en la última década (a unos 186 millones de personas) (BID 2018c), principalmente en las ciudades, también se tradujo en cambios e intensificación de los patrones de consumo, entre ellos la demanda cada vez mayor de vehículos. ALC tiene la tasa de motorización más

alta de todas las regiones en desarrollo y esta continúa aumentando rápidamente: del 10,0% de todos los vehículos en 1990 al 17,5% en 2007 (*EconStats*). El transporte es responsable de más de un tercio de las emisiones urbanas de carbono de la región, y existen probabilidades de que ese porcentaje aumente. El fortalecimiento de los sistemas públicos, como en el caso del transporte, debe combinarse con la formulación de políticas locales que regulen el consumo, como en el caso de los plásticos de un solo uso, lo cual constituye una amenaza significativa para la biodiversidad sin par de los ríos y mares de la región.



### ALC está expuesta a impactos crecientes.

La población y la infraestructura de las ciudades de la región son vulnerables a inundaciones y sequías, y a fenómenos meteorológicos extremos como huracanes, terremotos, tormentas y tsunamis. Se prevé que las inundaciones resultantes del aumento del nivel del mar y la erosión del litoral tendrán mayores impactos en las ciudades costeras del norte de Argentina, Uruguay y Brasil, y en las grandes conurbaciones en el Caribe, donde el 70% de la población reside en áreas propensas a aquellas (CEPAL 2012). El aumento de las temperaturas promedio se ha correlacionado con el aumento de la mortalidad en ciudades donde la calidad del aire es mala como Ciudad de México, Bogotá y Santiago de Chile. Las ciudades andinas (p. ej., Quito, Lima y La Paz) también se enfrentan a un riesgo creciente de escasez de agua a medida que los glaciares se reducen. Tal es el caso de los que se encuentran en La Cordillera Real, cuyo volumen ha disminuido en un 50% desde 1970. Para el año 2050, el impacto del cambio climático en la economía de ALC podría ser equivalente a casi el 5% del PIB de la región (Cline 2007); asimismo es posible que el 2,6% de la población de ALC tenga que emigrar debido al cambio climático.

### Alta vulnerabilidad al cambio climático.

En todo el mundo, las ciudades están cada vez más expuestas al riesgo de sufrir desastres graves. Las ciudades de ALC afrontan una situación asimétrica con respecto al cambio climático. Aunque su contribución es relativamente baja (10% de las emisiones globales totales), su vulnerabilidad a los efectos negativos puede ser extremadamente alta en algunos casos (Gráfico 5.6). Los hogares más vulnerables al cambio climático son los de ingresos más bajos encabezados por mujeres o por

personas mayores, u hogares donde hay personas con discapacidades. En la mayoría de las ciudades, estos hogares se concentran en gran medida en zonas de vivienda informal ubicadas en áreas de riesgo ambiental. Los barrios más pobres son los más afectados por la falta de infraestructura adecuada como drenaje o rutas de evacuación de emergencia. Además, los hogares informales carecen de acceso a sistemas de aseguramiento y cuentan con menos ahorros para contrarrestar las pérdidas materiales causadas por los desastres.

### Las ciudades se encuentran en una posición única para contribuir a la lucha contra el cambio climático.

Los alcaldes han confirmado su compromiso con acciones climáticas audaces en virtud del Acuerdo de París (*C40 Cities Climate Leadership Group* 2018). Si bien algunas ciudades como la Ciudad de México y Montevideo han compilado y mapeado inventarios de GEI, se requiere de una metodología y un marco común de acción para actuar mancomunadamente.

