

# La urbanización del mundo

*La urbanización del mundo se presenta como un proceso imparable que altera los asentamientos humanos de manera irreversible. Su generalización a todos los continentes y a todos los países presenta cada vez más aristas que hacen tambalear el optimismo generalizado con el que siempre se ha contemplado este fenómeno. Sirvan las siguientes líneas de reflexión para conocer la dimensión del mismo y las polémicas más importantes que sacuden su actualidad.*

**A** comienzos del siglo XIX la población urbana suponía el 2% del total de la población mundial. Desde hace un par de años ese porcentaje supera ya el 50%. Las tendencias para los próximos años mantienen esa carrera alcista. Se trata de un fenómeno mundial que tiene manifestaciones diferentes en las diversas partes del mundo. América, Europa y Rusia presentan un nivel de urbanización superior al 70%. Asia y África tienen una población urbana inferior a la media mundial, aunque sus porcentajes de crecimiento, sobre todo para el segundo, son espectaculares y llevarán a que ambos continentes superen el 50% de población urbana entre 2020 y 2030.

Javier Gutiérrez Hurtado es profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Valladolid

La intensidad del fenómeno urbanizador afecta a todo tipo de países. Los pioneros fueron los más desarrollados con fuerte especialización en industria y servicios, pero los mismos resultados se van extendiendo a los menos desarrollados de forma progresiva aunque sus niveles industriales no sean tan elevados.

**Tabla 1. Evolución de las tasas de urbanización**

Tasa de urbanización (en %)	1950	1975	2003	2030
Mundo	29,1	37,3	48,3	60,8
Países desarrollados	52,5	67,2	74,5	81,7
Países en desarrollo	17,9	26,9	42,1	57,1

Tabla 2. Evolución de la tasa de crecimiento urbano

Tasa de crecimiento urbano	Periodo 1950-2000	Periodo 2000-2030
Valor anual medio, en %		
Mundo	2,72	1,83
Países desarrollados	1,45	0,47
Países en desarrollo	3,73	2,29

Fuente de ambas: *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*, United Nations, Nueva York, <http://www.un.org/esa/population/publications>, 2004.

También se han urbanizado con potencia los países con grandes espacios desérticos como Australia o la península arábiga. Arabia Saudita, con un 81,0% de población urbana sobre el total y Australia (88,2%) superaban, en el año 2005, el porcentaje de Alemania (75,2%). Las previsiones son que, en el año 2015, se incremente ligeramente el nivel de urbanización de esos dos países con respecto al esperado en Alemania. De hecho, los medios de comunicación muestran su admiración ante las nuevas ciudades de los países petroleros del golfo y los arquitectos con pretensiones de estrellas universales acuden a ese escaparate para mostrar sus realizaciones.

Este proceso urbanizador toma formas intensas en las aglomeraciones urbanas más importantes. Los estudios de análisis y prospectiva de las Naciones Unidas analizan los casos más espectaculares por su alcance o por la intensidad de su crecimiento. Entre los primeros, destacan Tokio que puede pasar de 11.275.000 habitantes en 1950 a más de 36 millones en 2015; Bombay, cuyas cifras para el mismo periodo diseñan un tránsito desde casi tres millones de habitantes a más de 22; São Paulo, con una evolución similar aunque un poco más contenida; y Nueva York, con un recorrido desde los más de 12 millones hasta cerca de los veinte. Los ejemplos ilustran la dimensión del fenómeno: megalópolis en el Norte, en el Sur próspero y en el Sur más pobre. En este último, el ejemplo de Lagos, la capital de Nigeria, expresa bien la intensidad del proceso: ha pasado de 288.000 habitantes en 1950 a más de 15 millones en la actualidad y se espera un crecimiento continuado para los próximos años.

Según Jérôme Monnet<sup>1</sup> este proceso de desarrollo espectacular de las megalópolis presenta tres grandes consecuencias geográficas. El tamaño de las grandes metrópolis sigue aumentando (la mayor aglomeración de 2007, Tokio, está, con 35 millones de habitantes, 17 veces más poblada que la mayor aglomeración de 1842). No se atisban límites al proceso

<sup>1</sup> Véase J. Monnet, «La urbanización contemporánea: los desafíos de un mundo fluido y difuso», *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n.º 106, 2009, pp. 21-31.

y desconocemos, por tanto, el tamaño máximo que pueden alcanzar. El número de grandes ciudades sigue aumentando (430 aglomeraciones de más de 1 millón de habitantes en 2007 mientras que en 1975 eran menos de 200). No hay ninguna región en el mundo en la que no haya grandes ciudades; existen ciudades de más de un millón de habitantes en 109 países diferentes.

