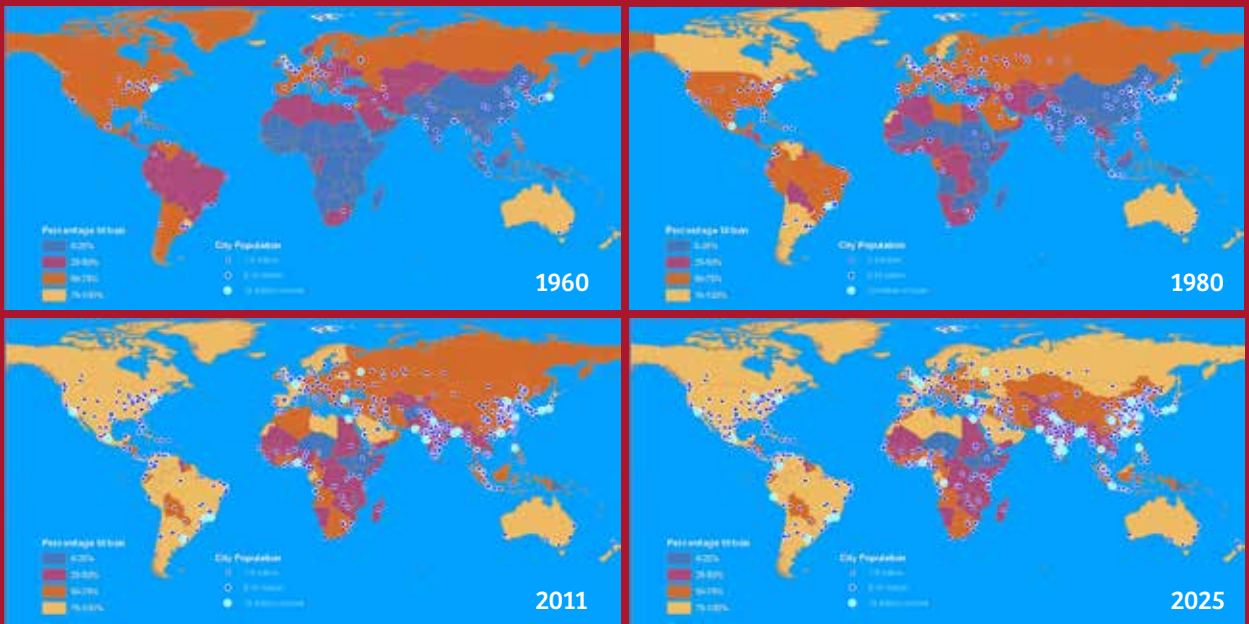


# Gestionando Sistemas de **CIUDADES SECUNDARIAS**



Políticas Públicas en Desarrollo Internacional

**Brian H. Roberts**



**Cities Alliance**  
Cities Without Slums

“Este estudio realiza una contribución significativa a nuestra comprensión del desarrollo urbano al analizar y desmitificar el concepto de las ciudades secundarias, que por lo general ha recibido menos atención que el de las megaciudades o las ciudades capitales. En este libro, las ciudades secundarias se consideran en términos de sus funciones dentro de los sistemas urbanos nacionales y subregionales. La complejidad y la importancia de estas funciones están creciendo, aunque muchas ciudades secundarias aún carecen de los medios para desarrollar todo su potencial. Este libro proporciona un marco de diagnóstico útil que puede facilitar los intercambios de conocimiento y experiencias entre los líderes de las ciudades y los encargados de las políticas públicas nacionales, para así contribuir a desarrollar ciudades secundarias más dinámicas y mejor integradas a sus regiones.”

CHRISTINE KESSIDES, EX GERENTE DE DESARROLLO URBANO,

WORLD BANK INSTITUTE

“Este libro, *Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias*, llena el vacío de conocimiento que existía sobre los retos y las experiencias de las ciudades secundarias. Proporciona recomendaciones y análisis útiles, basados en evidencias prácticas, para el desarrollo equitativo de estas ciudades alrededor del mundo. UCLG, en asociación con la *Cities Alliance*, ha incluido a las ciudades intermedias en su agenda desde el año 2013, en reconocimiento a la importancia vital de las ciudades secundarias. En nuestra experiencia las ciudades secundarias tienen un liderazgo muy diverso y pueden ser muy innovadoras. Esta publicación es una contribución importante a los debates actuales y la recomiendo plenamente a nuestros miembros y a los profesionales en urbanismo en general.”

JOSEP ROIG, SECRETARIO GENERAL DE CIUDADES Y GOBIERNOS

LOCALES UNIDOS (UNITED CITIES AND LOCAL  
GOVERNMENTS—UCLG)

“Este es un libro muy adecuado para la época actual. A medida que la congestión y las distancias que implican movilizarse en las megaciudades y en las ciudades primarias de muchos países llevan a los empresarios a buscar otras sedes para sus compañías, y a medida que los sistemas de infraestructura nacional se extienden a las ciudades secundarias, estas últimas crecen con rapidez. Este crecimiento produce una gran tensión en estas urbes, que tienen menos recursos que las ciudades principales, y un amplio rango de problemas para los encargados de administrarlas. Este libro nos permite comprender mejor este fenómeno y proporciona una guía práctica para llevar a estas ciudades hacia el crecimiento sostenible.”

MICHAEL LINDFIELD, EXDIRECTOR DEL GRUPO URBANO,  
BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO

“Este libro realiza un avance significativo en la comprensión global de la importancia de las ciudades secundarias en el proceso de desarrollo. Brian Roberts aporta su experiencia de varias décadas de trabajo de campo con gobiernos y académicos en temas urbanos. Como de costumbre, sus análisis son incisivos y provocadores. Felicitó a la *Cities Alliance* por la publicación de este libro y lo recomiendo ampliamente a una audiencia global”

MICHAEL COHEN, DIRECTOR DEL PROGRAMA DE RELACIONES  
INTERNACIONALES, THE NEW SCHOOL

Gestionando Sistemas de

# CIUDADES SECUNDARIAS

Políticas Públicas en Desarrollo Internacional

**Brian H. Roberts**

Este libro fue publicado originalmente en español por:

Cities Alliance  
Rue Royale, 94  
1000 Brussels, Belgium  
Copyright © Cities Alliance 2015

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577, USA  
Copyright © Inter-American Development Bank 2015

El derecho de Brian H. Roberts de ser identificado como el autor de este texto ha sido establecido de acuerdo con el Copyright, Designs and Patents Act de 1988. Todos los derechos reservados.

### **Supervisión y coordinación**

Rene Peter Hohmann, Cities Alliance  
Priscilla Ofori-Amanfo, Cities Alliance  
Andreina Seijas, Banco Interamericano de Desarrollo

### **Traducción**

Santiago Restrepo

### **Diseño**

Tatiana Gómez, monograma.co  
Federico Parra, monograma.co  
Sergio Andrés Moreno, Banco Interamericano de Desarrollo

Por favor, citar la publicación como:

Roberts (2015), Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias, Cities Alliance /Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

### **Aportes y reseñas de pares**

Quisiéramos agradecer sinceramente a las siguientes personas y aliados por sus valiosos aportes y contribuciones durante la reseña de pares: Almut Nagel (BMZ), Angelo Baglio (EC/DEV-COB2), Josep Roig (CGLU), Raf Tuts (ONU-Hábitat), Laura Petrella (ONU-Hábitat), Themba Phakati (ONU-Hábitat), Chris Heymans (Banco Mundial), Christine Kessides (World Bank Institute).

### **Descargo de responsabilidad:**

Los hallazgos, recomendaciones y análisis políticos de esta publicación son responsabilidad del autor únicamente y no representan el punto de vista de la Cities Alliance o del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Mapas de la portada:** Porcentaje de la población y las aglomeraciones urbanas según tamaño (Mapas 1 a 4, desde 1960 a 2025). © Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población: Perspectivas Mundiales de Urbanización, revisión de 2011, Nueva York, 2012.

"Los diseños y la presentación del material en los mapas no implican la expresión de cualquier tipo de opinión por parte de la *Cities Alliance*/Banco Interamericano de Desarrollo sobre el estatus legal de cualquier país, territorio, ciudades o áreas o sobre sus autoridades o la delimitación de sus fronteras".

# RESUMEN

En la actualidad, existe un renovado interés en las ciudades secundarias por parte de académicos y organizaciones internacionales de desarrollo. Este estudio, elaborado para la *Cities Alliance*, investiga el papel que estas ciudades han desempeñado en el desarrollo de las naciones y las regiones globales. Incluye una reseña de la literatura sobre las “ciudades secundarias” y una nueva definición de este término en el contexto del papel que ellas desempeñan en los sistemas globales y nacionales. Las ciudades secundarias ya no se definen por el tamaño de su población. Hoy en día, la funcionalidad y la conectividad con los sistemas nacionales y globales de ciudades tienen una influencia significativa en la definición de las ciudades secundarias. Este libro discute las tendencias, influencias y desafíos que afronta el desarrollo de las ciudades secundarias en las regiones en desarrollo, incluyendo la Nueva Geografía Económica (NGE), mediante una perspectiva de análisis sistémico que abarca los sistemas de gobierno, económicos, de desarrollo, sociales y medioambientales. Se presentan diecinueve estudios de caso regionales para ilustrar la forma en que los países de las regiones en desarrollo abordan la urbanización, la descentralización y otros procesos para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias. También se discute la contribución de las agencias y organizaciones internacionales al desarrollo de los sistemas de ciudades secundarias.

Palabras clave: sistemas de ciudades; ciudades secundarias; sistemas urbanos; desarrollo urbano; políticas de desarrollo; asistencia internacional al desarrollo.

# ÍNDICE

## **1 INTRODUCCIÓN 18**

- 1.1 Los desafíos de las ciudades secundarias **18**
- 1.2 El alcance de este libro **19**
- 1.3 El contenido de este libro **21**

## **2 CIUDADES SECUNDARIAS: DEFINICIONES Y CONCEPTOS 22**

- 2.1 Revisión de la literatura **24**
- 2.2 Ampliación de la definición de ciudades secundarias **26**
- 2.3 Redefinición del término “ciudad secundaria” **27**
  - 2.3.1 La jerarquía de las ciudades **27**
  - 2.3.2 La jerarquía funcional de las ciudades **28**
  - 2.3.3 El sistema global de ciudades **29**
  - 2.3.4 Tipología de las ciudades secundarias **29**
  - 2.3.5 La especialización funcional de las ciudades secundarias **35**
- 2.4 Integración de las jerarquías y las funciones de los sistemas de ciudades secundarias **36**
- 2.5 Una nueva definición operativa de la ciudad secundaria **39**
- 2.6 Elaboración de las funciones de los sistemas de ciudades secundarias **41**

## **3 TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACIÓN EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS 42**

- 3.1 Tendencias de crecimiento urbano **42**
- 3.2 El crecimiento del número de ciudades en el mundo **45**
- 3.3 La primacía y la dispersión geográficas de las ciudades **46**
  - 3.3.1 Niveles de primacía en países seleccionados **47**
- 3.4 Huellas urbanas **47**
  - 3.4.1 Distorsiones espaciales en las economías de las ciudades secundarias **50**
- 3.5 El comercio, el crecimiento económico y el desarrollo de las ciudades **52**
  - 3.5.1 El incremento del comercio entre las megaciudades **55**
  - 3.5.2 El comercio en las ciudades secundarias **55**
  - 3.5.3 Características de las economías de las ciudades secundarias **56**
  - 3.5.4 Diferencias entre las ciudades secundarias costeras y las ciudades secundarias del interior **57**
  - 3.5.5 La competitividad de las ciudades secundarias **60**
- 3.6 Indicadores de desarrollo humano y pobreza en las ciudades secundarias **61**
- 3.7 Medioambiente y cambio climático en las ciudades secundarias **64**
- 3.8 Factores que impulsarán el desarrollo económico futuro de las ciudades secundarias **66**

## **4 LA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS 68**

- 4.1 La Nueva Geografía Económica (NGE) de las ciudades **69**
- 4.2 Una nueva tipología funcional de las ciudades secundarias **70**
  - 4.2.1 Tipología económica de las ciudades **71**
  - 4.2.2 Tipología espacial de las ciudades secundarias de las regiones metropolitanas **73**
  - 4.2.3 El desarrollo económico de las aglomeraciones de ciudades **77**
- 4.3 Los impactos de la nueva economía en los sistemas de ciudades secundarias **78**
  - 4.3.1 Ciudades líderes, rezagadas y estancadas **79**
  - 4.3.2 Las remesas como factor de desarrollo de las ciudades secundarias **81**
  - 4.3.3 La Crisis Financiera Mundial (CFM) y el fracaso del modelo de desarrollo basado en las exportaciones en las ciudades secundarias **82**
- 4.4 Transformaciones globales que afectarán el desarrollo de las ciudades secundarias **83**
- 4.5 La necesidad de un nuevo modelo de desarrollo económico para las ciudades secundarias **85**
  - 4.5.1 Fortalecer el desarrollo endógeno en las ciudades secundarias **85**
  - 4.5.2 Impulsar las economías de dispersión y aglomeración **87**
  - 4.5.3 Impulsar la competición colaborativa entre ciudades **89**

## **5 CÓMO SUPERAR LOS OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS 90**

- 5.1 Conceptualización de los problemas y obstáculos relacionados con el desarrollo de las ciudades secundarias **90**
- 5.2 Cómo superar los obstáculos al desarrollo de las ciudades secundarias **92**
  - 5.2.1 Obstáculos relacionados con la gobernabilidad urbana **92**
  - 5.2.2 Obstáculos relacionados con la economía y las finanzas urbanas **97**
  - 5.2.3 Servicios urbanos básicos **104**
  - 5.2.4 Prioridades para superar el atraso en infraestructura **105**
  - 5.2.5 Bancos de tierras **108**
  - 5.2.6 Revitalización y redesarrollo urbanos **109**
  - 5.2.7 El desarrollo de los sistemas sociales **111**
  - 5.2.8 Los retos de administrar sistemas medioambientales **115**

## **6 RESPUESTAS POLÍTICAS AL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS 118**

- 6.1 Políticas de descentralización y transferencia de competencias **118**
- 6.2 Políticas de planeación espacial **119**
  - 6.2.1 Nuevos pueblos **119**
  - 6.2.2 Pueblos satélite **120**
  - 6.2.3 Zonas industriales y parques empresariales **121**
  - 6.2.4 Polos de crecimiento **122**
  - 6.2.5 Los polos de tecnología **123**

6.2.6 Reutilización urbana **124**

6.3 Nuevas ideas de urbanismo para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias **125**

## **7 ENFOQUES REGIONALES AL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS 126**

7.1 África **126**

7.1.1 Angola **127**

7.1.2 Etiopía **128**

7.1.3 Kenia **130**

7.1.4 Nigeria **131**

7.1.5 Senegal **132**

7.1.6 Sudáfrica **133**

7.1.7 Hallazgos importantes en la región del África subsahariana **135**

7.2 La región asiática **136**

7.2.1 India **136**

7.2.2 Indonesia **139**

7.2.3 Corea del Sur **143**

7.2.4 Vietnam **145**

7.2.5 Hallazgos importantes en la región asiática **147**

7.3 América Latina **150**

7.3.1 Brasil **151**

7.3.2 Colombia **154**

7.4 Medio Oriente y Norte de África **155**

7.4.1 Túnez **156**

7.4.2 Turquía **160**

7.5 Australia **165**

7.6 Lecciones y observaciones de los estudios de caso regionales **167**

7.6.1 Gobernabilidad y descentralización **167**

7.6.2 Políticas nacionales de urbanización **168**

7.6.3 La competitividad y el desarrollo de las ciudades secundarias **168**

7.6.4 Aprovechar y desarrollar el capital latente **169**

7.6.5 Corregir los desbalances en los sistemas de ciudades **170**

7.6.6 La integración y el funcionamiento fluido de los sistemas urbanos **170**

## **8 LA ASISTENCIA INTERNACIONAL AL DESARROLLO Y LAS CIUDADES SECUNDARIAS 172**

8.1 Breve historia de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) en las ciudades secundarias **172**

8.2 Programas e iniciativas políticas de las agencias internacionales de desarrollo **173**

8.2.1 Naciones Unidas **174**

8.2.2 El Grupo Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo **176**

8.2.3 Agencias de asistencia internacional al desarrollo (bilaterales) **189**



8.2.4 ONG internacionales y organizaciones voluntarias profesionales **192**

8.2.5 Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) **193**

8.3 Resumen de las actividades de la asistencia oficial al desarrollo en el sector urbano **193**

8.4 Efectividad del apoyo a las actividades del sector urbano por parte de la asistencia oficial al desarrollo (AOD) **195**

8.4.1 Efectividad de la ayuda al sector urbano **195**

8.5 El interés de las agencias de desarrollo internacional en el desarrollo de las ciudades secundarias **198**

## **9 ENSEÑANZAS PRINCIPALES Y REFLEXIONES FINALES 200**

9.1 Observaciones y mensajes **200**

9.2 Nuevos horizontes **202**

9.3 El futuro **204**

9.4 Marco para la asistencia internacional al desarrollo y las ciudades secundarias **206**

9.4.1 Se requiere un enfoque más estratégico para las ciudades secundarias **207**

9.4.2 Apoyo focalizado mediante sistemas urbanos que fortalezcan la capacidad de las ciudades secundarias **212**

9.4.3 Priorizar algunas áreas de la asistencia internacional al desarrollo en las ciudades secundarias **214**

9.5 Comentario final **216**

## **ANEXOS 217**

Anexo 1: Población de las ciudades por tamaño, proporción y crecimiento, según región **218**

Anexo 2: Porcentaje de la población que vive en las ciudades, según tamaño poblacional, 1995, 2010, 2025 **222**

Anexo 3: Número de ciudades según tamaño poblacional 1995, 2010, 2025 **223**

Anexo 4: Indicadores urbanos para los estudios de caso de países seleccionados **224**

Referencias **227**

Agradecimientos **234**

**TABLA DE SIGLAS**

<b>ACNUR</b>	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados	<b>IPA</b>	Instituto de Planeación de Australia
<b>AEIR</b>	Artículos de Estrategia para la Integración Regional	<b>IPC</b>	Índice de Prosperidad de las Ciudades
<b>AEN</b>	Artículos de Estrategia País	<b>ISF</b>	Ingeniería sin Fronteras
<b>AEP</b>	Administraciones Especiales Provinciales (Turquía)	<b>JICA</b>	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
<b>AOD</b>	Asistencia Oficial al Desarrollo	<b>LAC</b>	Latinoamérica y el Caribe
<b>APN</b>	Autoridad de Planeación Nacional	<b>MDL</b>	Mecanismo de desarrollo Limpio
<b>APP</b>	Alianzas Público Privadas	<b>MENA</b>	Medio Oriente y el Norte de África
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático	<b>MNRUJN</b>	Misión Jawaharlal Nehru de Renovación Urbana Nacional
<b>ASS</b>	África Subsahariana	<b>NGE</b>	Nueva Geografía Económica
<b>AUDIU</b>	Apoyo de Uganda al Desarrollo de la Infraestructura Urbana	<b>OC</b>	Organizaciones comunitarias
<b>BAD</b>	Banco Asiático de Desarrollo	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>BAfD</b>	Banco Africano de Desarrollo	<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial)	<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>BM</b>	Banco Mundial	<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo)	<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>CAAC</b>	Coalición Asiática para la Acción Comunitaria	<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>CADV</b>	Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda	<b>ONUDI</b>	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
<b>CCD</b>	Desarrollo de las aglomeraciones de ciudades	<b>ONU-Hábitat</b>	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos
<b>CF</b>	Coefficiente de Gini	<b>PAU</b>	Programa de Administración Urbana (Banco Mundial)
<b>CFA</b>	Crisis Financiera Asiática	<b>PCS</b>	Programa de Ciudades Saludables
<b>CFG</b>	Crisis Financiera Global	<b>PCS</b>	Programa Ciudades Sostenibles
<b>CFI</b>	Corporación Financiera Internacional	<b>PCSD</b>	Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea
<b>GGLU-AS-PAC</b>	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de Asia Pacífico	<b>PCSI</b>	Iniciativa de Sostenibilidad de las Ciudades del Pacífico
<b>CIH</b>	Coalición Internacional Hábitat	<b>PDSV</b>	Plan de Desarrollo Socioeconómico de Vietnam
<b>DEL</b>	Desarrollo económico local	<b>PEOT</b>	Perspectiva Europea de Ordenación Territorial
<b>DFID</b>	Departamento para el Desarrollo Internacional de Gran Bretaña	<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>DKI</b>	Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Distrito Especial de la Ciudad Capital de Yakarta)	<b>PIDIU</b>	Programa Integrado de Desarrollo de Infraestructura Urbana de Indonesia
<b>DPE</b>	Departamento de Proyectos Especiales (Banco Mundial)	<b>PNB</b>	Producto Nacional Bruto
<b>DUPR</b>	Departamento de Urbanización y Proyectos Regionales (Banco Mundial)	<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>EAP</b>	Estrategias de Asociación con Países	<b>PNUMA</b>	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>EDS</b>	Estrategia de desarrollo urbano	<b>POU</b>	Plan Operacional Urbano (BAD)
<b>ERP</b>	Estrategias para la Reducción de la Pobreza	<b>PRM</b>	Países Regionales Miembros (Banco Africano de Desarrollo)
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional	<b>SAAPME</b>	Sistema de Aprendizaje en Administración para Pequeñas y Medianas Empresas
<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero	<b>SUDENE</b>	Superintendencia para el Desarrollo del Noreste
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional)	<b>TAPUU</b>	Transformación de los Asentamientos de los Pobres Urbanos de Uganda
<b>ICG</b>	Índice Global de Ciudades	<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>IDC</b>	Iniciativa para el Desarrollo de las Ciudades	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>IDCA</b>	Iniciativa para el Desarrollo de las Ciudades en Asia	<b>UGL</b>	Unidad de gobierno local
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano	<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa	<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>IFDI</b>	Instituciones Financieras para el Desarrollo Internacional	<b>UNICEF</b>	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales	<b>USAID</b>	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>IGM</b>	Instituto Global McKinsey	<b>ZEE</b>	Zona Económica Especial
<b>IIE</b>	Instituto Internacional de Estadísticas	<b>ZPE</b>	Zonas de Procesamiento de Exportaciones

# RESUMEN EJECUTIVO

Las ciudades cada vez están más relacionadas entre sí y dependen más unas de otras para impulsar el comercio, la inversión y el desarrollo económico. Las ciudades también están reemplazando a los estados nacionales como principales promotores del comercio, la inversión y la gobernabilidad económica. Como resultado de ello, está emergiendo un nuevo orden, o sistema, de ciudades, y se está cuestionando la idea tradicional de una clasificación jerárquica de ciudades basada en el tamaño poblacional, que por lo general se ha usado para definir los sistemas de ciudades. Hoy en día, la funcionalidad y las conexiones con las redes globales, regionales y nacionales de comercio, conocimiento, competitividad e inversión tienen un impacto significativo en el estatus y el funcionamiento de las ciudades al interior de los sistemas urbanos globales y nacionales.

Gran parte de la literatura económica sobre los sistemas urbanos se enfoca en el rol de las megaciudades y las ciudades primarias en la reconfiguración de la Nueva Geografía Económica del desarrollo, el comercio y la inversión a nivel global; sin embargo, los sistemas de ciudades secundarias (ciudades que desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de las economías subregionales y subnacionales) tendrán mayor influencia en el desarrollo económico futuro de las naciones y de las grandes regiones geográficas. El rol que los sistemas de ciudades secundarias desempeñan en la reconfiguración de la NGE de las ciudades y los sistemas urbanos, especialmente en los países en desarrollo, no se ha entendido bien. Muchos de estos sistemas de ciudades secundarias e intermedias no tienen buenas conexiones con los entornos nacionales, regionales y globales y se están rezagando en su desarrollo económico. Es un desafío encontrar la forma de mejorar la conectividad e impulsar el desempeño y desarrollo económico de estas ciudades rezagadas para atraer y crear empleos e inversión, especialmente en las regiones del África subsahariana, Asia y el Pacífico.

Recientemente los académicos y las organizaciones internacionales de desarrollo han renovado su interés en las ciudades secundarias. Los sistemas de ciudades secundarias se pueden clasificar en dos tipologías espaciales y económicas: ciudades subnacionales y ciudades submetropolitanas. El aporte de estas ciudades al desarrollo nacional o regional es muy importante. Sin embargo, muchas de ellas tienen dificultades para administrar la urbanización, atraer inversión y satisfacer la demanda de viviendas, infraestructura y servicios urbanos básicos. Muchos de los problemas que se han asociado a las grandes economías regionales metropolitanas de los países en desarrollo se están manifestando en las ciudades secundarias.

En el año 2012, la *Cities Alliance* comisionó la elaboración de un estudio de contexto sobre los sistemas de ciudades secundarias en las regiones en desarrollo para aportar información a un debate necesario sobre este punto ciego en el desarrollo internacional. Este libro, el resultado de esa investigación, incluye una reseña de la literatura sobre las ciudades secundarias, así como definiciones de este término y algunas teorías y conceptos fundamentales que le han dado forma al pensamiento actual sobre los sistemas de ciudades secundarias. Muchos conceptos y modelos han influido en las ideas sobre urbanización y planeación espacial de las ciudades secundarias. Entre ellos están las políticas sobre

descentralización, la transferencia de competencias del gobierno nacional a las ciudades y el desarrollo económico regional y local balanceado. Este libro propone una definición operacional de las ciudades secundarias que integra el pensamiento pasado y presente al respecto y en el contexto de la NGE y la gobernabilidad urbana.

Esta investigación presenta un amplio panorama global y regional de las tendencias urbanas y de las perspectivas relacionadas con los sistemas de ciudades secundarias, así como una discusión de los impactos de la NGE en su desarrollo. Se describen varios factores propulsores, retardadores y conectivos que influyen en el crecimiento y desarrollo de los sistemas de ciudades secundarias, así como la influencia de los factores medioambientales, tecnológicos y de la nueva gobernabilidad urbana. Estas tendencias e influencias, y la lentitud de muchas ciudades secundarias para reaccionar a ellas, han creado muchos desafíos, especialmente en cuanto a la administración de estos cambios. Estos desafíos se analizan mediante una perspectiva de sistemas que los divide en sistemas de gobierno, economía, desarrollo, social y medioambiental.

La NGE de las ciudades y el cambio tecnológico tienen un impacto significativo en el desarrollo de las ciudades secundarias. La NGE traerá nuevos desafíos al desarrollo de las ciudades, el más significativo de los cuales será la relocalización de los sistemas productivos de regreso a las economías desarrolladas y la necesidad de implementar modelos de desarrollo de crecimiento endógeno neto para desarrollar los mercados domésticos e impulsar el consumo en las ciudades secundarias de los países en desarrollo.

Aunque los factores externos tienen un impacto cada vez mayor en el desarrollo de las ciudades, los gobiernos nacionales y locales pueden influir en gran medida en la competitividad y en los factores que impulsan el desarrollo de las ciudades secundarias, por ejemplo, mediante políticas para estimular la descentralización, la transferencia de competencias y el desarrollo económico local. Así mismo, en este libro se discuten distintos enfoques de planeación espacial y económica al desarrollo de las ciudades secundarias, como el desarrollo de aglomeraciones de ciudades, polos de crecimiento y polos de tecnología, y lo importante que es para las ciudades especializarse más y desarrollarse como aglomeraciones.

Los enfoques a la administración y el desarrollo de los sistemas urbanos varían considerablemente de un país y de una región a otra. Este libro incluye una serie de estudios de caso donde se examinan las políticas y enfoques de urbanización, descentralización y desarrollo de las ciudades secundarias en quince países en desarrollo, industrializados y posindustrializados de cinco regiones geográficas: Asia, América Latina, Pacífico, Medio Oriente y Norte de África y África subsahariana.

Los bancos internacionales de desarrollo, las Naciones Unidas, las agencias internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las fundaciones han apoyado significativamente los sistemas de segundo orden en el desarrollo urbano de los países en desarrollo. Este informe resalta varias lecciones que se han extraído de las investigaciones sobre el tema, y destaca algunos de los programas y casos exitosos.



Este libro identifica varios hallazgos y lecciones importantes, que se resumen a continuación:

- El tamaño de la población todavía es un factor determinante para la definición de una ciudad secundaria, pero en una época de mayor competencia, comercio e intercambios entre las ciudades a nivel global, el significado del término ha cambiado. Una ciudad secundaria probablemente tendrá una población o economía equivalente a entre el 10 y el 50 por ciento de la de la ciudad más grande del país. Sin embargo, hoy en día, la función y el rol de una ciudad cada vez son más importantes para definir su estatus en el sistema global de ciudades.
- El 75 por ciento de la población mundial vive en áreas rurales o en asentamientos urbanos de menos de 500.000 habitantes.
- En el mundo hay más de 4.000 ciudades con mínimo 100.000 habitantes. Alrededor de 2.400 de ellas tienen menos de 750.000 habitantes. Más del 60 por ciento están localizadas en los países y regiones en desarrollo. Muchas de ellas tienen dificultades con la rapidez de la urbanización, la pobreza y la creación de empleo.
- Existe una brecha a nivel global entre los niveles de desarrollo socioeconómico de las ciudades secundarias y los de las ciudades primarias, lo que afecta la capacidad de las primeras para desarrollarse y competir por el comercio y la inversión.
- La información y los datos disponibles sobre la economía, la tierra, las finanzas, la infraestructura y la gobernabilidad de las ciudades secundarias son muy pobres.

Valparaíso, Chile.

© Florence Loget, *Cities Alliance* (2013)

Esta situación perjudica enormemente la capacidad de estas ciudades para planear y administrar el desarrollo urbano y para impulsar el empleo y el crecimiento económico. Es urgente y necesario apoyar centros nacionales y regionales de investigación para subsanar este vacío de información.

- La mayoría de las ciudades secundarias son capitales subnacionales de niveles secundarios de gobierno; centros manufactureros, o de industrias primarias o producción de recursos naturales; también son importantes centros culturales, naturales o de industrias de avanzada. También pueden ser ciudades satélite que forman aglomeraciones de ciudades en las grandes regiones metropolitanas.
- En las regiones en desarrollo las ciudades secundarias del interior están menos desarrolladas que las ciudades secundarias costeras o las que están situadas en grandes arterias fluviales.
- A nivel global están surgiendo tres tipos generales de economías de ciudades secundarias: “líderes”, “rezagadas” y “estancadas”. La mayoría caen dentro de la última categoría y están situadas en el África subsahariana o en Asia. El crecimiento poblacional y el consumo impulsan la economía de estas ciudades. La mayoría de ellas están mal administradas, tienen una infraestructura en mal estado, sistemas de comunicaciones deficientes y no son muy competitivas.
- El desempeño de una ciudad secundaria, en términos de las anteriores categorías, está determinado en gran medida por el nivel, la calidad y la orientación global de la conectividad de sus cadenas de suministro y sistemas logísticos que sirven de base al desarrollo de la economía regional, así como por el comercio y los servicios que les provee a otras ciudades a nivel nacional e internacional.
- Debe hacerse más énfasis en apoyar el crecimiento endógeno de las ciudades secundarias, porque muchas de ellas no tienen la capacidad o las ventajas necesarias para crecer de forma exógena, orientándose a las exportaciones. Se requieren nuevas estrategias para combinar el crecimiento exógeno y endógeno, de forma que las ciudades secundarias de las regiones pobres se puedan desarrollar.
- Las agencias internacionales de desarrollo se han mostrado interesadas en apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias debido a su importancia como nodos y catalizadores para liberar el potencial de desarrollo de las regiones subnacionales.
- Los socios internacionales en el campo del desarrollo podrían desempeñar un papel fundamental contribuyendo a liberar el potencial de desarrollo de las ciudades secundarias al suministrarles asistencia a través de una Iniciativa de Desarrollo para las Ciudades Secundarias (IDSC). El énfasis de esta iniciativa debería ser mejorar los vínculos y la conectividad en la administración de los sistemas urbanos, lo que resultaría en una mejor gobernabilidad, mayor capacidad de desarrollo económico y mayor inversión en infraestructura estratégica para impulsar la inversión en las economías locales.

# PREFACIO

A medida que el mundo completa su transición urbana, un mayor número de personas se desplaza hacia las ciudades pequeñas y medianas. Estas ciudades serán el eje de la expansión de las economías nacionales, de la educación de las generaciones futuras y de la implementación de las soluciones a los problemas globales. Las economías exitosas muestran que un sistema de ciudades que funcione bien es esencial para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Sin embargo, la realidad de muchos países sugiere que las ciudades secundarias con frecuencia están muy mal integradas a esta nueva geografía económica. Además, estas ciudades están rezagadas en muchos aspectos, tienen muchas deficiencias, altos niveles de sub y desempleo, y les resulta difícil diversificar y revitalizar sus economías.

Debido a su creciente número –hoy en día hay más de 2.400 ciudades secundarias en todo el mundo– el rol las ciudades secundarias en las economías nacionales tendrá una influencia significativa en el desarrollo social y económico de los países y regiones. Diversos estimativos señalan que si las ciudades secundarias estuvieran mejor equipadas para orientar sus activos económicos y su desarrollo, su Producto Interno Bruto (PIB) podría duplicarse o triplicarse, con grandes beneficios que contribuirían a reducir la pobreza rural en las áreas circundantes.

La *Cities Alliance* encargó esta investigación para subsanar un vacío de conocimiento real y explorar las oportunidades así como los desafíos que enfrentan las ciudades secundarias en el Sur Global. En este libro el autor desarrolla un sofisticado argumento empírico y proporciona recomendaciones específicas que serán importantes tanto para los gobiernos nacionales, como para las organizaciones internacionales de desarrollo.

Para nosotros es un placer asociarnos con el Banco Interamericano de Desarrollo para presentar la versión en español de este libro, que ahora incluye diecinueve estudios de caso regionales –quince de la versión original y cuatro adicionales de América Latina y el Caribe. Esperamos que esta publicación contribuya a una mejor comprensión y apreciación de la importancia fundamental de las ciudades secundarias en las economías nacionales.



William Cobbett  
Director  
*Cities Alliance*





# PRÓLOGO

Vivimos en un mundo cada vez más urbanizado donde la toma de decisiones se está trasladando rápidamente de manos de las naciones estado a manos de ciudades que gozan de igual o incluso mayor poder económico y político. Entre las 30 economías más grandes del mundo, según el tamaño del PIB, 13 de ellas son entidades regionales o municipales. En América Latina la economía de Sao Paulo es más grande que la suma de las economías de Colombia, Chile, Uruguay y Paraguay. Las ciudades se han convertido en nuevos actores globales y en plataformas para el crecimiento, la innovación y el desarrollo sostenible.

Pero cuando pensamos en este enorme potencial urbano, por lo general olvidamos a los verdaderos motores del cambio: las ciudades secundarias –o ciudades emergentes, como las llamamos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)–, con frecuencia opacadas por sus contrapartes más grandes, pero que presentan grandes oportunidades para mejorar la competitividad y la calidad de vida.

En la década de 1990, las grandes ciudades, caracterizadas por tener más de seis millones de habitantes, eran los centros urbanos de más rápido crecimiento en la región. Desde entonces, las ciudades un poco más pequeñas han asumido el liderazgo, mientras que la población de las más grandes se ha estabilizado. En los países de América Latina y el Caribe existen 242 ciudades emergentes que en la actualidad producen alrededor del 30 por ciento del PIB de la región, cifra que se espera llegue al 40 por ciento en el año 2025. A medida que nuestra región sigue urbanizándose a un ritmo acelerado, las ciudades de tamaño medio se convierten en alternativas viables para quienes buscan empleo, educación y mejores estándares de vida fuera del caos de las megaciudades.

Este cambio genera muchos desafíos para las ciudades secundarias: movilidad limitada, planeación urbana deficiente, mayor vulnerabilidad a los desastres naturales, capacidad institucional y fiscal débil, y mayor desigualdad, por mencionar unos pocos. La visión del BID es transformar nuestra región en una sociedad más incluyente y próspera. Para hacerlo, debemos trabajar estrechamente con los gobiernos locales para fortalecer su capacidad para gobernar las ciudades emergentes y convertirlas en espacios de oportunidades y crecimiento equitativo.