## CAMINO A SEGUIR

### Estrategia sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo para ciudades sostenibles: cuatro áreas centrales

Hasta ahora, el proceso de urbanización en ALC ha contribuido a reducir la pobreza y a promover el crecimiento. Entre los desafíos restantes figuran: (i) reducir las desigualdades en la calidad de los servicios urbanos y el acceso a ellos, (ii) reducir las ineficiencias que obstaculizan el crecimiento económico, y (iii) aumentar la

Un aspecto central del trabajo del Grupo BID es aprovechar las nuevas tecnologías para incentivar la creación de sistemas de analítica de datos de vanguardia para servicios urbanos inclusivos, transparentes y participativos.

capacidad de las ciudades para adaptarse y mitigar el cambio climático.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha asociado con gobiernos y ciudades de la región durante los últimos 60 años. Esto es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID<sup>5</sup> y con el objetivo de las cuatro áreas centrales del Marco Sectorial Urbano orientadas a promover ciudades sostenibles en la región a través de soluciones que aborden los déficits urbanos de gobernanza, infraestructura, servicios públicos, vivienda y hábitats.

- 5 El Grupo BID está compuesto por dos entidades legales separadas: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Interamericana de Inversiones, que en 2017 se rebautizó con el nombre de BID Invest. La Estrategia Institucional del Grupo BID se centra en tres desafíos clave de desarrollo que deben abordarse para preservar y continuar avanzando en los logros del desarrollo (exclusión social y desigualdad, baja productividad e innovación e integración económica limitada), y en los problemas transversales que deben integrarse en el trabajo del Grupo BID para abordar los desafíos de la igualdad y diversidad de género, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental, y la capacidad institucional y el estado de derecho.

**Gobernanza urbana.** La descentralización exitosa y las reformas fiscales subnacionales en ALC deben complementarse con: (i) la implementación de marcos de planificación anclados en compromisos internacionales, conceptos territoriales holísticos (incluyendo vínculos urbano-rurales y consideraciones ambientales) y una amplia participación; (ii) la promoción de instrumentos de financiación municipal basados en las plusvalías urbanas que complementen sistemas progresivos y eficientes de impuestos a la propiedad para aumentar los ingresos locales; (iii) el aumento de la participación del sector privado en la inversión en infraestructura y la dotación de servicios públicos, por ejemplo a través de las APP, mientras se garantiza el acceso equitativo a los servicios; (iv) el aumento de la competitividad urbana mediante la creación de instituciones y estrategias centradas en el desarrollo económico local, la innovación y la internacionalización, y (v) el establecimiento de estructuras que promuevan la gobernanza metropolitana en todos los sectores y jurisdicciones.

## ESTRATEGIA SECTORIAL DEL BID

El Marco del Sector Urbano del BID cubre cuatro áreas centrales:



Gobernanza urbana



Infraestructura y servicios públicos urbanos



Vivienda



Hábitats urbanos

El Grupo BID también está aprovechando los beneficios de la Cuarta Revolución Industrial, así como la incorporación de temas transversales.



Nuevas tecnologías



Resiliencia al cambio climático y sostenibilidad ambiental



Igualdad y diversidad de género

### Infraestructura urbana y servicios públicos.

Dadas las deficiencias en materia de planificación y/o los déficits de inversión en infraestructura, ALC necesita intensificar los esfuerzos dirigidos a: (i) emprender programas integrales para barrios marginales que combinen la regularización de la tenencia de la tierra con componentes físicos, sociales y económicos como la capacitación laboral o los programas de reducción de la violencia; (ii) impulsar el acceso a servicios públicos urbanos de calidad —incluyendo redes ampliadas de recolección y tratamiento de aguas servidas y residuos sólidos— que promuevan enfoques sostenibles de economía circular; y (iii) facilitar el transporte urbano sostenible mediante la promoción de sistemas masivos eficientes (preferiblemente a través de la motorización eléctrica), el uso de vehículos no motorizados y la aplicación de principios de desarrollo orientados al transporte.

**Vivienda.** Las políticas de vivienda correctas son fundamentales para el tejido de una ciudad. No obstante las inversiones significativas que se han realizado en este sector, la región todavía adolece de fallas regulatorias, escasez de tierras urbanizadas, procesos de producción de vivienda prolongados y onerosos, y mercados de financiación e hipotecas inadecuados.