---

### Las “megaciudades” son enormes sumideros de recursos hídricos, energéticos y de materiales que generan gran cantidad de residuos de imposible reciclaje

---

Conocidas las cifras más importantes hay que adentrarse en el análisis y en la valoración. ¿Sigue siendo cierta la intuición del historiador Fernand Braudel cuando decía que «la ciudad es un accidente feliz de la historia», o, hay que poner en almoneda su pensamiento a la vista de las nuevas realidades? Son muchos los que desde el buen conocimiento mantienen plenamente el optimismo, aunque en mi opinión hay que acercarse al fenómeno con muchos matices y, en algunos campos, como el medioambiental, las ineficacias empiezan a ser clamorosas.

El mundo rural pierde irremisiblemente y las causas son diversas y difíciles de cuantificar. Las Naciones Unidas estiman que más de la mitad de ese crecimiento proviene del «aumento natural de la población urbana», pero no pueden olvidarse, sobre todo en los países subdesarrollados, otros dos factores: las migraciones desde áreas rurales a urbanas y el cambio de calificación de una zona por su propio crecimiento.

En este contexto de urbanización acelerada, ¿cómo evoluciona el debate sobre las bondades y los problemas de este proceso? La respuesta más común y menos arriesgada es que “depende”. Un número de la revista *Finanzas y Desarrollo* (publicada conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) dedicado al proceso de urbanización<sup>2</sup> se inclina por la cautela obvia: «La urbanización rápida puede ser una bonanza, siempre que el mundo esté bien preparado». Sus entusiastas hablan de los beneficios que, bajo la forma de mayores ingresos, capitalizan los particulares; de la mayor calidad de vida y posibilidades de prestación de servicios; de su influencia en un comportamiento demográfico moderno; de los efectos positivos de la urbanización en el crecimiento económico general; y, finalmente, de su contribución al desarrollo rural. Algunos de estos elementos, como el mejor comportamiento demográfico, se mantienen incluso en

---

<sup>2</sup> Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. *Revista Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2007.

países atrasados con procesos de urbanización difíciles y contradictorios, y constituye una de las mejores razones a favor del proceso urbanizador. Sirva el ejemplo de varios países africanos con datos del siglo XXI.

**Tabla 3. Diferenciales de fecundidad y mortalidad en algunos países africanos**

Países	Índice sintético de fecundidad urbano	Índice sintético de fecundidad rural	Tasa de mortalidad infantil urbana	Tasa de mortalidad infantil rural
Benin (2001)	4,4	6,4	73	104
Burkina Faso (2003)	3,7	6,9	70	95
Ghana (2003)	3,1	5,6	55	70
Kenia (2003)	3,3	5,4	61	79
Madagascar (2003-2004)	3,7	5,7	43	76
Mali (2001)	5,5	7,3	106	132
Zambia (2001-2002)	4,3	6,9	77	103

*Nota:* El índice sintético de fecundidad es el número medio de hijos por mujer. La tasa de mortalidad infantil son los niños muertos en el primer año de vida por cada mil niños nacidos vivos.

*Fuente:* Encuestas Demográficas y de salud. Diversos países, en J. Véron, *L'urbanisation du monde*, Éditions La Découverte, París, 2006.

Los pesimistas consideran pernicioso, por varias razones, el rápido proceso de urbanización seguido en la práctica por los países subdesarrollados. Por su impacto negativo en el medio ambiente y en la calidad de vida (las “megaciudades” son enormes sumideros de recursos hídricos, energéticos y de materiales que generan gran cantidad de residuos de imposible reciclaje). Porque se está produciendo un aumento de la pobreza urbana y porque esas desigualdades llevan a otros problemas sociales más graves como el aumento de la delincuencia.

Una consideración más detallada del asunto desde el punto de vista de las ideas y las explicaciones remite, en primer lugar, a otro campo más amplio, cual es el de la ordenación del territorio y la mundialización de la economía donde se han producido interesantes polémicas en los últimos tiempos.

## Los debates en torno a la ordenación del territorio

Estos debates han sido una constante en la historia del pensamiento económico, tanto en el plano nacional como en el internacional. Sus primeras versiones modernas, más circuns-

critas al plano nacional, ya avisaban sobre la tendencia a la polarización espacial de las actividades económicas y sobre la generación de importantes desigualdades territoriales. Las ideas de Perroux, Myrdal y Hirschman, producidas todas ellas entre los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, son bastante ilustrativas al respecto y se mantienen como aportaciones consistentes. Algunos autores<sup>3</sup> piensan que los desarrollos teóricos posteriores, agrupados en torno a la «nueva geografía económica» apenas aportan nuevas ideas, sólo una mayor sofisticación formal y una mejor conexión con otras ramas del pensamiento económico.