Es por esta razón que el BID apoya el trabajo de la Cities Alliance para generar conciencia sobre estos desafíos, a la vez que aprovecha el vasto potencial que significa comprometer a los ciudadanos en la transformación urbana y en la gobernabilidad. Esperamos que esta publicación promueva un diálogo rico y productivo sobre el rol catalizador que nuestras ciudades –en especial las emergentes– desempeñan al forjar el futuro de nuestro planeta.



**Ellis J. Juan**

Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

# 1

## INTRODUCCIÓN

“Las perspectivas de una ciudad –o un pueblo– dependen en gran medida de su ubicación dentro del sistema urbano nacional e internacional.”

Comisión Brundtland, 1987 (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo)

### 1.1 LOS DESAFÍOS DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Habitamos un mundo donde cada vez más personas viven en ciudades. Como resultado de esto, nos dirigimos hacia lo que Shlomo Angel ha descrito como un “Planeta de ciudades” (Banco Mundial, 2009: 51), conectado de forma cada vez más intrincada en un sistema global de ciudades. Las ciudades modernas hacen parte de una Nueva Geografía Económica (NGE), que hace que dependan cada vez más de sistemas de comunicaciones rápidas, comercio, finanzas e inversión para su desarrollo. Sin embargo, muchas partes de los sistemas nacionales y globales de ciudades no se están beneficiando de manera significativa de la “nueva era” y de la geografía económica de las ciudades. En su mayoría se trata de ciudades pequeñas y secundarias de menos de un millón de habitantes. Muchas de ellas tienen dificultades para crear o retener empleos, enfrentan altos niveles de desempleo y tienen problemas para diversificar y revitalizar sus economías, retener capitales y atraer inversión. Otras crecen con rapidez y no tienen la capacidad para gestionar la urbanización. Adicionalmente, muchas se enfrentan a una enorme demanda acumulada de infraestructura, vivienda y otros servicios urbanos esenciales. El tema central de este libro es justamente cómo mejorar la administración y el desarrollo de las ciudades secundarias.

A las ciudades secundarias se les ha prestado poca atención en comparación con las megaciudades o las regiones metropolitanas. Estas ciudades tienen tamaños que van desde unos pocos cientos de miles hasta varios millones de habitantes. En el mundo hay más de 4.000 ciudades con más de 100.000 habitantes (Angel, Parent et al., 2012). De ellas, aproximadamente 2.400 tienen poblaciones inferiores a 750.000 habitantes y son estas las que podrían definirse en términos generales como “ciudades secundarias” (Banco Mundial, 2009:51). Aproximadamente las dos terceras partes están localizadas en África y Asia. Las ciudades secundarias desempeñan un amplio rango de funciones de intermediación en los sistemas de ciudades nacionales y globales. Sin embargo, es muy difícil estudiarlas debido a los problemas para definir las con precisión y a que los datos al respecto son muy limitados o están desactualizados.

En el desarrollo económico, físico y social de los sistemas de ciudades nacionales y globales existen desigualdades que se están incrementando. Por ejemplo, una ciudad como Mumbai produce casi siete veces más el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita que las ciudades secundarias indias más pequeñas. Las desigualdades en la riqueza per cápita, el valor de los bienes raíces, la inversión, la creación de empleo y los niveles de servicio entre las grandes regiones metropolitanas y las ciudades secundarias se están incrementando en casi todos los países. Como consecuencia de esta tendencia, el ingreso, el nivel de vida, la competitividad y la inversión se están rezagando en las ciudades secundarias en compara-

ción con las ciudades más avanzadas y competitivas. Muchas ciudades secundarias pequeñas y regionales en los países en desarrollo tienen dificultades para conseguir recursos, aumentar los impuestos locales y atraer la inversión necesaria para construir infraestructura, atraer nuevas empresas y crear las comunidades vibrantes necesarias para diversificarse y crear economías más dinámicas, mejorar la calidad de vida y generar empleo.

Es un desafío encontrar la forma de ampliar la conectividad, la logística, la eficiencia y de generar inversión y empleo en las ciudades secundarias más débiles. La mayoría de estas ciudades están muy rezagadas en los indicadores nacionales de competitividad, muchas tienen debilidades logísticas y en sus sistemas impositivos y administrativos, y algunas tienen tasas muy altas de desempleo y grandes zonas de barrios marginales. Su infraestructura estratégica es débil y con frecuencia está deteriorada. Su desarrollo se ve obstaculizado por la falta de capacidad o conocimiento institucional o empresarial sobre cómo crear economías locales más dinámicas, para garantizar mayor igualdad y oportunidades de desarrollo y estimular el comercio y la competencia entre los sistemas de ciudades a nivel nacional e internacional. Incluso entre las ciudades secundarias que experimentan un desarrollo acelerado, aquellas que tienen recursos abundantes o no son sedes de gobiernos de regiones manufactureras tienen dificultades para satisfacer la demanda de tierras, infraestructura y servicios.

Todo lo anterior tiene como consecuencia una multiplicidad de desafíos para los gobiernos sobre cómo estimular, administrar, desarrollar y revitalizar las ciudades secundarias.

## 1.2 EL ALCANCE DE ESTE LIBRO

Las ciudades secundarias forman un vínculo fundamental para el funcionamiento de un sistema de ciudades en red eficiente a nivel global y nacional. El informe del Banco Mundial sobre la Nueva Geografía Económica (NGE) (Banco Mundial, 2008: 2) señala: “Así como una ciudad primaria forma el núcleo del área metropolitana de un país junto con otras ciudades adyacentes, otros grandes centros urbanos o ciudades secundarias actúan como focos económicos y sociales regionales” (Banco Mundial, 2008:51). De este modo, la prosperidad económica y el desarrollo de las megaciudades y los pueblos y ciudades pequeñas dependen en gran medida del desarrollo y la administración de sistemas eficientes de ciudades secundarias.

La NGE de las ciudades y el cambio tecnológico tienen un impacto significativo en el desarrollo de las ciudades secundarias. La NGE traerá nuevos retos para el desarrollo de las ciudades, entre los que cabe resaltar la relocalización de los sistemas de producción de vuelta hacia las economías en desarrollo y la necesidad de implementar modelos de crecimiento endógeno para desarrollar los mercados domésticos e impulsar el consumo en las ciudades secundarias de los países en desarrollo. Existe un gran vacío de política en los gobiernos locales y centrales y en el ámbito del desarrollo internacional sobre la mejor forma de intervenir para apoyar el desarrollo tanto de las ciudades secundarias que crecen con rapidez como de aquellas que se han rezagado. Se necesita más investigación sobre las ciudades secundarias para elaborar una nueva agenda política que amplíe el alcance del rol de las ciudades secundarias del nivel nacional al global.

Se han aplicado muchas políticas, conceptos e ideas de planeación diferentes al desarrollo y la administración de los sistemas de ciudades, pero no todos han tenido éxito. Históricamente, la geografía económica de las ciudades se vio influenciada por factores políticos, culturales, medioambientales y económicos, y posteriormente por la revolución industrial y el colonialismo en los países en desarrollo. Hoy en día, la geografía económica de las ciudades está mucho más influenciada por factores geopolíticos y económicos, por políticas de urbanización, descentralización, comercio, inversión y desarrollo económico regional. La ventaja comparativa le ha dado paso a un nuevo énfasis en la competitividad de las ciudades, donde factores como la dinámica empresarial, la gobernabilidad, la calidad de vida, la logística y la apertura al comercio e inversión desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y la prosperidad de las ciudades. Estos elementos son fundamentales para determinar qué tan exitosa será una ciudad a la hora de atraer inversión e impulsar el desarrollo económico local. En el futuro cada vez será más importante que los gobiernos se fijen en estos factores al planear el desarrollo de las ciudades secundarias.

Si las ciudades secundarias han de crecer y desarrollarse de forma sostenible, debe ponerse mucha más atención a la investigación, la medición y la comprensión de los factores fundamentales que impulsan su desarrollo. Incluso en los países menos desarrollados, los factores relacionados con la competitividad y el buen gobierno son relevantes para la prosperidad y el desarrollo de las ciudades. Las ciudades secundarias de todo el mundo tienen dificultades para competir con las ciudades más grandes de las regiones metropolitanas y atraer negocios, inversión y empleo. El desarrollo futuro de las ciudades secundarias se basa en gran parte en la capacidad de los ciudadanos y los gobiernos locales para desarrollar formas más inteligentes para superar las ventajas que las economías de escala les otorgan a las ciudades más grandes. A las ciudades secundarias que se enfoquen en mejorar continuamente la competitividad les va a ir muy bien, y aquellas que no lo hagan tendrán dificultades. Uno de los temas que está en el trasfondo de las investigaciones realizadas para este libro es cómo hacer que las ciudades secundarias, especialmente las de los países en desarrollo, sean más competitivas y eficientes.

En este libro se emplean tres tipos de evidencia: una revisión de la literatura, estudios de caso investigativos, y consultas con expertos en urbanismo de diferentes regiones y países. La revisión de la literatura abarca un amplio rango de informes y artículos. Por otra parte, en el libro se incluyen estudios de caso de regiones y países seleccionados: América Latina (Brasil, Argentina, México y Colombia); Medio Oriente y África del Norte (Túnez y Turquía); Asia (Vietnam e Indonesia) y África (Angola, Etiopía, Nigeria, Kenia, Senegal y Suráfrica). Estos se basan, a su vez, en estudios de caso más detallados que se llevaron a cabo como parte de la investigación para este libro. Los estudios de caso exploran la forma en que distintos países han abordado la urbanización y las políticas relacionadas con el desarrollo de las ciudades secundarias. Este libro proporciona una gran cantidad de información sobre lo que está sucediendo con el desarrollo de las ciudades secundarias. Esperamos que la síntesis de este conocimiento proporcione información útil para formular políticas y programas mejor informados para apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias.

### 1.3 EL CONTENIDO DE ESTE LIBRO

Este libro tiene nueve capítulos. El primero, este capítulo, es la introducción, que presenta el contexto y los antecedentes del libro. El capítulo 2 incluye una revisión extensiva de la literatura sobre las ciudades secundarias, incluyendo definiciones de términos y algunas teorías y conceptos fundamentales que han contribuido a darle forma al pensamiento actual sobre las ciudades secundarias. Muchos conceptos y modelos han influenciado considerablemente las ideas relacionadas con la urbanización y la planeación espacial de las ciudades secundarias. También se esboza una definición operacional de las ciudades secundarias, que integra el pensamiento contemporáneo y pasado en el contexto de la nueva geografía económica.

El capítulo 3 proporciona un panorama más global y regional de las tendencias y perspectivas urbanas, y del impacto de la nueva geografía económica en los sistemas de ciudades de segundo orden. Se describen varios factores que impulsan, retrasan o crean vínculos en relación con el crecimiento y desarrollo de las ciudades secundarias.

El capítulo 4 incluye una discusión de la NGE de las ciudades y de las implicaciones de la globalización y los cambios tecnológicos para el desarrollo de las ciudades secundarias. La NGE traerá muchos nuevos desafíos al desarrollo de las ciudades secundarias. El más importante de ellos será el retorno de los sistemas productivos a las economías desarrolladas y la necesidad de desarrollar modelos de crecimiento endógeno neto para ampliar los mercados domésticos e impulsar el consumo en las ciudades secundarias de los países en desarrollo.

El capítulo 5 esboza algunos de los retos que enfrenta el desarrollo de las ciudades secundarias y reseña algunas ideas para enfrentarlos. Estos desafíos se analizan mediante una perspectiva sistemática que estudia los sistemas gubernamentales, económicos, de desarrollo, sociales y ambientales.

En el capítulo 6 se discuten los factores nacionales que impulsan la urbanización y el desarrollo de las ciudades secundarias en las regiones y países en desarrollo. Estos factores incluyen un amplio rango de elementos impulsores y retardadores, así como políticas para estimular la descentralización y el desarrollo económico. Se discuten las aproximaciones diferenciales a la planeación espacial del desarrollo de las ciudades secundarias, como los polos de crecimiento y los polos de tecnología.

El capítulo 7 aborda las políticas e iniciativas que han llevado a cabo las regiones y gobiernos para estimular la descentralización del crecimiento urbano y realiza un análisis de los vacíos políticos y de las lecciones que pueden aprenderse de las políticas de las ciudades secundarias en varios países. Esta sección toma en cuenta las experiencias de los países desarrollados y en desarrollo. Los estudios que se presentan incluyen varias perspectivas sobre la urbanización, la descentralización y el desarrollo de las ciudades secundarias, en quince países en desarrollo, industrializados y posindustrializados.

El capítulo 8 realiza una breve reseña de los programas y políticas de asistencia internacional al desarrollo del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de otros bancos y agencias internacionales en lo relacionado con el desarrollo de los sistemas de ciudades de segundo orden.

El capítulo 9 resume los principales mensajes de este libro y proporciona algunas reflexiones a modo de conclusión.

# 2

## CIUDADES SECUNDARIAS: DEFINICIONES Y CONCEPTOS

---

Ciudad secundaria es un término que generalmente se usa para describir el segundo nivel de un sistema jerárquico de ciudades basado en límites de población. La mayoría de países tienen órdenes o niveles de ciudades que comienzan en el nivel principal o primario. Una ciudad principal se define como la “ciudad más importante en su región o país, y es desproporcionadamente más grande que las demás en la jerarquía urbana” (Goodall, 1987). Es probable que esta ciudad sea el centro político, económico, mediático, cultural o universitario de un país y que sea “al menos dos veces más grande y más importante que la ciudad que le sigue en tamaño” (Jefferson 1939). En algunos países (Australia, Brasil, China, India y Estados Unidos) existen muchas ciudades principales, por lo que resulta difícil aplicarles este concepto. En este libro se preferirá utilizar el término “ciudad primaria” en vez de “ciudad principal”. Las ciudades primarias por lo general son grandes ciudades metropolitanas; sin embargo, en los países poco poblados, las ciudades primarias pueden tener unos pocos cientos de miles de habitantes. A escala global, muchas ciudades principales o primarias más pequeñas tienen estatus de ciudad secundaria o incluso inferior, pero de todas maneras realizan las funciones de una ciudad primaria en el contexto de los países donde se ubican.

Muchos estudios han intentado explicar los sistemas jerárquicos de ciudades. Algunos se remontan a comienzos del siglo XX (Auerbach, 1913; Christaller, 1933). Por lo general contienen explicaciones y teorías sobre las distintas formas, funciones y tamaños de las ciudades (Knox y Taylor, 1995). Patrick Geddes (1915) fue uno de los primeros en identificar y definir una jerarquía de “ciudades mundiales”. Zipf (1949) formuló una teoría que relaciona el rango y el tamaño de las ciudades para explicar el tamaño de las ciudades de un país, con base en un sistema en el que la segunda ciudad en tamaño y las siguientes deberían representar cierta proporción de la ciudad más grande. Aunque la teoría se cumple en algunos países, es menos consistente en el contexto global (Soo, 2004).

Una gran cantidad de literatura académica ha estudiado el tema de las ciudades secundarias y existen muchas definiciones del término. La expresión “ciudad secundaria” o “ciudad de segundo orden” tiene distintos significados, dependiendo del contexto en que se use. Puede aludir al número de habitantes, al área administrativa o a la importancia política, económica e histórica de un sistema de ciudades que está por debajo del nivel primario de ciudades en un país o región. La mayoría de países consideran que las ciudades secundarias hacen parte de una clasificación jerárquica de ciudades determinada por el tamaño poblacional o por su rol; sin embargo, esta definición varía considerablemente de un país a otro.

ONU-Hábitat define una “ciudad secundaria” como un área urbana con una población de entre 100.000 y 500.000 habitantes (ONU-Hábitat, 1996:13). Esta definición se basa en

una clasificación de ciudades desarrollada durante la década de 1950 (Davis, 1955). Sin embargo, hoy en día una ciudad secundaria puede tener varios millones de habitantes e incluso en China algunas ciudades secundarias tienen más de cinco millones de habitantes. Estas difícilmente se pueden comparar con las ciudades secundarias de Etiopía, que no tienen más de 200.000 habitantes. Un reciente estudio sobre las ciudades del Sureste de Asia determinó que las ciudades que por lo general se consideran “secundarias” pueden tener entre cien mil y tres millones de habitantes (Song, 2013). Otros autores (Christaller, 1933; Christaller, 1966; Hall, 2005) sugieren que las ciudades secundarias no se definen tanto por su lugar en una jerarquía, como por hacer parte de un sistema funcional integrado de un sistema nacional o global de ciudades (Abel-Rahman y Anas, 2012). Angel (Angel et al. 2012:146) también considera que las ciudades satélite que conforman las grandes regiones metropolitanas son ciudades secundarias.

Autores como Freidman (1986:71) sugieren que las ciudades secundarias tienen una estructura nuclear y semiperiférica en la geografía económica de las regiones. “Dentro de los países núcleo, las ciudades secundarias tienden a ser más pequeñas que las ciudades del primer nivel, y algunas también son más especializadas (Viena, Bruselas y Milán). En los países semiperiféricos, la mayoría de ciudades secundarias a nivel mundial son ciudades capitales. Su importancia relativa para el capital internacional depende en gran medida de la fuerza y la vitalidad de la economía nacional con la que estas ciudades interactúan”.

No existe una definición universal para el término “ciudad secundaria” (Song, 2013), aunque la mayoría de académicos están de acuerdo en que las ciudades secundarias hacen parte del orden o del sistema de ciudades de un país, o del sistema global de ciudades. La mayoría de académicos están de acuerdo en que las ciudades secundarias desempeñan un rol funcional muy importante, dependiendo de si se consideran como parte de un sistema nacional o global de ciudades. Por lo tanto, las ciudades secundarias no son ciudades primarias, y tampoco es probable que sean ciudades pequeñas con menos de 100.000 habitantes. Pero son todo lo que está entre ambos extremos. Muchas están creciendo muy rápido y enfrentan grandes problemas relacionados con el desarrollo urbano y la administración del crecimiento.

La falta de una definición universal para el término “ciudad secundaria” no implica que los estudios sobre sus atributos y sobre los problemas relacionados con su desarrollo sean inútiles. Las ciudades secundarias desempeñan una función importante en el sistema nacional y global de ciudades. Son nodos, enlaces y centros secundarios en la compleja red de una cadena de suministro de producción y distribución y de sistemas de recuperación y tratamiento de residuos que conectan distintos niveles espaciales de asentamientos humanos en un sistema nacional y, cada vez más, global, de ciudades. Los estudios sobre las funciones y la operación de los sistemas de ciudades secundarias son importantes porque pueden proporcionar análisis útiles sobre las políticas de desarrollo urbano, las acciones de planeación, la infraestructura y los recursos necesarios para apoyar su administración y desarrollo.

Cuando las ciudades secundarias no logran realizar las funciones necesarias para mantener la eficiencia de las cadenas de suministro nacionales o globales, las consecuencias, en términos de oportunidades económicas perdidas, perjuicios sociales y pobreza, especialmente para las regiones rurales, pueden ser significativas. Cuando las ciudades

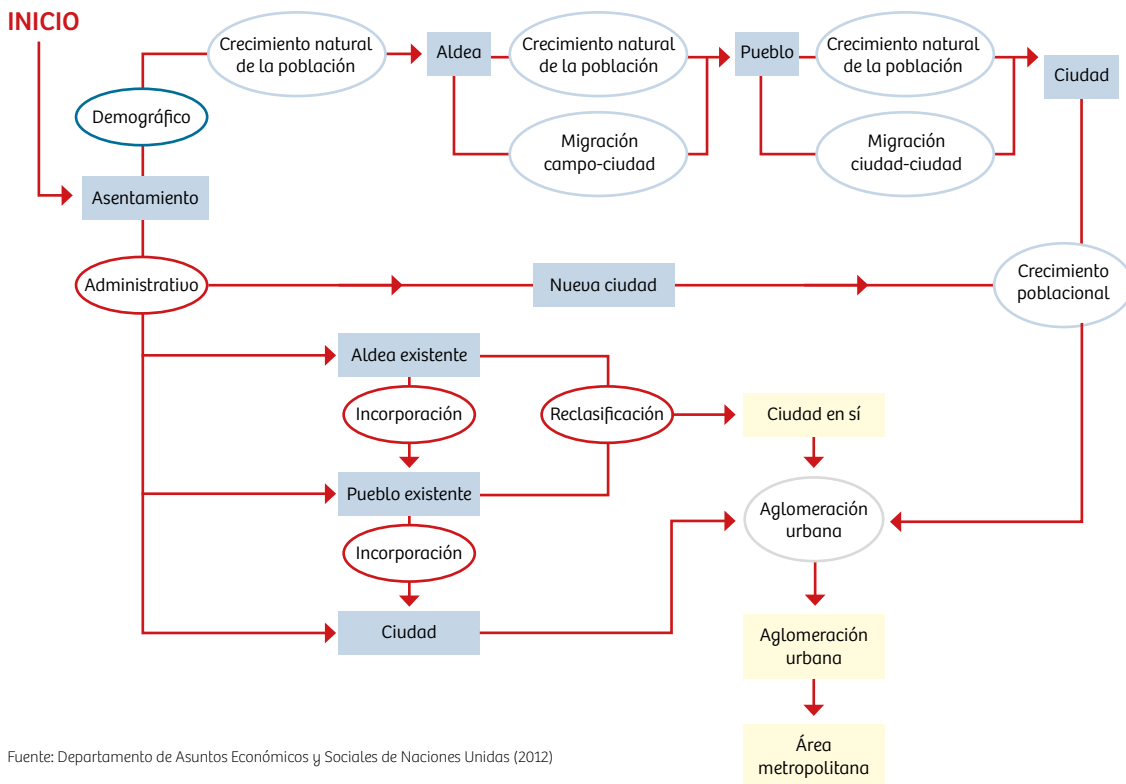
secundarias no logran atraer inversión, generar y mantener una logística eficiente y crear empleo sostenible, esto se convierte en uno de los principales factores de la distorsión y las disparidades en el desarrollo económico regional y la pobreza en muchos países. Muchas de estas distorsiones solamente pueden rectificarse gracias a una mayor intervención de los gobiernos, las empresas, y las agencias y bancos internacionales de desarrollo en los programas de las ciudades secundarias. Al estudiar los sistemas de ciudades secundarias en diferentes regiones geográficas, es posible aprender mucho de ellos y, además, encontrar formas para mejorar su administración y desarrollo.

## 2.1 REVISIÓN DE LA LITERATURA

Rondinelli (1982) popularizó el término “ciudad secundaria” durante la década de 1980. Según su definición, las ciudades secundarias son asentamientos urbanos de mínimo 100.000 habitantes, sin incluir a las ciudades más grandes del país (1983:47-48). El propósito original de su investigación era contribuir a desarrollar políticas para estimular las economías de las áreas rurales que rodeaban a las ciudades secundarias (Rondinelli, 1983; Mason, 1989).

Desde finales de la década de 1950, muchos países han implementado políticas para impulsar la descentralización y el traspaso de competencias gubernamentales, y ampliar

**FIGURA 2.1**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS URBANOS ELABORADA POR NACIONES UNIDAS**



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2012)



los alcances del desarrollo económico. Algunas de estas políticas se proponían explícitamente solucionar el problema de sobrepoblación y congestión en las grandes ciudades; sin embargo, la mayoría se introdujeron porque se reconocía que el gobierno centralizado no era la forma de gobierno más efectiva, ni estaba creando competencia o expandiendo el mercado para fomentar el comercio entre el sistema nacional de ciudades. Este tipo de planeación comenzó con el desarrollo de nuevos pueblos alrededor de Londres, París y otras ciudades europeas. Recientemente muchos países en desarrollo han implementado políticas de descentralización con distintos niveles de éxito.

El Informe de Naciones Unidas sobre las Perspectivas de la Urbanización (2012) planteó un enfoque sistemático para clasificar las ciudades. El informe identificó la confusión sobre las definiciones básicas que también había detectado Rondinelli (Naciones Unidas, 2012) y propuso definiciones para las aldeas, los pueblos y las ciudades y para términos más complejos como “megaciudades” y “aglomeraciones urbanas” y para el “proceso de crecimiento” mediante el cual se desarrollan. La Figura 2.1 muestra el ciclo de desarrollo tal como lo planteó el Informe de Perspectivas Urbanas de Naciones Unidas.

Con relación a los países desarrollados, Friedmann (Friedmann, 1986) plantea que las ciudades secundarias por lo general son algo más pequeñas que las ciudades de primer orden. Para la Red de Ciudades Surafricanas, las ciudades secundarias son un grupo de ciudades que se ubica un poco por debajo del grupo que está en la cumbre de una jerarquía urbana, una cumbre ocupada por “ciudades primarias” o “ciudades principales” (John, 2012). Todos los intentos de definición de las ciudades secundarias señalan que deben considerarse con relación a la totalidad de la economía del espacio nacional y la jerarquía de asentamientos. Cuando las ciudades se analizan en el contexto internacional de la globalización del comercio y la inversión, la noción de la economía del espacio nacional pierde importancia (Banco Mundial, 2009).

Durante la década de 1990, ONU-Hábitat comenzó a interesarse profundamente en las ciudades secundarias y elaboró una serie de informes sobre la administración de las ciudades secundarias regionales. En 1991 publicó cinco estudios de caso sobre ciudades secundarias subsaharianas en un informe sobre Costa de Marfil, Kenia, Nigeria, Zaire y Zimbabue (1991). Este informe sostiene que las ciudades secundarias no son prioritarias para esos países y que cuentan con pocas asignaciones en los presupuestos de los gobiernos centrales. Como la habilidad de estas ciudades para competir por recursos es menor que la de las ciudades más grandes, con frecuencia sus servicios y la administración de la infraestructura urbana son inadecuados.

En 1995 y 1996 ONU-Hábitat publicó reportes sobre ciudades secundarias de América Latina, África subsahariana y el Sureste de Asia<sup>1</sup>, que abordan muchos de los problemas institucionales relacionados con su desarrollo. El estudio no examinó a profundidad los factores geográficos que afectan a las ciudades secundarias, pero destacó el rol que desempeñan las instituciones “informales” y las organizaciones comunitarias tradicionales en la administración de las ciudades secundarias del África subsahariana, debido a la incapacidad de muchas estructuras institucionales formales para proporcionar servicios urbanos.

1 Habitat, U. (1995). *The Management of Secondary Cities in Latin America* (pp. 28). Nairobi: UN-Habitat.  
UN-Habitat. (1991). *The Management of Secondary Cities in Sub-Saharan Africa: Traditional and Modern Institutional Arrangements* (pp. 154). Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).  
UN-Habitat. (1996). *The Management of Secondary Cities in Southeast Asia*. Nairobi: UNHabitat.

Desde la serie de estudios de ONU-Hábitat en la década de 1990, se han llevado a cabo relativamente pocas investigaciones profundas sobre las ciudades secundarias. Esto se debe a que, en el contexto de la globalización, el término “ciudad secundaria” tiene un problema de definición respecto a la Nueva Geografía Económica (NGE) de las ciudades. Durante los últimos años, los gobiernos y las agencias internacionales de desarrollo han renovado su interés en las ciudades secundarias, debido a la ampliación de la brecha entre el desarrollo de las regiones metropolitanas y el de las ciudades secundarias (Bolay y Rabinovich, 2004; Klaufus, 2010; Torres, 2011; John, 2012; OCDE 2012; Song, 2013) y al desbalance que esto crea en muchos países en términos de economía espacial y desarrollo social. Sin embargo, aún persiste una falta de claridad sobre lo que es una ciudad secundaria y el papel que desempeña en los sistemas nacionales y globales de ciudades. Si queremos desarrollar políticas y estrategias significativas para apoyar la administración y el desarrollo de las ciudades secundarias, es necesario revisar la definición de ciudades secundarias y ampliar el contexto en el que las analizamos.

## 2.2 AMPLIACIÓN DE LA DEFINICIÓN DE CIUDADES SECUNDARIAS

Hoy en día, el desarrollo de las ciudades secundarias se ve influenciado por una cantidad cada vez mayor de factores gubernamentales, económicos, sociales y medioambientales. Tanto las ciudades primarias como las secundarias se han especializado más con el propósito de competir por el comercio, la inversión y las oportunidades económicas para su desarrollo (Stimson et al., 2006; Sassen, 2009). El internet ha impulsado ampliamente el comercio, los negocios y el intercambio de información entre ciudades, de manera que sus economías cada vez son más virtuales y las actividades económicas se concentran más a nivel espacial (Arup, 2010; The Conference Board 2011). Por esa razón, la eficiencia en las decisiones logísticas y gubernamentales de las ciudades es cada vez más importante para el desarrollo de ciudades con economías vibrantes.

El rápido desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ha traído consigo grandes desafíos para las formas tradicionales de pensar sobre la forma en que los gobiernos abordan el desarrollo, la administración y la planeación del desarrollo físico y económico espacial de las ciudades (Berggruen y Gardels, 2012). Muchos conceptos de planeación basados en jerarquías, límites, normas y universalismos ya no proporcionan las soluciones que se necesitan para resolver muchos problemas de desarrollo urbano. El diseño de sistemas funcionales espaciales para el uso de la tierra, el transporte, el empleo y los servicios urbanos se han vuelto más policéntricos que jerárquicos, y cada vez será más importante mejorar la funcionalidad, especialmente en lo relacionado con la planeación y el desarrollo de las ciudades secundarias.

Muchos gobiernos y empresas aún no han entendido del todo que el estatus y las funciones de las ciudades secundarias han cambiado. Los factores externos son cada vez más importantes para su desarrollo, y los gobiernos, en todos sus niveles, tienen menos control sobre ellos. Los roles e impactos funcionales de algunas ciudades secundarias se extienden mucho más allá de las fronteras nacionales, como lo demuestra, por ejemplo, la preponderancia de ciudades como Seattle o Toulouse. Estas dos ciudades son secundarias

en términos de una jerarquía urbana nacional tradicional, pero son ciudades primarias por ser centros mundiales de la industria aeronáutica.

La función y la especialización de las ciudades son muy importantes en la competencia por el crecimiento, el desarrollo económico y la inversión. La clasificación de las ciudades se tiende a hacer cada vez más con relación a los sistemas de ciudades y sus funciones (Hall, 2005). Esto no quiere decir que el tamaño y la jerarquía de las ciudades ya no sean relevantes para la definición de las ciudades secundarias. Siguen siendo importantes, pero la función y el alcance han adquirido una nueva dimensión que debe incluirse en la definición de las ciudades secundarias.

Se necesita una nueva definición operativa que incorpore la importancia de la función y los vínculos que algunas ciudades secundarias tienen con los sistemas urbanos nacionales e internacionales (Banco Mundial, 2011). Parece que es necesario reunir los atributos jerárquicos y funcionales de las ciudades en un concepto que Peter Hall (2005) llamó “las ciudades en red”. Para ello necesitamos saber cómo se relacionan los sistemas funcionales y económicos de ciudades (sus sectores, espacios y dinámicas) con la escala, la especialidad y el potencial de desarrollo en las redes de ciudades con vínculos estrechos. Al mapear las cadenas de suministro y los factores que impulsan la competitividad del desarrollo económico de las ciudades secundarias, debería ser posible identificar las demandas específicas de recursos, infraestructura estratégica, capital, políticas, iniciativas e incentivos necesarios para que las ciudades secundarias vuelvan a estar en una posición de ventaja comparativa y realicen su potencial latente de desarrollo. Pocas ciudades secundarias realmente entienden lo que deben hacer para volverse competitivas y cómo realizar su potencial latente de desarrollo.

## **2.3 REDEFINICIÓN DEL TÉRMINO “CIUDAD SECUNDARIA”**

Varios conceptos se han usado como base para la definición del término “ciudad secundaria”. La unificación de los sistemas jerárquicos tradicionales y las tipologías funcionales de ciudades ha producido una nueva perspectiva que debe incluirse en la definición. Es importante tener en cuenta estos conceptos para elaborar una definición que las agencias internacionales de desarrollo puedan utilizar para diseñar políticas y programas que apoyen el desarrollo de las ciudades secundarias. Al intentar redefinir lo que entendemos por una ciudad secundaria, es importante revisar las nociones anteriores y actuales sobre la jerarquía, la tipología, los sistemas y las funciones de las ciudades.

### **2.3.1 LA JERARQUÍA DE LAS CIUDADES**

Desde hace mucho tiempo los países han utilizado una jerarquía de los asentamientos urbanos como instrumento para la organización y el funcionamiento del gobierno, la defensa y el comercio. John (2012), en su intento por impulsar el diálogo sobre el desarrollo de las ciudades secundarias de Suráfrica, proporciona un buen panorama de los elementos jerárquicos asociados a los sistemas de ciudades. Algunos países tienen un sistema de ciudades muy jerárquico. Por ejemplo, tienen una sola ciudad dominante, muy grande, como Yakarta (12 millones de habitantes) y una larga lista de asentamientos urbanos más

pequeños, que llega hasta los pueblos de menos de 20.000 habitantes.

En el orden de las jerarquías de los sistemas urbanos prevalecen las megaciudades. El término “megaciudad” se refiere a las grandes ciudades metropolitanas regionales que tienen más de 10 millones de habitantes. Las megaciudades son ciudades principales y se ubican en la cumbre del sistema global de ciudades. Sin embargo, en países como Estados Unidos, Brasil y China, hay más de una megaciudad o ciudad principal, de manera que allí no se aplica el principio de una sola ciudad dominante por país. El auge de múltiples megaciudades en países como India y China conlleva un problema de definición para la clasificación jerárquica de las ciudades basada en una estructura piramidal ordenada.

En el contexto global, no todas las ciudades principales son megaciudades. Muchas de ellas, como Kuala Lumpur (Malasia) y Auckland (Nueva Zelanda) tienen una población relativamente pequeña, pero cuentan con fuertes atributos de primacía. Una ciudad principal por lo general produce una cantidad desproporcionadamente alta, para su tamaño, del Producto Interno Bruto de un país. En algunas ciudades principales, el PIB per cápita puede ser varias veces mayor que el promedio nacional. Queda claro que aunque la primacía es un factor importante en la geografía económica y la jerarquía de los asentamientos urbanos de los países, en el contexto del sistema urbano global, algunas ciudades principales son secundarias o incluso de un orden menor.

### 2.3.2 LA JERARQUÍA FUNCIONAL DE LAS CIUDADES

El primer intento por sistematizar una jerarquía de las ciudades con base en sus funciones fue la Teoría de los Lugares Centrales de Christaller (1933). Christaller planteó que los sistemas urbanos jerárquicos se organizarían de acuerdo a tres factores, de mercado, transporte y administración, y se refirió a ellos como los “principios K”. Por ejemplo, la estructura de los mercados se organiza según los niveles de servicio. Si los mercados en determinada región se estructuran de acuerdo con el principio  $K=3$ , entonces el número teórico de asentamientos dividirá progresivamente el orden anterior por un factor de tres; por ejemplo, una ciudad principal prestará sus servicios a tres ciudades secundarias, a nueve ciudades terciarias, y así sucesivamente.

El principio de transporte utiliza un sistema  $K=4$ , en una jerarquía más pronunciada de ciudad metropolitana, pueblo, aldea y caserío. Entonces, dependiendo de la jerarquía, una megaciudad podría tener relaciones de servicios con cuatro ciudades, dieciséis pueblos y así sucesivamente. Cada nivel de la jerarquía se multiplica por un factor de cuatro respecto a su predecesor.

El tercer principio de Christaller se refería al orden político o administrativo, que utiliza un sistema  $K=7$ . En este caso, un centro o ciudad de mayor orden se superpone o comparte un ámbito geográfico con una capa de seis centros de menor orden: los así llamados centros de orden hexagonal. Los seis centros de menor orden estarían subordinados por completo a los centros de mayor orden, que, por lo tanto, dominan el equivalente de siete áreas de mercado del siguiente nivel inferior. De allí el principio  $K=7$ .