Ampliar el acceso a vivienda de bajo costo requiere: (i) reconsiderar el papel de las autoridades nacionales y locales en la formulación, regulación, implementación y monitoreo de políticas públicas integrales; (ii) diseñar programas de subsidios que reequilibren la construcción de nuevas unidades con opciones de expansión, modernización y/o nuevas modalidades de tenencia, incluyendo el alquiler; (iii) explorar el uso de instrumentos financieros alternativos más efectivos —como las garantías— que permitan un mayor acceso a los mercados; y (iv) promover la adopción sistemática de principios verdes en la eficiencia de los servicios de agua y energía, y en la construcción de bajo impacto de vivienda asequible.

**Hábitats urbanos.** La calidad del hábitat urbano es de importancia crítica para la salud y el bienestar de los ciudadanos, especialmente a medida que aumentan las temperaturas promedio. Para ello se

necesita: (i) regenerar las áreas urbanas degradadas, a menudo despobladas y de importancia histórica, para preservar el patrimonio, revitalizar la economía y reconstruir la ciudad mientras se mantienen densidades de población razonables; (ii) aumentar los espacios públicos y los parques reutilizando los corredores de vehículos existentes y revitalizando los malecones, lo cual también se puede lograr a través de esquemas comunitarios de planificación (placemaking) temporales de naturaleza reversible; y (iii) la conversión de la infraestructura tradicionalmente “gris” en infraestructura “azul-verde”, como los parques acuáticos lineales que cumplen con los estándares de resiliencia y con los principios de sumideros de carbono.

### Problemas tecnológicos y transversales

En la labor del Grupo BID, también es indispensable aprovechar los beneficios de la Cuarta Revolución Industrial (adopción de nuevas tecnologías) para así incentivar la creación de sistemas de analítica de datos de vanguardia para servicios urbanos inclusivos, transparentes y participativos. Igualmente importante para el trabajo del Grupo BID es integrar los temas transversales de cambio climático y sostenibilidad ambiental, y de género y diversidad.

### Innovación y adopción de nuevas tecnologías.

Las soluciones de datos y tecnología de punta como son los servicios en la nube, la analítica avanzada de inteligencia de datos, las cadenas de bloques y las 5G, entre otras, están surgiendo rápidamente, lo que podría aumentar la calidad y la sostenibilidad de las ciudades. Sin embargo, así como la urbanización presenta desafíos importantes para la región, también lo hacen la digitalización y el cambio tecnológico. El BID apoya los esfuerzos de las ciudades de la región dirigidos a desplegar infraestructura (por ejemplo, eliminando riesgos en inversiones privadas o en agregación de proyectos), así como para diseñar estructuras de gobernanza y marcos regulatorios adecuados. El BID también proporciona orientación institucional sobre sistemas de analítica de datos de vanguardia para servicios urbanos inclusivos, transparentes y participativos.



## MENSAJES CLAVE

### Catalizar los cambios propiciados por los patrones

**de urbanización**, espaciales y poblacionales y canalizarlos hacia las labores que apuntan a crear un entorno sostenible. Las ciudades de ALC todavía se están expandiendo, a menudo hacia áreas que son altamente vulnerables. Los hogares urbanos se están reduciendo y envejeciendo rápidamente. Las ciudades medianas están creciendo mucho más rápido que las megaciudades debido al aumento de los flujos de migración interna entre aquellas. La migración transfronteriza entre las ciudades de ALC también está aumentando.

**Reforzar el progreso logrado en materia de inclusión social** para disminuir, si no erradicar, la desigualdad en la dotación de calidad y acceso total a los servicios urbanos. En los últimos 20 años, la pobreza urbana se ha reducido, lo mismo que el déficit de vivienda. Sin embargo, la segregación espacial y la desigualdad siguen arraigadas a lo largo de las líneas económicas: casi el 20% de la población urbana vive en barrios informales. Las ciudades deben ser más inclusivas, y por lo tanto es importante que su diseño y planificación respondan a los requerimientos de la igualdad y la diversidad de género.

**Aprovechar el potencial de las instituciones urbanas** para promover un desarrollo integral e integrado. ALC requiere nuevos modelos de gobernanza basados en herramientas innovadoras y datos que respondan efectivamente a los desafíos de la fragmentación territorial y de la inseguridad en las ciudades.