Los trabajos de P. Krugman,<sup>4</sup> auspiciados por el carácter imparable de la concentración espacial de las actividades, han consolidado una forma de pensar que se estructura en torno a la propuesta de una «nueva geografía económica». La idea básica es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autorrefuerza progresivamente. Este proceso puede tener un límite cuando las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por fuerzas centrífugas como los costes de la tierra, los del transporte, y algunas deseconomías externas –principalmente de congestión y polución–. Todo ello en un marco de competencia monopolística y sin apenas barreras para los intercambios comerciales.

Saskia Sassen<sup>5</sup> realiza sus estudios desde la perspectiva mundial e indica que el fenómeno de la globalización produce nuevas pautas de ordenación del territorio. Dicho fenómeno activa la generalización de los rendimientos crecientes, no sólo entre amplios conjuntos de actividades industriales manufactureras sino también en el dominio de los servicios (transportes, comunicaciones, cultura, educación, etc.). Además, en un mundo en el que operan los rendimientos crecientes, la tendencia a la concentración de la actividad es imparable. Pero esta concentración tiene una doble dimensión: empresarial y territorial. La formación de grandes conglomerados afecta tanto a las actividades industriales como a las de servicios. La concentración espacial de las actividades se explica más a escala planetaria que en las escalas local o nacional.

Esas primeras ideas se han visto reforzadas o matizadas por algunas aportaciones posteriores como la correspondiente a la «acumulación flexible» según la cual a la acumulación fordista le iba a suceder un régimen de acumulación flexible cuya forma espacial sería el distrito o sistema local de pequeñas y medianas empresas con fuertes redes de cooperación y

---

<sup>3</sup> Véase M. Crozet y M. Lafourcade, *La nouvelle économie géographique*, Éditions La Découverte, París, 2009.

<sup>4</sup> P. Krugman, *La nueva geografía económica*, Antoni Bosch ed., Barcelona, 1992.

<sup>5</sup> S. Sassen, *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires y Madrid, 2007. Véase también de la misma autora, «Actores y espacios laborales de la globalización», *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n.º 101, pp. 33-51.

estrecha interrelación con la comunidad local. Diversos análisis sobre la realidad de esta propuesta muestran que quedan muchos cabos por atar: ni las experiencias analizadas son similares, ni queda clara la capacidad de los distritos industriales para afirmar un nuevo régimen de acumulación capaz de reemplazar al viejo fordismo.

En un momento determinado la realidad de los procesos de concentración empresarial y territorial empezó a analizarse bajo el tamiz de la “competitividad” en el ámbito del desarrollo regional y territorial. En muchas propuestas institucionales se alude a la competitividad, relacionada principalmente con el comercio internacional, como un elemento capaz de promover, con su mejora, el desarrollo regional. Sus aplicaciones prácticas han servido para analizar la situación de las diversas regiones en el panorama internacional.

Todas esas ideas se han visto matizadas por nuevas propuestas que encuentran su máxima expresión en los niveles territoriales: el neoinstitucionalismo, el capital social como elemento característico de los procesos locales, y, sobre todo, la consideración de los economistas ecológicos sobre la incapacidad de la economía tradicional para entender los problemas ambientales y los problemas que se derivan de la misma.

## **La metropolización y algunos aspectos político-institucionales de la ordenación del territorio**

Tradicionalmente el análisis territorial y las políticas que pueden ponerse en marcha para paliar los desequilibrios territoriales, han encontrado su máxima expresión en el nivel nacional. Sin embargo, el proceso de globalización aporta nuevos datos e ideas sobre estos temas. Una de las personas más fértiles en esta materia es la ya citada Saskia Sassen. Sus consideraciones se emparentan con las de Susan Strange en el campo de la Economía Política Internacional (EPI). Esta última autora plantea,<sup>6</sup> desde hace tiempo, las dificultades de los Estados-nación para mantener su importancia en las relaciones internacionales, tanto económicas como políticas y sociales, en el contexto de la economía globalizada. En esa retirada tiene que compartir el protagonismo con otros actores (empresas transnacionales, las ONG y nuevos actores).

Sassen, por su parte, piensa que la desintegración de lo nacional crea oportunidades para que otras dinámicas y otros actores, en este caso las grandes megalópolis, aparezcan en el terreno internacional al amparo de «esa incipiente desnacionalización». Sus consecuencias en el proceso de ordenación del territorio son evidentes. Manhattan y la City de Londres pueden ser dos buenos exponentes de materialización de esas oportunidades: de

---

<sup>6</sup> S. Strange *La retirada del Estado*, Icaria e Intermón Oxfam, Barcelona, 2001.

la misma forma que la liberalización del comercio internacional ha producido una nueva geografía económica, la liberalización financiera –con sus reglas propias adoptadas también por los Estados-nación– produce esas ciudades-mundo. «En este sentido la ciudad global es emblemática, con sus grandes concentraciones de instrumentos financieros desmaterializados e hipermóviles y las enormes concentraciones de recursos materiales y espaciales que son necesarios para hacer dar la vuelta al mundo a los primeros en un segundo». Además, ese proceso se complementa con otro de pérdida de importancia de lo público a favor del sector privado que también incide en la forma que adopta la metropolización del espacio.