La Teoría de los Lugares Centrales describe y organiza el patrón espacial de la urbanización, dependiendo de los principios que se utilicen, aunque aún no se ha observado en la práctica. La teoría colapsa en la era moderna, pues ciudades de muchos tamaños

diferentes compiten entre distintas regiones globales por obtener una participación mayor del comercio y la inversión. Así mismo, la estructura y el funcionamiento de los mercados están menos limitados por las fronteras nacionales y por los controles gubernamentales a la interacción de las ciudades dentro de las economías nacionales.

Muchas de las ideas que subyacen a esta teoría han proporcionado una base para los sistemas de planeación del desarrollo de los centros industriales y comerciales de los sistemas tanto socialistas como de libre mercado. La teoría puede adaptarse como herramienta analítica útil para analizar y explicar los factores primarios que impulsan la formación y definición de una jerarquía de centros urbanos en distintos países o regiones.

### 2.3.3 EL SISTEMA GLOBAL DE CIUDADES

Peter Hall (2005) sugirió que la jerarquía de Christaller podría complementarse con al menos dos, y quizás incluso tres, niveles adicionales de factores K, para producir una jerarquía de seis o siete niveles en un sistema global de ciudades. La esencia de estas ciudades puede resumirse de la siguiente manera:

- Ciudades globales. Hall las llama ciudades “alfa”, que por lo general tienen más de cinco millones de habitantes incluyendo sus regiones circundantes. Estas ciudades prestan servicios a territorios globales muy amplios. Tienen grandes aglomeraciones de industrias manufactureras o de servicios y están muy involucradas en el comercio y los negocios globales.
- Ciudades sub-globales (ciudades “beta” o “gamma”). Por lo general tienen entre uno y cinco millones de habitantes y hasta diez millones en sus regiones urbanizadas. Desempeñan funciones de servicios globales en áreas como la banca, la moda, la cultura y los medios de comunicación, y una gama casi completa de funciones similares para territorios nacionales o regionales más restringidos.
- Ciudades regionales (*Landstadt* para Christaller) (entre 250.000 y un millón de habitantes). Algunas de estas ciudades tienen características que evidencian la Formación Mundial de Ciudades. Muchas de estas ciudades se están involucrando progresivamente en la economía global.
- Ciudades provinciales (*Provinzstadt* para Christaller). Población entre 100.000 y 250.000 habitantes.

Hall (2005) propuso otro sistema basado en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) para capturar las relaciones geográficas en términos de funcionalidad y productividad dentro de la jerarquía urbana europea. Hall las categoriza de la siguiente manera:

- Ciudades centrales de servicios de alto nivel: ciudades principales (capitales nacionales) y grandes ciudades comerciales que tienen la más alta interconexión de transporte multimodal dentro de la Unión Europea.
- Gateway cities (sub-continental capitals): national capitals and major commercial cities outside the primary service hubs of Europe.
- Capitales más pequeñas y capitales regionales: equivalentes más pequeñas de las anteriores, pues requieren menos espacio en términos de población y producción económica.



Bach Ninh, una de las nuevas ciudades de la aglomeración urbana de Hanoi, Vietnam  
© Universidad Arquitectónica de Vietnam (2014)

- “Pueblos de condado”. Se describen como el típico centro administrativo rural para un área circundante de entre 40 y 60 kilómetros de radio.

Hall cita muchos ejemplos de ciudades que caen dentro de la clasificación anterior. Sugiere que existen estructuras policéntricas o sistemas funcionales de ciudades, que se parecen en algo al concepto jerárquico de las ciudades de Christaller.

### 2.3.4 TIPOLOGÍA DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Existen muchos tipos de ciudades secundarias. Las diferencias dependen en gran medida de su función y su geografía económica. El desarrollo de las ciudades secundarias puede dividirse en tres grandes tipologías o patrones.

#### CIUDADES SECUNDARIAS SUBNACIONALES

Las ciudades secundarias por lo general se desarrollan como capitales administrativas, centros de transporte o grandes centros industriales manufactureros o de recursos naturales a nivel subnacional. Muchas son ciudades históricas, creadas por gobiernos coloniales o antiguas dinastías con propósitos administrativos o de desarrollo. Algunas también son centros administrativos de reinos y grupos culturales, como los kumasi en Ghana. Muchas de estas ciudades están ubicadas en intersecciones de transporte o en puertos marítimos o fluviales. Otras son centros administrativos y logísticos para grandes regiones agrícolas o con abundantes recursos naturales. Por lo general, estas ciudades tienen más de 200.000 habitantes. Todas tienen una amplia gama de instalaciones y servicios gubernamentales, culturales, educativos, sociales y de salud. Muchas tienen gobiernos solo para una ciudad, aunque han crecido con rapidez y abarcan grandes áreas urbanas periféricas que colindan con gobiernos locales.

Muchas ciudades secundarias subnacionales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo nacional y, en algunos casos, en la economía global, especialmente las ciudades exportadoras. Belo Horizonte, en Brasil, es una ciudad secundaria ubicada en una de las

regiones exportadoras de metales y minerales más grandes del mundo. Otras ciudades secundarias, como Cuzco, Perú, son centros turísticos importantes para el Patrimonio Mundial (Steel, 2013). Bangalore, India, se ha vuelto muy importante en la industria de las TIC a nivel mundial, mientras que La Meca en Arabia Saudita, es el centro del Islam. Sin embargo, la mayoría de ciudades subnacionales desempeñan un rol fundamental como nodos y ejes de un sistema y una jerarquía nacionales de centros de servicio y distribución. Algunas ciudades, como Vancouver y Basilea, prestan servicios a las regiones apartadas de otro país al estar ubicadas cerca de fronteras nacionales.

### **AGLOMERACIONES METROPOLITANAS DE CIUDADES SECUNDARIAS**

El desarrollo de aglomeraciones de ciudades secundarias es un fenómeno relacionado con el desarrollo de regiones metropolitanas y pueblos aledaños a las ciudades. A medida que las ciudades se expanden, llega un punto en el que las economías de escala y los costos de las externalidades relacionados con el transporte, la tierra, los arriendos y el desarrollo tienen un impacto negativo en la competitividad y la eficiencia de las grandes ciudades. Esto conduce a un proceso de descentralización y desindustrialización, a medida que las empresas relocalizan sus procesos de manufactura y labores administrativas a nuevas áreas industriales en la periferia de las ciudades, donde tienen espacio para expandirse. Muchas de esas áreas industriales incluyen una mezcla de zonas empresariales, parques industriales, centros de abastecimiento regionales y propiedades residenciales. Algunas de estas áreas han sido bien planeadas y otras no. En muchas ciudades grandes en desarrollo, como Johannesburgo, Sao Paulo, Lagos y Dhaka, estas ciudades secundarias han crecido mucho y han sido absorbidas por el tejido urbano metropolitano. Muchas son ciudades independientes y en muchos casos están mal gobernadas y cuentan con recursos muy limitados para administrar una enorme demanda acumulada de infraestructura y servicios por parte de una creciente población.

La mayoría de ciudades con más de cinco millones de habitantes están rodeadas por una aglomeración de ciudades secundarias metropolitanas. Muchas de estas ciudades se localizan a menos de cincuenta kilómetros del centro histórico de la ciudad núcleo. Estas ciudades secundarias son fundamentales para el funcionamiento de la ciudad núcleo que sirvió de catalizadora para que ellas crecieran y se desarrollaran. Un fenómeno relacionado con esto es la transformación de la estructura económica del núcleo antiguo de la ciudad. Las antiguas industrias y bodegas, las áreas portuarias desocupadas o subutilizadas y los terrenos militares subutilizados se transforman y son aprovechados por la economía de servicios, mientras que las aglomeraciones metropolitanas de ciudades secundarias se convierten en ejes de empleos logísticos, de procesamiento y de manufactura más intensiva en mano de obra. En muchos casos esto conduce a niveles elevados de estratificación social y al crecimiento de condominios cerrados, donde las nuevas familias de clase media quieren vivir (Klaufus, 2010). La falta de un sistema de transporte público limpio, seguro y conveniente entre la ciudad central y la aglomeración de ciudades secundarias metropolitanas hace que la gente utilice más el automóvil, lo que conduce a los elevados niveles de congestión vehicular que experimentan la mayoría de ciudades de este tipo en el mundo.

El desarrollo de las aglomeraciones metropolitanas de ciudades secundarias presenta un desafío particular para los gobernantes. Debido a que en los países en desarrollo



Niños se ganan la vida transportando bienes en el campamento de refugiados Zaatari, Jordania  
© Mohamed Azakir/  
Banco Mundial (2014)

muchas de estas ciudades secundarias tienen un gobierno local débil y fallas generales en la administración metropolitana, carecen de servicios de comunitarios, infraestructura y viviendas suficientes para los pobres. Las deficiencias en la planeación y la administración del uso de la tierra resultan en mercados de bienes raíces distorsionados, junto con altos niveles de inflación y pleitos legales. La adquisición de la tierra puede incrementar los costos de la infraestructura hasta en un 50 por ciento, lo que deja muy poco dinero para financiar la demanda atrasada de infraestructura en las zonas de bajos ingresos. Como consecuencia se crean mafias que suministran los servicios de acueducto, vivienda y electricidad, y los Coeficientes Gini (CG) de pobreza se elevan, así como los niveles de delincuencia y corrupción. Muchas aglomeraciones metropolitanas de ciudades secundarias están comenzando a enfrentar estos problemas de administración urbana, pero les tomará muchos años desarrollar la infraestructura y los servicios en esas áreas.

Una característica más reciente del desarrollo de las ciudades secundarias metropolitanas son las ciudades de inmigrantes y refugiados. Estas ciudades surgen muy rápido,





con viviendas improvisadas, instalaciones sanitarias deficientes y vías en mal estado. La mayoría no son grandes al comienzo, pero con rapidez se convierten en asentamientos permanentes, especialmente cuando las ciudades se expanden y estas áreas quedan como enclaves en su interior. Muchas ciudades africanas tienen grandes áreas de asentamientos informales que han crecido hasta llegar a ser grandes ciudades secundarias dispersas en la periferia de los grandes centros metropolitanos. Muchos países del Medio Oriente, como Jordania y Pakistán, tienen grandes ciudades conformadas por campamentos de refugiados. Es muy probable que estos campamentos se conviertan en asentamientos urbanos permanentes a medida que los refugiados hagan su vida allí y decidan no regresar a sus lugares de origen cuando las condiciones mejoren. Las ciudades secundarias de inmigrantes y refugiados son las más difíciles de administrar. Incluso muchos gobiernos son reacios a prestarles servicios básicos por temor a que los residentes decidan quedarse cuando los factores que los hicieron migrar hayan cambiado. Dadaab, en el oriente de Kenia, se ha convertido en un complejo ciudadano de cinco campos de refugiados que alojan a 402.361

personas, mientras que Al Zaatari, en Jordania, alberga a más de 130.000 refugiados sirios. Aunque muchos de estos campos de refugiados, como Al Zaatari, tienen un diseño planeado, muchos otros no y tienen tasas altas de enfermedades y desnutrición. Para los gobiernos será un gran desafío administrar la transición de estas ciudades desde un estatus temporal a uno permanente.

### **CIUDADES SECUNDARIAS EN CORREDOR**

El incremento en el comercio y los viajes entre ciudades ha producido el surgimiento de un nuevo tipo de ciudades secundarias que se desarrollan a lo largo de los corredores de comercio o crecimiento económico (Song, 2013). Las mejoras en las redes nacionales de carreteras y ferrocarriles (en el caso de China) entre las ciudades, generan oportunidades para el establecimiento de nuevos polos de crecimiento. Muchas de estas ciudades comienzan como pequeños centros subnacionales de gobierno administrativo o centros de comercio. Con las mejoras a la infraestructura nacional de transporte, las empresas nacionales e internacionales buscan oportunidades para desarrollar nuevas fábricas de manufactura y procesamiento cerca de las fuentes de materias primas y mano de obra barata. En muchos casos, en esas zonas existen oportunidades para desarrollar nueva infraestructura sin las restricciones asociadas al desarrollo de las ciudades secundarias subnacionales y las aglomeraciones metropolitanas.

En un estudio sobre las ciudades secundarias del Sureste de Asia, Song consideró que las ciudades pequeñas y los pueblos ubicados a lo largo del Corredor Económico Este-Oeste eran centros de crecimiento de ciudades secundarias (Song, 2013). Este corredor conecta a Myanmar, Tailandia, Laos y Vietnam, e incluye un plan para un tren de alta velocidad que conectaría a Tailandia, Laos y China. “Estos pueblos y ciudades crecen y cambian con rapidez en medio de la integración económica regional y el flujo de mano de obra. Al considerar esta variedad de formaciones urbanas como ‘ciudades secundarias’ y examinar las tendencias comunes dentro del contexto del desarrollo económico nacional y la integración económica regional, queremos resaltar el rol de las conexiones entre ciudades en la profundización de la integración económica, la promoción del crecimiento económico sostenible e incluyente y el mejoramiento de la gobernabilidad urbana”.

Los centros de crecimiento de ciudades secundarias en corredor tienen muchas ventajas para las empresas. Una gran parte de la capacidad de carga entre las ciudades está subutilizada. Los camiones y los trenes llevan bienes a las ciudades regionales y con frecuencia regresan vacíos. Muchas compañías de transporte se están dando cuenta de las oportunidades que presentan las tarifas de descuento en estos viajes de retorno. En segundo lugar, en las ciudades secundarias intermedias ubicadas en los corredores de transporte hay oportunidades para agregar valor y reducir la necesidad de disponer los desechos cuando los materiales tienen que transportarse a fábricas situadas en ciudades primarias o grandes ciudades secundarias regionales. La disposición de los desechos se encarece cada vez más en las grandes ciudades, de manera que la reducción de materiales no deseados o no utilizables puede generarles grandes ahorros a las empresas. Los subproductos de la agricultura y otros desechos representan oportunidades para que las ciudades secundarias ubicadas en los corredores los utilicen en la cogeneración de electricidad y en la producción de materiales de construcción.

FIGURA 2.2



Fuente: Corporación Andina de Fomento (2014)

### 2.3.5 LA ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Las ciudades secundarias se especializan cada vez más a nivel funcional. Históricamente, la mayoría de ciudades secundarias se desarrollaron como centros administrativos subnacionales regionales y después como centros industriales/logísticos. Otras se desarrollaron como resultado de algún tipo de ventaja natural o histórica. En la actualidad, el incremento del comercio y la competencia entre ciudades está llevando a que muchas ciudades secundarias se especialicen cada vez más. Algunas ciudades secundarias se han desarrollado al punto en que son líderes mundiales en industrias manufactureras o del conocimiento de avanzada. La Tabla 2.1 muestra una lista de la especialización funcional de las ciudades secundarias, con ejemplos seleccionados de distintas regiones. La mayoría de ciudades secundarias desempeñan funciones múltiples y muchas tienen aglomeraciones industriales pequeñas y medianas ya establecidas o en proceso de crecimiento, que contribuyen a

la diversidad de la base económica. Algunas ciudades secundarias han logrado desarrollar industrias muy competitivas a nivel global.

Song (2013) define una tipología funcional similar, argumentando “que las ciudades secundarias se definen menos por su tamaño poblacional, su superficie u otras medidas estadísticas, que por su posición estructural dentro de las redes urbanas y los sistemas económicos regionales, nacionales y globales” (ver Tabla 2.2 para la tipología de las funciones de las ciudades secundarias).

## 2.4 INTEGRACIÓN DE LAS JERARQUÍAS Y LAS FUNCIONES DE LOS SISTEMAS DE CIUDADES SECUNDARIAS

Los conceptos y medidas descritos en la Tabla 2.2 sugieren que el alcance, la escala, las funciones, las redes y la orientación del mercado y los negocios son elementos esenciales para una definición de las ciudades secundarias. También es necesario incluir el capital social y cultural, debido a que este tiene mucha importancia en algunas ciudades secundarias. Al integrar estos factores, quizás sea posible desarrollar un marco teórico que describa atributos de las ciudades secundarias, que sirva para definir la infraestructura estratégica, la logística y las estructuras gubernamentales necesarias para apoyar la administración

**TABLA 2.1**

Especializaciones funcionales de las ciudades y ejemplos	
Especialización funcional	Ejemplos de ciudades
Cultura y religión	La Meca (Arabia Saudita), Amritsar (India), Lourdes (Francia), Hue (Vietnam), Belén (Palestina), Kandy (Sri Lanka), Tombuctú (Malí)
Gobierno	Abuya (Nigeria), Brasilia (Brasil), Islamabad (Pakistán), Washington (EE.UU.), Canberra (Australia), Pretoria (Suráfrica)
Industria pesada	Lille (Francia), Busan (Corea del Sur)
Manufactura avanzada	Toulouse (Francia), Basilea (Suiza), Seattle (EE.UU.), Busan (Corea del Sur), Curitiba (Brasil)
Servicios del conocimiento	Cambridge (Gran Bretaña), Yogyakarta (Indonesia), Seattle (EE.UU.), Kumasi (Ghana)
Logística	San Luis (EE.UU), Vladivostok (Rusia), Ciudad del Cabo (Suráfrica), Manaus (Brasil)
Medios y entretenimiento	Wellington (Nueva Zelanda), Costa Dorada (Australia)
Producción y procesamiento primarios	Medellín (Colombia)
Minería y extracción de recursos	Belo Horizonte (Brasil), Perth (Australia), Bloemfontein (Suráfrica)
Turismo y esparcimiento	Luxor (Egipto), Chiang Mai (Tailandia), Cuzco (Perú), Arusha (Tanzania)
Comercio	Alepo (Siria)

Fuente: Land Equity International/Brian Roberts (2014)

TABLA 2.2

Tipología de las funciones urbanas de las ciudades secundarias	
Tipo de función urbana	Descripción
Mercado regional	La ciudad es una fuerza motora en la producción y el intercambio de bienes y servicios en la economía regional local e inmediata.
Centro de servicios	La ciudad ofrece varios servicios públicos, como salud, educación secundaria y superior, y servicios privados, como bancos, empresas y centros de entretenimiento e información, tanto para la comunidad urbana como para la población circundante.
Capital regional	La ciudad es sede de varias instituciones políticas y administrativas regionales y/o nacionales para el territorio donde está situada.
Centro turístico	La ciudad aprovecha su ventaja comparativa (ubicación, recursos naturales, legado histórico, cultura, etc.) para promover actividades relacionadas directamente con el turismo doméstico y/o internacional.
Centro de comunicaciones	Gracias a su ubicación estratégica y al desarrollo de la infraestructura necesaria, la ciudad actúa como una plataforma para el intercambio de personas, bienes e información.
Ubicación económica	La ubicación geográfica de la ciudad (frontera, costa, ciudad-estado) y su estrategia de desarrollo (zona libre de impuestos o de turismo internacional) le otorgan un rol estratégico en la economía regional y global y en los mecanismos de intercambio relacionados.

Fuente: Song (2013), adaptado de Bolay y Rabinovich (2004)

y el desarrollo de estas ciudades en las regiones y países en desarrollo.

Sin duda, el tamaño y el alcance de las ciudades son importantes en la nueva geografía económica de las ciudades. Por simplicidad, podemos clasificar a las ciudades según su población como supra, mega, metro, meso, micro y mini. “Supra” serían las aglomeraciones o sistemas interconectados de ciudades muy grandes que forman conglomerados con poblaciones de más de cincuenta millones de habitantes. Supra es un término nuevo, pero ya se está aplicando en China e India (DMIC, 2010; China Daily, 2011). Por conveniencia, las “megaciudades” se definen como grandes regiones metropolitanas de mínimo diez millones de habitantes; las “metro” tienen entre cinco y diez millones de habitantes; las “meso” entre uno y cinco millones; las “micro” entre doscientos mil y un millón; y, finalmente, las “mini” son ciudades de menos de doscientos mil habitantes.

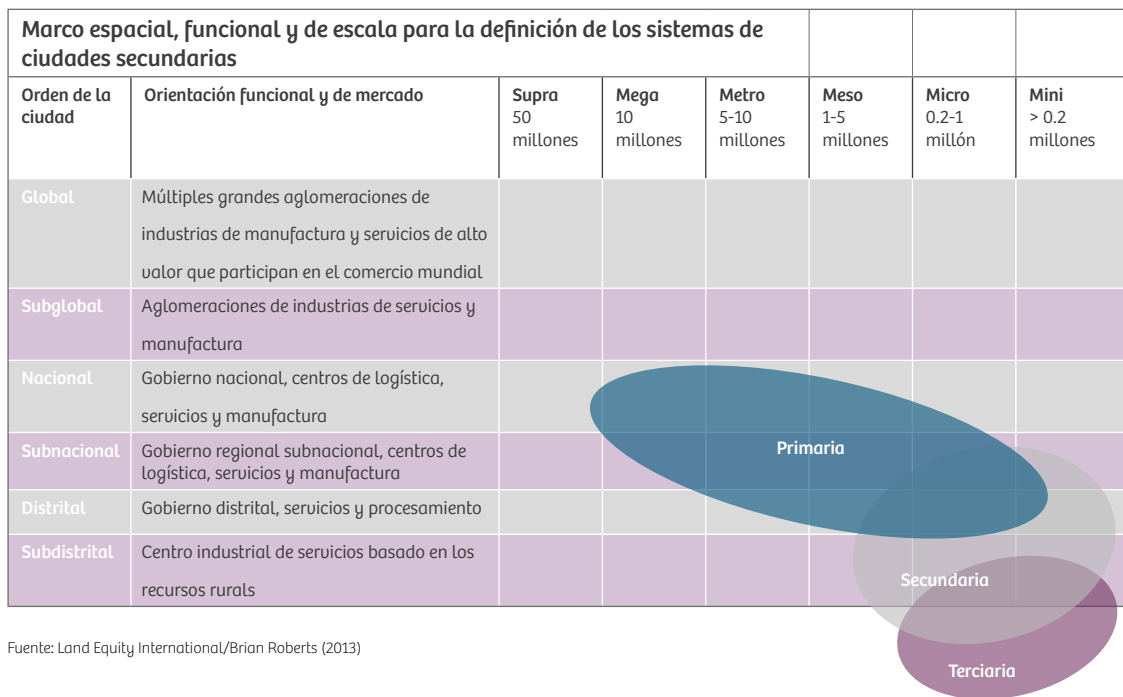
Siempre se debatirán los rangos de población utilizados en esta clasificación de las ciudades según tamaño. Sin embargo, necesitamos una base de escala que pueda relacionarse con la función de las ciudades en el contexto global. Igualmente, necesitamos definir un ámbito en el que haya semejanzas en las formas y las funciones de las ciudades que puedan clasificarse como “secundarias” dentro del orden de las ciudades. La Figura 2.3 muestra, conceptualmente, cómo podríamos relacionar el tamaño, el orden espacial global y la funcionalidad de las ciudades. En esa figura, las ciudades primarias predominan en la orientación, el alcance y la función del mercado global. Las ciudades principales a nivel mundial son importantes centros logísticos y de mercado, tienen grandes aglomeraciones industriales y una posición dominante en el comercio y el flujo de las inversiones a nivel

global. Sin embargo, los nodos primarios son (aunque no siempre) las ciudades capitales que dominan los sistemas políticos, económicos, administrativos y de defensa nacionales. En los países pequeños, la ciudad primaria puede tener apenas unos cuantos cientos de miles de habitantes, pero esa ciudad es el centro nacional económico y gubernamental. Las ciudades principales pequeñas ciertamente no tienen el poder político o económico de las megaciudades y están relegadas a los sistemas secundarios o de orden inferior en el contexto regional y/o global.

Existe una categoría subglobal de ciudades secundarias relacionada con la clasificación de Peter Hall de las ciudades europeas. Puede haber varios tipos, pero su orientación principal consiste en que contribuyen al sostenimiento de las regiones geográficas en las que se ubican, aunque una proporción importante de su economía está orientada a las actividades empresariales y comerciales globales. La mayoría tienen aeropuertos internacionales, son importantes centros logísticos subregionales y tienen varias aglomeraciones industriales manufactureras y de servicios de alto valor.

A las ciudades primarias se les sobrepone un amplio rango de sistemas de ciudades secundarias, que tienen entre varios cientos de miles y más de cinco millones de habitantes. Las funciones de estas ciudades se orientan principalmente a prestar sus servicios a concentraciones subnacionales de poblaciones y a economías orientadas a los mercados domésticos. El grado de orientación hacia las exportaciones varía considerablemente. En

FIGURA 2.3



Fuente: Land Equity International/Brian Roberts (2013)

el contexto de las economías menos desarrolladas, el comercio se realiza sobre todo hacia el interior del país y los motores de la economía son el consumo y el comercio domésticos.

La mayoría de las ciudades secundarias son capitales o centros regionales administrativos de los niveles subnacionales de gobierno, como provincias, estados, regiones subnacionales, divisiones o distritos. En las economías en desarrollo es muy probable que los servicios gubernamentales sean un eje importante de las actividades económicas. Los gobiernos de los sistemas de ciudades secundarias dependen en gran medida de las transferencias intergubernamentales, el acceso a los servicios empresariales de mayor nivel y los sistemas de gobierno.

Los sistemas terciarios de ciudades por lo general son de menor escala y se orientan a apoyar las necesidades de las poblaciones subnacionales. En algunos países, especialmente China e India, las ciudades terciarias pueden tener más de un millón de habitantes. Muchas de estas ciudades tienen industrias manufactureras regionales de importancia, que son proveedoras de partes o componentes para las fábricas de mayor tamaño en las ciudades principales y secundarias. Es posible que muchas ciudades terciarias más pequeñas tengan economías considerables de exportación doméstica e internacional basadas en los recursos naturales y la producción primaria, especialmente en las economías más avanzadas. En los países que se están urbanizando rápidamente, las ciudades terciarias tienen economías basadas sobre todo en el comercio, con frecuencia con niveles elevados de empleo informal. Muchas ciudades del África subsahariana están dentro de esta categoría.

## 2.5 UNA NUEVA DEFINICIÓN OPERATIVA DE LA CIUDAD SECUNDARIA

Al reelaborar la definición del término “ciudad secundaria” necesitamos reconocer que el tamaño de la población sigue teniendo una influencia significativa en la importancia y la clasificación de las ciudades. Pero también debemos reconocer que la función, la especialidad, la logística, la importancia comercial y la competitividad son otros determinantes del estatus de una ciudad secundaria. En relación con la función, también es necesario reconocer que existen dos tipos distintivos de ciudades secundarias: uno asociado al desarrollo regional subnacional y el otro asociado al desarrollo regional submetropolitano.

A continuación se propone una definición híbrida de las ciudades secundarias, que integra el tamaño, la función y el rol de las mismas en una red de sistemas nacionales, regionales y globales de ciudades.

Una ciudad secundaria generalmente se ubica dentro de uno de los siguientes tres tipos:

- (a) Centros urbanos subnacionales administrativos, manufactureros, agrícolas o de desarrollo de recursos.
- (b) Aglomeraciones metropolitanas de ciudades secundarias que se desarrollan en la periferia de las regiones metropolitanas o urbanas y que toman la forma de nuevos pueblos, centros de crecimiento inducido por la ciudad principal y ciudades lineales. Estas también pueden incluir las ciudades de inmigrantes y refugiados.
- (c) Ciudades secundarias en corredor, que se desarrollan como polos de crecimiento a lo largo de los grandes corredores de transporte.

**TABLA 2.3**

<b>Atributos funcionales de las ciudades secundarias</b>	
<b>Función</b>	<b>Descripción del rango de funciones</b>
<b>Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro subnacional primario que desempeña un rol fundamental como división subnacional en la economía nacional o en la subregión más amplia. Es probable que su economía oscile entre el diez y el cincuenta por ciento de la economía de la ciudad más grande del país, dependiendo de la población total del país y el número de ciudades.</li> <li>• Centro subnacional primario de actividad económica involucrado en el comercio, la inversión y el desarrollo interregional subnacional.</li> <li>• Centro subnacional primario de desarrollo manufacturero, energético, turístico o de recursos naturales, que indica la presencia de aglomeraciones industriales con actividades nacionales y algunos mercados internacionales de exportación.</li> <li>• Centro subnacional primario de servicios de empleo y negocios.</li> </ul>
<b>Administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de gobierno con responsabilidad administrativa sobre una subregión geográfica nacional como una provincia, estado, distrito, gran región o municipio metropolitano.</li> <li>• Centro subnacional encargado de la prestación de servicios gubernamentales, como servicios legales, comunitarios, de salud, seguridad y bienestar.</li> </ul>
<b>Logística</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importante centro subnacional o subregional para la logística relacionada con el movimiento y transferencia de bienes, servicios, personas y comunicaciones.</li> </ul>
<b>Conocimiento y enseñanza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel subnacional secundario de desarrollo de conocimiento y enseñanza, con una universidad o una institución de educación superior reconocida.</li> </ul>
<b>Cultura y deporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de cultura que satisface las necesidades culturales subnacionales y subregionales. Puede incluir centros de culto de religiones nacionales, artes, música y otros eventos culturales relacionados.</li> <li>• Estas ciudades pueden tener un equipo de fútbol de la primera o segunda división nacional.</li> </ul>

Fuente: Land Equity International/Brian Roberts (2013)

Estos tres tipos de ciudades secundarias desempeñan un rol fundamental en un sistema nacional de ciudades. En algunos casos su papel y sus funciones pueden expandirse a una región geográfica o a un ámbito global como centros y nodos primarios de negocios, logística y comercio en un sistema de ciudades cada vez más internacional.

Por lo general, las ciudades secundarias tienen poblaciones que oscilan entre el diez y el cincuenta por ciento de la población de la ciudad más grande del país. La mayoría tienen entre cien mil y cinco millones de habitantes, dependiendo del tamaño del país (aunque algunas son un poco más grandes o pequeñas). La mayoría de ciudades secundarias están administradas por un solo gobierno o autoridad local, y tienen un mandato para prestar una amplia gama de servicios locales y regionales de infraestructura, educación, conocimiento, salud, seguridad y comunitarios. Algunas son ciudades con un estatus especial, como sedes nacionales de gobierno, capitales culturales o religiosas, o centros industriales especializados.

Todas las ciudades secundarias desempeñan un rol importante en el desarrollo de sus respectivas naciones. Proporcionan el vínculo secundario en los sistemas nacionales de ciudades y son catalizadoras, centros logísticos y de mercado, que apoyan una amplia gama de actividades económicas nacionales, regionales, submetropolitanas y a veces internacionales. Muchas albergan aglomeraciones y conglomerados industriales; un sistema de cadenas de suministro y redes localizadas; una base económica y de empleo bien desarrollada, y una amplia variedad de tipos de vivienda. Muchas ciudades secundarias en las



regiones y países pobres, afectados por el clima y los conflictos, atienden las necesidades de los inmigrantes y refugiados que llegan en busca de asilo, alojamiento y empleo.

## **2.6 ELABORACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS SISTEMAS DE CIUDADES SECUNDARIAS**

La definición anterior incorpora tanto la escala como los roles funcionales de las ciudades secundarias en el contexto del desarrollo subnacional de las economías nacionales. En algunos casos, su influencia se extiende a un contexto regional más amplio e incluso a la economía global. Sin embargo, las funciones de la mayoría de ciudades secundarias se orientan hacia las exportaciones y el comercio doméstico de bienes y recursos naturales, servicios que hacen parte de un nodo subnacional de una cadena de suministros integrada horizontalmente y de un sistema de producción que dan soporte a los grandes centros de manufactura ubicados en las megaciudades y las ciudades principales, y en las ciudades pequeñas dentro de un área geográfica definida. La tabla 2.3 enumera varias funciones de las ciudades secundarias, independientemente del tamaño de su población.

Al enfrentar los problemas del desarrollo de las ciudades secundarias, encontramos que los factores que más afectan su desarrollo y sostenibilidad son el alcance, la escala y la eficiencia de sus funciones. Al desarrollar una mejor comprensión de las funciones de las ciudades secundarias, es posible desarrollar técnicas y herramientas analíticas de diagnóstico rápido para identificar las deficiencias en la infraestructura estratégica, la inversión y el entorno, y comenzar así a diseñar programas para solucionarlas.

# 3

## TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACIÓN EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS

---

La urbanización es una fuerza imparable. Hoy en día, las áreas urbanas del planeta cubren más del tres por ciento de su área terrestre (Angel, 2012). Cada año se elaboran nuevos informes sobre las tendencias y patrones de la urbanización y el desarrollo urbano. Desafortunadamente, la mayoría de informes se centran en el estudio de las macro-tendencias o en las ciudades más grandes y competitivas del mundo. Se le presta menos atención al estudio y análisis de las ciudades secundarias, a pesar de que algunas de ellas están entre las ciudades que más rápido crecen en el mundo. Sin embargo, en algunos casos no existen datos muy confiables sobre estas ciudades.

La urbanización rápida de muchas ciudades secundarias se ha realizado pagando un alto precio medioambiental y social. Muchas ciudades secundarias son pobres y se ven abrumadas por las presiones del desarrollo que resultan de la urbanización. Muchas tienen sistemas de gobierno débiles o disfuncionales; el desarrollo urbano se realiza sin planeación, la infraestructura urbana es mínima, se prestan pocos servicios urbanos, y la construcción y el desarrollo carecen de controles suficientes. Dado que se espera que a mediados de este siglo aproximadamente el 70 por ciento de la población mundial viva en ciudades (y más del 40 por ciento en ciudades secundarias), la batalla por el desarrollo urbano sostenible se ganará o perderá dependiendo de la administración del crecimiento y el desarrollo de estas ciudades (Naciones Unidas, 2014). A continuación se analizan algunas de las tendencias y patrones globales emergentes del desarrollo de las ciudades secundarias y la magnitud de algunos de los problemas que enfrentan.

### 3.1 TENDENCIAS DE CRECIMIENTO URBANO

En las ciudades vive más del 53 por ciento de la población mundial. Probablemente esta cifra sea en realidad mayor, dado que no existe un acuerdo universal sobre lo que significa “urbano” y dado que los censos urbanos no incluyen a muchas de las personas que viven en las áreas periurbanas cercanas a los grandes centros urbanos. En el año 2010 la población urbana era de unos 3.700 millones de personas y se espera que en el año 2050 llegue a 6.300 millones. Hoy en día la tasa de urbanización a nivel mundial se sitúa alrededor del uno por ciento y se espera que caiga a 0,56 por ciento en el año 2050 (Naciones Unidas, 2012). Sin embargo, existen grandes diferencias en las predicciones para la tasa de urbanización dependiendo de la región del planeta que se considere. Por ejemplo, se espera que la tasa de urbanización del África subsahariana sea la más elevada.

El impacto de 2.600 millones de personas adicionales en las ciudades para el año 2050 será enorme en términos de consumo de tierras, agua y comida, así como en el incre-

mento de la demanda de viviendas, infraestructura y empleo. Para entonces, por ejemplo, en casi todos los países de África los nuevos empleos se generarán en las ciudades. En el año 2050 más de 1.500 millones de empleos adicionales se habrán creado en las ciudades. Debido al declive de la población y el empleo en las zonas rurales y dado que en general las tasas de crecimiento natural de la población se están estabilizando, el crecimiento de las áreas urbanas se verá impulsado sobre todo por la migración del campo a la ciudad (Naciones Unidas, 2012). Si se quiere evitar que estos inmigrantes enfrenten un ajuste social dramático y que no consigan empleo al llegar a las ciudades, entonces es importante educar a los habitantes del campo sobre la vida y el trabajo en las ciudades a través de los currículos de primaria y secundaria.