También necesita planes territoriales integrados para áreas metropolitanas y corredores urbanos emergentes que promuevan enlaces funcionales a lo largo del espacio y faciliten el intercambio de servicios entre áreas urbanas y rurales.

### Potenciar las ciudades mientras actúan como motores de crecimiento de ALC

para que puedan hacer frente a los numerosos obstáculos que frenan ese crecimiento. Las ciudades de la región proporcionan las bases apropiadas para lograr economías de escala y concentrar mano de obra calificada. Sin embargo, los beneficios de la aglomeración se ven comprometidos por el acceso limitado a los mercados, la infraestructura deficiente, los altos niveles de informalidad y los bajos niveles de productividad persistentes.

### Insistir en abordar el cambio climático y los desafíos de sostenibilidad ambiental de las ciudades.

Aunque las ciudades de ALC contribuyen con una proporción relativamente baja (10%) de las emisiones globales totales, su vulnerabilidad a los efectos negativos es extremadamente alta en algunos casos. Los peligros naturales, a menudo exacerbados por el cambio climático, representan un riesgo importante para las ciudades de la región y su población más vulnerable. Al incorporar la gestión de riesgos de desastres en la planificación, diseño y ejecución urbana, las ciudades pueden promover una urbanización equitativa, reducir la vulnerabilidad y contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### Resistencia al cambio climático

**y sostenibilidad ambiental.** Los peligros naturales, a menudo exacerbados por el cambio climático, representan un riesgo importante para las ciudades de la región. Al incorporar la gestión de riesgos de desastres en la planificación, el diseño y la ejecución urbanos, los gobiernos pueden promover procesos de urbanización equitativos que reduzcan la vulnerabilidad y contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El BID está prestando asistencia a las ciudades de la región en las siguientes tareas: (i) integrar la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en las políticas de desarrollo urbano (p. ej., mediante el mapeo y la planificación de riesgos y vulnerabilidades) y (ii) integrar la mitigación y adaptación de GEI en la planificación y el diseño urbano, especialmente mediante la localización de contribuciones determinadas a nivel nacional o de planes de acción climática para la ciudad. El apoyo del BID también está ayudando a las ciudades a conectarse con el financiamiento verde.

### Igualdad y diversidad de género.

Muchos grupos sociales se enfrentan a fuertes barreras para acceder a los servicios y oportunidades que ofrecen las ciudades. Además de los hogares pobres, aquellos encabezados por mujeres o por personas mayores, los que tienen muchos hijos o personas con discapacidades, y los identificados como afrodescendientes, indígenas o migrantes a menudo se encuentran radicados en áreas donde la calidad de los servicios es baja y la incidencia de delitos y peligros ambientales es elevada. La reducción de las desigualdades socioespaciales requiere mayores esfuerzos. El BID respalda los programas ofrecidos por las ciudades que apuntan a: (i) aumentar la calidad de la infraestructura y el acceso en barrios pobres e informales; (ii) facilitar el acceso a los espacios y sistemas públicos para las personas con discapacidad, los niños y las personas mayores y sus cuidadores; y (iii) fomentar la participación de todos los residentes en la gobernanza urbana.