A partir de los análisis sobre Nueva York, Londres y Tokio (las auténticas ciudades-mundo) se puede hacer una interpretación más amplia de las características más significativas de estas metrópolis y de otras que podríamos denominar como “globales” que forman parte de la jerarquía que configura el mundo y que también tienen algunas de las cualidades que citamos a continuación: un “punto de base” de la economía mundial, a partir del cual se ordena el mercado, principalmente en los aspectos financieros fundamentales: tipos de interés y cotizaciones bursátiles; un centro de acumulación y reproducción del capital internacional; un “centro de mando” (sedes sociales de las grandes empresas transnacionales) donde se elaboran y toman las decisiones estratégicas; un centro de creación de nuevos productos, procedimientos e ideas que incluye las grandes cadenas de televisión y los periódicos más influyentes; un complejo económico de carácter estratégico capaz de suministrar servicios de alto nivel a las empresas: jurídicos, fiscales y contables, publicidad, etc.; un enorme mercado de productos y servicios de alta gama; un centro de comunicación dotado de potentes infraestructuras; un punto de articulación de “lo mundial” y lo “regional-nacional” donde se diseña la división del trabajo a escala mundial; un centro “cosmopolita” capaz de atraer a los inmigrantes más cualificados; un centro donde emerge un “metropolitanismo global” capaz de incidir culturalmente en las pautas de consumo y difusor, de primer orden, de propuestas ideológicas.

A partir de estas características se construye la red de grandes metrópolis que se asienta prioritariamente en los países avanzados. Sassen piensa también que la aptitud para la transmisión global asociada a las «nuevas tecnologías de la información y la comunicación» no puede hacer olvidar el papel de las infraestructuras materiales que facilitan esa transmisión, ni el de los trabajadores de todo tipo que la soportan aunque la narrativa dominante se preocupa de los circuitos superiores del capital, no de los inferiores, y de las aptitudes globales de los principales actores económicos, no de la infraestructura de servicios y empleos que subyacen bajo las mismas.

El tema de las infraestructuras de las grandes ciudades y áreas metropolitanas muestra tendencias a la privatización comunes a todo tipo de países. En los subdesarrollados se ha producido, sobre todo en América Latina y por mor del conocido Consenso de Washington, un proceso de rápida privatización de las infraestructuras urbanas asociados a las políticas

económicas impuestas por los organismos internacionales. Esa privatización afecta principalmente a los servicios básicos (agua, electricidad, telefonía) que son prestados por empresas de los países avanzados que habían privatizado, a su vez, dichos servicios. Una buena parte de la expansión, cada vez más conflictiva, de las grandes empresas españolas por América Latina se ha apoyado en esas recomendaciones y en ayudas financieras de las propias instituciones internacionales.

En algunos países avanzados, como en el caso de Inglaterra ha comenzado una nueva vuelta de tuerca, más conflictiva, del proceso de privatización al servicio de la función de Londres en el panorama de ciudades-mundo. Empiezan a darse fenómenos de discriminación en la construcción de infraestructuras y participación en «zonas de interés» (la City, los Dockland).

«El otro lado de estos procesos», favorecerá la aparición de otros «actores» cuando las gentes empiecen a rebelarse ante el debilitamiento de lo nacional y la omnipresencia discriminatoria de lo privado. En las ciudades pueden darse actividades como la ocupación de propiedades inmobiliarias, las manifestaciones contra la violencia policial, la lucha por los derechos de los inmigrantes y los sin techo. Además, la política urbana tiene como protagonistas a las personas y no sólo a los medios tecnológicos, por muy sofisticados que sean.

## Las últimas propuestas del Banco Mundial y las «fábricas del mundo»

Realidades tan heterogéneas como las que se dan en los diversos países ponen en tela de juicio algunos análisis que tienen vocación de uniformar el diagnóstico y las políticas. Tal es el caso del Informe sobre el Desarrollo Mundial donde el Banco Mundial analiza monográficamente «Una nueva geografía económica»,<sup>7</sup> que puede considerarse como una de las visiones «excesivamente optimistas», quizás la que más por su influencia. En este caso la apuesta del banco parece clara: los territorios deben apostar inequívocamente por las ventajas de la concentración de las actividades económicas y por las economías de escala como forma de materializar su desarrollo económico en un contexto internacional de plena liberalización comercial y financiera.