La proporción de la población mundial que vive en las ciudades será aún mayor para las megaciudades (ver Tabla 3.1). Se espera que el número de habitantes de las megaciudades, como proporción de la población urbana total, pase de 9,9 en 2010 a 13,6 por ciento en 2025. Así mismo, se espera que durante el mismo periodo la población de las megaciudades pase de 352 millones a 630 millones, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual compuesto de casi el cuatro por ciento. El mayor crecimiento absoluto de la población se dará en las ciudades secundarias de entre uno y cinco millones de habitantes. Se espera que estas ciudades aumenten su población en 460 millones entre 2010 y 2025, mientras que las megaciudades de todo el mundo incrementarán su población en 270 millones. Aunque la mayor parte de la población mundial seguirá viviendo en ciudades pequeñas, la proporción de sus habitantes, como porcentaje de la población urbana total, caerá durante los próximos 15 años. Se espera que la tasa de crecimiento anual de la población de las ciu-

**TABLA 3.1**

<b>Población mundial por ciudades, según tamaño poblacional, proporción de la población y crecimiento 1995, 2010, 2025 (estimado)</b>									
Rango de tamaño del asentamiento urbano	1990	2000	2010	2015	2020	2025	2010%	2025%	2010-25
	Población	Población	Población	Población	Población	Población	Proporción	Proporción	% Inc. Anual
10 millones o más	145.005	242.814	352.465	451.145	560.211	630.005	9,9	13,6	3,95%
5-10 millones	141.999	187.768	266.078	281.226	323.877	401.961	7,5	8,7	2,79%
1-5 millones	455.502	597.943	759.919	887.590	999.814	1.127.589	21,4	24,3	2,67%
500.000 - 1 millón	205.417	269.117	353.802	403.053	450.436	515.720	9,9	11,1	2,54%
Menos de 500.000	1.333.482	1.560.991	1.826.313	1.903.779	1.955.479	1.967.307	51,3	42,4	0,50%

dades pequeñas caiga a nivel global desde el uno por ciento actual hasta un 0,5 por ciento anual en el año 2025.

Existirán diferencias importantes en la tasa de crecimiento proporcional de las ciudades entre las distintas regiones del mundo. La Tabla 3.3 muestra que el mayor cambio en las tasas de crecimiento proporcional ocurrirá en el África subsahariana y en Asia. En Asia, es probable que las megaciudades y las ciudades secundarias que tienen entre uno y cinco millones de habitantes crezcan más rápido como proporción del crecimiento urbano total. En África, particularmente en el África subsahariana, las ciudades más grandes absorberán una proporción más alta del crecimiento urbano. Estos estimativos indican que las ciudades secundarias experimentarán una presión significativa en su crecimiento poblacional. En las ciudades de América Latina y el Caribe, se espera que las megaciudades y las ciudades secundarias medianas absorban una proporción mayor del crecimiento poblacional urbano. En Norteamérica y Oceanía se espera que en las ciudades medianas absorban una proporción más alta del crecimiento poblacional. Sin embargo, en Europa el crecimiento poblacional seguirá siendo bajo en general, pero las megaciudades absorberán la mayor parte del crecimiento poblacional urbano. El Anexo 2 desglosa el porcentaje de la población que vive en ciudades según el tamaño de las mismas.

El análisis de los datos muestra que aunque las ciudades pequeñas seguirán albergando la mayor parte de la población urbana global, su participación en el crecimiento urbano seguirá disminuyendo a medida que la gente se traslade a las ciudades más grandes en busca de trabajo y mejores oportunidades de vida (Satterthwaite, 2007). En algunas regiones del mundo, particularmente en Asia, las ciudades más grandes experimentarán presiones de crecimiento cada vez mayores, mientras que en otras regiones, como África subsahariana, las ciudades medianas más grandes y las ciudades de entre uno y cinco millones de habitantes experimentarán las mayores presiones de crecimiento poblacional. Las diferencias esperadas en los cambios proporcionales de las tasas de crecimiento poblacional requieren que los gobiernos preparen e implementen políticas, estrategias y programas de urbanización multifacéticos para enfrentar el crecimiento urbano.

**TABLA 3.2**

Porcentaje de la población que vive en las ciudades, según su tamaño 1995, 2010, 2050 (estimado)															
	>10 millones			5-10 millones			1-5 millones			0,5-1 millones			<0.5 millones		
	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025
Mundo	7,3	9,9	13,6	5,6	7,5	8,7	20,8	21,4	24,3	9,1	9,9	11,1	57,2	51,3	42,4
Regiones menos desarrolladas	6,6	9,6	13,7	6,4	8,2	8,9	20,1	21,2	25	9,1	10,3	11,2	57,8	50,7	41,2
África	–	5,4	7,5	6,4	2,1	9,1	20,9	26	26,9	10,5	9,6	9,4	62,1	56,8	47,1
África subsahariana	–	3,6	6,6	3,5	2,8	8,9	22,5	28,7	30,5	12,2	10,3	9,3	61,8	54,6	44,7
Asia	8,6	11,4	15,8	6,7	9,5	9,2	19,4	19,1	23,5	7,9	10,3	11,8	57,4	49,7	39,7
Europa	–	4,1	6,2	5,2	3,9	3,5	16,6	15,3	16,9	10,2	10,2	11,2	68	66,6	62,3
América Latina/Caribe	15,3	14	17,8	3,4	6,2	5,4	20,7	23,7	27,3	10,1	9	9,1	50,5	47,1	40,3
Norteamérica	12,4	11,8	15,4	3,4	11,3	17	35,3	33,8	31,4	10,4	9,9	12,4	38,5	33,2	23,9
Oceanía				–	–	17,8	53,3	56,4	41,3	4,8	4,2	11,6	42	39,4	29,2

**TABLA 3.3**

<b>Cambio proporcional en la tasa de crecimiento de las ciudades, según tamaños y regiones (2010-2025) (estimado)</b>					
<b>Cambio proporcional</b>	<b>&gt;10 millones</b>	<b>5-10 millones</b>	<b>1-5 millones</b>	<b>0,5-1 millones</b>	<b>&lt;0,5 millones</b>
Mundo	3,7	1,2	2,9	1,2	-8,9
Regiones menos desarrolladas	4,1	0,7	3,7	0,9	-9,5
África	2,0	7,0	0,8	-0,1	-9,7
África subsahariana	3,0	6,1	1,8	-1,0	-9,9
Asia	4,4	-0,3	4,3	1,5	-10,0
Europa	2,1	-0,4	1,6	1,0	-4,3
América Latina / Caribe	3,8	-0,8	3,7	0,1	-6,8
Norteamérica	3,6	5,6	-2,4	2,6	-9,4
Oceanía	0,0	17,8	-15,0	7,4	-10,2

Fuente: UN Urban Prospectus (2011)

### 3.2 EL CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE CIUDADES EN EL MUNDO

Una publicación reciente del Instituto Lincoln (Angel, Parent et al., 2012) estima que en el mundo hay aproximadamente 4.000 ciudades con más de 100.000 habitantes. Se espera que esta cifra llegue a 6.000 en el año 2050. La tabla 3.4 muestra el número de ciudades según su población en 1995 y 2010 y según su población esperada para el año 2025. En el Anexo 3 las cifras se desglosan con más detalle según la región.

En la actualidad hay 23 megaciudades con más de diez millones de habitantes, que representan el 9,9 por ciento de la población urbana global. En el año 2025 habrá 37 megaciudades donde habitará el 13,6 por ciento de la población urbana global. Hoy en día las ciudades de menos de un millón de habitantes albergan al 61 por ciento de la población mundial. Como se aprecia en la figura 3.1, existe una tendencia a una mayor concentración urbana en las ciudades más grandes. Se proyecta que para el año 2025, 184 ciudades adicionales tendrán entre 1 y 5 millones de habitantes y 237 ciudades adicionales tendrán entre 500.000 y un millón de habitantes. China contribuirá con 59 ciudades de uno a cinco millones y 77 ciudades de 500.000 a un millón de habitantes.

Se espera que en Asia se presente el incremento más significativo en el crecimiento y desarrollo de las ciudades secundarias. Más del 60 por ciento del aumento en el número de ciudades (en el rango poblacional de 500.000-un millón) ocurrirá en Asia. Sin embargo, en África, y particularmente en el África subsahariana, las presiones de crecimiento recaerán proporcionalmente en el desarrollo de las ciudades secundarias de entre 500.000 y un millón de habitantes y de entre uno y cinco millones de habitantes. Se espera que para el año 2025 en África se desarrollen 27 ciudades adicionales de entre uno y cinco millones de habitantes y 31 ciudades de entre 500.000 y un millón de habitantes. La figura 3.1 muestra el número esperado de ciudades según tamaño y región para el periodo comprendido entre 2010 y 2025.

**TABLA 3.4**

Número de ciudades por tamaño poblacional 1995, 2010, 2025 (estimado)												
	>10 millones			5-10 millones			1-5 millones			0,5-1 millones		
	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025
Mundo	13	23	37	19	38	59	270	388	572	338	513	750
África	–	2	3	2	1	9	26	47	81	36	55	91
África subsahariana	–	1	2	1	1	7	21	40	71	29	44	71
Asia	7	13	22	11	25	32	119	188	305	139	274	424
Europa	–	2	3	3	3	3	47	49	57	77	83	96
América Latina / Caribe	4	4	6	2	4	5	37	55	74	51	60	73
Norteamérica	2	2	3	1	5	9	36	43	50	34	39	60
Oceanía				–	–	1	5	6	5	1	2	6

Fuente: UN Urban Prospectus (2012)

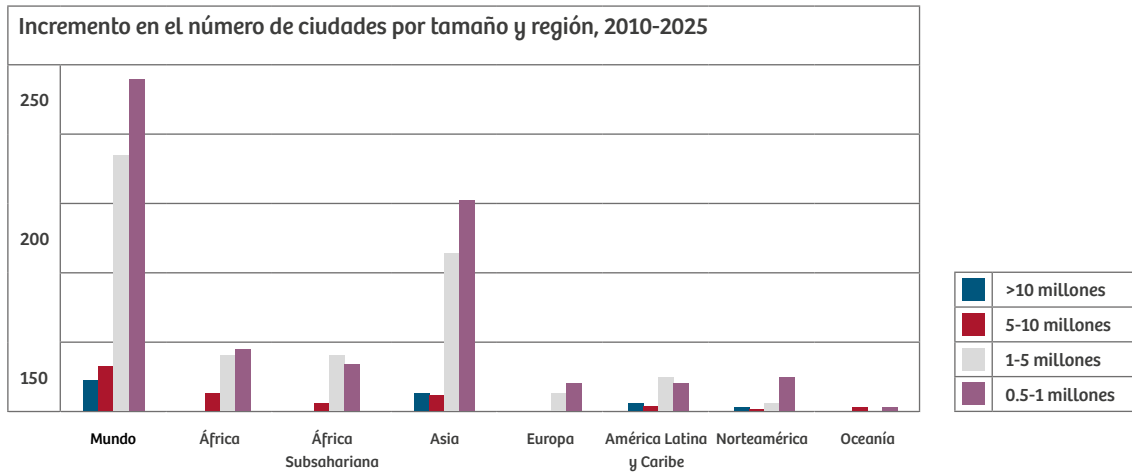
### 3.3 LA PRIMACÍA Y LA DISPERSIÓN GEOGRÁFICAS DE LAS CIUDADES

La primacía y la dispersión geográficas de las ciudades varían significativamente entre países y regiones. La tabla 3.5 muestra la proporción de ciudades, según tipo, que tienen más 500.000 habitantes para distintas regiones y subregiones del mundo. Las regiones donde la proporción de ciudades más pequeñas (0,5-5 millones) es superior al promedio mundial por lo general tienen una geografía urbana más dispersa (D). Las regiones donde esta proporción es menor, por lo general tienen niveles de primacía (P) más altos. Aunque este enfoque evaluativo es general, proporciona un indicador útil sobre la predominancia de un número pequeño de grandes ciudades en la geografía económica urbana de las regiones. Factores como el clima, la abundancia de recursos naturales y la economía política pueden tener un efecto significativo en la configuración de la geografía económica de las ciudades. Sin embargo, el nivel de primacía y dispersión de las ciudades tendrá un impacto significativo en la forma en que los gobiernos elaboran sus políticas y programas para el desarrollo económico urbano y regional.

Existen importantes diferencias regionales en los patrones geográficos de los sistemas de ciudades. En Asia por lo general existe dispersión. Países como India y China tienen un rango muy amplio de ciudades de distintos tipos y tamaños distribuidas en todo el país. Algunos países, como Corea del Sur, Filipinas y Tailandia, son excepciones a este patrón, pues en ellos una proporción elevada de la población del país vive en la capital nacional. En la geografía de Asia Central hay mucha más primacía, pues uno o dos grandes centros urbanos dominan el sistema de ciudades, la población y la actividad económica de los países de esa región. La naturaleza histórica de la economía política en Asia Central ha tenido un impacto significativo en este patrón de urbanización.

En África, el patrón geográfico de los asentamientos urbanos es en general más disperso, salvo en la zona media del continente, donde hay mayor predominancia de las ciudades principales, como Lagos, que tiene un impacto significativo en la concentración de la población en ese país. Las ciudades latinoamericanas por lo general tienen niveles mucho

FIGURA 3.1



Fuente: UN Urban Prospectus (2012)

más altos de primacía, particularmente en países como Argentina, Perú y México, donde una proporción importante de la población vive en las capitales. En las ciudades europeas, norteamericanas y de Oceanía, existe más dispersión.

### 3.3.1 NIVELES DE PRIMACÍA EN PAÍSES SELECCIONADOS

La distribución de los niveles de primacía para las ciudades secundarias varía significativamente entre países. La figura 3.2 muestra la distribución de la primacía en varios países. Esta medida se obtiene al dividir la población de una ciudad entre la población de las ciudades más grandes del país. Para las diez ciudades más grandes del país solamente se muestran las ciudades que tienen niveles de primacía de hasta ocho por ciento respecto a las ciudades más grandes. Las ciudades chinas tienen una distribución jerárquica uniforme de la jerarquía poblacional. Les siguen las ciudades de India y Estados Unidos. México, Brasil, Nigeria e Indonesia tienen la caída más pronunciada en la curva del nivel de primacía para las ciudades secundarias. En estos países las terceras o cuartas ciudades más grandes tienen poblaciones menores al 30 por ciento de la población de la ciudad más poblada. La distribución más diferenciada de las ciudades se encuentra en Argentina, México, Gran Bretaña, Indonesia y Nigeria.

## 3.4 HUELLAS URBANAS

Los estudios de Shlomo Angel et al. (2005) sobre la densidad urbana y las huellas urbanas presentan evidencia convincente, utilizando análisis de series temporales de imágenes satelitales, de que las áreas urbanas están creciendo más que las tasas de crecimiento poblacional correspondientes, lo que resulta en una disminución global de la densidad de

TABLA 3.5

Patrones de primacía y dispersión de las ciudades, por porcentaje, en las distintas regiones geográficas					
	>10 millones	5-10 millones	1-5 millones	0,5-1 millones	D/P
Mundo	2,4%	4,0%	40,3%	53,3%	
África	1,9%	1,0%	44,8%	52,4%	D
África subsahariana	1,2%	1,2%	46,5%	51,2%	D
África Oriental	0,0%	0,0%	45,0%	55,0%	D
África Central	0,0%	6,7%	53,3%	40,0%	P
África del Norte	5,3%	0,0%	36,8%	57,9%	D
África del Sur	0,0%	0,0%	87,5%	12,5%	D
África Occidental	2,3%	0,0%	37,2%	60,5%	P
Asia	2,6%	5,0%	37,6%	54,8%	P
Asia Oriental	2,2%	4,5%	35,3%	58,0%	D
Asia Centro-Oriental	3,8%	5,4%	40,8%	50,0%	P
Asia Central	0,0%	0,0%	28,6%	71,4%	D
Asia del Sur	4,1%	5,7%	41,5%	48,8%	P
Sureste de Asia	2,2%	8,9%	35,6%	53,3%	P
Asia Occidental	1,8%	3,6%	42,9%	51,8%	D
Europa	1,5%	2,2%	35,8%	60,6%	D
Europa del Este	1,8%	0,0%	36,8%	61,4%	D
Europa del Norte	0,0%	5,3%	42,1%	52,6%	P
Europa del Sur	0,0%	7,1%	28,6%	64,3%	P
Europa Occidental	3,0%	0,0%	36,4%	60,6%	D
América Latina/Caribe	3,3%	3,3%	44,7%	48,8%	P
Caribe	0,0%	0,0%	66,7%	33,3%	D
Centroamérica	2,2%	0,0%	35,6%	62,2%	P
Suramérica	4,2%	5,6%	48,6%	41,7%	P
Norteamérica	2,2%	5,6%	48,3%	43,8%	D
Oceanía	0,0%	0,0%	75,0%	25,0%	D

Fuente: Datos de Naciones Unidas (2012) P = Primacía alta D = Dispersión predominante

la población urbana. El estudio más reciente de Angel (Angel, Parent et al., 2012) confirma que las tendencias identificadas en los estudios anteriores aún persisten, pero sostiene que las densidades están disminuyendo más que en las décadas anteriores. El estudio utiliza una metodología para medir la densidad poblacional urbana que se basa en las áreas construidas de pueblos y ciudades y no en las áreas administrativas, que dan información errónea sobre la densidad real de las ciudades. Los dos estudios de Angel muestran que el desarrollo de las áreas periurbanas y las zonas económicas más alejadas de las ciudades se ha generalizado. La tendencia global hacia la disminución de las densidades urbanas en las ciudades es contraintuitiva si se compara con la percepción que la mayoría de personas tienen sobre la densidad poblacional de las ciudades.

Existen diferencias significativas en la densidad poblacional de las ciudades de las dis-



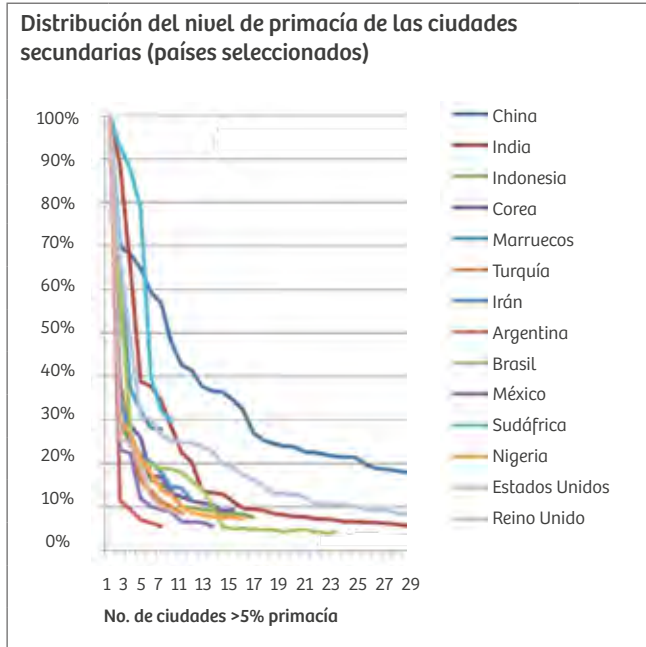
tintas regiones del mundo. La densidad de las ciudades asiáticas es mucho mayor que la densidad de las ciudades latinoamericanas o africanas. Angel y sus colaboradores (2005) estimaron que en el año 2000 la densidad urbana del área construida de Daca, la capital de Bangladesh, era de 55.500 personas por kilómetro cuadrado, seguida por Hong Kong, con 53.000 personas por kilómetro cuadrado. La densidad poblacional de las ciudades de Asia es varias veces superior a la de las ciudades estadounidenses (como Tacoma y Washington D.C.). Las diez ciudades más grandes de Estados Unidos tienen densidades de aproximadamente 1.570 personas por kilómetro cuadrado.

Las regiones con mayores densidades urbanas son el este y el sur de Asia; el norte, el este y el centro de África; y Centroamérica. Las densidades oscilan entre 10.000 y 16.000 personas por kilómetro cuadrado. Las ciudades de África del Sur tienen densidades que oscilan entre 6.000 y 8.000 personas por kilómetro cuadrado. Las densidades de las ciudades europeas y suramericanas están entre 4.000 y 8.000 personas por kilómetro cuadrado. Las ciudades de Estados Unidos, Argentina y Australasia tienen densidades de menos de 2.000 personas por kilómetro cuadrado. En casi todos los países, las ciudades más grandes por lo general tienen densidades poblacionales entre 40 y 70 por ciento superiores a las de las ciudades secundarias. Estas diferencias también se reflejan en el mercado de la tierra, en los arriendos, en la altura de los edificios y su proporción de área construida respecto al tamaño del terreno que ocupan.

Se desconoce el área construida total que se utiliza en el mundo para propósitos urbanos. En el año 2000, Angel et al. (2005) estimaron dicha área en aproximadamente 605.000 kilómetros cuadrados. Se estimó que alrededor de la mitad de esta cantidad correspondía a las ciudades de los países en desarrollo (Angel et al., 2005:1-2). Estas ciudades albergan el 75 por ciento de la población urbana global. Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, las densidades promedio han estado disminuyendo con rapidez, a una tasa que Angel estima en 1,7 por ciento anual a lo largo de la última década en los países en desarrollo, y en 2,2 por ciento anual en los países industrializados (Angel et al., 2005: 1-2). En algunos países de Asia la densidad urbana está disminuyendo a una tasa anual superior al 3 por ciento (Roberts y Kanaley, 2006).

Seguir con esta forma de desarrollo no es sostenible. En el futuro tendrá un impacto significativo en la logística, la eficiencia económica y el costo de administrar las ciudades. De acuerdo con un informe de Naciones Unidas (ONU, 2012) si se siguen transformando tierras para el uso urbano, en el año 2030 el área ocupada por ciudades con 100.000

FIGURA 3.2



Fuente: Land Equity International/Brian Roberts (2014)

habitantes o más habrá aumentado en 2,75 veces. El informe estima que si se mantienen los patrones actuales de desarrollo urbano, cada nuevo residente en los países en desarrollo convertirá, en promedio, unos 160 kilómetros cuadrados de tierras no-urbanas al uso urbano durante el mismo periodo. Esto implicaría una conversión de más de 175.000 kilómetros cuadrados de tierras hasta el año 2025.

Aunque la disminución en la densidad es una preocupación que se relaciona con la eficiencia y el funcionamiento de las ciudades en general, las ciudades secundarias presentan las mayores disminuciones en la densidad urbana y las tasas de crecimiento de sus huellas urbanas parecen ser las más altas. La densidad de la población urbana puede variar significativamente entre las megaciudades y las ciudades secundarias. Por ejemplo, la densidad urbana en Mumbai, India, disminuyó de 466 personas por hectárea (pph) en 1990 a 436 pph en el año 2000 (una disminución del 0,7 por ciento anual), mientras que la densidad urbana en Hyderabad, una ciudad secundaria de 5,7 millones de habitantes (2000), disminuyó de 282 pph a 180 pph (-3,7%) durante el mismo periodo. En general, la tasa de crecimiento de las áreas urbanas y la disminución de la densidad en las ciudades secundarias parecen ser entre una y dos veces mayores que en los grandes centros urbanos. Esto tiene implicaciones importantes para la planeación, la eficiencia y la competitividad de las ciudades secundarias.

Existen diferencias significativas entre el crecimiento de las áreas urbanas, la población y los cambios en la densidad de las regiones ubicadas entre las ciudades principales y las secundarias. Las ciudades latinoamericanas tienen tasas relativamente estables de crecimiento y cambio en la densidad. En China, India y África, las tasas de dispersión urbana y la disminución en la densidad urbana son elevadas tanto para las ciudades principales como para las secundarias (ver tabla 3.6; la primacía que se muestra en esta tabla es la proporción entre la población de la segunda ciudad más grande del país y la población de la más grande).

### **3.4.1 DISTORSIONES ESPACIALES EN LAS ECONOMÍAS DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

Las ciudades producen entre el 75 y el 80 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. El informe Ciudades Globales de McKinsey estimó que las ciudades más grandes del mundo y las de tamaño medio, que albergan al 22 por ciento de la población mundial o aproximadamente el 45 por ciento de la población urbana mundial, producen casi el 60 por ciento del PIB mundial (Cadena, 2011). La mayoría de estas ciudades tienen más de 500.000 habitantes. De acuerdo con esto, las áreas rurales, las ciudades y los asentamientos más pequeños y las ciudades secundarias de menor tamaño producen menos del 20 por ciento del PIB mundial. Por lo tanto, entre el 70 y el 75 por ciento de la población mundial depende del 25 por ciento de la población que vive en ciudades y pueblos regionales para muchas de sus necesidades básicas. Las diferencias en el PIB per cápita entre las grandes ciudades y las ciudades secundarias y los pueblos regionales son significativas. En algunos países, como India, Tailandia y Nigeria, esa diferencia llega a ser hasta del triple. Como consecuencia, se han creado grandes diferencias entre las estructuras económicas y espaciales de las grandes regiones urbanas y las ciudades secundarias, especialmente en las regiones menos desarrolladas del mundo.

TABLA 3.6

Variación anual en el área urbana, la población y la densidad en ciudades principales y secundarias seleccionadas, 1990-2000								
País	Ciudad	Población 2000	Población por hectárea 1990	Población por hectárea 2000	Incremento anual en el área urbana	Promedio anual % crecimiento poblacional	Promedio anual % cambio en la densidad	Primacía
Bangladesh	Daca	9.196.964	636	555	4,9%	3,5%	-1,3%	1
	Rajshahi	599.525	452	296	5,8%	1,8%	-3,8%	15
Brasil	Sao Paulo	15.481.476	102	100	1,8%	1,6%	-0,2%	1
	Ribeirão Preto	512.239	48	51	1,3%	1,8%	0,4%	30
	Guarujá	277.993	71	76	1,9%	2,6%	0,7%	56
China	Shanghái	14.133.931	166	122	5,0%	2,3%	-2,6%	1
	Changzhi	928.518	109	81	6,1%	1,3%	-4,5%	13
	Leshan	966.091	175	97	6,0%	0,4%	-5,2%	12
	Yulin	3.387.078	225	135	6,6%	0,7%	-5,5%	4
Egipto	El Cairo	13.083.621	278	230	2,8%	1,6%	-1,2%	1
	Alejandro	3.378.392	268	180	3,4%	0,7%	-2,6%	4
India	Mumbai	16.161.758	466	436	2,8%	2,1%	-0,7%	1
	Hyderabad	5.707.677	282	180	5,2%	1,3%	-3,7%	3
	Jaipur	2.779.119	360	197	8,3%	2,5%	-5,4%	6
	Kanpár	2.674.116	160	151	3,3%	2,8%	-0,5%	6
Irán	Teherán	7.803.538	161	165	2,3%	2,5%	0,3%	1
	Ahuaz	1.258.713	58	57	3,5%	3,4%	0,0%	6
Corea del Sur	Seúl	14.546.082	266	206	2,6%	0,5%	-2,0%	1
	Busan	3.485.359	271	177	2,9%	-1,2%	-4,0%	4
México	Ciudad de México	17.224.096	185	163	2,8%	1,6%	-1,1%	1
	Guadalajara	3.669.578	97	91	2,8%	2,1%	-0,7%	5
Filipinas	Manila	17.335.085	328	274	4,5%	2,4%	-2,0%	1
	Cebú	1.524.080	212	239	1,8%	3,0%	1,2%	11
Suráfrica	Johannesburgo	4.695.165	40	47	1,4%	3,2%	1,8%	1
	Pretoria	659.834	29	39	1,4%	4,8%	3,4%	7
Tailandia	Bangkok	9.761.697	121	95	5,8%	2,4%	-3,2%	1
	Songkhla	244.403	159	129	3,0%	1,0%	-1,9%	40
Turquía	Estambul	8.826.758	199	166	4,3%	2,9%	-1,4%	1
	Malatya	852.864	77	62	4,2%	2,0%	-2,2%	10
Estados Unidos	Los Ángeles	13.218.754	35	34	1,1%	0,9%	-0,2%	1
	Filadelfia	5.238.892	27	22	1,9%	0,3%	-1,6%	3
	Houston	3.656.247	23	20	3,9%	2,2%	-1,6%	4
	Mineápolis	2.167.795	22	20	2,5%	1,2%	-1,3%	6

Fuente: Angel et al. (2005)

Las ineficiencias y distorsiones en la estructura espacial de las ciudades secundarias representan costos directos para los gobiernos, las empresas de servicios públicos, los individuos, los hogares y las empresas. Alain Bertaud (2009) escribió lo siguiente sobre las ciudades de Suráfrica: “la estructura espacial actual de las ciudades surafricanas es parcialmente responsable por la profundización de la brecha entre los ingresos de los pobres, que no pueden permitirse la movilidad que se necesita en las grandes ciudades, y de las personas de ingresos medios y altos, que acceden a la movilidad necesaria y pueden aprovechar el incremento en la productividad”.

Angel (Angel, 2012) observó que en el contexto surafricano existen al menos tres puntos críticos respecto a las formas y las densidades urbanas. En primer lugar, las densidades en general son muy bajas en comparación con otras regiones, lo que resulta en costos altos para la construcción de infraestructura, viajes largos y mayores costos asociados para los individuos, redes logísticas ineficientes y barreras bajas de mercado. En segundo lugar, la pendiente de la curva de densidad con frecuencia está invertida: las densidades más elevadas se encuentran en los asentamientos de ingresos bajos de la periferia, y no cerca del centro de las ciudades. En tercer lugar, la fragmentación espacial de los mercados laborales dispersa los empleos disponibles (Bertaud 2004, 2008). Las áreas metropolitanas de Suráfrica tienen una densidad promedio de 2.690 personas por kilómetro cuadrado, en comparación con las 8.292 personas por kilómetro cuadrado de los países de ingresos bajos y medios y las 3.100 personas por kilómetro cuadrado de los países de ingresos altos (Turok, 2011). En el mundo, las únicas ciudades con densidades promedio más bajas y distancias más largas de transporte al trabajo que las ciudades surafricanas son las ciudades extensas Norteamérica, donde se utilizan más los automóviles que el transporte público. Las tablas 3.7A-3.7C muestran las diferencias en el desempeño económico entre las ciudades secundarias y las ciudades primarias de Vietnam, Indonesia y Brasil.

**TABLA 3.7A**

Diferencias en el desempeño del PIB entre las ciudades de Vietnam (2012)						
Ciudades	PIB/miles de millones de dólares	Población	PIB/cápita	Personas/km <sup>2</sup>	PIB en millones de dólares /km <sup>2</sup>	Ciudad /proporción del PIB nacional
Ho Chi Minh	\$32,3	7.162.864	\$4.513	3419	\$15	2,6
Hanoi	\$17,7	6.448.837	\$2.750	1940	\$5	1,6
Haiphong	\$3,2	1.837.302	\$1.750	1219	\$2	1,0
Can Tho	\$3,5	1.187.089	\$2.980	854	\$3	1,7
Da Nang	\$2,0	887.069	\$2.283	707	\$2	1,3
Bien Hoa	\$2,8	784.398	\$3.600	2970	\$11	2,1
Nha Trang	\$0,9	392.279	\$2.200	1563	\$3	1,3
Buon Ma Thuot	\$0,3	340.000	\$980	919	\$1	0,6
Hue	\$0,4	333.715	\$1.150	4006	\$5	0,7
Thai Nguyen	\$0,7	330.000	\$2.190	1740	\$4	1,3
National			\$1,755			

TABLA 3.7B

Diferencias en el desempeño del PIB entre las ciudades de Indonesia (2012)						
Ciudades	PIB/miles de millones de dólares	Población	PIB/cápita	Personas/km <sup>2</sup>	PIB en millones de dólares /km <sup>2</sup>	Ciudad/proporción del PIB nacional
Yakarta	\$156,5	10,2	\$15.340	10.048	\$154	2,8
Surabaya	\$25,7	3,1	\$8.300	2.456	\$20	0,7
Bandung	\$33,6	2,4	\$14.000	2.520	\$35	0,7
Medan	\$16	2,1	\$7.960	2.080	\$17	0,6
Semarang	\$9,0	1,55	\$2.400	1.584	\$4	0,4
Makassar	\$10,1	1,33	\$7.600	1.760	\$13	0,5
Denpasar	\$5,1	0,79	\$6.400	1.944	\$12	0,5
Balikpapan	\$12,0	0,64	\$19.250	1.300	\$25	3,2
Nacional			\$4.923	3.557		

Fuente: Departamento de Estadísticas de Indonesia (2013)

TABLA 3.7C

Diferencias en el desempeño del PIB entre las ciudades de Brasil (2012)						
Ciudades	PIB/miles de millones de dólares	Población	PIB/cápita	Personas/km <sup>2</sup>	PIB en millones de dólares / km <sup>2</sup>	Ciudad/proporción del PIB nacional
Sao Paulo	\$437	19,68	\$22.205	7.435	\$165	1,9
Río de Janeiro	\$187	11,83	\$15.807	4.780	\$76	1,3
Brasilia	\$106	3,78	\$28.122	480	\$13	2,4
Belo Horizonte	\$79	5,41	\$14.603	7.290	\$106	1,2
Porto Alegre	\$68	3,95	\$17.215	3.045	\$52	1,4
Campinas	\$65	2,9	\$22.379	1.360	\$30	1,9
Curitiba	\$58	3,15	\$18.430	4.030	\$74	1,5
Salvador	\$49	3,57	\$13.725	3.790	\$52	1,2
Recife	\$36	3,69	\$9.756	7.135	\$70	0,8
Fortaleza	\$31	3,61	\$8.587	8.100	\$70	0,7
Vitória	\$31	1,69	\$18.365	3.540	\$65	1,5
Manaos	\$31	2,1	\$14.762	1.730	\$26	1,2
Goiânia	\$23	2,17	\$10.599	1.600	\$17	0,9
Belén	\$15	2,1	\$7.143	1.320	\$9	0,6
Florianópolis	\$13	1,01	\$12.846	970	\$12	1,1
Grande Sao Luis	\$12	1,33	\$9.023	1.183	\$11	0,8
Natal	\$11	1,35	\$8.148	4.734	\$39	0,7
Joao Pessoa	\$10	1,19	\$8.375	1.200	\$10	0,7
Nacional			\$11.747			

Fuente: McKinsey, *Global Cities of the Future: an interactive map*

### 3.5 EL COMERCIO, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES

Las ciudades siempre han desempeñado un papel fundamental en el comercio entre países. En la actualidad, el comercio doméstico e internacional entre ciudades se está incrementando debido a la globalización, los acuerdos de libre comercio y la liberalización impulsada por las teorías neoliberales de desarrollo económico orientadas al desarrollo de las exportaciones. El comercio internacional es cada vez más importante para la economía de las grandes ciudades metropolitanas. Pero no todas las ciudades metropolitanas son “ciudades globales” de la forma en que los investigadores han definido este término. En muchas de estas ciudades solamente una pequeña parte de su economía se orienta al desarrollo y el comercio internacionales, aunque de todos modos se ven influenciadas por el proceso de globalización debido a sus especializaciones y posiciones particulares en las complejas cadenas de suministro globales (Berube y Parilla, 2012). Singapur, Hong Kong, Nueva York, Londres, Tokio, Sao Paulo, Buenos Aires y Seúl, se han convertido en líderes mundiales en la producción de servicios avanzados. Muchas ciudades secundarias se han convertido en centros de manufactura de importancia mundial. Por ejemplo, Wichita, Greenville y Portland se encuentran entre las economías estadounidenses más orientadas al comercio debido a sus conglomerados industriales de talla mundial (Berube y Parilla, 2012).

La integración económica global, cada vez más rápida, será uno de los factores más importantes para la viabilidad de las economías urbanas en todos los países durante la próxima década. Durante las próximas dos décadas (2015-2035) los flujos de inversión dirigidos a los sectores de crecimiento endógenos y orientados a la exportación llegarán a las ciudades que proporcionen mano de obra más educada y calificada, infraestructura conectada al ámbito internacional y organizaciones públicas y privadas flexibles y responsables (Rondinelli et al., 1998). En el futuro, las estrategias de desarrollo urbano de todas las ciudades deberán reconocer claramente que la competitividad de las empresas urbanas es necesaria para crear la riqueza que conduzca a la generación de empleo, la inversión y la expansión de la base impositiva, para financiar así la infraestructura de servicios públicos locales. La creación de riqueza se da cuando el trabajo, la administración, el conocimiento y la creatividad en las empresas urbanas les agregan valor a los productos y servicios que se producen mediante la innovación tecnológica. El incremento en la productividad permite que las ciudades lleguen a los mercados domésticos y mundiales de forma eficiente, efectiva y rápida. A su vez, la creación de riqueza, el aumento en la productividad y la innovación tecnológica, permiten que las ciudades incrementen el volumen de las transacciones de negocios.