## REFERENCIAS

- Abiko, A. et al. 2007. *Basic Costs of Slum Upgrading in Brazil. Global Urban Development*. 3 (1). <http://www.globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/Ablko.htm>.
- Babatz, G. 2004. *The Role of the Sociedad Hipotecaria Federal in the Development of the Mexican Mortgage Market*. Housing Finance International. Marzo, pp. 42-51.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2016. *Urban Development and Housing Sector Framework Document*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40768953>.
- , 2018a. Honduras will Contribute to Improving Citizen Security and the Improvement of Neighborhoods with IDB Support. Comunicados de Prensa.
- , 2018b. *Uruguay to Improve Living Conditions in Squatter Settlements with Support from IDB*. Comunicados de Prensa.
- , 2018c. Aumenta clase media en América Latina y el Caribe pero continúan retos de desigualdad y pobreza infantil. Comunicados de Prensa.
- , 2019a. *IDB Approves Grant Funds for Countries Receiving Migrants in Latin America and the Caribbean*. Comunicados de Prensa.
- Banco Mundial. 2010. *Cities and Climate Change: An Urgent Agenda*. Washington, DC.
- , 2018. *Raising the Bar for Productive Cities in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC.
- , 2019a. Indicadores de Desarrollo Mundial. Washington, DC: El Banco Mundial. Consultado en julio de 2019. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- , 2019b. Indicadores de Desarrollo Mundial: Crecimiento de Población Urbana (% anual). Washington, DC: Banco Mundial. Consultado en julio de 2019. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- , 2019c. Indicadores de Desarrollo Mundial: Población que vive en barrios marginales (% de población urbana). Washington, DC: Banco Mundial. Consultado en julio de 2019. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- , 2019d. Indicadores de Desarrollo Mundial: Indicadores Principales de América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial. Consultado en julio de 2019. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- Blanco B, A., V. Fretes y A. Muñoz. 2016. Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda Mannheim. 2014. El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouillon, C. 2012. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean: Resumen Ejecutivo* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cheng, W. y N. Novta. 2017. *Women at Work in Latin America and the Caribbean*. Documento de Trabajo del FMI WP/17/34. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- , 2019b. Chile Country Profile. <http://www.hofinet.org/countries/country.aspx?regionID=4&id=35>.
- Chinchilla, L. y D. Vorndran, editores. 2018. *Citizen Security in Latin America and Caribbean Cities: Challenges and Innovation in Management and Public Policies over the Last 10 Years*. Documento de Discusión No. IDB-DP-640. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Clark, G. 2015. Review of the IDB Program for Cities and Urban Environments and the Future Role of the Emerging and Sustainable Cities (ESC) Initiative. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cline, W. 2007. *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*. Washington, DC: Instituto Peterson y Centro para el Desarrollo Global.
- Cruz, C. 2004. *Securitization of Mortgage Portfolios in Latin America: The Chilean Case*. *Housing Finance International*. Marzo, pp. 15-20.
- C40 Cities. 2019. *Mayors of 10 Latin American Cities Commit to Delivering their Share of the Paris Agreement*. Ecuador, Quito. Comunicado de Prensa.
- C40 Cities Climate Leadership Group. 2018. Consumption-based GHG emissions of C40 Cities.
- , 2012. How Will Climate Change Impact the Coast of Latin America and the Caribbean? Estudio Regional.
- EconStats. Motor Vehicles (per 1,000 people). Consultado en julio de 2019. <https://www.econstats.com/>.
- Fretes, V. 2018. 5 soluciones para expandir las fuentes de financiamiento subnacional y acelerar el desarrollo sostenible. BID Blog Recaudando Bienestar.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2010. Censo de Población y Unidades de Vivienda de 2010. México
- , 2015. Encuesta Intercensal 2015. México
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2007. Censos Nacionales de 2007: XI Población y VI Vivienda. Perú.
- , 2017. Censos Nacionales 2017: XII Población, VII Vivienda, III Comunidad Indígena. Perú.
- Kaplan, D. 2016. El baile de cifras de la informalidad laboral. Blog del 29 de febrero, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/el-baile-de-cifras-de-la-informalidad-laboral/>.
- Libertun de Duren, N. 2018. *Why There? Developers' Rationale for Building Social Housing in the Urban Periphery in Latin America*. *Cities*. 72: pp. 411-20.
- Libertún de Duren, N. R. et al. 2018. Ciudades Inclusivas: Productividad urbana a partir de la igualdad de género. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maplecroft. 2014. *Vulnerability and Adaptation to Climate Change in Latin America and the Caribbean*. Corporación Andina de Fomento.
- McKinsey Global Institute. 2011. *Building Globally Competitive Cities: The Key to Latin American Growth*.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (UN DESA). 2015. Database on Household Size and Composition. Nueva York.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2019a. *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. París.
- , 2019b. Foro de Competencia de América Latina y el Caribe. Sesión I: Economía informal en América Latina y el Caribe. Implicaciones para la política de competencia. Nota documental 18-19. Septiembre de 2018. Buenos Aires, Argentina.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2016. *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*. París.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2017. Agencia de las Naciones Unidas para la Migración. Migration Trends in South America. Informe de Migración Sudamericana No. I-2017.
- Red de Información de Financiamiento de Vivienda (HOFINET). 2019a. Mexico Country Profile. <http://www.hofinet.org/countries/country.aspx?regionID=4&id=109>.