Sus ideas y propuestas van más allá de la mera localización de actividades. Nuevos análisis han cambiado, desde su punto de vista, la forma de pensar sobre las relaciones entre ubicación de la producción, el comercio, y, en última instancia, el desarrollo. La secuencia empieza por la atracción que los grandes mercados tienen para las empresas que producen

---

<sup>7</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial y Mundi Prensa.

con economías de escala, ya que éstas llevan a menores costes unitarios y mayores beneficios. A partir de ahí, empieza la causalidad circular y acumulativa. El proceso es difícil de romper, pues aunque la aglomeración eleva el coste de la mano de obra, las empresas mantienen su actividad en esos lugares ya que su mudanza a otros de bajos salarios no compensaría la pérdida de los beneficios asociados a la proximidad con proveedores y clientes. A partir de esas premisas, la concentración debe ser la regla y, asociado a ella, el objetivo de la convergencia de niveles de renta entre territorios y países es posible poniendo en juego políticas efectivas con inclusión de «instituciones, infraestructuras e intervenciones».

Posteriormente, el análisis se alarga hasta la elección de las políticas de desarrollo. En principio, y con economías de aglomeración, son posibles tanto las apuestas por un crecimiento basado en la industrialización por sustitución de importaciones como las opciones orientadas a la exportación a los mercados mundiales. Pero la demanda interna nunca podrá alcanzar el dinamismo de la mundial y los resultados no serán comparables a favor de la segunda opción. Una vuelta de tuerca desde el análisis territorial a favor de la plena liberalización de la economía mundial.

No en vano los análisis particulares más detallados del Informe se corresponden con determinadas zonas de China, Brasil e India. Son aquellas en las que se ubican las nuevas «fábricas del mundo». En el caso de Brasil, São Paulo con sus alrededores y Río de Janeiro con los suyos pueden llegar a formar una única zona metropolitana donde las grandes industrias asociadas a una orientación exportadora van a constituir, junto a las funciones internas que correspondan a las dos áreas, el eje principal de su actividad.

Pero el fenómeno adquiere mayor intensidad en China. «Un viaje por la carretera nacional 321 Este desde Chengdu, en la provincia de Sichuan, hasta Shenzhen, en Guangdong, es un recorrido a través del desarrollo económico. Los trabajadores migrantes que recorren estas carreteras dejan muchas veces atrás a sus familias. Pero las ayudan también a librarse de la pobreza y están introduciendo a China en las filas de los países de ingreso mediano. Cuando se desplazan hacia el este, abandonan un mundo agrario en donde el hecho de trabajar junto a otros les aporta pocos beneficios y acceden al mundo de las “economías de la aglomeración”, donde la proximidad a otras personas produce inmensos beneficios».<sup>8</sup> La especialidad de la zona son los productos electrónicos que fabrica en cantidades enormes y que exporta en mayores cantidades que toda la India. Shenzhen ha sido la ciudad de más rápido crecimiento de China.

La zona de Siperumbudur, en la India, donde en 2006 Nokia presentaba su celular número 20 millones, lleva un camino similar. En ambos casos el modelo a seguir es el de Singapur. Los tres ejemplos citados, según el Banco Mundial, «demuestran de qué manera

---

<sup>8</sup> Banco Mundial. *op. cit.*, 2009, p.13.

las economías de escala en la producción, los movimientos de la mano de obra y el capital y la caída de los costos del transporte se interrelacionan para producir un rápido crecimiento económico, en ciudades y países tanto grandes como pequeños».<sup>9</sup>

El mensaje es claro. En un mundo plenamente liberalizado lo pertinente es aprovechar las libertades de movimiento de capitales y mano de obra (estos últimos reducidos al ámbito nacional ya que los internacionales no son pertinentes y hay que perseguirlos), preparar una buena recepción a las empresas multinacionales, y esperar los beneficios de ese tipo de crecimiento. Curiosamente estas loas al proceso de metropolización en China contrastan con la oposición de ideas del Banco Mundial a la vía elegida por ese país en el momento de la discusión sobre la transición desde el socialismo al capitalismo. En aquella ocasión apostó, de forma decidida, por una transición rápida, como la de la Unión Soviética, que, desde el punto de vista económico fue un auténtico fiasco. Sus críticas fueron entonces para China que decidió mantener formas propias de planificación, aunque estas se han diluido con el tiempo.

---

**A los habitantes se les juntan todos los males: infravivienda, carencias de todo tipo de servicios, inseguridad, vecindad con basureros e industrias tóxicas, largos desplazamientos a sus lugares de trabajo cuando éstos existen, y pocas expectativas vitales**

---

Tampoco podemos olvidar que China e India mantienen un protagonismo elevado del sector público en la conformación de los grandes grupos industriales protagonistas de los procesos de industrialización concentrada que están en la base de su pujanza metropolitana. Pero sus prácticas urbanas son cada vez más deplorables. Algunas de las «nuevas ciudades chinas» construyen zonas donde alojar y acotar el libre tránsito de los recién llegados.