Las ciudades tienden a enfocarse en el desarrollo del comercio internacional para expandir su desarrollo económico. Sin embargo, el comercio de las ciudades en los mercados domésticos con frecuencia excede ampliamente sus exportaciones. Henderson (1988) estimó que entre el 50 y el 60 por ciento de los trabajadores de una ciudad participan en la producción de bienes y servicios que no se comercian externamente: la mayoría se producen, se consumen y se comercian a nivel local. Es probable que esa cifra sea mucho más elevada en gran parte de las ciudades en desarrollo de África y Asia. Es importante que

las ciudades desarrollen un comercio competitivo interno, metropolitano y entre ciudades (Anderson, 2004) para impulsar la eficiencia de los sistemas de producción localizados, lo que conduce a la expansión de los mercados domésticos. A través de la expansión de los mercados domésticos, las ciudades pueden lograr economías de escala, alcance y especialización, creando así oportunidades para competir por el comercio y la inversión globales.

### **3.5.1 EL INCREMENTO DEL COMERCIO ENTRE LAS MEGACIUDADES**

Las megaciudades dominan el comercio y la inversión a nivel global. Las megaciudades más grandes del mundo producen alrededor del 13 por ciento del PIB mundial, pero el valor de los bienes y servicios que pasan por ellas es sustancialmente mayor. Es muy difícil obtener datos sobre el comercio entre ciudades, especialmente en el caso de los servicios. Los datos sobre transporte marítimo del Banco Mundial muestran que en el año 2010 más del 68 por ciento de los embarques de contenedores de seis metros se realizaron en los 50 puertos más grandes del mundo. La mayoría de estos puertos están situados en megaciudades o en ciudades secundarias muy grandes. En el año 2009, los aeropuertos de todo el mundo transportaron a 4.800 millones de pasajeros. Más del 40 por ciento de esos viajes se realizaron a través de las cincuenta ciudades más grandes del mundo.

Esta predominancia de las megaciudades y las grandes ciudades metropolitanas en el comercio, el transporte y las comunicaciones tiene implicaciones importantes para las ciudades secundarias, en la medida en que estas últimas actúan como nodos comerciales y económicos para las ciudades primarias. Así, para desarrollar el comercio y atraer negocios a las ciudades secundarias, es muy importante construir redes y vínculos con las cadenas de suministro y sistemas logísticos de las ciudades primarias y las grandes ciudades metropolitanas. Las ciudades secundarias que no desarrollen la infraestructura y la capacidad para vincularse a los sistemas de mercado y comercio dominados por las ciudades primarias y por las grandes ciudades metropolitanas no solamente perderán oportunidades de exportación, sino también oportunidades para desarrollar el comercio interno en las economías domésticas.

### **3.5.2 EL COMERCIO EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

Las ciudades secundarias desempeñan un rol importante en la estructura urbana y económica de sus regiones subnacionales. Muchas desempeñan roles importantes como motores del desarrollo nacional y regional, que ocurre a pesar de que un número significativo de las actividades económicas se concentran en una o más ciudades primarias. Algunas ciudades secundarias, especialmente en Brasil, China, India, Indonesia, México, Nigeria y Suráfrica, tienen grandes mercados laborales, grandes concentraciones de conocimiento, abundantes recursos y capacidades, diversas instituciones y universidades, y han establecido buenas conexiones comerciales y rutas de transporte en comparación con muchas ciudades más pequeñas, de tercer nivel, y algunas ciudades regionales más grandes (MacDonald, 2012). Muchas ciudades secundarias también ofrecen mejor calidad de vida que la ciudad primaria, según los indicadores de calidad de vida (EIU, 2012a).

Las ciudades secundarias integradas a las economías nacionales y regionales por lo general son prósperas, estimulan el crecimiento económico y generan empleos. Ciertamente esto es lo que ocurre con muchas ciudades secundarias de Asia, pero no con las de África.

Ciudades secundarias como Curitiba (Brasil), Marrakech (Marruecos), Bangalore (India) y Denpasar (Bali, Indonesia) han creado su propia identidad con base en los activos y ventajas reales que poseen, dado que no pueden competir con las ciudades primarias sobre la misma base. Estas ciudades tienen un entorno favorable para los negocios, buena calidad de vida, cuidan el medioambiente y prestan atención a las necesidades de educación, recreación y arte de su población (Williams, 2004). Estas estrategias son importantes para atraer la mano de obra calificada necesaria para desarrollar una fuerza laboral diversificada que atraiga la inversión y el desarrollo económico.

Las ciudades secundarias no han sido tan competitivas como las ciudades primarias a la hora de capitalizar la mayor libertad en el movimiento de bienes, servicios, inversión y mano de obra calificada entre países. Mientras que los mercados tradicionales para las exportaciones sufren debido a la crisis financiera mundial, las ciudades en las regiones en desarrollo buscan la forma de desarrollar el comercio interregional para contribuir a neutralizar el descenso en la demanda de esos mercados tradicionales y así sostener el crecimiento económico y el empleo durante una época de incertidumbre.

La creación de redes y alianzas comerciales entre ciudades se está convirtiendo en una estrategia cada vez más importante para las ciudades secundarias a la hora de desarrollar oportunidades de mercado en nichos específicos, especialmente en los sectores de la pequeña manufactura y los servicios. En Asia se han formado muchas redes de organizaciones regionales para apoyar el desarrollo y expandir el comercio entre las ciudades secundarias. La Red Universitaria de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) y la Fundación ASEAN están contribuyendo a desarrollar redes y comprender mejor los beneficios potenciales de un incremento en el comercio intrarregional y de las oportunidades de desarrollo económico que surgirán gracias a la creación de una Comunidad Económica de la ASEAN (Williams, 2004). El Foro de Alcaldes de las Ciudades de ASEAN, realizado en Surabaya en octubre de 2011, reconoció la importancia de los beneficios económicos de las acciones localizadas para estimular las redes de ciudades y de la creación de oportunidades para incrementar el comercio intrarregional entre las ciudades de la región.

### **3.5.3 CARACTERÍSTICAS DE LAS ECONOMÍAS DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

El desarrollo económico de las ciudades secundarias se puede caracterizar agrupando a estas ciudades en tres grupos. Las ciudades del primer grupo tienen sendas sostenidas de crecimiento económico y una economía local dinámica. Estas ciudades están bien conectadas a nivel nacional e internacional en un sistema competitivo de comercio, desarrollo e inversión. Son ciudades secundarias líderes muy orientadas a la exportación y, en general, al exterior. Adicionalmente, son ciudades insignia en campos como el turismo, los recursos naturales o la manufactura. Algunos ejemplos de este tipo de ciudades serían Denpasar (Bali, Indonesia), Belo Horizonte (Brasil), Cuzco (Perú), Toulouse (Francia) y Seattle (Estados Unidos). En el segundo grupo están las ciudades de crecimiento económico moderado, impulsado por la inmigración y un diverso rango de actividades económicas orientadas a los mercados locales y nacionales. Por lo general se trata de grandes ciudades agrícolas o manufactureras. Las primeras con frecuencia tienen dificultades para atraer





inversión y crear empleos sostenibles, mientras que las segundas se ubican en la borde periurbano de las grandes ciudades metropolitanas. Muchas de estas ciudades crecen con rapidez como resultado de la desindustrialización y el desarrollo de zonas exportadoras, que sirven como catalizadoras para su desarrollo. Este crecimiento acelerado genera dificultades para la administración del desarrollo urbano y el medioambiente. Estas ciudades son economías meritocráticas que luchan por ser cada vez más competitivas. Muchas ciudades de Brasil, India y China hacen parte de este grupo de ciudades.

El tercer grupo está compuesto por ciudades en decadencia que albergan a una gran población en situación de pobreza. Estas son las ciudades “estancadas” y se pueden dividir en dos grupos. En el primer grupo están las ciudades que pasan por un proceso de urbanización creciente, aumento de la pobreza, poca inversión y creación limitada de empleo formal. La mayoría de ciudades secundarias de África hacen parte de este grupo. En el segundo grupo están las ciudades que atraviesan dificultades económicas a medida que entran a una fase posindustrial y de declive poblacional. Muchas ciudades secundarias de Europa, Norteamérica y Japón hacen parte de este grupo. Estas ciudades pierden sus ventajas, se desconectan cada vez más y tienen menos capacidades para competir por el comercio y la inversión dentro del sistema nacional de ciudades. Estas son las ciudades secundarias olvidadas. En la carrera del desarrollo, estas ciudades luchan por recuperar sus economías, superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Cuzco, Perú, la puerta de entrada a Machu Picchu.

© Brian Roberts (2013)

### **3.5.4 DIFERENCIAS ENTRE LAS CIUDADES SECUNDARIAS COSTERAS Y LAS CIUDADES SECUNDARIAS DEL INTERIOR**

Las ciudades secundarias localizadas en las costas o en los grandes sistemas de ríos navegables tienden a desempeñarse mejor que las ciudades del interior que dependen del transporte terrestre. Muchas ciudades costeras tienen una base industrial más amplia que las ciudades del interior y un mejor acceso a la infraestructura regional de puertos y carreteras, especialmente cuando están situadas en las planicies costeras. Las ciudades secundarias costeras con frecuencia se convierten en el destino de los pensionados, especialmente si tienen buenas playas y vías navegables. Sin embargo, los problemas relacionados con la contaminación del agua y las inundaciones por lo general son más pronunciados en las ciudades secundarias costeras. Muchas están ubicadas en planicies aluviales o en los estuarios de los

sistemas fluviales, lo que las hace vulnerables a los oleajes derivados de las mareas. En las ciudades secundarias de las regiones en desarrollo los ecosistemas costeros por lo general están más contaminados y deteriorados. Muchas de estas ciudades tienen extensos barrios marginales construidos sobre humedales y pantanos, lo que genera importantes problemas de salud pública.

En los países en desarrollo, las ciudades secundarias del interior por lo general tienen economías con una base más estrecha que dependen en gran medida de la agricultura, la minería o un gran complejo industrial. A medida que estas ciudades crecen, se diversifican y algunas desarrollan aglomeraciones industriales más especializadas. En general, las ciudades secundarias del interior tienen problemas medioambientales menos graves, especialmente cuando están ubicadas en planicies abiertas y están dispersas geográficamente. Los niveles de ingreso, PIB, densidad poblacional y consumo, por lo general son más bajos en las ciudades del interior que en las ciudades costeras, incluso en Estados Unidos. La generación de desechos tiende a ser menor, pero el consumo de energía con frecuencia es mayor debido a la necesidad de calefacción y, cada vez más, de aire acondicionado, debido a las oscilaciones extremas de la temperatura. Sin embargo, esto no siempre es así, especialmente cuando las ciudades secundarias se ubican en sistemas fluviales más pequeños y cerrados, donde la polución puede alcanzar niveles elevados.

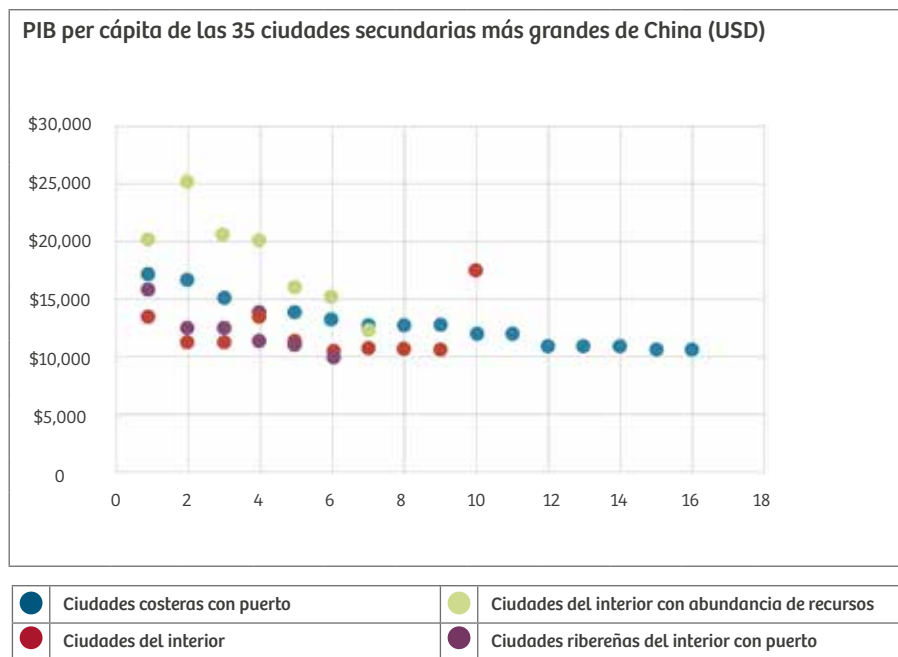
Las diferencias en las condiciones económicas, sociales y medioambientales entre las ciudades secundarias costeras y las del interior pueden requerir diferentes énfasis en la planeación, el desarrollo y la administración de las ciudades. Las ciudades secundarias costeras experimentan presiones poblacionales y de desarrollo crecientes y muchas de ellas crecen mucho más rápido que las ciudades del interior. En muchos países esto conduce a un desarrollo rápido de la franja costera, gracias al cual se crea una cadena lineal de ciudades secundarias que se extiende a lo largo de cientos de kilómetros. A su vez, esto genera una presión enorme en el medioambiente de las líneas costeras. Los países de Asia, Norteamérica, Australia y algunos de América Latina enfrentan serios problemas en el manejo de sus costas debido al desarrollo de este tipo de ciudades secundarias. Estos problemas se han intensificado debido a que los sistemas de planeación no logran proteger a las áreas costeras del desarrollo urbano. Por su parte, en las ciudades del interior, los problemas más frecuentes tienen que ver con la administración de asentamientos urbanos dispersos y descontrolados.

Existen diferencias entre los desempeños económicos de las ciudades secundarias costeras y las del interior, especialmente en el caso de las ciudades que no tienen acceso a vías navegables. La mayoría de las ciudades del interior enfrentan costos de transacción e importación más elevados, debido a los costos del transporte. En los países que no tienen acceso al mar, como Bolivia, Ruanda, Etiopía y Nepal, las tarifas del transporte hacen que resulte prohibitivamente costoso desarrollar industrias manufactureras, salvo cuando es posible crear ventajas competitivas gracias a los costos inferiores de las materias primas y la mano de obra. El PIB y otros indicadores económicos de las ciudades secundarias del interior por lo general son más bajos que

Viviendas típicas, Mali  
© Curt Carnemark/  
Banco Mundial, agosto  
(2008)

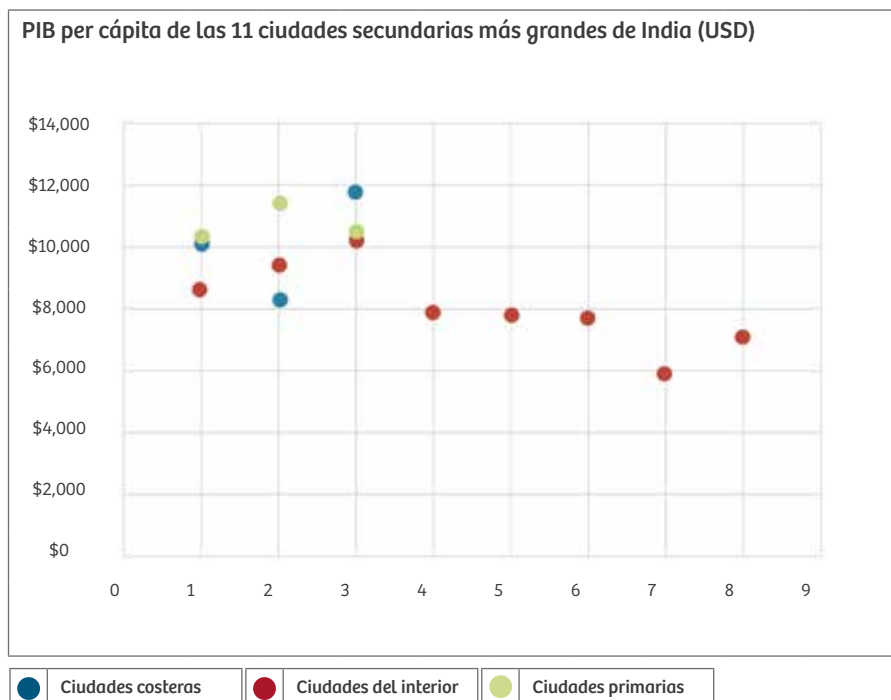


FIGURA 3.3



Fuente: PRC Provincial Statistical Year Books (2012)

FIGURA 3.4



Fuente: Yahoo Finance (2012)

los de las ciudades costeras, salvo cuando se trata de ciudades de regiones exportadoras o con recursos naturales. Las figuras 3.3 y 3.4 muestran las diferencias entre las ciudades del interior, las ribereñas y las costeras. Cuando las ciudades del interior dependen del PIB manufacturero y agrícola, sus indicadores por lo general son inferiores en un 20 por ciento a los de las ciudades costeras. Incluso en Estados Unidos, el PIB per cápita de Atlanta en el año 2012 era aproximadamente el 80 por ciento del de Nueva York. Sin embargo, esto no ocurre en todos los países. Las ciudades del interior de Brasil, como Curitiba, tienden a ser más competitivas y a tener un mayor PIB per cápita que las ciudades costeras.

Es muy difícil obtener datos confiables sobre la economía de la mayoría de ciudades de los países en desarrollo. Los datos sobre las ciudades europeas y norteamericanas muestran diferencias en el PIB y el valor de la tierra entre las ciudades costeras y las ciudades del interior; además, las tasas de desempleo tienden a ser más bajas en las primeras (Arns, 2013). En los países en desarrollo, estas diferencias por lo general son mucho más grandes. Entre más alta sea la proporción entre ciudades primarias y ciudades costeras, menos competencia y dificultades tendrán las ciudades del interior para atraer capital e inversión. En los países sin acceso al mar, como Etiopía, la diferencia entre las ciudades primarias y las secundarias por lo general es mucho mayor.

### 3.5.5 LA COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Se han realizado muchos estudios sobre la competitividad de las ciudades. Empresas y organizaciones internacionales como McKinsey, Mercer y la Unidad de Inteligencia Económica han investigado la competitividad económica, la dinámica empresarial y la calidad de vida de las megaciudades y las ciudades secundarias más grandes (EIU, 2012). Otros estudios han elaborado escalafones de competitividad para las ciudades a nivel global. ONU-Hábitat (1991) analizó el desempeño económico y el desarrollo de las ciudades secundarias de África y otras regiones.

Se han publicado varios estudios sobre la competitividad de las ciudades regionales (Leke et al., 2010; Cadena et al., 2011; Dobbs et al., 2011). Estos estudios muestran que las ciudades secundarias por lo general son notoriamente menos competitivas que las ciudades principales y las grandes ciudades metropolitanas. En África, Asia y Suramérica, la competitividad de las ciudades secundarias generalmente es incluso inferior en un 50 a la de la ciudad principal. En algunos países hay excepciones. Por ejemplo, en Brasil, India, Estados Unidos y China, algunas de las ciudades secundarias más grandes compiten con éxito con las ciudades principales, pero en la mayoría de países esto es más la excepción que la regla. Los principales factores que contribuyen a la falta de competitividad de las ciudades secundarias en las regiones en desarrollo son una gobernabilidad económica débil, sistemas de infraestructura estratégica insuficientes, escaso capital humano y poco acceso al capital económico. ONU-Hábitat recientemente publicó un informe sobre la prosperidad de las ciudades (ONU-Hábitat, 2012). El informe va más allá de los factores de competitividad económica, enfocándose en cinco aspectos fundamentales de la prosperidad: calidad de vida, productividad, desarrollo de la infraestructura, igualdad y sostenibilidad ambiental. El informe argumenta, con razón, que el desarrollo económico y la competitividad de las ciudades no dependen únicamente de factores económicos. Existen otros factores, tales como el capital social y cultural, la calidad de vida y la “identidad” de

las ciudades, que son importantes para atraer capital.

Varios estudios han examinado la calidad de vida de las ciudades primarias y secundarias (EIU, 2007; Banco Mundial, 2009). Estos estudios proporcionan indicadores de la calidad de vida que muestran que las ciudades secundarias por lo general están muy rezagadas respecto a las ciudades primarias. El informe Mercer sobre la Prosperidad de las Ciudades identifica varios factores fundamentales que contribuyen a la prosperidad de las ciudades, particularmente de las ciudades secundarias, entre los que se encuentran la innovación, la aglomeración empresarial e industrial, el desarrollo de redes, varios factores culturales y el mejoramiento de las estructuras de gobierno. Sin embargo, uno de los mayores desafíos es la creación de empleo, que fue justamente el enfoque principal del *Informe sobre desarrollo mundial 2012* del Banco Mundial (2012c).

El conocimiento obtenido de los estudios sobre competitividad, prosperidad y calidad de vida de las ciudades ha sido útil. Muchos gobiernos están utilizando la información para desarrollar e implementar políticas e iniciativas para apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias e incrementar su competitividad, en un esfuerzo por lograr un desarrollo nacional, regional y urbano más balanceado. Sin embargo, en los países menos desarrollados, se sabe muy poco sobre estos factores, sobre la geografía económica y la competitividad de las ciudades secundarias, así como sobre su funcionamiento, sus cualidades, los empleos que generan y las inversiones que atraen. Esto hace que estos países y ciudades estén en desventaja en la competencia por los negocios y la inversión.

En un mundo de ciudades cada vez más competitivo, esta falta de conocimiento sobre la competitividad de las ciudades secundarias hace que resulte necesario realizar mejores investigaciones para medir y analizar la dinámica, la gobernabilidad, la logística y los sistemas de cadenas de suministro de las ciudades secundarias, así como las falencias de sus economías, con el fin de identificar la infraestructura estratégica necesaria para superar las deficiencias medioambientales y de capital humano, y así construir ventajas competitivas para que estas ciudades prosperen y mejoren su calidad de vida.

### **3.6 INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO Y POBREZA EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

Se ha estudiado ampliamente la contribución de las ciudades al desarrollo económico de las naciones. Sin embargo, en comparación, se han realizado pocos estudios sobre el desarrollo social y humano de las ciudades en los países en desarrollo, especialmente de las ciudades secundarias.

El Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (IDH) (UNDP, 2011) se utiliza para medir y comparar la salud y el bienestar de los países, así como su desempeño en cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se han intentado elaborar informes de desarrollo humano a nivel subnacional y algunos países en desarrollo han realizado estudios de ciudades particulares (Torre y Moreno 2010; UNDP, 2010). Sin embargo, la escasez de datos socioeconómicos sobre las ciudades de muchos países en desarrollo dificulta evaluar qué tanto han mejorado o empeorado las ciudades secundarias y las grandes ciudades metropolitanas en cuanto a sus niveles de desarrollo social y de capital humano.

TABLA 3.8

Indicadores de salud, educación y riqueza de las ciudades, de la London School of Economics (LSE)					
Región metropolitana extendida (RME)	País	Población de la RME	Índice de salud LSE para las ciudades (País)	Índice de educación LSE para las ciudades (País)	Índice de riqueza LSE para las ciudades (País)
Pekín	China	17.487.816	0,585	0,524	0,558
Shanghái	China	19.553.651	0,585	0,524	0,558
Dalian	China	6.296.304	0,585	0,524	0,558
Jinan	China	6.296.304	0,585	0,524	0,558
Wuhan	China	8.060.882	0,585	0,524	0,558
Hefei	China	5.130.599	0,585	0,524	0,558
Delhi	India	30.141.583	0,421	0,381	0,468
Hyderabad	India	9.306.634	0,421	0,381	0,468
Ahmadabad	India	8.595.678	0,421	0,381	0,468
Bhopal	India	2.368.145	0,421	0,381	0,468
Yakarta	Indonesia	34.772.342	0,542	0,479	0,488
Surabaya	Indonesia	8.728.602	0,542	0,479	0,488
Medan	Indonesia	5.255.905	0,542	0,479	0,488
Makassar	Indonesia	2.579.112	0,542	0,479	0,488
El Cairo	Egipto	24.243.250	0,543	0,479	0,534
Alejandría	Egipto	9.433.514	0,543	0,479	0,534
Lagos	Nigeria	15.373.213	0,2	0,375	0,417
Abuja	Nigeria	4.957.411	0,2	0,375	0,417
Ibadán	Nigeria	6.322.614	0,2	0,375	0,417
Kano	Nigeria	10.643.633	0,2	0,375	0,417
Sao Paulo	Brasil	26.193.667	0,574	0,562	0,602
Brasilia	Brasil	4.164.421	0,574	0,562	0,602
Fortaleza	Brasil	3.950.596	0,574	0,562	0,602
Curitiba	Brasil	3.446.485	0,574	0,562	0,602
Bogotá	Colombia	9.840.818	0,597	0,563	0,578
Medellín	Colombia	6.065.846	0,597	0,563	0,578

Un proyecto de investigación interesante llevado a cabo por la Unidad de Ciudades de la *London School of Economics* (Paccoud, 2011) exploró la relación entre el diseño del entorno urbano, la salud y el bienestar de las ciudades, para determinar la forma en que la densidad urbana afecta la experiencia de distintos grupos poblacionales. Esta investigación ha contribuido a crear una base de datos con indicadores de salud, socioeconómicos y de densidad para más de 129 ciudades en el mundo. El estudio ha sido uno de los primeros intentos de crear Índices de Desarrollo Humano a nivel metropolitano para una muestra regional representativa de ciudades metropolitanas comparables. En la Tabla 3.8 se muestran los indicadores IDH para un número seleccionado de ciudades principales y secundarias. Los indicadores de la tabla proporcionan medidas de salud, riqueza y educación. Después de las columnas con el nombre de las ciudades, el país al que pertenecen y su población, las

TABLA 3.8 continuación

Indicadores de salud, educación y riqueza de las ciudades, de la London School of Economics (LSE)						
Región metropolitana extendida (RME)	Factor de Salud EMR/País	Factor de educación EMR/País	Factor de riqueza EMR/País	Índice de Salud LSE para las ciudades	Índice de educación LSE para las ciudades	Índice de riqueza LSE para las ciudades
Pekín	1,077	1,026	1,172	0,63	0,538	0,654
Shanghái	1,057	1,018	1,2	0,618	0,534	0,67
Dalian	1,049	1,02	1,176	0,613	0,535	0,656
Jinan	1,049	1,02	1,176	0,613	0,535	0,656
Wuhan	1,044	1,019	1,153	0,61	0,534	0,643
Hefei	1,036	1,004	1,071	0,606	0,526	0,598
Delhi	1,046	1,121	1,197	0,44	0,427	0,56
Hyderabad	1,274	1,108	1,205	0,536	0,422	0,564
Ahmadabad	1,21	1,125	1,187	0,51	0,428	0,555
Bhopal	1,142	1,109	1,144	0,481	0,422	0,535
Yakarta	1,063	1,063	1,036	0,576	0,509	0,505
Surabaya	1,02	1,064	1,001	0,553	0,51	0,488
Medan	1,078	1,104	1,023	0,584	0,529	0,499
Makassar	1,084	1,044	1,012	0,587	0,5	0,493
El Cairo	0,997	1,038	1,02	0,541	0,497	0,545
Alejandro	1,016	1,035	1,024	0,551	0,496	0,547
Lagos	1,011	1,163	1,109	0,202	0,436	0,463
Abuja	1,052	1,052	1,116	0,21	0,395	0,466
Ibadán	0,968	1,083	1,048	0,193	0,406	0,437
Kano	0,834	0,887	0,904	0,166	0,333	0,377
Sao Paulo	0,019	1,031	1,105	0,585	0,58	0,666
Brasília	1,033	1,024	1,089	0,593	0,576	0,656
Fortaleza	1,052	0,996	0,919	0,604	0,56	0,553
Curitiba	1,026	1,034	1,095	0,589	0,582	0,695
Bogotá	1,023	1,077	1,078	0,611	0,606	0,623
Medellín	0,997	1,001	1,018	0,596	0,564	0,588

Fuente: Paccoud (2011)

siguientes tres columnas muestran los indicadores nacionales de referencia. Las tres columnas que siguen muestran la proporción entre los indicadores de las ciudades y los nacionales, y las últimas tres columnas muestran los indicadores para las ciudades seleccionadas.

La tabla muestra que existen diferencias regionales y nacionales significativas en los indicadores de salud y riqueza. Entre todas las ciudades del estudio (no todas aparecen en la tabla), la que encabeza la lista a nivel mundial en cuanto a salud pública es Hong Kong (0,88), Sídney lo hace en educación (0,89) y San Francisco en riqueza (0,8). Como se aprecia en la tabla 3.8, un país como Nigeria está rezagado en los tres indicadores de bienestar. La tabla no revela diferencias significativas a nivel global entre los indicadores de las grandes ciudades y las ciudades secundarias. Sin embargo, en general, los índices de educación

y salud son más altos en las ciudades más grandes. Las ciudades secundarias por lo general tienen mejores indicadores de salud, lo que sugiere que la densidad y las condiciones problemáticas del medioambiente son menos severas que en las ciudades grandes.

Los coeficientes de Gini (CG) también pueden ser buenos indicadores de los niveles de pobreza en las ciudades. El informe *State of the World Cities 2010/11* (2010b) de ONU-Hábitat presenta una lista de los CG para un amplio número de ciudades grandes y secundarias de diferentes regiones del mundo. Muchos de los datos que allí se presentan tienen más de diez años de antigüedad, por lo que deben tomarse con precaución. Muchos países han experimentado una reducción significativa de sus CG durante los últimos años. Los CG de las ciudades de América Latina son altos, pues van desde 0,46 en Venezuela a 0,58 en Colombia. Las ciudades de África también tienen coeficientes altos, que van desde 0,43 en Uganda hasta 0,75 en Suráfrica. Por su parte, las ciudades de Asia están entre 0,3 y 0,4 (las ciudades de Sri Lanka tienen el mayor coeficiente, con 0,55). Los CG de las ciudades de Europa del Este y Asia Central están entre 0,3 y 0,4.

Es difícil obtener datos sobre el Coeficiente de Gini para las ciudades o calcularlo. Datos seleccionados del informe de ONU-Hábitat *State of the World Cities 2010/11* sugieren que, en general, el CG promedio de las ciudades más grandes es menor que el de las ciudades secundarias. Esto ocurre, por ejemplo, en China, India, Indonesia, Tailandia y Filipinas. El CG de Bangkok era 0,48, en comparación con un 0,58 para Chiang Mai. Lo contrario ocurre en América Latina (salvo Brasil) y el África subsahariana. Los CG de las ciudades grandes tienden a ser significativamente mayores que los de las ciudades secundarias. Las concentraciones de barrios marginales también tienden a ser mayores en estas dos regiones. Para otras regiones en desarrollo existen muy pocos datos. En general, no hay datos o evidencia suficiente para obtener conclusiones sobre la relación entre los CG de las ciudades primarias y secundarias. Se necesita más investigación en esta área.

Existen diferencias significativas entre los CG de las ciudades secundarias de algunos países. Por ejemplo, Wuhan, China, tiene un CG de 0,38, comparado con el 0,49 de Shenzhen, a pesar de que esta última tiene un PIB per cápita 60% mayor al de la primera. Recientemente China publicó información sobre los CG de algunas de sus ciudades. Los CG están creciendo con mayor rapidez en algunas ciudades secundarias. En India, algunas ciudades secundarias con tasas altas de crecimiento económico per cápita tienen CG altos. En estas ciudades parece haber factores que contribuyen a elevar este índice, relacionados con las posibilidades de empleo, mientras que en países como Nigeria existen factores que presionan dicho índice hacia abajo, relacionados con la tierra y otros factores sociales, que hacen que la gente migre a las ciudades, lo que a su vez hace que los CG aumenten. Nelson Mandela Bay (Puerto Elizabeth) en Suráfrica es un ejemplo de una ciudad con factores que presionan el CG hacia arriba, pues es una de las ciudades secundarias con CG más altos del país.

### **3.7 MEDIOAMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

No es fácil establecer patrones de referencia y comparar las condiciones y la calidad del medioambiente entre las ciudades primarias y secundarias. No existe una base de datos



TABLA 3.9

Niveles de polución promedio del aire en ciudades primarias y secundarias (PM10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )			
País	Promedio anual PM10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en ciudades primarias	Promedio anual PM10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en ciudades secundarias	Número de ciudades secundarias
Australia	13	14	10
Brasil	28	22	10
Chile	121	100	25
India	148	99	28
Irán	96	125	18
Malasia	49	40	24
México	137	53	14
Pakistán	193	200	5
Tailandia	54	42	21
Turquía	59	95	10
Estados Unidos	22	16	200

Fuente: Base de datos de la OMS: Polución del aire exterior en las ciudades (2012)

comprehensiva que permita comparar entre distintos países la calidad del agua y el aire, el tratamiento de desechos y los ecosistemas, con base en datos estandarizados. El *Global Cities Index (GCI)* (Kearney, 2012) y el *Global City Indicators Facility (GCIF)* (GCIF, 2013) cubren una muestra pequeña de ciudades, que no es suficiente para comparar la calidad del medioambiente entre las ciudades secundarias de distintos países y regiones. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene algunos datos que sirven para este propósito, pero en el caso de los países en desarrollo con frecuencia se trata de datos poco confiables y muy antiguos.

La base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la polución del aire en las ciudades (OMS, 2012) incluye a muchas ciudades que tienen datos sobre la polución promedio anual medida con los niveles de PM10  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . La tabla 3.9 muestra estas mediciones para ciudades primarias y secundarias de varios países. Existen muy pocos datos para las ciudades de África. En la mayoría de países, salvo en varios del sur de Asia y en Turquía, la polución del aire es mucho mayor en las ciudades primarias que en las secundarias. Eso se debe a la densidad del desarrollo, los niveles de congestión vehicular y la industrialización presentes en las ciudades primarias. Desafortunadamente, no existen datos sobre otros indicadores medioambientales como la calidad del agua potable, los servicios de alcantarillado, la salud y las enfermedades relacionadas con el medioambiente.

Las ciudades pueden mejorar su sostenibilidad y su desempeño ambiental, especialmente cuando la planeación urbana incluye los aspectos relacionados con el medioambiente. Los problemas ambientales de las ciudades secundarias por lo general no son tan graves como los de las ciudades más grandes. Sin embargo, algunas ciudades secundarias de China están entre las más contaminadas del mundo. Las ciudades secundarias que procesan recursos naturales y producen energía, por lo general están entre las más contami-

nadas, junto con las ciudades secundarias costeras, que tienden a estar más contaminadas que las ciudades del interior. El clima y la geografía también pueden afectar considerablemente los niveles de contaminación, especialmente en condiciones extremas del clima, como las de Asia Central y el Medio Oriente, donde las temperaturas extremas requieren un uso intensivo de combustibles fósiles y de otro tipo.

El impacto del cambio climático en el desarrollo de las ciudades secundarias es variable. En este aspecto, la única diferencia real entre las ciudades primarias y secundarias se relaciona con el tamaño y la capacidad relativa de las ciudades para financiar los costos de las medidas de adaptación y mitigación para suavizar los impactos del cambio climático en el medioambiente. La mayoría de las ciudades secundarias solamente se enfocan en las medidas de adaptación. Algunas ciudades secundarias han liderado iniciativas de cambio climático. Por ejemplo, muchas ciudades secundarias de China, como Hubei, y de otras partes del mundo, se han concentrado en el desarrollo de economías que giran alrededor de la energía verde. Las soluciones de energía verde, especialmente la energía solar, les permiten a las ciudades secundarias desarrollar una fuente de energía más localizada, lo que reduce el riesgo de dependencia frente a la red nacional de energía eléctrica. Las ciudades secundarias con frecuencia tienen la ventaja de poder desarrollar niveles elevados de capital social, lo que les permite movilizarse con más facilidad y eficacia durante los desastres naturales. El capital social fue un factor muy importante en la recuperación de Brisbane, ciudad secundaria de Austria, cuando en enero de 2011 las inundaciones causaron más de 3 millones de dólares en daños a la infraestructura de la ciudad.