# RECONOCIMIENTOS

*Promover Ciudades Sostenibles: Perspectivas Regionales* es un esfuerzo conjunto del Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respaldados por sus presidentes.



Los principales autores de los capítulos individuales son los siguientes:

CAPÍTULO 1: Manoj Sharma, Rana Hasan, Ramola Naik Singru, Stefan Rau, Sonia Chand Sandhu, Yi Jiang, Renard Teipelke, y Melissa Alipalo

CAPÍTULO 2: Stefan Atchia, Alice Nabalamba, Victoria Flattau, Ian Palmer, y Fred Kalema

CAPÍTULO 3: Manoj Sharma, Rana Hasan, Ramola Naik Singru, Stefan Rau, Sonia Chand Sandhu, Yi Jiang, Renard Teipelke, y Melissa Alipalo

CAPÍTULO 4: Zsoka Koczan, Alexander Plekhanov, Alexia Latortue y Caroline Pearce

CAPÍTULO 5: Nora Ruth Libertun de Duren y Tatiana Gallego Lizón con el apoyo de René Tomás Osorio Rivas

La producción general fue dirigida por Edeena Pike, junto con Lucille Ocenar y Therese Ng (ADB), en coordinación con Stefan Atchia y Alice Nabalamba (AfDB), Vania Pilzano Gutiérrez, María Fernanda Merino y Andrés Gómez-Peña (BID), y Kerrle Law y Caroline Pearce (EBRD). Jiro Tominaga, Robert Guild y Woochong Um proporcionaron sus valiosas orientaciones para este proyecto.

Equipo de diseño y editorial: Ross Locsin Laccay (diseño gráfico), Carolina Vargas (composición tipográfica en español), Mike Cortes (diseño de portada), Corazon Desuasido (edición en inglés), Monina Gamboa (revisión) y Layla Amar (verificación de página), Emilia Aragón (producción editorial en español), Felipe Mendoza Durga Legal SAS (traducción al español), Patricia Ardila y Andrés Gómez-Peña (edición en español)



## Promover Ciudades Sostenibles

### *Perspectivas Regionales*

El movimiento de personas desde las áreas rurales hacia las ciudades y poblaciones urbanas en economías emergentes y en desarrollo es uno de los cambios demográficos más profundos registrados en el mundo. Las ciudades brindan oportunidades significativas para mejorar el bienestar humano, catalizar el desarrollo económico y servir como incubadoras de nuevas ideas. La rápida urbanización a menudo se encuentra relacionada con mejores oportunidades económicas, mejor acceso a servicios de salud y educación, y mejores condiciones de vida. Sin embargo, la falta de inversión en infraestructura y servicios, así como la debilidad de la gobernanza urbana y de los marcos de planificación y financiamiento pueden socavar el potencial de la urbanización para servir como motor del crecimiento y desarrollo verde e inclusivo.

En la publicación *Promover Ciudades Sostenibles: Perspectivas Regionales* se evalúan los patrones clave de urbanización y desarrollo urbano en las economías en desarrollo y emergentes. También se examinan las intervenciones y soluciones de políticas para promover ciudades competitivas, inclusivas, equitativas, y ambientalmente sostenibles y resilientes al clima, es decir, ciudades “sostenibles”.

*Promover Ciudades Sostenibles: Perspectivas Regionales* es un esfuerzo conjunto del Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



### **BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO**

6 ADB Avenue, Ciudad de Mandaluyong  
1550 Metro Manila, Filipinas  
[www.adb.org](http://www.adb.org)



978-92-9261-760-8