## Los olvidos del Banco Mundial

Para obviar cualquier tipo de análisis críticos, el Informe despacha una curiosa nota metodológica, con el significativo título «Sobre qué no trata este Informe». Es un prodigio de visión parcial y comienza así: «A fin de mantener el Informe enfocado, no se dedica la atención que se dedicaría en un estudio más completo a varios aspectos importantes de las transformaciones espaciales. Los principales aspectos no considerados –excepto al enfati-

---

<sup>9</sup> Banco Mundial. *op. cit.*, 2009, p.14.

zar o cualificar los mensajes de mayor importancia— son los *efectos sociales y ambientales* de una geografía económica cambiante». <sup>10</sup>

El resto de la nota es igual de curioso. Como ejemplo de problemas sociales habla de la violencia urbana por la ruptura de los lazos sociales que propicia la ciudad y de los mayores riesgos asociados a los movimientos antiinmigración que se dan en muchos países. También reconoce un ejemplo extremo de los problemas ambientales: el del bacalao que se captura en aguas noruegas, se transporta en avión a China para su limpieza, y vuelve a Noruega para su venta. Tal especialización basada en los recursos naturales (pescado en Europa septentrional, gente en China) ayuda tanto a los consumidores noruegos como a los trabajadores chinos, pero el bacalao tiene una senda de carbono más larga.

La solución que ofrece para estos problemas es la de siempre: una llamada al “tiempo” como factor inequívoco de mejora (al estilo de las propuestas de Rostow en su día) configura un mensaje lineal donde la insistencia en la concentración se ofrece como la mejor garantía para mejorar de forma generalizada las condiciones de bienestar de las gentes.

## La marginación en los espacios metropolitanos: el planeta de ciudades-miseria

Sin embargo la realidad no camina por la misma senda que el optimismo del Banco Mundial. Las Naciones Unidas,<sup>11</sup> con su informe de 2003 llamaron la atención sobre las precarias condiciones en que se desenvolvía una buena parte de la población urbana mundial. La utilización del término *slum*, que tiene sus orígenes en el siglo XIX, muestra los recurrentes problemas de los grandes asentamientos de población. Sus primeras acepciones remitían a «amalgama de vivienda ruinoso, hacinamiento, enfermedad, pobreza y vicio». Más de un siglo después sólo ha desaparecido la alusión al vicio, propio de la moral victoriana, como elemento característico de la configuración de las áreas hiperdegradadas: «hacinamiento, vivienda pobre o informal, falta de acceso a la sanidad o al agua potable e inseguridad en la propiedad».

Posteriormente, Mike Davis<sup>12</sup> ha ofrecido un relato apasionante donde se describe con crudeza y precisión la triste realidad de degradación en las grandes áreas urbanas y se abordan los elementos en discusión más interesantes. Las grandes áreas urbanas ya no son hoy hijas de la industrialización, y, ni siquiera de la revolución agrícola de ayer. Más bien son, en muchos casos, el resultado urbano de lo que David Harvey<sup>13</sup> ha dado en llamar

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 34

<sup>11</sup> UN-Habitat, *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, Londres, 2003.

<sup>12</sup> M. Davis, *Planeta de ciudades miseria*, Foca, Madrid, 2007.

<sup>13</sup> D. Harvey, «El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión», *Socialist Register*, 2004.

«acumulación por desposesión». Por lo tanto, hacen falta nuevos ojos para viejos problemas. A sus habitantes se les juntan todos los males: infravivienda, carencias de todo tipo de servicios, inseguridad, vecindad con basureros e industrias tóxicas, largos desplazamientos a sus lugares de trabajo cuando éstos existen, y pocas expectativas vitales.

Davis se muestra muy combativo en determinados aspectos que han influido en esta realidad, casi siempre con sólidas razones. La crisis de la deuda de los años ochenta del siglo pasado y su tratamiento –desde el FMI, el Banco Mundial, y los banqueros occidentales– fue el comienzo de unas políticas, las conocidas como «el consenso de Washington», de nefastas consecuencias para las zonas urbanas. Hasta la ONU, en su trabajo *The Challenge of Slums*, señala que «los Planes de Ajuste Estructural eran, por naturaleza, deliberadamente antiurbanos».

La despiadada e indiscriminada reducción del gasto público afectó, de forma decisiva, a los programas de mejora de las ciudades y a los escasos servicios que recibían los ciudadanos más pobres. Así lo recuerdan las palabras del escritor nigeriano Fidelis Balogun para el caso de Lagos, aunque sirven para casi todas esas áreas: «La extraña lógica de este programa económico parecía ser que para devolver la vida a una economía moribunda primero había que exprimir bien los jugos a los ciudadanos con menos recursos».