### **3.8 FACTORES QUE IMPULSARÁN EL DESARROLLO ECONÓMICO FUTURO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

Las ciudades son los motores del crecimiento y el desarrollo económico. A nivel mundial, las ciudades producen entre el 75 y el 80 por ciento del PIB mundial y las 600 ciudades que más contribuyen al PIB producen más del 60 por ciento del PIB mundial (Dobbs et al., 2011). La composición de este grupo de 600 ciudades cambiará dramáticamente durante los próximos quince años. De acuerdo con el Instituto Global McKinsey (IGM), se espera que para el año 2025, 99 ciudades de países en desarrollo hayan ingresado a este grupo de 600 ciudades y que 72 de ellas estén ubicadas en China (Dobbs, 2012).

En la mayoría de países, el PIB per cápita de las ciudades es más alto que el PIB per cápita nacional. En algunas economías en desarrollo el PIB per cápita de las ciudades puede ser hasta dos y tres veces mayor que el PIB per cápita nacional. Desde la Revolución Industrial, las ciudades de los países desarrollados han liderado la producción, la innovación, el comercio, la inversión, el empleo y el consumo; pero esto está cambiando rápidamente a favor de las ciudades de los países en desarrollo.

El IGM señala que existe una percepción equivocada según la cual las 23 megaciudades del mundo han liderado el crecimiento global durante los últimos quince años. Esto no es cierto, pues la mayoría de estas ciudades no han crecido más rápido que las economías de sus respectivos países. El IGM espera que esta tendencia continúe. McKinsey estima que la contribución de las megaciudades a la economía mundial pasará del 14 por ciento del

PIB mundial en la actualidad, a alrededor del 10 por ciento en el año 2025. Esto quiere decir que las ciudades “de peso medio”, con entre 150.000 y diez millones de habitantes, contribuirán con una proporción mayor del PIB mundial.

McKinsey estima que las megaciudades de las economías en desarrollo (423 estarán entre las 600 ciudades que más aportan al PIB mundial) representarán más del 45 por ciento del crecimiento mundial en el año 2025. El IMG identifica 407 ciudades emergentes de peso-medio que hoy en día representan casi el 40 por ciento del crecimiento económico mundial. Esto es más de lo que aportan conjuntamente los países desarrollados, los mercados emergentes y las megaciudades (Dobbs et al., 2011:2). La mayoría de estas ciudades emergentes tendrán entre uno y cinco millones de habitantes y estarán ubicadas en Asia. Por ejemplo, las diez ciudades que más aportan al PIB en China representan aproximadamente el 20 por ciento del PIB de ese país. En contraste, las 198 ciudades más grandes de Suramérica (las que tienen más de 200.000 habitantes), representan más del 60 por ciento del PIB de esta región. Las diez ciudades más grandes producen la mitad de ese valor (Cadena et al., 2011). Es probable que se presente un patrón similar de actividad económica en el África subsahariana, donde la distribución geográfica de las ciudades es dispersa, salvo en unos pocos países.

El IMG y otras investigaciones apuntan a que las ciudades secundarias desempeñarán un papel cada vez más importante en el desarrollo de las naciones durante los próximos años. Sin embargo, habrá diferencias regionales significativas, pues en Asia, Europa, Norteamérica y otras economías la actividad económica se concentrará en las ciudades más grandes, mientras que en el Caribe, América Latina y África –especialmente en el África subsahariana- la actividad económica estará más repartida y las ciudades secundarias tendrán una mayor participación en la misma. Un problema importante consiste en que las tasas de crecimiento económico per cápita crecerán sustancialmente en las ciudades de Asia y otras regiones, mientras que en las ciudades del África subsahariana, el Caribe y América Latina crecerán a un ritmo mucho menor. Estos hallazgos sugieren que se requieren ajustes estructurales significativos en la gobernabilidad económica y la economía de las ciudades secundarias de estas regiones para que puedan recuperar terreno frente a las regiones del mundo que se desarrollan más rápido.

The implications of MGI and other research findings point to secondary cities playing an increasingly important role in the development of nations in years to come. However, there will be very significant regional differences, with Asia, Europe, North America and other development of economies having high concentrations of activities in larger cities, while the Caribbean, Latin America and Africa – especially sub-Saharan Africa – will have a wider dispersion of economic activities in secondary cities. A major problem is that economic growth rates for cities per capita in Asia and other regions will increase substantially, but those for sub-Saharan Africa, the Caribbean, Latin America and the Pacific regions will be much more subdued. These findings suggest that there is significant structural adjustment needed to the economic governance and economies of secondary cities in these regions if they are to catch up with more rapidly developing regions of the world.

## 4

## LA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

---

La crisis financiera mundial ha cuestionado los modelos neoclásicos de desarrollo económico que han servido de base al desarrollo de las naciones durante los últimos 60 años. El paradigma según el cual los países pueden seguir impulsando el desarrollo económico mediante el enfoque empresarial tradicional al tiempo que ignoran los costos sociales y medioambientales para incrementar el desarrollo general (Kuznets, 1955) ya no es sostenible. Los recursos naturales son cada vez más escasos y su extracción más difícil; la congestión vehicular y la contaminación ambiental aumentan los costos de transacción de las empresas y el gobierno, y los servicios representan una porción cada vez mayor de las actividades económicas, incluso en las ciudades más pequeñas. Existe un interés creciente en las ciudades verdes (Lindfield y Steinberg, 2012) como forma de unificar la necesidad de competitividad y productividad de las ciudades con su propósito de desperdiciar menos recursos y consumir menos energía.

Las exigencias de la urbanización a los entornos económicos, sociales y físicos de las ciudades han creado un debate global sobre la disyuntiva entre la ciudad competitiva y la ciudad sostenible, y sobre cómo armonizarlas. ¿Es posible hacer que estas dos fuerzas se complementen en vez de oponerse? ¿Este debate está dando forma a una Nueva Geografía Económica de las ciudades? (Banco Mundial, 2009). ¿Si las ciudades grandes pretenden que sus productos y servicios sean más sostenibles, cuál será la incidencia de la NGE en las políticas y los sistemas de producción de las ciudades secundarias, así como en el resto de la cadena de suministro?

La NGE de las ciudades se ocupa del desarrollo espacial en economías urbanas eficientes, sistemas sostenibles de administración y producción de recursos, y sociedades creativas e innovadoras. La NGE implica realizar debates sobre los méritos y los costos de los sistemas aglomerados en comparación con los dispersos; reducir las externalidades y costos de transacción para crear ciudades y economías competitivas con mejor calidad de vida; impulsar las ecologías urbanas e industriales y la recuperación del valor de las inversiones públicas, así como desarrollar ciudades inteligentes que utilicen adecuadamente los recursos, las tecnologías y el capital.

A continuación se discuten los temas relacionados con la NGE que afectan el desarrollo urbano futuro de las ciudades secundarias. Ninguna ciudad secundaria puede darse el lujo de hacer caso omiso de estos temas, especialmente en las regiones y países menos desarrollados que aún deben recorrer un largo camino para cumplir los estándares que se derivan de involucrarse en la NGE de las ciudades.

## 4.1 LA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA (NGE) DE LAS CIUDADES

El desafío que enfrentan las economías en desarrollo, como consecuencia de las tendencias cambiantes en la función y la producción, consiste en determinar cómo pueden hacer las ciudades secundarias pobres, que experimentan las presiones de un desarrollo urbano rápido, altos niveles de empleo informal y bajas perspectivas de inversión, para realizar un proceso de reingeniería en sus economías y sistemas de gobierno e involucrarse en la nueva geografía económica de las ciudades. El mayor desafío consiste en obtener el respaldo de la ciudadanía para implementar las reformas y los cambios necesarios en los sistemas urbanos, muchos de los cuales se han vuelto onerosos, corruptos e ineficientes.

Para que las ciudades tengan éxito y se beneficien de las nuevas tendencias en la NGE, los intereses de las empresas y los gobiernos deben darle paso a un mayor énfasis en el bien común (Hardin, 1968; Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987). Esto requerirá que las ciudades encuentren formas efectivas de colaboración (Tapscott y Williams, 2006) entre el gobierno y las empresas para expandir la base de riqueza de las ciudades al aprovechar y apalancar los recursos comunes (Hamel y Prahalad, 1994; Hamel, 1996) para reducir los costos de transacción de las empresas y el gobierno. Algunas formas para realizar esto son: el desarrollo de una planeación urbana y sistemas logísticos integrados y transparentes; el desarrollo de sistemas de gobierno más transparentes y flexibles; la construcción de una infraestructura estratégica común; la formación de capital humano y cultural diverso; y el fomento a las industrias creativas e innovadoras. Para su desarrollo, las ciudades secundarias deben enfatizar la búsqueda de ventajas colaborativas, más que competitivas. Las ciudades secundarias deben aprender a crear y aplicar las ventajas colaborativas para superar las economías de escala y alcance de las ciudades grandes de las regiones metropolitanas.

Uno de los desafíos más importantes para los gobiernos de los países en desarrollo consiste justamente en desarrollar una mayor colaboración y competencia, así como en incrementar la especialización, los recursos y el conocimiento compartidos, y la participación de la comunidad en el gobierno y la elaboración de los presupuestos, para lograr economías más sostenibles. Tanto los gobiernos locales como los nacionales deben centrar su atención en las demandas y sistemas que la NGE les impone a las ciudades. Si los gobiernos encargados de la administración y el desarrollo de las ciudades secundarias no alinean su planeación y sus sistemas espaciales y económicos con la NGE emergente de las ciudades, sus perspectivas de desarrollar ciudades fuertes, sostenibles y con una alta calidad de vida serán muy limitadas. Es fundamental que este mensaje llegue a los líderes de las ciudades secundarias, especialmente a los de las regiones menos desarrolladas.

La NGE plantea muchos interrogantes sobre la planeación y el desarrollo futuro de las ciudades. Uno de los desafíos más importantes consiste en entender la naturaleza cambiante de la economía espacial de las ciudades. Investigadores como Venables (2005) plantean preguntas importantes sobre las razones por las cuales las actividades económicas, especialmente en las grandes ciudades, se distribuyen de forma tan desigual en las áreas urbanas, con múltiples centros económicos, rodeados por ciudades regionales “periféricas” de menor densidad. Venables plantea preguntas adicionales sobre las interacciones económicas entre estas áreas geográficas y sus efectos sobre los niveles de ingreso

en las áreas urbanas, y sobre las reacciones de la organización espacial de las actividades económicas ante distintos choques, como las recesiones globales, el cambio tecnológico o nuevas políticas. Todas estas son preguntas importantes que deben responderse al planear y desarrollar ciudades en la era de la NGE. Y son preguntas que han producido diferentes puntos de vista sobre la dirección que debe tomar la NGE de las ciudades (Anas, 2004), especialmente en el contexto de las economías menos desarrolladas.

La NGE está impactando el desarrollo de las ciudades primarias y secundarias de muchas maneras, con grandes diferencias entre regiones. Por ejemplo, las ciudades africanas enfrentan dificultades para administrar la urbanización y atraer inversiones para apoyar su desarrollo, así como para crear empleos y construir la infraestructura esencial para satisfacer las necesidades de las ciudades de rápido crecimiento. Un importante debate actual consiste en determinar si las metrópolis son la forma más eficiente y efectiva de desarrollo urbano futuro (Metropolis, 2011). ¿O acaso los gobiernos deberían impulsar, de cualquier manera, un patrón más disperso de asentamientos humanos y empleo? ¿Cómo puede beneficiar la NGE a las ciudades de las regiones y países más pobres? La NGE está forzando a los encargados de las políticas públicas, la planeación y el desarrollo urbanos, en todos los países, a desarrollar una mejor comprensión de los factores que impulsan el desarrollo de las ciudades, a entender las diferencias entre las economías de las ciudades y lo que hace más competitiva a una ciudad, así como la forma en que una ciudad puede alinearse con un nuevo y más competitivo sistema global de comercio y desarrollo.

## **4.2 UNA NUEVA TIPOLOGÍA FUNCIONAL DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

La NGE ha generado nuevos enfoques y formas de pensar sobre la planeación y el desarrollo de las ciudades. Las características económicas, físicas, sociales y demográficas de las ciudades, así como sus funciones, varían significativamente de una ciudad a otra y de un país a otro. Algunas de estas diferencias se remontan incluso al momento de la fundación de la ciudad, pero también tienen que ver con su base de recursos, su infraestructura estratégica y su sistema de gobierno. El patrón inicial de desarrollo económico, racional y urbano de una ciudad tiende a proporcionar los catalizadores y la ruta para su desarrollo físico y económico de largo plazo. Los cambios posteriores en las ventajas competitivas de una ciudad, como consecuencia del desarrollo y los cambios en los sistemas económicos, por lo general afectan el nivel de especialización y los mercados donde opera la ciudad. La especialización creciente de las ciudades no solamente se ve impulsada por la necesidad de competir a nivel global por el comercio y la inversión, sino también por la necesidad de competir a nivel nacional y regional.

Se ha considerado que el mejor indicador de la especialización funcional de una ciudad es la composición de su fuerza laboral o su contribución sectorial a la economía. Las funciones de las ciudades pueden clasificarse por tipos: industrial, servicio, transporte y gobierno, a partir del análisis de los perfiles de empleo, la composición de los factores que impulsan el crecimiento económico y los coeficientes de especialización (Stimson et al., 2006). La especialización en determinados tipos de actividad económica por lo general

se identifica mediante los coeficientes de especialización, y mediante el análisis de los insumos y productos, y de las aglomeraciones industriales. Existe especialización cuando el empleo sectorial o los niveles de producción exceden cierto nivel crítico de representación. Sin embargo, resulta más difícil identificar la especialización en las ciudades en desarrollo que carecen de datos para este tipo de análisis. De cualquier modo, la especialización se presenta en las economías de las ciudades secundarias de muchos países en desarrollo (Fafchamps y Shilpi, 2005; Roberts, 2005), con frecuencia en los sectores del turismo, la alimentación, la educación y la cultura.

La creciente especialización de las ciudades ha llevado a que se intente clasificarlas mediante distintas tipologías, tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, ningún proceso para clasificar a las ciudades según su función ha generado un consenso generalizado (ver capítulo 2). La mayoría de países clasifican a sus ciudades mediante una jerarquía basada en la población (Harris, 1943; Britton, 1973; Naciones Unidas, 2005). Las razones para esto tienen que ver con la gobernabilidad económica, especialmente en cuanto a la asignación de fondos y la repartición de los ingresos nacionales a los gobiernos subnacionales. Otros métodos de clasificación consideran la función política, la cultura y el desarrollo socioeconómico.

La necesidad de reclasificar a las ciudades según su función hace que resulte muy difícil compararlas con base en la jerarquía y el tamaño poblacionales (Hugo et al., 2003). Sin embargo, la funcionalidad es un factor crítico a la hora de formular políticas y programas de desarrollo para las ciudades secundarias de los países en desarrollo, particularmente si el comercio doméstico interregional se convierte en el medio principal para realizar el potencial de desarrollo interno de las ciudades y regiones. Es responsabilidad de los gobiernos nacionales reconocer la importancia de impulsar la especialización y la competencia entre ciudades para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias (Begg, 1999; PWC, 2005).

#### **4.2.1 TIPOLOGÍA ECONÓMICA DE LAS CIUDADES**

##### **LA FUNCIÓN VARIABLE DE LAS CIUDADES SUBNACIONALES**

La ciudad secundaria subnacional es la forma más antigua de ciudad secundaria. Algunas, como Homs y Alepo (Siria), tienen miles de años de antigüedad. Otras se desarrollaron como parte imperios y crecieron para satisfacer la necesidad de administraciones y gobiernos más descentralizados. Durante la era industrial, las ciudades secundarias subnacionales se planearon y desarrollaron como centros administrativos, ciudades industriales y ciudades educativas y turísticas especializadas. La mayoría se planearon durante la primera fase de su desarrollo, sobre los remanentes del centro y la infraestructura originales. En Europa y Norteamérica, la manufactura y el procesamiento de alimentos y materiales condujeron a la expansión de las ciudades secundarias manufactureras. A finales del siglo XX, muchas de estas ciudades experimentaron un declive, debido a que las empresas, incluso industrias completas, comenzaron a migrar a países con mano de obra más barata. El mismo ciclo se ha repetido en muchas regiones en desarrollo, pero a un ritmo y una escala muy superiores a lo que sucedió durante la Revolución Industrial.

Gracias a la internacionalización creciente del comercio y el desarrollo y a la expansión del comercio entre ciudades a nivel regional y nacional desde la década de 1980, el interés

en la especialización funcional de los pueblos y las ciudades ha crecido. Algunas ciudades siempre se han conocido por su especialización en áreas como los alimentos, la cultura, el turismo, la manufactura o los servicios. Sin embargo, esto siempre se ha analizado en un contexto local. En el mundo contemporáneo, donde el comercio se expande gracias a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los tratados bi y multilaterales de libre comercio, las ciudades especializadas compiten abiertamente por el comercio, los clientes y los inversionistas. La clave para liberar el potencial de desarrollo de muchas ciudades en las economías menos desarrolladas del mundo consiste en analizar la forma en que las ciudades secundarias encajan y funcionan dentro de una nueva tipología global de ciudades, lo que les permitirá especializarse más y competir mejor por el comercio y la inversión a nivel nacional e internacional. Esto es particularmente importante para diversificar la base económica de las ciudades en África.

El énfasis en la competitividad y la clasificación funcional de las ciudades se ha convertido en la dimensión fundamental para evaluar los sistemas urbanos (Peng fei Ni y Kresl, 2010). La clasificación de las ciudades con base en su especialización funcional puede contribuir a identificar regularidades espaciales en la distribución y la estructura de las funciones urbanas y a formular una hipótesis sobre los patrones resultantes (Wikipedia, 2011). También puede permitir evaluaciones para determinar si las ciudades con una economía más diversificada crecen más rápido que las ciudades con una base económica más especializada. Existe evidencia que sugiere que las ciudades que fomentan el desarrollo de aglomeraciones industriales para fortalecer su competitividad tienen un mejor desempeño que aquellas que están menos especializadas y se enfocan en desarrollar una economía más amplia basada en el consumo (Selfin et al. 2010; Banco Mundial, 2011).

Se han realizado varios intentos por clasificar a las ciudades según una tipología económica (Christaller, 1933; Lynch, 1981). El informe *Estado de las Ciudades* de la Comisión Europea (2007:8) presenta tres tipologías para las ciudades europeas, para entender mejor y comparar el desarrollo urbano con base en la funcionalidad. La mayoría de las ciudades que aparecen en la figura 4.1 son ciudades secundarias, que pueden ubicarse en las dos últimas de las tres categorías que se enumeran a continuación.

**Centros internacionales.** Son centros internacionales reconocidos que operan a nivel europeo y global. Los centros de conocimiento ubicados en las capitales tradicionales y las que se han reinventado, como Dublín, lideran los cambios y son motores de la actividad económica en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea.

**Polos especializados.** Estas ciudades desempeñan (potencialmente) un papel internacional importante en al menos algunos aspectos de la economía urbana. Estas ciudades son centros nacionales de servicios, polos de transformación, puertas de entrada y nuevos centros industriales, de investigación y turismo.

**Polos regionales.** Estas ciudades son los pilares del desarrollo de las economías regionales europeas e incluyen los siguientes tipos de ciudades: ciudades industrializadas y desindustrializadas, que todavía tienen una base industrial sólida (pesada); centros de mercado regionales que suministran personal, servicios empresariales y financieros, servicios de entretenimiento y esparcimiento; centros regionales de servicios públicos que proveen administración gubernamental, salud y educación; y pueblos satélite con centros económicos



más pequeños dentro de las grandes aglomeraciones urbanas.

Los criterios para clasificar a las ciudades dentro de una de estas tres categorías fueron: tamaño, estructura económica, desempeño económico y factores de competitividad. Los tipos de ciudad se definen mediante las características de su núcleo, y no de sus fronteras más amplias. Algunas pueden quedar clasificadas en más de una categoría.

Otros investigadores han sugerido clasificaciones o tipologías para megaciudades basadas en sus funciones económicas. Marcotullio (2001) define las siguientes funciones económicas para las ciudades asiáticas: centros de almacenamiento y distribución; ciudades de servicios; y ciudades industriales y posindustriales. Sin embargo, esta clasificación se refiere sobre todo a las megaciudades y a las grandes regiones metropolitanas, y no se aplica con facilidad a las ciudades secundarias, especialmente en el contexto de las regiones en desarrollo. Las ciudades del mundo hacen parte de un sistema urbano o red de ciudades (Taylor, 2011) con tres niveles estructurales: las ciudades como nodos, la economía mundial como el nivel de la red supra-nodal y las empresas de servicios avanzados como el nivel subnodal crítico. Taylor (2004) considera que estas últimas crean una red gracias a la estrategia de distribución global de sus oficinas.

Independientemente del método que se utilice para clasificar a las ciudades, su funcionamiento ha cambiado. Aunque su tamaño es relevante para los escalafones globales, esto no quiere decir que una ciudad grande sea próspera y eficiente solo por ese hecho. Las ciudades grandes generan economías de escala y crean muchas oportunidades de empleo, inversión y desarrollo; sin embargo, el surgimiento de una red mundial de ciudades donde la información y los servicios son cada vez más predominantes, significa que los conceptos tradicionales de jerarquía, importancia económica e influencia están desapareciendo con rapidez. Hoy en día, las ciudades compiten a nivel global y nacional por los mercados, el comercio, la inversión y las oportunidades de desarrollo con base en su funcionalidad y especialización, más que con base en su tamaño y tradición histórica.

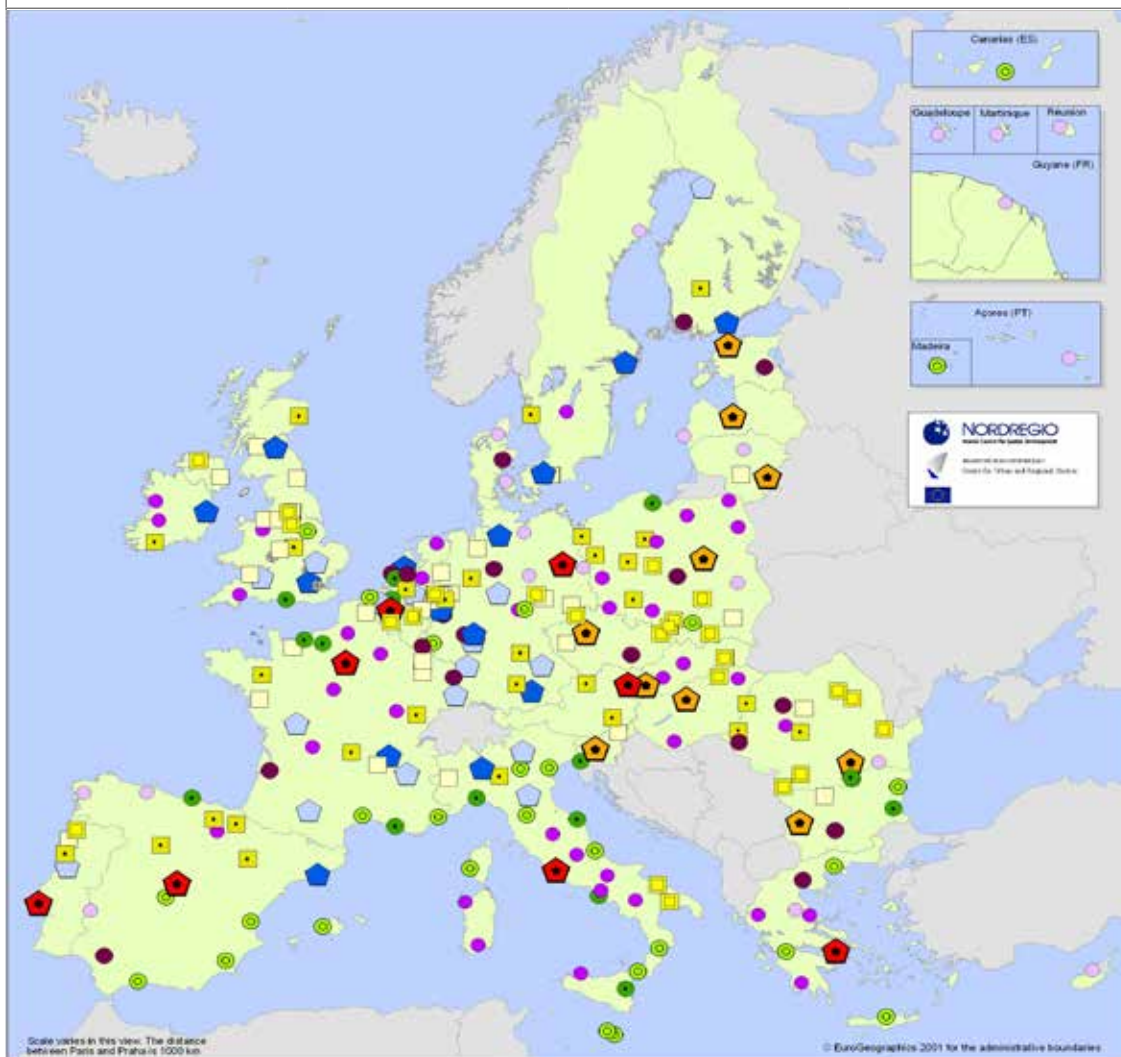
#### **4.2.2 TIPOLOGÍA ESPACIAL DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS DE LAS REGIONES METROPOLITANAS**

Los encargados de la planeación urbana y las agencias de desarrollo se han interesado en los patrones espaciales de las ciudades de las regiones metropolitanas. Sin embargo, aún no se entiende bien qué determina la forma y la función de las ciudades secundarias que las rodean. La geografía, la historia, la economía, la cultura, la ideología de planeación, la defensa, la riqueza y los estilos de vida influyen en el desarrollo de la forma y la función de las ciudades. La geografía de las ciudades metropolitanas es única, a pesar de que existen muchas similitudes en su planeación, los materiales que se han utilizado para construirlas y las funciones y los diseños urbanos. Su forma se ve afectada constantemente por factores públicos y corporativos y por una miríada de decisiones que colectivamente le dan a cada ciudad su carácter.

La relación entre los patrones espaciales de la forma urbana y la aglomeración económica e industrial en las ciudades metropolitanas es un área de investigación que se ha desarrollado de manera significativa durante los últimos años. Se han realizado muchos intentos por conceptualizar la geometría espacial de las formas urbanas (Morris, 1979). Históricamente, estas formas se basaban en los patrones de desarrollo de los planos

FIGURA 4.1

Planes para el desarrollo de ciudades secundarias en corredor en Suramérica

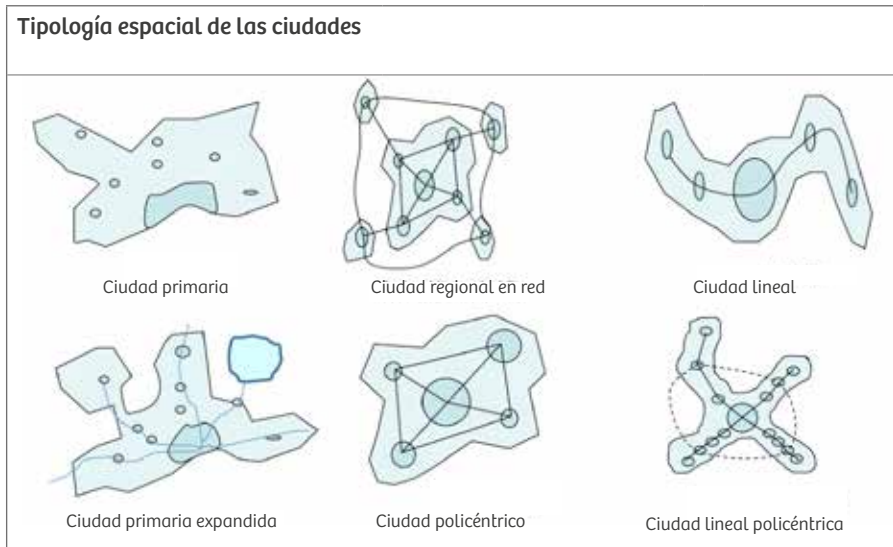


Tipología de las ciudades

- ◆ Capitales tradicionales
- ◆ Capitales reinventadas
- ◆ Centros de conocimiento
- ◆ Centros de investigación
- Centros industriales modernos
- Ciudades desindustrializadas
- Centros de transformación
- Puertas de entrada
- Centros de turismo
- Centros nacionales de servicios
- Centros regionales de mercado
- Centros regionales de servicios públicos
- Pueblos satélite

Fuente: Comisión Europea (2007)

FIGURA 4.2



Fuente: *Choe e Roberts (2011)*

medievales, en cuadrículas y formas radiales. Pero a medida que las ciudades han crecido, han comenzado a asumir patrones de aglomeración por el desarrollo de las ciudades secundarias o por la expansión de las mismas, lo que ha creado distintas formas espaciales y funcionales.

La figura 4.2 presenta los patrones conceptuales espaciales que resultan del desarrollo de las aglomeraciones de ciudades secundarias. Los puntos sólidos en cada dibujo representan centros urbanos-regionales o pueblos satélite que hacen parte de la estructura de la región metropolitana. Estas agrupaciones conceptuales del desarrollo urbano espacial han resultado útiles para realizar proyecciones del transporte, el uso de la tierra y los patrones de empleo y para planear el desarrollo de las grandes aglomeraciones de ciudades. Una ciudad principal por lo general es la ciudad líder de un país, estado o región y es proporcionalmente más grande que cualquier otra ciudad en una jerarquía poblacional o económica. Muchas de las ciudades más grandes del mundo, especialmente las ciudades capitales, comenzaron como ciudad principales.

- Una ciudad principal expandida está compuesta por una ciudad muy grande, y por muchas ciudades y pueblos mucho más pequeños que se han desarrollado con sus centros urbanos intermedios y que se extienden desde el centro de la ciudad núcleo. Este patrón se ha presentado en muchas ciudades de Norte y Suramérica y cada vez está más presente en las ciudades asiáticas.
- Una ciudad policéntrica tiene una jerarquía de ciudades de tamaño similar, que compiten por negocios e inversión dentro de una región metropolitana. Manila es un buen ejemplo de una ciudad policéntrica.
- Una ciudad regional en red es aquella donde se han desarrollado una serie de nuevos pueblos satélite o de expansión. Londres, París, Guandong, Sao Paulo y Dehli son ejemplos de ciudades regionales en red. El triángulo de crecimiento de

Singapur, Johor Bahru, Batam/Bintam es un ejemplo internacional de una ciudad multinacional en red.

- Una ciudad lineal está constreñida por la geografía. Tiene la forma de las ciudades en corredor que siguen costas o sistemas de valles. Tokio, Caracas y las ciudades de la Costa del Sol en España son ejemplos de ciudades lineales.
- Una ciudad lineal policéntrica se desarrolla a partir de un centro nuclear y se expande en un patrón radial a lo largo de sistemas costeros y fluviales con el desarrollo de nuevas ciudades. Mumbai, Río de Janeiro y Sidney son buenos ejemplos.

Se ha escrito mucho sobre las virtudes económicas, logísticas y medioambientales de estos diversos patrones de asentamientos urbanos conformados por ciudades secundarias aglomeradas y sobre cuál sería la forma urbana ideal. Algunos investigadores (Brotchie et al., 1995; Newton, 2000; Verhoef y Nijkamp, 2002) defienden con ahínco los beneficios de las ciudades policéntricas, argumentando que reducen las distancias de los viajes y la exposición al esmog, incrementando la eficiencia en el uso de los combustibles. Otros investigadores (Friedmann y Millar, 1965; Friedmann y Douglass, 1975; Simmonds y Coombe, 2000) sugieren que las formas urbanas compactas reducen el número y las distancias de los viajes. Investigadores como Bertolini (2005) han introducido el concepto de las ciudades multimodales (redes regionales) que se basan en un desarrollo regional aglomerado y en ciudades regionales conectadas en red a una ciudad principal.

Existe evidencia que sugiere que “las ciudades secundarias en corredor” compactas y lineales o con múltiples centros son más eficientes en el uso de la energía y la logística que otras formas de ciudades (Laquian et al., 2008). Un ejemplo sería el corredor Tokio-Nagoya-Kioto. Las ciudades en corredor reducen la necesidad de grandes y costosas redes de transporte para conectar múltiples centros urbanos, como ocurre con las ciudades policéntricas. Las actividades empresariales, comunitarias y de servicio público pueden ubicarse cerca de los nodos de transporte, con sistemas de transporte radiales y laterales para alimentar los nodos o centros de transporte a lo largo del corredor. Curitiba, en Brasil, es un buen ejemplo de desarrollo urbano orientado al transporte (Lloyd-Jones, 1996).

Sin embargo, las ciudades lineales por lo general son eficientes en el uso de la energía cuando tienen las siguientes características: alta densidad de la población residencial; instalaciones intermodales de transferencia; instalaciones laborales y comunitarias de uso mixto e intensivas desarrolladas alrededor de los nodos del sistema de transporte; uso del suelo residencial de densidad entre media y alta integrado al nodo, y buenas vías para peatones y ciclistas conectadas a los servicios de transporte (Hillman, 1996).

Todas las formas metropolitanas se caracterizan por la existencia de patrones espaciales o aglomeraciones de desarrollo y actividad económica cuya ubicación se define por razones económicas, logísticas, de planeación o de otro tipo. Además, entre los centros de actividades existen fuertes relaciones de dependencia (comercio, conocimiento, servicios comerciales y sociales), especialmente entre las empresas involucradas en las mismas cadenas de suministro. Hoy en día, muchas de estas relaciones de dependencia trascienden las fronteras metropolitanas y nacionales y se extienden a ciudades de todo el mundo.

### 4.2.3 EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LAS AGLOMERACIONES DE CIUDADES

El Banco Asiático de Desarrollo (BAD) intentó relacionar la tipología física de las ciudades con su rol económico funcional a través del concepto de Desarrollo de las Aglomeraciones de Ciudades (*City Cluster Development*, CCD). El CCD es un enfoque de desarrollo liderado por las ciudades, cuyo propósito es ampliar la capacidad de las mismas para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo en una región urbana extendida. Una región urbana extendida se define mediante esferas espaciales de influencia económica y no por las jurisdicciones administrativas. Foshan, en la provincia de Guandong, en el sur de China, está aplicando este concepto en la conformación de un próspera aglomeración de ciudades con Guangzhou (HKTDC, 2004), que está dieciséis kilómetros de distancia. Estas dos ciudades están desarrollando infraestructura de alta calidad y parques industriales y tecnológicos para atraer a líderes manufactureros al delta del río de las Perlas.

El CCD se propone “evaluar las formas de ampliar la competitividad de las ciudades para aumentar el valor de sus empresas y fortalecer su capacidad para impulsar el progreso económico local para la prosperidad de sus residentes” (BAD, 2008). Este enfoque se centra en buena medida en la oferta, con un énfasis pronunciado en ofrecer buenos sistemas logísticos, complejos integrados de desarrollo industrial y una calidad elevada de servicios. El CCD valora los beneficios que las megaciudades pueden obtener al aprovechar las economías de escala, que les permiten atraer grandes inversiones que, a su vez, conducen a un incremento en la intensidad de las actividades económicas. En el caso de China, este enfoque apunta a crear empleo para los millones de inmigrantes que llegan a las ciudades de ese país en busca de trabajo y una mejor calidad de vida.

El enfoque CCD identifica cuatro patrones de desarrollo para las aglomeraciones de ciudades:

- Corredores urbanos. Los asentamientos urbanos y sus sistemas de transporte tienen una forma lineal, con frecuencia impuesta por la geografía física donde se desarrolló la ciudad. Río de Janeiro, San Francisco y El Cairo son ejemplos de este tipo de ciudad.
- Aglomeraciones dominadas por megaciudades. Una ciudad principal o regional dominante se expande como megaciudad policéntrica dispersa que absorbe las áreas circundantes. Londres, Delhi y Johannesburgo son ejemplos de este tipo de ciudad.
- Aglomeraciones regionales subnacionales. Ciudad región donde ninguna ciudad de la región domina el desarrollo. En Europa, China e India hay muchos ejemplos de aglomeraciones regionales.
- Las aglomeraciones transfronterizas se presentan cuando ciudades adyacentes situadas en países distintos forman una esfera contigua de influencia económica. El triángulo conformado por Singapur, Johor Bahru y Batam/Bintan y la conurbación Vancouver/Seattle son ejemplos de aglomeraciones transfronterizas.

La investigación sobre las tipologías y las funciones de las ciudades ha generado preguntas importantes sobre los tipos de formas urbanas que los gobiernos deberían apoyar para el desarrollo espacial y económico futuro de las ciudades. Al considerar la planeación económica y física de largo plazo para el desarrollo o redesarrollo de las ciudades, es

teóricamente posible aplicar algunos de los conceptos económicos y de formas urbanas anteriormente descritos. Sin embargo, la geografía física, los servicios de transporte, los sistemas de gobierno, las políticas de planeación y la política siempre serán factores de importancia a la hora de determinar los patrones de desarrollo urbano y económico de las ciudades, especialmente cuando el espacio es limitado. La mayoría de las grandes ciudades probablemente asumirán formas más policéntricas a medida que el empleo se descentralice y las áreas del interior de la ciudad se desindustrialicen. A medida que las megaciudades se expandan, tenderán a formar redes o aglomeraciones más regionales de ciudades o una forma de ciudad lineal policéntrica con nuevas actividades empresariales en los centros submetropolitanos. Este patrón de desarrollo está ocurriendo en muchas ciudades con más de cinco millones de habitantes.

### **4.3 LOS IMPACTOS DE LA NUEVA ECONOMÍA EN LOS SISTEMAS DE CIUDADES SECUNDARIAS**

En el siglo XX emergió un orden mundial de ciudades regido por la función, la escala y el predominio global del comercio y los mercados. Todas las ciudades se especializan cada vez más y son más interdependientes, y se enfrentan en una competencia creciente por el acceso a los recursos, la inversión y el capital humano necesarios para desarrollar sus economías. Los sistemas de ciudades secundarias son una parte importante del sistema económico en red de comercio y producción de bienes y servicios. Los sistemas de ciudades cada vez están más integrados y dependen menos de sistemas jerárquicos económicos, gubernamentales o logísticos. El internet ha cambiado de forma fundamental la geografía económica de las ciudades. Los sistemas de ciudades de menor orden cada vez dependen menos de las ciudades de mayor orden para obtener acceso a muchos servicios básicos. Las ciudades más pequeñas están en libertad de comprar y comerciar bienes y servicios, pero todavía dependen mucho de los sistemas logísticos de las ciudades de mayor orden para llevarlos a los compradores y vendedores.

Sin embargo, a pesar de este incremento en el uso de los servicios electrónicos, las ciudades de orden primario cada vez son más importantes para el funcionamiento de los sistemas de ciudades de menor orden debido a su creciente especialización. Las ciudades primarias, no necesariamente en un mismo país, brindan acceso a niveles avanzados de conocimiento, tecnología, servicios e información para desarrollar y apoyar las economías de los sistemas de ciudades de menor orden. Mientras las ciudades primarias compiten por el comercio, la inversión y los servicios, las ciudades secundarias no necesariamente recurren a las ciudades primarias de su país para satisfacer sus necesidades. Por ello, las formas en que las ciudades secundarias desarrollen vínculos con las ciudades primarias y terciarias, planeen su infraestructura estratégica, sus sistemas de gobierno y obtengan acceso a los recursos y al capital, serán importantes para el desarrollo de largo plazo y la competitividad de sus economías.

Las ciudades secundarias desempeñan un rol importante de intermediación en la red de ciudades globales. En el mundo existen muchas más ciudades de tercer orden y de asentamiento urbanos de menor orden que ciudades grandes. Por ello, la fortaleza de las

relaciones y de la red de sistemas de soporte que estas proporcionan es fundamental para su desarrollo. Más del cincuenta por ciento de la población urbana del mundo vive en ciudades pequeñas. Por lo tanto, su desarrollo depende totalmente de que los sistemas de ciudades primarias y secundarias sean eficientes. Ninguna ciudad puede funcionar aislada y pretender que así va a desarrollar una economía moderna. Todas las ciudades están relacionadas y dependen unas de otras para que sus economías funcionen y crezcan, independientemente de las diferencias en los modelos políticos y económicos entre países. El comercio cada vez será más importante para el desarrollo de los sistemas de ciudades secundarias. Sin embargo, para las ciudades secundarias de los países en desarrollo es más importante la creación de empleo y la inversión para desarrollar una base más sostenible para el desarrollo económico local. Si la funcionalidad de las ciudades secundarias falla en un país o región, entonces resulta casi inevitable que se presente una falla acumulativa en los sistemas urbanos de menor orden dentro de ese país o región.

### 4.3.1 CIUDADES LÍDERES, REZAGADAS Y ESTANCADAS

Por lo general se considera que los cambios en la geografía económica de las ciudades solamente afectan a las ciudades de los países en desarrollo. Pero la economía global tiene una influencia importante en el desarrollo económico de las ciudades secundarias, incluso en los países menos desarrollados. Desafortunadamente, la globalización ha llevado a que surjan tres tipos de ciudades secundarias en las regiones en desarrollo: ciudades con altos niveles de conectividad con el mundo y con las economías nacionales más grandes; ciudades con niveles moderados de conectividad y desarrollo; y ciudades con niveles bajos de conectividad y desarrollo. Estos tres tipos de ciudades por lo general se conocen como ciudades líderes, ciudades rezagadas y ciudades estancadas.

Estos tres tipos de ciudades funcionan a tres velocidades distintas. Las ciudades secundarias involucradas en la nueva economía global atraen y generan inversión y empleo y su riqueza aumenta. Muchas poseen recursos naturales o de otro tipo que han acumulado durante largo tiempo. Aquellas que no tienen la fortuna de poseer los recursos que buscan los visitantes y los inversionistas internacionales, y que también tienen poca conectividad, se rezagan, se desconectan y enfrentan dificultades. A continuación se describen las características de estos tres tipos generales de desarrollo asociados a las ciudades secundarias.

#### CIUDADES LÍDERES

Las ciudades líderes se dividen en dos grupos: las ciudades dotadas de recursos y las ciudades empresariales. Ambos tipos de ciudades están bien conectados con el sistema global de comercio, inversión, influencia, creatividad y conocimiento.

#### Ciudades secundarias dotadas de recursos

Estas ciudades se han beneficiado de y desarrollado gracias a sus recursos minerales, energéticos y a sus atracciones naturales. Las empresas mundiales buscan estos recursos y los turistas quieren viajar a esos destinos. A través de su propio esfuerzo o mediante el apoyo externo de inversionistas o del gobierno, muchas de estas ciudades han desarrollado actividades que se integran completamente a la economía global. Muchas han reformado sus sistemas económicos y de gobierno, han desarrollado o construido infraestructura es-

tratégica esencial y redes de transporte, y han invertido en el desarrollo del capital humano y en tecnologías que las convierten en lugares atractivos para la inversión y el desarrollo de negocios globales.

Uno de los principales impactos económicos de la actualidad está relacionado con la búsqueda mundial de minerales y energía, que afecta profundamente la geografía económica de muchas ciudades secundarias de África, Suramérica y Asia. La minería ha llevado a la expansión de muchas ciudades secundarias de América Latina, África y Asia. Kumasi, en Ghana, es un ejemplo de una ciudad secundaria que ha crecido con rapidez gracias al desarrollo de la industria aurífera en la región. Belo Horizonte (Brasil) y Erdenet (Mongolia) también son ejemplos de ciudades mineras de la era moderna, con economías vinculadas a las cadenas de suministro globales, que proporcionan recursos para fábricas de muchas regiones. Warri (Nigeria) y Balikpapan (Indonesia) son grandes centros globales de producción y refinamiento de petróleo.

### **Ciudades activas e innovadoras**

Las ciudades activas son ciudades innovadoras, abiertas, dinámicas y emprendedoras que reaccionan con rapidez a los cambios y crean nuevas oportunidades de mercado para las empresas, el comercio, el turismo, la inversión y otras formas de intercambio. Estas ciudades han desarrollado cierta especialización en campos como la manufactura, los servicios culturales, de transporte o empresariales, que les han dado una ventaja competitiva para atraer turistas, empresas e inversión, con la consecuente creación de empleo y una base económica diversificada. Muchas de estas ciudades tuvieron la ventaja de ser capitales estatales o provinciales que han recibido apoyo de los gobiernos nacionales, gracias a políticas de desarrollo regional y descentralización. Sin embargo, algunas desarrollaron parte de sus recursos gracias a un liderazgo fuerte del gobierno local, al emprendimiento cívico y a la adopción de mejores prácticas de gobierno y reformas urbanas que las volvieron competitivas como centros de negocios.

En las distintas regiones del mundo en desarrollo existen numerosos ejemplos de ciudades secundarias activas. Por ejemplo, el turismo ha tenido un gran impacto en ciudades secundarias tales como Denpasar (Indonesia), Ciudad de Piedra (Zanzíbar), Cuzco (Perú) y Hue (Vietnam). Estas ciudades se han desarrollado hasta convertirse en destinos turísticos mundiales con una economía local internacionalizada.

Otras ciudades secundarias han comenzado a desarrollar industrias en el área de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y los servicios. Bangalore e Hyderabad, en India, se han desarrollado hasta convertirse en grandes centros de servicios de las TIC, al igual que Casablanca y Fez, en Marruecos. La influencia de la economía global se extiende mucho más allá de las fronteras administrativas de estas ciudades secundarias. Muchas cadenas de suministro que alimentan las industrias de estas ciudades secundarias se ven obligadas a modernizarse y a introducir controles de calidad para cumplir los estándares internacionales. Este es el caso, en particular, de las industrias emergentes de turismo internacional en las ciudades secundarias y pueblos de Tanzania, Nepal y Tailandia.



## CIUDADES REZAGADAS

Las ciudades rezagadas tienen una base industrial bien desarrollada, algunas industrias orientadas a la exportación, un crecimiento poblacional y económico similar o levemente superior al de la economía nacional, indicadores sociales promedio (como los niveles de pobreza y los Coeficientes de Gini), y un crecimiento estable del empleo semejante al de la economía nacional. Muchas ciudades secundarias de países como Brasil, China, India, Japón, México Estados Unidos y Alemania están en esta categoría.

## CIUDADES ESTANCADAS

Estas ciudades se pueden dividir en dos grupos: aquellas cuya población está disminuyendo y aquellas cuya población crece rápidamente. Ambos tipos de ciudades tienen serios problemas socioeconómicos. La mayoría de ciudades secundarias de Europa y Japón pertenecen al primer grupo. Las ciudades secundarias del segundo grupo están ubicadas en África, muchas partes de Asia, el Pacífico y América Latina. Muchas de estas ciudades son centros subnacionales de administración gubernamental o ciudades comerciales con industrias primarias y economías y mercados pequeños, más localizados. La mayoría tienen altos niveles de empleo informal y una base impositiva local débil. Muchas enfrentan dificultades debido a niveles elevados de pobreza urbana y asentamientos informales. Las políticas nacionales débiles en las áreas de descentralización, traspaso de competencias, emprendimiento cívico y reformas a los gobiernos locales han restringido el potencial de desarrollo de estas ciudades. Muchas dependen por completo de los fondos del gobierno central y han sido reacias a emprender reformas gubernamentales, construir infraestructura estratégica y desarrollar competencias para apoyar el desarrollo económico local.

El modelo de desarrollo económico orientado a las exportaciones no está funcionando en estas ciudades. Por lo tanto, se requiere un cambio de paradigma hacia un nuevo modelo híbrido de desarrollo económico, para que estas ciudades tengan la oportunidad de superar la brecha de desarrollo que las separa de las ciudades principales.

### 4.3.2 LAS REMESAS COMO FACTOR DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Las remesas son un factor importante que influye en el desarrollo de las ciudades secundarias de muchos países en desarrollo, especialmente países de Asia. El valor de las remesas internacionales en los países en desarrollo en el año 2011 superó los 400.000 millones de dólares. En algunos países, las remesas representan hasta el 20 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Un estudio (Orozco, 2008) examinó la relación entre las remesas y las economías locales en cinco ciudades de América Latina y el Caribe. El estudio analizó la absorción de estas remesas en la base productiva de estas economías y las respuestas de los gobiernos locales a estas realidades.

El estudio encontró que la absorción de las remesas en las actividades productivas de-



Ibadan, Nigeria, un ejemplo de una ciudad secundaria estancada  
© Dickson Ajayi (2014)

pende de la estructura de la economía en cuestión, particularmente de la forma en que la oferta responde a la demanda de servicios y de la existencia de un entorno facilitador por parte de los gobiernos central y local que estimule la actividad económica asociada a los flujos de remesas. El efecto de los flujos de remesas en la economía local de las ciudades estudiadas fue más fuerte en cinco áreas: finanzas, educación, salud, vivienda y seguros. El estudio reveló que allí donde la migración es muy reciente o antigua, las economías locales son relativamente frágiles, con un costo de vida elevado, por lo que a los receptores de las remesas les resulta difícil ahorrar y movilizar esos ahorros. La investigación también encontró que la clase empresarial no es muy receptiva a las necesidades de los receptores de remesas. También identificó la importancia de las remesas en la formación del capital social y en el desarrollo y la absorción de la tecnología.

En América Latina, el estudio encontró que en cuatro países la mayoría de remesas tienen como destino a las ciudades secundarias y los pueblos. En el caso de El Salvador, la diferencia entre las remesas enviadas a San Salvador, la capital (USD\$255), y a las ciudades más pequeñas y pueblos (USD\$252) fue mínima. La dispersión o concentración de las transferencias de remesas en las distintas ciudades proporcionó pistas importantes sobre los beneficios y la formación de capital social en las ciudades secundarias. El estudio encontró que la participación de las remesas en el comercio y el desarrollo no se diferenciaba significativamente entre las ciudades principales y las más pequeñas. Esto resalta la necesidad de que los gobiernos implementen políticas para agregar valor a las remesas, apalancar los fondos, desarrollar el capital social y el emprendimiento, para así estimular la inversión en las empresas locales y generar empleos y exportaciones que aprovechen las relaciones familiares con los expatriados para contribuir al crecimiento de las economías locales.

#### **4.3.3 LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL (CFM) Y EL FRACASO DEL MODELO DE DESARROLLO BASADO EN LAS EXPORTACIONES EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

A lo largo de más de medio siglo, el paradigma prevaleciente de desarrollo económico se ha basado en el modelo de crecimiento económico orientado a las exportaciones. Las ciudades que más se han beneficiado de este modelo son las capitales y las grandes ciudades metropolitanas de los países en desarrollo de Asia, África del Norte y algunos países de América Latina. Las ciudades secundarias no han obtenido los mismos beneficios, aunque en Brasil, China e India hay excepciones. Pocas ciudades secundarias del interior se han beneficiado del modelo exportador exógeno: sus zonas económicas empresariales y parques industriales han atraído muy poca inversión. Las ciudades secundarias del interior por lo general tienen costos de transacción elevados debido a la mala calidad de las carreteras y sistemas férreos que las comunican. Además, generalmente tienen peor infraestructura, una fuerza laboral menos calificada y diversa, así como sistemas de gobierno urbano más débiles.

El modelo de crecimiento económico basado en las exportaciones no es sostenible. La Crisis Financiera Mundial (CFM) produjo una contracción masiva en las economías de Norteamérica y Europa, que llevó a una depresión económica y a despidos masivos en muchas empresas de los países en desarrollo. La crisis forzó a muchos países en desarrollo

a reexaminar este modelo y a buscar formas de impulsar sus economías mediante el consumo interno. En particular, China introdujo muchas medidas para impulsar su economía doméstica a través de enfoques más endógenos al desarrollo económico nacional y regional, y gracias al desarrollo de las economías verdes. En países con poblaciones grandes podría replicarse este modelo de crecimiento y desarrollo basado en el consumo interno, pero para los países pequeños y pobres el desafío es mucho mayor porque el ahorro interno es bajo y las deudas personales altas.

La incapacidad del modelo económico exportador para fomentar el desarrollo de las ciudades secundarias en muchos países no implica que los gobiernos no deban implementar políticas de industrialización. Pocos países alcanzaron un nivel de desarrollo avanzado sin industrializarse. La mayoría de países construyeron un camino hacia la industrialización con base en un modelo económico autosuficiente que buscaba desarrollar los mercados domésticos y movilizar recursos locales para expandir las cadenas de suministro industriales con el propósito de generar empleo. Los países socialistas hicieron lo mismo, pero con capital público, mientras que otros países procuraron atraer inversión foránea.

Estos dos modelos crearon una base sólida para el crecimiento y la transformación de la economía; sin embargo, ambos resultaron insostenibles. Se necesitan ideas frescas para estimular la industrialización y la reindustrialización de las regiones pobres, tales como el África subsahariana, para impulsar el crecimiento y el desarrollo de las economías de sus ciudades secundarias. En la actualidad, la mayoría de ciudades secundarias en muchas partes de África y Asia están marginalizadas y excluidas de un modelo de desarrollo económico que en su mayoría beneficia a un número pequeño de ciudades grandes. Se necesita apoyo de los gobiernos y los bancos y agencias de desarrollo internacional para que las ciudades secundarias se involucren de forma más eficiente en las cadenas de suministro. Varios estudios han mostrado cómo las cadenas de suministro de las economías locales pueden volverse más eficientes y efectivas, incrementando la producción con valor agregado en las economías de las ciudades secundarias (Berenbeim y Shakya, 2011; OMC, 2012). Esto se puede lograr con medidas tan sencillas como pequeñas mejoras en la calidad y cantidad de las cadenas de suministro y los sistemas productivos de alimentos, así como mediante la creación de corporativas de crédito y centros empresariales multiservicios locales.

#### **4.4 TRANSFORMACIONES GLOBALES QUE AFECTARÁN EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

La globalización, el internet y el creciente flujo internacional de la fuerza laboral y el capital están cambiando la geografía económica de las ciudades secundarias. Las megaciudades se están transformando con rapidez para mantener su competitividad y sus ventajas comerciales. Es probable que las megaciudades expandan su dominio sobre los servicios globales, la innovación, el aprendizaje y la logística. Sin embargo, la congestión y los costos laborales, así como las ineficiencias en la cadena de suministros, han hecho que muchos núcleos de grandes megaciudades se desindustrialicen y que las industrias manufactureras se trasladen a las aglomeraciones de ciudades y a las ciudades secundarias regionales. Lo

más probable es que la nueva transformación de las industrias se desarrolle con rapidez en estas ciudades secundarias. Esta transformación ya está ocurriendo con rapidez en las ciudades de Brasil, China e India, y la tendencia continuará en el futuro en otros países. Sin embargo, no todas las ciudades secundarias se beneficiarán de esta tendencia. Las ciudades de las regiones costeras y los corredores comerciales serán las que más beneficios obtendrán, pues generalmente son las que tienen mejor infraestructura y servicios.

En las ciudades secundarias ocurrirá una transformación en el desarrollo de las industrias de manu-servicios. El desarrollo de la impresión tridimensional se ha considerado como la “tercera revolución industrial” (Markillie, 2012). El efecto de la manufactura con bases tecnológicas reducirá en gran medida las economías de escala en muchas industrias manufactureras, especialmente en la farmacéutica, la de construcción y maquinaria, y la de equipos eléctricos. Se espera que el crecimiento de los manu-servicios contribuya a un resurgimiento de las empresas artesanales basadas en la tecnología, con una alta demanda de mano de obra calificada en alta tecnología. Esto representa un desafío para las ciudades secundarias de las economías menos desarrolladas que apenas tienen capital suficiente para construir y mantener su infraestructura básica. Las industrias de manu-servicios tendrán impactos importantes en los países que han dependido de las industrias exportadoras de sus ciudades principales y secundarias para impulsar el desarrollo nacional. Los costos operacionales ya no serán una ventaja y la competencia se dará en cuanto a los salarios y la tecnología. Muchas ciudades industrializadas verán como las empresas multinacionales relocalizan su producción situándose más cerca de los mercados, donde tendrán menores costos de transacción.

El cambio climático alterará de forma sustancial la economía de todos los sistemas de ciudades, independientemente de su geografía, y creará la necesidad de adoptar tecnologías y construcciones verdes. También creará grandes presiones en los presupuestos públicos para financiar las medidas de adaptación al cambio climático. Dada la escala del desarrollo de las megaciudades y de los desafíos que enfrentan, es posible que las ciudades secundarias tengan mejores perspectivas y más flexibilidad para enfrentar el cambio climático, especialmente en cuanto a la administración y el desarrollo de las ciudades, y en la eficiencia en la utilización de los recursos. A las ciudades grandes, especialmente a las costeras, les resultará cada vez más difícil equilibrar la necesidad de financiar las medidas de adaptación al cambio climático con la necesidad de invertir en infraestructura para seguir siendo competitivas y desarrollarse.

La última transformación global que afectará el desarrollo de las ciudades secundarias será el desarrollo de sistemas avanzados de información, telecomunicaciones y conocimiento. El internet ha transformado la forma en que los gobiernos y las personas se comunican y trabajan. La siguiente generación de tecnologías de la información y la comunicación le añadirá una nueva dimensión virtual al desarrollo de las ciudades secundarias. El desarrollo de servicios, gobiernos, comercio, conocimiento y aprendizaje electrónicos requerirá cambios fundamentales en los sistemas de gobierno y el desarrollo de nuevas formas de infraestructura blanda para que las ciudades secundarias puedan participar en los negocios a nivel regional y global y en la aplicación de las nuevas tecnologías que se utilizarán en las economías locales. Este será un desafío formidable para muchas ciudades secundarias en los países en desarrollo de África y Asia. En algunos casos deberán saltarse

una generación de infraestructura para pasar del cable de cobre a la fibra óptica. Por ejemplo, esto es justamente lo que ocurre en Ruanda, que está tendiendo una red nacional de internet de banda ancha. Esto se debe, en parte, a que este país reconoce que debe competir con la región subsahariana en el campo de los servicios y no en el de las manufacturas (UNESCO, 2012). Ruanda tiene una población muy pequeña y está ubicada lejos de los puertos y los mercados importantes para competir en manufactura.



Sistema de transporte verde en Curitiba.  
© Lloyd Wright (de CAF) (2013)

## 4.5 LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO PARA LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Los desafíos que plantea la NGE generan muchas inquietudes sobre la planeación y el desarrollo futuros de las ciudades secundarias. En muchos países, la creciente interconexión de las ciudades a lo largo de corredores, tal como ocurre en las líneas costeras de África, China y América Latina, generará oportunidades para que las ciudades secundarias aprovechen el desarrollo del comercio a través de estos corredores (Bender, 2001). El surgimiento de aglomeraciones de ciudades con un patrón especialmente disperso de ciudades secundarias que conforman grandes economías metropolitanas, así como la revolución en las telecomunicaciones y los sistemas productivos, crearán nuevas oportunidades para que las ciudades secundarias crezcan y se desarrollen. Para crear y aprovechar estas oportunidades se requieren nuevos enfoques en la planeación de los sistemas nacionales de ciudades. Será difícil planear ciudades futuras con base en el modelo tradicional de un orden jerárquico de ciudades. Lo que está surgiendo con la NGE es un sistema de ciudades interconectadas, donde las economías de escala, tiempo y espacio son cada vez menores. Como resultado de esto, las ciudades ya no pueden depender de su tamaño para seguir siendo dominantes o competitivas.

Los gobiernos deberán superar tres desafíos políticos fundamentales relacionados con la NGE para que las ciudades secundarias en los países en desarrollo crezcan y se desarrollen. Estos desafíos se examinan a continuación.

### 4.5.1 FORTALECER EL DESARROLLO ENDÓGENO EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Se pueden hacer muchas cosas mediante los modelos de crecimiento endógeno para impulsar el desarrollo económico y agregarles valor a las empresas de las ciudades secundarias, siempre y cuando se consideren algunos puntos fundamentales relacionados con las fallas de mercado y los sistemas de gobernabilidad económica. Muchos gobiernos y bancos y agencias internacionales de financiación y desarrollo todavía necesitan convencerse de la necesidad de reorientar las políticas económicas nacionales, para pasar de un modelo orientado en las exportaciones a un modelo de crecimiento más balanceado de desarrollo económico local endógeno y exógeno. La evidencia de que el modelo de desarrollo eco-



nómico basado en las exportaciones no beneficia tanto a las ciudades secundarias como a las primarias es muy clara. Algunos países y regiones en desarrollo se han beneficiado del modelo exógeno mucho más que otros. El modelo está llevando a un incremento en las desigualdades subnacionales, regionales y urbanas, y en algunos casos ha agravado los problemas de las ciudades de la región metropolitana. Este modelo crea un desbalance en los sistemas sociales y ambientales al interior de los países, que puede tener un impacto profundo en el desarrollo nacional.

A menos que las ciudades secundarias logren expandir y diversificar su base industrial y económica, las perspectivas de riqueza y creación de empleos sostenibles seguirán siendo limitadas. Las ciudades secundarias deben aprender a ser más independientes y autosuficientes, reduciendo su dependencia de las subvenciones y los créditos blandos de los gobiernos nacionales. El desarrollo económico y social a nivel local debe enfocarse en impulsar un crecimiento y un desarrollo económicos más endógenos a través de la construc-



Ciudad inteligente en  
Malasia  
© Ciberiew Sdn Bhd  
(2014)

ción de capital social y empresarial creativo a nivel local. Gracias a esto, debería ser posible movilizar el capital, el conocimiento y los recursos locales para desarrollar empleos domésticos de exportación y oportunidades de inversión. Sin un énfasis en el desarrollo del crecimiento endógeno, a la mayoría de ciudades secundarias les resultará difícil competir por el comercio, la inversión y el empleo con las regiones metropolitanas más grandes. Hacer que los gobiernos de las ciudades secundarias entiendan esto es un gran desafío, pues requiere un cambio grande de paradigma sobre el desarrollo económico local.

#### **4.5.2 IMPULSAR LAS ECONOMÍAS DE DISPERSIÓN Y AGLOMERACIÓN**

Las ciudades están compuestas por una red compleja de sistemas de funciones y actividades interconectados que se refuerzan entre sí. Lo mismo puede decirse de los nuevos sistemas de ciudades, donde factores tales como las nuevas tecnologías de producción harán que las economías de escala desaparezcan, lo que les permitirá a muchas ciudades

secundarias competir con las ciudades más grandes en comercio, intercambio e inversión, independientemente de la escala y las fronteras políticas. La irrupción de la “tercera revolución industrial” (Markillie, 2012) cambiará de manera fundamental las economías de escala de las ciudades, de modo que los sistemas de ciudades secundarias y de otros órdenes dependerán menos de las ciudades primarias para obtener bienes y servicios esenciales para su funcionamiento y desarrollo.

Una de las preguntas fundamentales sobre el desarrollo y las políticas de urbanización, a la luz de las nuevas tecnologías, consiste en determinar si los países deberían seguir apoyando la alta concentración de actividades económicas en las ciudades más grandes o si, más bien, deberían alentar la descentralización y repartir los beneficios del desarrollo dentro sus fronteras. Ambas posiciones tienen beneficios desde una perspectiva económica, medioambiental y social. Abdel-Rahman et al. (2004) argumenta que muchas teorías económicas sobre los sistemas de ciudades han intentado explicar por qué las actividades de producción y consumo se concentran en un número de áreas urbanas de distintos tamaños y composiciones industriales y no se distribuyen de manera uniforme en el espacio. Cuatro paradigmas han influido en estas teorías:

- (a) La economía urbana convencional, que enfatiza la tensión entre las economías que se generan por la concentración espacial de la actividad económica y las deseconomías producto de esa concentración.
- (b) La teoría de la organización industrial en su relación con los vínculos inter-industriales y la diferenciación de los productos.
- (c) La NGE, que ignora los mercados de la tierra, pero enfatiza el comercio entre ciudades, las provincias agrícolas y la emergencia endógena de la geografía.
- (d) La teoría del crecimiento económico endógeno.

Entre las inquietudes que plantea Abdel-Rahman está el asunto de la “especialización versus la diversificación de las ciudades en los sistemas de ciudades. ¿De qué manera contribuyen los sistemas de ciudades a los retornos crecientes en las economías nacionales y globales? ¿Qué factores determinan la distribución de las capacidades y la desigualdad del ingreso entre ciudades? ¿Cuáles son los impactos de la desigualdad del ingreso en el bienestar? ¿Qué efectos tiene el crecimiento poblacional en la concentración de la actividad económica en las áreas urbanas y cómo deberían asignarse los recursos de forma eficiente en un sistemas de ciudades?” Este tema se relaciona con la pregunta de si es posible introducir modelos más sostenibles de desarrollo para las ciudades secundarias, mediante los cuales podrían volverse más autoorganizadas y autosuficientes en la obtención de capital y recursos, de manera que dependerían menos de las importaciones y los gobiernos nacionales. Esto requerirá nuevas herramientas y modelos para analizar la eficiencia de las funciones de las ciudades secundarias y las razones de las fallas del mercado, así como un marco operativo para las intervenciones estratégicas de los gobiernos y las agencias internacionales de desarrollo para apoyar estos procesos.



### 4.5.3 IMPULSAR LA COMPETICIÓN COLABORATIVA ENTRE CIUDADES

La nueva competitividad de las ciudades depende tanto de las eficiencias funcionales como de lograr una ventaja colaborativa (Kanter, 1995; Huxham, 1996; Yves y Hamel, 1998; Considine, 2005). Las ciudades secundarias que colaboran, actúan con reciprocidad en el comercio, la inversión y el desarrollo, y apalancan sus recursos, permiten que sea posible superar las economías de escala de las ciudades más grandes para poder competir con ellas. La colaboración masiva es la nueva competencia y muchas ciudades de Estados Unidos y Europa ya lo hacen para obtener ventajas competitivas (Feiock, 2012). Para que los gobiernos apoyen el desarrollo de las ciudades secundarias, se necesitan nuevos enfoques e ideas sobre la NGE de las ciudades. Una de ellas es la competencia colaborativa. Si no se buscan nuevas ideas, las ciudades más pobres de los países en desarrollo tendrán problemas para competir contra el creciente predominio de las ciudades principales o las grandes ciudades metropolitanas.

Las ciudades secundarias de los países en desarrollo enfrentan grandes desafíos para poder colaborar exitosamente con otras ciudades. Existe una gran rivalidad y competencia entre las ciudades secundarias por cualquier tipo de desarrollo o inversión y pocas ciudades reconocen que la colaboración podría proporcionarles una base para expandir el comercio y la inversión interregionales.

Uno de los mejores ejemplos de colaboración interregional se aprecia en las industrias vinícolas de Australia y Nueva Zelanda, donde las bodegas de las zonas aledañas a las ciudades secundarias más pequeñas colaboran activamente en la mezcla de vinos para producir nuevos productos, que se han convertido en líderes en el mercado internacional.

Las ciudades de las regiones en desarrollo deben aprender el arte de la colaboración masiva para obtener ventajas competitivas. Las nuevas tecnologías ofrecen muchas posibilidades al respecto, pero las ciudades deben identificar primero las áreas donde pueden colaborar, como, por ejemplo, mercadeo, infraestructura compartida, apalancamiento de recursos o desarrollo de conocimientos, para reducir los costos de transacción para el gobierno y las empresas. Las ciudades secundarias que se propongan identificar las oportunidades de cooperación para reducir los costos de las externalidades tendrán mucho más éxito que aquellas que no lo hagan.

# 5

## CÓMO SUPERAR LOS OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

---

Enfrentar los obstáculos para el desarrollo de las ciudades secundarias es una tarea abrumadora para los gobiernos de todos los países y regiones en desarrollo. Los sistemas urbanos de las ciudades secundarias no les están proporcionando la capacidad de crecer y desarrollarse, por lo que resulta necesario que los gobiernos y las agencias y bancos internacionales de desarrollo apoyen su desarrollo mediante nuevas perspectivas y estrategias. La discusión que sigue a continuación se centra en los principales desafíos que las ciudades secundarias enfrentan para su desarrollo y esboza algunos enfoques para superarlos, desde perspectivas globales y regionales. La discusión trata estos desafíos desde una perspectiva gubernamental, económica, de desarrollo, social y ambiental. Adicionalmente, se presentarán ejemplos que ilustran cómo algunos países y ciudades han enfrentado obstáculos particulares para el desarrollo de las ciudades secundarias.

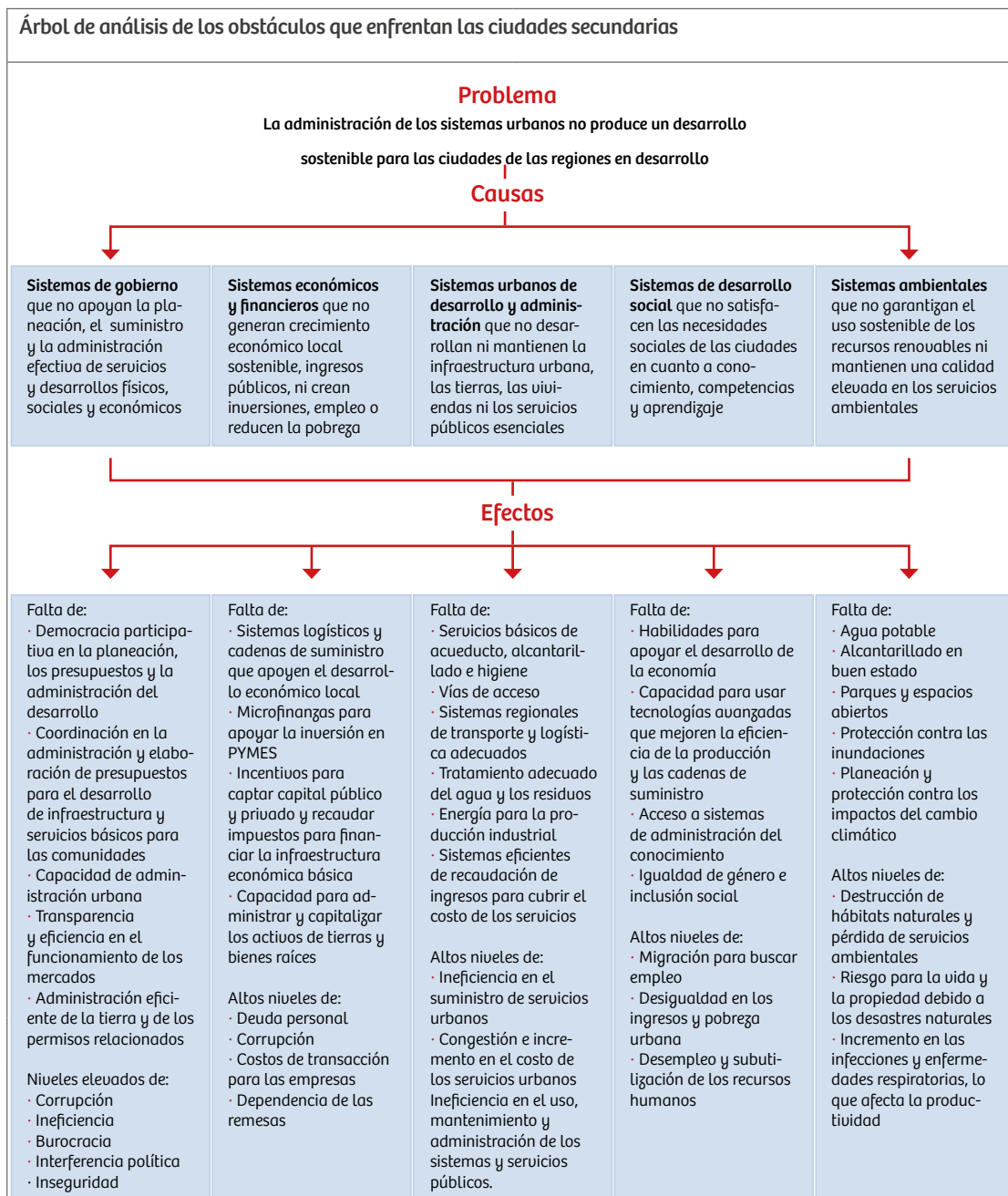
### 5.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Para superar los obstáculos que las ciudades secundarias enfrentan para desarrollarse, es necesario abordar agresivamente los temas de sostenibilidad económica, medioambiental y social. Los desafíos que enfrentan las ciudades secundarias varían mucho en niveles, escalas y alcances entre los distintos países del mundo. El desafío más grande, tal como se ilustra en la Figura 5.1, consiste en que los obstáculos para el desarrollo de las ciudades secundarias tienen causas y efectos multidimensionales. Esto sugiere que para enfrentarlos se necesitan enfoques más sistemáticos e integrados, en comparación con los enfoques sectoriales tradicionales.