Pero el problema no es sólo de los programas de actuación, es más de fondo. Las relaciones económicas internacionales han consolidado un proceder peligroso. Los países acreedores no permiten a los pobres utilizar las reglas que ellos mismos utilizaron para fomentar su propio desarrollo a finales del siglo XIX y comienzos del XX. La conocida expresión «retirar la escalera» de Ha-Joon Chang<sup>14</sup> ilustra bien el asunto. Desposeídos de autonomía, apenas pueden plantear sus propias alternativas. Su desarrollo urbano se hace más problemático.

Ni siquiera experiencias hijas de cierta planificación se salvan del problema. El eterno asunto de la propiedad del suelo sigue en primera línea y apenas se considera la posibilidad de hacer valer la propiedad pública. También se han abandonado las intervenciones públicas más decididas a favor de la ordenación espacial y de las políticas públicas de vivienda.<sup>15</sup> «La sola idea de un Estado intervencionista fuertemente comprometido con la vivienda social y la creación de empleo, parece una alucinación o una broma pesada, habida cuenta de que los gobiernos han renunciado hace mucho tiempo a realizar cualquier esfuerzo serio para combatir la degradación y la marginación urbana».

---

<sup>14</sup> H.-J. Chang, *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, y Los Libros de La Catarata, Madrid, 2004.

<sup>15</sup> M. Davis, *op. cit.*, p. 90.

Hay quienes mantienen que, en los últimos tiempos, el Banco Mundial abandera ciertas inflexiones en su consideración de la pobreza y del desarrollo. Ahí es donde más énfasis pone Davis en el debate de las ideas y coloca a los defensores de las soluciones microempresariales para la pobreza en el centro de sus polémicas: «Elogiar las habilidades de los pobres se convirtió en una cortina de humo para renegar de las obligaciones históricas del Estado en relación con la pobreza y la falta de vivienda».

El otorgamiento de «derechos de propiedad» a una parte de los miserables aporta algunos elementos beneficiosos, pero también contrapartidas muy costosas. La entrada en los circuitos mercantiles presenta problemas evidentes; socava la solidaridad entre los pobres; y, aislada de otras políticas públicas fuertes, convierte su generalización en una quimera. Muchas políticas urbanas de la izquierda de América Latina han seguido esos derroteros y ya encuentran sus limitaciones.

---

### El tiempo de actuar se acaba, hay que prestar atención especial a las pautas culturales y a las políticas gubernamentales

---

En la misma línea, Davis hace una llamada a recuperar el debate sobre «los mitos de la informalidad». El cajón de sastre, que se ha dado en llamar sector informal, supone la forma de supervivencia de la mayor parte de los habitantes de las áreas urbanas hiperdegradadas. Sus potencialidades, difundidas por algunos teóricos con aparentes resultados prácticos interesantes, encuentran rápidamente una senda de limitaciones y problemas. Apenas tienen impacto en la reducción de la pobreza, reservan sus maldades para niños y mujeres, olvidan derechos elementales, y dividen a los pobladores de esas zonas.

## Los asuntos ambientales

Los asuntos ambientales han sido poco analizados, desde un punto de vista comparativo, en el estudio de los procesos de urbanización. La idea teórica más admitida es que la diferencia entre ciudades de renta baja, media y alta puede explicarse con la curva ambiental de Kuznets según la cual los problemas ambientales locales más básicos tienden a mejorar con el aumento de la riqueza, mientras que al mismo tiempo empeoran los globales como las emisiones de carbono.

La realidad es que la industrialización y terciarización de las ciudades provoca problemas ambientales a escala urbana cuya solución es cada vez más compleja aunque vaya asociada a mejoras en la riqueza de sus habitantes. Más bien, al contrario, ciudadanos más ricos

tienen comportamientos ambientales más irresponsables. Las estimaciones más recientes<sup>16</sup>, aunque existen para todos los gustos, muestran un claro desequilibrio entre la población urbana y la contribución de las ciudades al deterioro del clima. Mientras que la primera acaba de sobrepasar el 50% del total, se estima que las ciudades consumen entre el 60 y el 80% del total de la energía, y emiten a la atmósfera más del 70% de los gases de efecto invernadero.

Las dudas de los cálculos están directamente relacionadas con la diversidad de las formas de urbanización y con las realidades concretas que adopta la prestación de bienes y servicios urbanos con mayor incidencia ambiental. En principio, parece lógico pensar que las economías de aglomeración favorecen, frente a la dispersión rural, las menores agresiones ambientales en la construcción de edificios, en el transporte, y en la producción y distribución de energía. Pero, cualquiera de esas consideraciones, aparentemente lógicas, encuentra ejemplos en sentido contrario. Para el caso del transporte, la efectividad dependerá con mayor intensidad de la forma urbana que de otros parámetros.<sup>17</sup> Newman y Kenworthy muestran que el consumo de energía en el transporte y la densidad de población tienen una relación inversa: mientras que diversas ciudades asiáticas, con una densidad media de 150 habitantes/hectárea consumieron, durante los años noventa del siglo XX, 0,2 toneladas equivalentes de petróleo por habitante y año, ciudades americanas, con una densidad 10 veces menor, consumían 1,2 tep. La construcción de edificios también conoce matizaciones al pensamiento aparentemente lógico. La generalización de prácticas constructivas uniformes ha sido una constante en los últimos años en detrimento de formas más asentadas en la realidad de cada territorio y, por ello, menos despilfarradoras de energía.

Ante tantas dificultades, la sostenibilidad urbana se ha remitido, en muchas ocasiones, a una declaración de intenciones y, sobre todo, a un catálogo de “buenas prácticas”. Tal es el caso de los informes más divulgados, los del Instituto Worldwatch. En concreto, el del año 2007, dedicado al análisis de «Nuestro futuro urbano». Contiene una correcta identificación de los problemas, análisis y divulgación de las “buenas prácticas” que se despliegan por todo el mundo, y recomendaciones interesantes para poner coto a los inconvenientes detectados. Los deseos allí manifestados pueden compartirse: facilitar agua limpia y saneamiento a todas las personas; mejorar el carácter ecológico del transporte urbano; asegurar la energía en las ciudades otorgando mayor presencia a las fuentes renovables y al ahorro en el consumo; reducir las posibilidades de desastres naturales y dotar de nuevos rumbos a la sanidad urbana; y fortalecer todas las economías para luchar contra la pobreza.

---

<sup>16</sup> International Energy Agency, *World Energy Outlook 2008* y Declaración de Seúl, en la *Large Cities Climate Summit*, mayo de 2009.

<sup>17</sup> P. Newman, J. Kenworthy, *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*, Island Press, Washington DC, 1999.

Pero la realidad no transcurre por esos derroteros. Los datos de la evolución del parque mundial de vehículos son impresionantes. Se ha pasado de 200 millones en 1970 a 850 en 2006, 1.000 en 2010 y las previsiones apuntan a cerca de 2.000 millones en el año 2030. La mayor parte de sus movimientos se produce en las ciudades y áreas metropolitanas. Los problemas asociados a este uso indiscriminado son de sobra conocidos y cada vez más importantes.

Como el tiempo de actuar se acaba, hay que prestar atención especial a las pautas culturales y a las políticas gubernamentales. Así lo señala Peter Newman<sup>18</sup> y detalla las más importantes: infraestructuras que permitan gestionar la energía, el agua, el transporte y los residuos con un mínimo impacto ecológico; diseños que aseguren que dichas infraestructuras lleguen a todos los ciudadanos de forma eficiente; innovación, a través de I+D y de iniciativas demostrativas, para garantizar constantemente que las últimas ecotecnologías se implantan de forma generalizada; incentivos fiscales para dirigir las inversiones hacia estas nuevas tecnologías y motivar a la gente para que cambie su comportamiento; normativas que establezcan criterios lo suficientemente elevados como para permitir que las tecnologías sostenibles sean competitivas económicamente; y educación para asegurar que las familias y las comunidades comprendan la importancia de acometer los cambios necesarios.

Para lograr las mejoras hay que despejar expectativas y poner en marcha nuevas prácticas de forma inmediata. Entre las primeras está la existencia acordada entre la mayor parte de los países (todos, si es posible) de un marco institucional donde se concreten los compromisos de cada uno y se recojan los anhelos de igualdad de todos los habitantes de la tierra. Hoy en día, y tras el fracaso de Copenhague, este objetivo se difumina en el tiempo.

Entre las segundas<sup>19</sup> hay muchas cosas por hacer. La primera es mejorar la eficacia en la coordinación de las políticas urbanas y territoriales con las estatales. Asunto no menor que es fuente de importantes despilfarros en muchas situaciones. La segunda es el rediseño generalizado de las formas urbanas para atemperar las emisiones de carbono en las ciudades. La tercera es introducir la dimensión territorial, que apenas se considera, en los modelos donde se representan detalladamente los sistemas energéticos de los diversos países y las tecnologías de oferta y demanda de energía para permitir una drástica e inmediata reducción de los gases de efecto invernadero en todo el mundo.

---

<sup>18</sup> Peter Newman, «Construyendo las ciudades del futuro», en The Worlwatch Institute, *La situación del mundo 2010. Cambio Cultural. (Del consumismo hacia la sostenibilidad)*, Icaria-CIP Ecosocial, Madrid, 2010.

<sup>19</sup> P. Criqui, Ph. Menanteau, P. Avner, «Quels outils pour éclairer les décisions locales dans le domaine du climat?», Ponencia presentada al I Encuentro de la red Économie et Développement Urbain Durable.