La figura 5.1 muestra un árbol de análisis que intenta representar los obstáculos que enfrentan las ciudades secundarias en su desarrollo. El análisis también se puede aplicar a las ciudades pequeñas y grandes, aunque el Plan Nacional de Desarrollo de Suráfrica se concentró en las ciudades secundarias, porque las presiones de administrar la urbanización rara vez afectan a la economía nacional, y las ciudades secundarias por lo general se desempeñan peor que las economías metropolitanas (NPA, 2011). El problema central consiste en que la administración de las ciudades secundarias no está logrando generar un desarrollo sostenible. Hay muchas razones para ello, pero las causas principales tienen que ver con las fallas de los sistemas de gobierno urbano, económicos y financieros, de desarrollo, sociales y medioambientales.

Las consecuencias de estas fallas se manifiestan de múltiples formas en las falencias e

**FIGURA 5.1**



Fuente: Land Equity International/Brian Roberts (2014)

ineficiencias de los sistemas urbanos. Los análisis de la figura 5.1 (que podrían ampliarse mucho) muestran algunas de las causas y efectos primarios de las fallas en la administración de la urbanización, dentro de los cinco principales sistemas urbanos que operan en las ciudades y pueblos.

## 5.2 CÓMO SUPERAR LOS OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

No existen formas sencillas para superar los obstáculos al desarrollo y la administración de las ciudades secundarias de las regiones en desarrollo. Sin embargo, el análisis de los asuntos y tendencias presentes en estas ciudades sugiere que existen algunos elementos comunes a los distintos países. La magnitud y la diversidad de los obstáculos son significativas y cada país tendrá que enfrentarlos a su manera. A continuación se discuten algunos de los obstáculos más comunes para el desarrollo de las ciudades secundarias en cinco áreas urbanas generales.

### 5.2.1 OBSTÁCULOS RELACIONADOS CON LA GOBERNABILIDAD URBANA

La gobernabilidad urbana se define como “la suma de las múltiples formas en que los individuos y las instituciones públicas y privadas planean y manejan los asuntos corrientes de las ciudades. Es un proceso continuo a través del cual los diversos intereses se ajustan y se emprenden acciones de cooperación. La gobernabilidad incluye tanto a las instituciones formales como a las estructuras informales y al capital social de los ciudadanos” (ONU-Hábitat, 2007). Muchos de los enfoques e ideas relacionados con la gobernabilidad urbana están influenciados por creencias, prácticas y paradigmas consignados en documentos de políticas públicas. Estas ideologías influyen enormemente en la forma física, la administración y el desarrollo de las ciudades. Los principales obstáculos que la gobernabilidad urbana debe superar son los siguientes:

#### REFORMAS POLÍTICAS

Es necesario modificar las agendas políticas para enfrentar con eficiencia los desafíos que afrontan las ciudades secundarias.

Muchos gobiernos nacionales, especialmente en el África subsahariana y el Sur de Asia, tienen muchos sesgos antiurbanos y han implementado políticas en ese sentido. Los políticos y los encargados de las políticas públicas con frecuencia consideran que la urbanización es lo que frena el desarrollo del país, y no un proceso que lo facilita. La retórica antiurbana de muchas agencias internacionales de desarrollo ha reforzado esta perspectiva. Todavía es un desafío importante lograr que la urbanización se reconozca en el ámbito político como una fuerza positiva para el desarrollo. Sin embargo, se requieren mejores conocimientos e información para informar mejor a los políticos, a los responsables de las políticas públicas y a los administradores urbanos sobre los beneficios de la urbanización para el desarrollo de los países, las regiones subnacionales y las ciudades. Varios países, como China (*China Development Research Foundation, 2013*), Vietnam (Coulthart et al., 2006) e Indonesia (AusAID et al., 2011), han adoptado estrategias de urbanización que están influyendo en las políticas espaciales, financieras y económicas de desarrollo en sus respectivos países.

Adicionalmente, la descentralización y la cesión de competencias son importantes para desarrollar gobiernos locales fuertes. Muchos países tienen políticas que fomentan la descentralización; sin embargo, muchas fallan debido a que la descentralización administrativa no se ha complementado mediante una descentralización financiera y

una transferencia de competencias. Una lección importante para clarificar la división del poder entre los niveles de gobierno consiste en garantizar que los poderes administrativos sean compatibles con los niveles de responsabilidad. Esta fue la causa del fracaso inicial de la descentralización en Indonesia. Las leyes iniciales de 1999 les concedían poderes iguales a los gobiernos regionales y locales, lo que condujo a una gran confusión. Las leyes se cambiaron en 2004 para clarificar la repartición de poderes. En la mayoría de países desarrollados, por ejemplo en Europa y Norteamérica, estos poderes se definen con mayor claridad en las constituciones y otros documentos políticos, lo que resulta en sistemas de gobierno urbano mucho más eficaces. Desafortunadamente hay muy pocos ejemplos de buenas prácticas de transferencia de competencias en los países en desarrollo, en particular de la transferencia de competencias a los niveles inferiores de gobierno, como ciudades y municipios.

### **REFORMAS A LA GOBERNABILIDAD CORPORATIVA**

Muchos gobiernos locales de regiones en desarrollo tienen dificultades para cumplir sus responsabilidades formales. Muchos son disfuncionales y destinan la mayoría de su presupuesto a gastos administrativos. La corrupción es endémica y rara vez se respetan los principios de gobernabilidad corporativa. En África y el Pacífico, las leyes de administración y planeación de los gobiernos locales no se han reformado en más de cincuenta años. La mayoría de las leyes que rigen a los gobiernos locales deben reformarse para enfrentar los desafíos actuales. Muchos gobiernos locales tienen dificultades para llevar a cabo procesos democráticos de gobierno y de gobernabilidad urbana participativa. Existen por lo menos cuatro áreas fundamentales del gobierno urbano que deberán reformarse en las ciudades secundarias.

En primer lugar, con pocas excepciones, los sistemas administrativos de gobierno local en las regiones en desarrollo son débiles, ineficientes y generalmente inflexibles. Muchos sistemas administrativos siguen anclados en prácticas laborales y administrativas coloniales o anticuadas de “planeación central”. Pocos gobiernos de ciudades secundarias conocen o se involucran en la planeación corporativa, que define con claridad una visión, unas políticas públicas y unos programas de desarrollo urbano, así como disposiciones organizacionales y de funcionamiento. Son aún menos las ciudades que se involucran en la elaboración de presupuestos participativos para que las comunidades locales contribuyan a decidir cómo gastar los fondos públicos del gobierno en infraestructura y servicios urbanos esenciales. Es fundamental realizar reformas orientadas hacia las prácticas de gobierno corporativo para que las ciudades en las regiones y países en desarrollo creen los entornos facilitadores necesarios para hacer que las ciudades se conviertan en lugares más competitivos y atractivos para la inversión y los negocios. Ahmadabad, en India, es un buen ejemplo de una ciudad que ha llevado a cabo reformas a nivel del gobierno urbano en el sur de Asia (Mathur, 2006). Naga, en Filipinas, es otro ejemplo donde importantes reformas de gobernabilidad corporativa han mejorado la capacidad de esta ciudad secundaria para proporcionar servicios urbanos de mayor calidad y eficiencia (Robredo, 2003).

En segundo lugar, pocos procesos de los gobiernos urbanos son transparentes o están sujetos al escrutinio público. La búsqueda del lucro personal y la corrupción son problemas importantes que debilitan la confianza empresarial e inversionista, la estabilidad y la

competitividad, así como el equilibrio de las finanzas urbanas y de los mercados de bienes raíces. Estos desafíos pueden superarse al adoptar procesos de gobierno y toma de decisiones más abiertos y transparentes. Entre las medidas esenciales que se pueden introducir para mejorar el gobierno participativo están: planeación y presupuestos participativos; publicación anual de las cuentas de la ciudad e introducción de prácticas y estándares contables éticos en el sector público. Los gobiernos participativos encajan con el programa de actividades de la *Cities Alliance*, que respalda las políticas nacionales de desarrollo urbano y gobierno local.

En tercer lugar, la transparencia y la responsabilidad pública son requisitos esenciales de las buenas prácticas de gobernabilidad urbana. Sin embargo, este es un punto en el que hay serios problemas. El nepotismo, la colusión y la corrupción son endémicos en muchos gobiernos nacionales y locales y son un anatema para las prácticas de transparencia y responsabilidad pública. Es difícil cambiar la cultura institucional para que los sistemas de gobierno sean más abiertos. Se requiere un proceso para construir verdad y confianza, que puede tomar muchos años. El programa para la Reforma de los Impuestos a los Bienes Raíces de Andhra Pradesh, India (NIUA, 2010), y el sistema de Administración Urbana y Presupuesto Basado en el Desempeño de Selman (parte de Yokyakarta, Indonesia) son dos buenos ejemplo de gobiernos urbanos que han construido confianza y transparencia. El segundo ha sentado un precedente en Indonesia en cuanto a los presupuestos basados en desempeño, modelo ha sido adoptado en otras partes del país.

Por último, las reformas estructurales a los procesos y prácticas gubernamentales generan una gran resistencia institucional por parte de los funcionarios públicos, pues consideran que amenazan la seguridad de su empleo, su poder y que exponen sus prácticas deshonestas de gobierno. Cuando no se realizan cambios en los sistemas institucionales de gobierno, los gobiernos locales débiles se rezagan en la competencia por el comercio y la inversión, lo que tiene como consecuencia una disminución en la calidad de los servicios urbanos y una mayor pérdida de confianza en el gobierno. Nuevos sistemas, mejores prácticas laborales y nuevas tecnologías en los gobiernos locales pueden contribuir a mejorar su eficiencia. Sin embargo, su implementación debe realizarse con cuidado. Las intervenciones para mejorar la gobernabilidad urbana en las ciudades secundarias tienen más éxito cuando primero se llevan a cabo programas sobre los cambios administrativos para así construir confianza y preparar a los administradores y empleados para acoger el cambio. La necesidad de administrar el cambio va más allá de las instituciones públicas: es parte integral del buen gobierno. En las empresas privadas, el sector público y las organizaciones profesionales y comunitarias de las ciudades se necesita una mejor gobernabilidad urbana para administrar el cambio.

## **PLANEACIÓN DE LAS REFORMAS Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO**

Desafortunadamente, en los países en desarrollo, especialmente en sus ciudades secundarias, hay muy pocos ejemplos de procesos efectivos de planeación y administración de la urbanización. La planeación, como herramienta de administración de los gobiernos urbanos, no ha logrado producir resultados de desarrollo sostenible en las ciudades de la mayoría de países en desarrollo. Muchas leyes sobre planeación, especialmente en África y

el Pacífico, todavía se basan en la Ley de Planeación de 1947 del Reino Unido. Se necesita un compromiso mucho mayor por parte de los gobiernos para reformar los sistemas de planeación e introducir planes más relevantes para administrar la urbanización y el desarrollo, financiar la implementación de los mismos y hacer cumplir las disposiciones de control al desarrollo. Algunos de los cambios y reformas fundamentales a las leyes y sistemas de planeación que deben realizarse, son los siguientes:

**Planeación integral del desarrollo:** Buena parte de la planeación urbana que se realiza en las ciudades secundarias todavía se centra en la elaboración de planes maestros. Muchas ciudades secundarias, especialmente en América Latina y algunos países de Asia, han adoptado la planeación estructural, mientras que muy pocas ciudades secundarias de los países en desarrollo han avanzado hacia la planeación estratégica, que reacciona mucho mejor a las demandas del desarrollo y los mercados. Solamente en pocos países se ha adoptado la planeación integrada al desarrollo, un método que relaciona los planes espaciales con el desarrollo de la infraestructura, la tierra y las finanzas públicas, y con los planes financieros de largo plazo. Algunas ciudades de Nueva Zelanda han sido las primeras en adoptar este enfoque.

La implementación de la planeación y los presupuestos enfocados al desarrollo espacial integrado es un desafío importante para la administración de los gobiernos urbanos, para no desperdiciar recursos y que los sistemas urbanos sean mucho más eficientes. La planeación integrada es fundamental para la administración del desarrollo urbano. Existen muchas herramientas de gran calidad elaboradas por el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), ONU-Hábitat y la *Cities Alliance* (AC) (*Cities Alliance*, 2005; *Cities Alliance*, 2006; CDIA, 2009; ONU-Hábitat, 2010), que proporcionan guías de las mejores prácticas para llevar a cabo una planeación integrada y estratégica para el desarrollo de las ciudades. La publicación de ONU-Hábitat *Planning Sustainable Cities: Practices and Perspectives* (2010a) plantea diez principios de planeación para una buena administración del desarrollo urbano.

**Control del desarrollo y cumplimiento de las regulaciones:** La mayoría de las ciudades de las regiones en desarrollo tienen planes para controlar el desarrollo local. Muchas ciudades secundarias no tienen planes de desarrollo detallados e incluso, cuando los tienen, carecen de la capacidad o la voluntad para hacerlos cumplir. La incapacidad para hacer cumplir las disposiciones que controlan el desarrollo ha producido una cantidad importante de desarrollos ilegales en terrenos públicos o expuestos a riesgos. Los funcionarios públicos no están dispuestos a actuar, a retirar las estructuras ilegales y temen que se produzca un levantamiento social. Como consecuencia de esto, la confianza en los procesos de planeación disminuye, lo que a su vez lleva a ineficiencias importantes en los mercados de la tierra y los bienes raíces, y a elevados costos de compensación para la adquisición de los corredores para los servicios públicos cuando se han ocupado de forma ilegal. Lograr que los gobiernos locales se comprometan a hacer cumplir las disposiciones de los planes de control al desarrollo es un gran desafío para las reformas de los gobiernos urbanos.

**La administración de las tierras periurbanas:** Las densidades urbanas están disminuyendo en las regiones en desarrollo debido a las fallas en la administración territorial de las zonas periurbanas. Las áreas periurbanas incluyen las aldeas y pueblos que hacen parte de las ciudades y las metrópolis urbanas. La administración de la planeación y el crecimien-



Desarrollo periurbano en la periferia de Nuakchot, Mauritania  
© Chantal Houens (2002)

to periurbanos es fundamental para reducir los costos de administrar las ciudades en el futuro. En el pasado, las fallas en la administración de las áreas periurbanas han tenido como consecuencia la pérdida de corredores estratégicos de servicios públicos urbanos, altos costos de compensación asociados a la compra de tierras y a la reubicación de los invasores, falta de espacio para instalaciones públicas tales como colegios y hospitales, y una gran cantidad de disputas territoriales, que crean incertidumbre en el mercado de la tierra.

Las buenas prácticas de gobierno señalan que las administraciones locales deben plantearse como prioridad elaborar planes provisionales de administración territorial en las áreas periurbanas para proteger los corredores de servicios públicos y los terrenos para las instalaciones comunitarias. En su libro *Planeta de ciudades* (2012), Shlomo Angel plantea un enfoque práctico para reservar el espacio que requiere el crecimiento futuro de las ciudades secundarias en las grandes regiones metropolitanas.

**Administración territorial:** Las disputas territoriales, la falta de seguridad y la deficiencia en la administración de los registros catastrales, afectan los sistemas de administración territorial, los mercados de la tierra, el bienestar personal y el desarrollo de las ciudades. La ausencia de registros catastrales en las ciudades secundarias es una de las razones por las que el desempeño de los mercados de la tierra es tan malo.

**El Marco de Evaluación para el Gobierno Territorial:** Identificar y monitorear las buenas prácticas en el sector de la tierra (Deiningner et al., 2011) proporciona muchos buenos ejemplos de administración territorial exitosa en el contexto de los países en desarrollo. Existen publicaciones que proporcionan buenos ejemplos de administración territorial en las ciudades y que hacen énfasis en la importancia de un buen manejo de los registros catastrales para el adecuado funcionamiento de los mercados urbanos de la tierra (AusAIS, 2000; ISS, 2004).

### **El apalancamiento de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)**

La AOD, que incluye a las agencias bilaterales y multinacionales de desarrollo y a los bancos internacionales de desarrollo, desempeña un papel importante en la asistencia al desarrollo de las ciudades. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) también desempeñan un rol de importancia al apoyar un número importante de proyectos. Sin la AOD muchas ciudades estarían aún más rezagadas en su desarrollo de lo que ya están. Muchos gobiernos locales, especialmente en las ciudades secundarias, tienen conocimientos y experiencia limitados en el trabajo con agencias internacionales de desarrollo, particularmente en cuanto al apalancamiento de los recursos públicos con el apoyo de la AOD.

El éxito de la AOD en el apalancamiento de la asistencia al desarrollo depende de varios aspectos: la continuidad de un liderazgo local fuerte, un compromiso con la planeación y su implementación, la creación de un entorno facilitador que genere confianza inversionista, una comunidad comprometida y buena gobernabilidad. Una buena práctica en los proyectos de AOD son los diseños flexibles y con marcos que integran una gama de actividades multisectoriales relacionadas con el desarrollo urbano. Sin embargo, las agencias



tienden a evitar los proyectos urbanos integrados (Roberts y Cohen, 2000) y a favorecer proyectos sectoriales como, por ejemplo, el suministro de agua, la construcción de carreteras o el fortalecimiento institucional, porque los primeros son más difíciles de administrar y tienen mayores tasas de riesgo/retorno asociados a ellos. Irónicamente, estos proyectos, aunque más riesgosos, tienden a generar mejores resultados que aquellos confinados a un margen estrecho de actividades asociadas a un proyecto sectorial.

### **5.2.2 OBSTÁCULOS RELACIONADOS CON LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS URBANAS**

La capacidad de proveer servicios urbanos y administrar el desarrollo de las ciudades secundarias depende de un buen manejo de la economía, la planeación financiera y la administración de las ciudades. La mayoría de los gobiernos locales de las regiones en desarrollo dependen de subvenciones y subsidios del gobierno central. Muchos tienen restricciones impuestas por el gobierno central para pedir préstamos y/o no pueden emprender otras iniciativas para obtener ingresos o capitalizar activos subutilizados. Para que las ciudades secundarias desarrollen con éxito sus economías, los gobiernos nacionales deben realizar cambios a la economía urbana, la planeación financiera y las estructuras administrativas para fortalecer la capacidad de las ciudades para obtener financiación para la infraestructura y los servicios esenciales. Las siguientes iniciativas son prioridades importantes para fortalecer las economías y los sistemas de planeación financiera de las ciudades.

### **MODELOS MIXTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

Tal como se discutió en el capítulo 4, el modelo de desarrollo económico orientado a las exportaciones beneficia únicamente a un pequeño número de ciudades que tienen la fortuna de contar con recursos y/o han logrado involucrarse con éxito en la economía global. La mayoría de las ciudades secundarias del África subsahariana, América Latina y el Caribe (ALC) y de la mayoría de países de Asia están rezagadas en desarrollo en comparación con las grandes ciudades metropolitanas y existe una creciente disparidad socioeconómica. Se necesitan nuevos modelos de desarrollo económico local que se enfoquen en el potencial de crecimiento exógeno y endógeno para expandir los mercados de consumo doméstico. El modelo de la ciudad industrial que se enfoca en un economía de exportación y que sirve de eje a una economía nacional que se moderniza, se convertirá en un tema del pasado, “a medida que surge un nuevo circuito global de ideas y capital simbólico en el que todas las ciudades persiguen el mismo ideal: la ciudad del consumo y de los espectaculares paisajes urbanos” (Chen y Kanna, 2012:49).

La crisis financiera global ha forzado a China e India a comenzar una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo económico más balanceado, en el que se le da más peso al crecimiento endógeno. Sin embargo, para muchos países en desarrollo, como Bangladesh, Vietnam, Pakistán y Egipto, este proceso de transformación todavía no ha comenzado. Con una tercera revolución manufacturera ya en marcha (Markillie, 2012), muchos países en desarrollo comenzarán a perder trabajos intensivos en mano de obra en algunas industrias manufactureras. Esto ocurrirá especialmente en las industrias farmacéuticas, textiles, electrónicas y de maquinaria, en la medida en que las empresas extranjeras

devuelven la producción a sus países de origen, más cerca a los mercados. El uso de la manufactura basada en la tecnología alterará sustancialmente las ventajas que por las economías de escala tenían muchas empresas que producían por fuera de sus países. Esto cuestionará progresivamente el modelo de crecimiento que ha sostenido el desarrollo de muchos países a lo largo de más de un siglo.

La tercera revolución industrial, con su énfasis en los manu-servicios y la impresión en tercera dimensión (*Economist*, 2011; Sissons, 2011), desafiará a muchos países y ciudades a que desarrollen la infraestructura estratégica, la tecnología y los sistemas de producción necesarios para responder a las demandas de las industrias y los mercados del mañana. La mayoría de las ciudades en desarrollo tienen dificultades para implementar la infraestructura, las tecnologías y los servicios para los sistemas productivos actuales, por lo que el desafío es aún mayor con relación a los nuevos sistemas. Muchos de los países más pobres están en una situación tal de desventaja, que el desarrollo orientado a las exportaciones no es un modelo de desarrollo viable para sus ciudades secundarias. En estos casos, el desafío para los gobiernos consiste en desarrollar nuevos modelos híbridos de crecimiento endógeno y exportaciones que creen empleos e inversión localizada. Pocos modelos de este tipo han funcionado en las ciudades de las economías desarrolladas.

Para los países sin salida al mar de Asia Central y África será particularmente difícil desarrollar economías locales basadas en la exportación de manufacturas, cuando la infraestructura que une a las ciudades con los centros logísticos y de transporte y con los sistemas de la cadena de suministro a nivel internacional es tan pobre. En países como Sudán, Etiopía y Afganistán, la distancia a los puertos principales y el acceso a los servicios de conocimiento necesarios para la manufactura evitan que muchas ciudades secundarias se involucren en la economía global o incluso en el comercio y desarrollo transfronterizos. Muchas ciudades secundarias de estos países, como Kano en Nigeria, siguen absorbiendo grandes cantidades de inmigrantes, porque la gente se ve obligada a huir de su lugar de origen debido a la escasez de tierras, la violencia y el cambio climático. Para que estas ciudades del interior mejoren su nivel de vida, será necesario formar a los trabajadores y desarrollar infraestructura para apoyar el crecimiento económico endógeno en las empresas manufactureras que agreguen valor para sustituir las importaciones, así como en las áreas de la construcción, finanzas, salud, educación, TIC y servicios empresariales. En la actualidad no existen modelos que puedan guiar a estas ciudades en el desarrollo de un crecimiento económico endógeno.

Para crear empleos en las ciudades de los países en desarrollo del África subsahariana, Asia y el Pacífico es necesario desarrollar nuevos modelos de desarrollo económico basados en el crecimiento endógeno. Estos modelos deben liberar el capital latente de los mercados de bienes raíces, los activos públicos y otras formas tangibles de riqueza, de forma que se puedan usar como colaterales para conseguir capital para invertir en infraestructura estratégica, desarrollo industrial a pequeña escala, consumo localizado y retención del capital. En el África subsahariana, la sustitución de importaciones y el proteccionismo limitado son necesarios para la regenerar las industrias locales de calzado, textiles y construcción (Manu, 2009).

El desarrollo de este tipo de industrias requiere capital, que no provendrá de la Inversión Extranjera Directa (IED) o de préstamos internacionales, que únicamente contribu-



yen a aumentar la deuda externa. Para capitalizar el valor de la tierra y los bienes raíces (de Soto, 2000) se requieren grandes reformas a los sistemas nacionales y locales bancarios y de administración territorial. Esta debe ser una prioridad para los gobiernos nacionales y locales de las ciudades secundarias de todos los países en desarrollo. Sin mejorar el acceso al capital no habrá desarrollo, ni mayores oportunidades para la creación de empleo. Uno de los mayores retos para el desarrollo de las ciudades secundarias en estos países es desarrollar los mercados locales de capital y tierras para respaldar el crecimiento endógeno.

### **LA COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES**

Las ciudades están cada vez más involucradas en una competencia global por los recursos y la inversión para crear empleos, absorber la inmigración, incrementar el comercio y mejorar su estatus como lugar favorable para los negocios. Este fue un mensaje importante de los Informes sobre Desarrollo Mundial de los años 2009 y 2012. Los inversionistas internacionales están buscando oportunidades de inversión en ciudades con regulaciones claras y eficaces y con entornos amigables para la inversión. Desafortunadamente, las ciudades secundarias tienden a rezagarse en este aspecto frente a las ciudades de las regiones metropolitanas. El papel de la gobernabilidad urbana está cambiando, pues está pasando de un énfasis total en el suministro de servicios a un fortalecimiento de la competitividad local mediante la construcción de ventajas competitivas en infraestructura estratégica,

Condiciones del comercio básico en el mercado de Ado Ekiti en el estado de Ekiti, Nigeria.  
© Cities Alliance/2012/  
Cobbet



Creación de empleo en Dar es Salaam, Tanzania.  
© JackMakau/Slum Dwellers International (2013)

Existen muchos ejemplos exitosos de desarrollo de aglomeraciones industriales en los países en desarrollo (Choe y Roberts, 2011).

capital humano, calidad de vida, creatividad e innovación.

Otra iniciativa importante para fomentar la competitividad de las ciudades consiste en impulsar la conformación de aglomeraciones industriales para fomentar el desarrollo de economías de aglomeración, pues los costos de transacción entre las empresas se reducen al acceder a servicios, infraestructura y sistemas logísticos comunes. Las aglomeraciones industriales también estimulan la competencia al fomentar la innovación y la creatividad, y distintos niveles de especialización en las partes de las cadenas de suministro industriales.

## EL EMPLEO Y LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Uno de los mayores desafíos que presenta la urbanización en las ciudades secundarias es la creación de oportunidades de empleo e inversión. Las actividades para facilitar el desarrollo económico local requieren que las ciudades creen entornos facilitadores que atraigan la inversión, generen oportunidades de desarrollo y revitalicen las áreas en decadencia o con daños ambientales. Este es un reto muy complicado para las ciudades secundarias de la región Asia Pacífico, porque están ubicadas a miles de kilómetros de los mercados y tienen sistemas de transporte y comunicación muy deficientes.

La creación de empleo fue el tema central del informe de desarrollo del Banco Mundial del año 2012 (2012c). El informe plantea una serie de iniciativas que las ciudades pueden emprender para fortalecer y desarrollar sus economías. Por ejemplo, los planes locales de desarrollo económico proporcionan un marco para guiar la inversión pública y privada en las ciudades. Sin embargo, una actividad importante consiste en vincular las estrategias de desarrollo de las ciudades a los planes de ordenamiento territorial y de inversión. En todas las regiones del mundo es posible encontrar ejemplos de prácticas exitosas de desarrollo económico local. Los proyectos de Revitalización de la Península de Liaodong y de Redesarrollo del Centro de Nanjing (Choe y Laquian, 2006) son buenos ejemplos de la forma en que los gobiernos pueden desempeñar un papel estratégico o catalizador en el redesarrollo que conduce a revitalizar las economías de las ciudades.

## LAS FINANZAS URBANAS

Las finanzas urbanas son fundamentales para el desarrollo de las ciudades secundarias, especialmente si proporcionan fondos para la infraestructura estratégica y la inversión de capital. Para enfrentar el reto de las finanzas urbanas, los gobiernos, las empresas y las agencias internacionales de desarrollo pueden emprender diversas iniciativas que fortalecerían la capacidad de las ciudades secundarias para crecer y desarrollarse. Estas iniciativas pueden enfocarse en los siguientes temas:

**Acuerdos fiscales entre gobiernos:** Muchos gobiernos nacionales son reacios a ceder poderes impositivos a las autoridades locales acordes con sus funciones de provisión de servicios. Muchos restringen la solicitud de préstamos por parte de las autoridades locales, forzándolas a depender de las transferencias fiscales generales y específicas del gobierno central. Los gobiernos nacionales, en particular los ministerios responsables de los gobiernos locales, han intentado, en general, mantener un control sobre estos últimos. Los ministerios de finanzas y planeación están reconociendo progresivamente que hay formas más eficientes de alinear los impactos de los gastos y préstamos de los gobiernos locales con las políticas económicas y las prioridades nacionales, y que tiene ventajas crear incentivos para que los gobiernos locales se desarrollen como instituciones más independientes y financieramente viables.

**Los controles centrales** deben balancearse. Si se quiere que la descentralización produzca beneficios, entonces los niveles locales deben tener responsabilidades en la toma de decisiones, así como recursos suficientes para implementarlas. Los controles excesivos han sido parte importante de los acuerdos de gobernabilidad débiles y fragmentados de muchas de las ciudades de Asia y el Pacífico. La renegociación de los acuerdos fiscales es fundamental en las políticas que introduzcan la descentralización y la transferencia de competencias en los países. Este debe ser un punto fundamental de las reformas políticas para mejorar la gobernabilidad urbana.

**La capitalización de los mercados de la tierra y los bienes raíces:** la tierra y los bienes raíces son los únicos activos que muchas ciudades secundarias tienen como colaterales para crear capital para sus proyectos de inversión y desarrollo de infraestructura. Sin embargo, la falta de inventarios, registros y las condiciones locales de los sistemas financieros y de la administración territorial no permiten aprovechar estos recursos. En muchas ciudades secundarias de países como India y Nigeria, el valor de la tierra y los bienes raíces ha igualado el de algunas ciudades de los países desarrollados. La mayoría de ciudades en desarrollo son ricas en activos, pero pobres en flujo de caja. Estas ciudades deben liberar el capital latente si quieren crear capital público y privado más localizado para fortalecer su desarrollo. Esto es importante para las ciudades secundarias en desarrollo, pues ellas obtienen una IED menor, en comparación con las ciudades más grandes. En un mercado global de capitales altamente competitivo, la única forma que tienen muchas ciudades secundarias para crear empresas y empleos locales consiste en incrementar la generación endógena de capital e impulsar el desarrollo económico endógeno. Encontrar la forma de hacer esto y llevarla a cabo es el mayor reto para el desarrollo de las ciudades secundarias, especialmente para las del África subsahariana.

**Los municipios y los mercados de capitales:** La movilización de los recursos financieros domésticos es fundamental para el desarrollo urbano sostenible. En la mayoría de países existen mercados y suficientes recursos domésticos que los gobiernos locales pueden aprovechar para satisfacer sus necesidades de financiación para la infraestructura. Es necesario darles a los gobiernos locales de las ciudades secundarias incentivos para mejorar sus ingresos, así como su administración y planeación financieras. Para ello se requieren reformas políticas que les den mayores poderes y responsabilidades para involucrarse en los mercados de capitales mediante la emisión de bonos, el acceso a préstamos y otros instrumentos financieros para conseguir el capital necesario para desarrollar la infraestruc-

tura y los servicios urbanos esenciales. Los préstamos de los bancos de desarrollo pueden subsanar esta brecha, en algunos casos y por cierto tiempo, pero no pueden sustituir del todo los mecanismos bien establecidos para movilizar el capital doméstico.

**Incrementar el impuesto a los bienes raíces y los ingresos de las ciudades:** Muy pocos gobiernos locales realizan esfuerzos suficientes para cobrar los impuestos que se les deben por los bienes raíces. La mayoría de la tierra y los bienes raíces en las ciudades secundarias no está avaluados o tasados en su valor de mercado y la mayoría de gobiernos locales no tienen un registro adecuado de los bienes raíces o del cobro de impuestos. Para que las ciudades adquieran autonomía financiera y puedan acceder a préstamos para financiar la infraestructura y otros servicios urbanos básicos, deben reformar los sistemas impositivos y de avalúo de sus gobiernos locales. Varias ciudades de regiones en desarrollo, como Ahmadabad en India y varios municipios de Filipinas, han establecido un sistema de avalúo de mercado para la tierra y los bienes raíces y han sistematizado sus sistemas de recaudo de impuestos, lo que en dos años duplicó sus ingresos por impuestos locales. Estas ciudades han mostrado mejorías notables en sus indicadores económicos y sociales de desarrollo.

**Mejores sistemas de administración financiera:** La mayoría de los gobiernos locales en las regiones en desarrollo no han adoptado buenas prácticas de administración financiera del sector público, tales como presupuestos basados en el desempeño y métodos de contabilidad de causación. En consecuencia, los problemas de flujo de caja y de mal manejo de las finanzas son frecuentes. Muchos proyectos y programas de desarrollo financiados por los gobiernos locales experimentan grandes demoras y desarticulación en los flujos de caja debido a la mala calidad de la administración financiera, que incrementa los costos generales de gobierno. Estos problemas se agravan por la falta de transparencia y la ausencia de rendición pública de cuentas en los sistemas de administración financiera del sector público, lo que proporciona oportunidades para la corrupción y el lucro personal.

**La recuperación de las inversiones y la capacidad de financiación** siguen siendo problemas significativos para el desarrollo de la infraestructura en la mayoría de ciudades en desarrollo. Sin embargo, el principal problema en la financiación de la infraestructura no son los mecanismos de recuperación de las inversiones, sino la falta de mecanismos para que el gobierno local acceda al capital necesario para desarrollar la infraestructura básica en las áreas urbanas. El problema no solo tiene que ver con la estructura de precios, sino también con la incapacidad de los sistemas para evaluar la utilización, los cobros y el re-

caudo de ingresos. Un servicio de baja calidad también puede reducir la voluntad de pago de los usuarios. Muchas autoridades locales también son muy reacias a cerrar o vender empresas de servicios públicos de bajo desempeño o que generan pérdidas, debido al temor de crear desempleo y reducir la calidad de servicios que de hecho ya son inadecuados. Aunque debe considerarse el tema de los precios para la comunidad, las empresas públicas que generan pérdidas erosionan el capital y la base financiera de las ciudades, lo que lleva al descuido o la baja financiación de otros servicios públicos. En

Registro de microcrédito en el grupo de ahorros del mercado Toi, Nairobi  
© Jack Makau/Slum Dwellers International (2008)



muchos casos, la comprensión limitada del desempeño financiero de las empresas públicas es la causa de la mala contabilidad de los gobiernos. Un estudio de caso que proporciona un buen ejemplo de los métodos de recuperación de las inversiones, especialmente en relación con los ciudadanos más pobres, es el Proyecto Comunitario de Desarrollo de Phnom Penh, financiado por el BAD, que dividió el costo de la infraestructura por mitades entre el gobierno local y la comunidad. Esto demuestra que las comunidades pobres están dispuestas a poner de su parte para mejorar los servicios urbanos (Khemero, 2006). Una estrategia de financiación recomendada por el Banco Mundial (Saghir, 2007) para los proyectos de infraestructura urbana consiste en garantizar la recuperación de las inversiones de las empresas públicas a través de las tarifas para los usuarios finales.

## **MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN Y EL USO DE LOS ACTIVOS PÚBLICOS**

Muchas ciudades tienen tierras, infraestructura y activos fijos suficientes para financiar los servicios urbanos esenciales. Sin embargo, la mala planeación y administración de estos activos ha llevado a una importante subutilización o uso ineficiente de los mismos. La mayoría de las ciudades poseen un inventario de las tierras y los activos públicos, pero muchas no conocen el costo de mantenerlos. Los gobiernos de las ciudades locales pueden mejorar la administración de los activos urbanos en varias áreas.

Muchos activos valiosos, como las tierras y los bienes raíces de propiedad pública, así como los sistemas y corredores de transporte, se subutilizan o no tienen un desempeño óptimo. Muchos activos de las ciudades secundarias no tienen un buen mantenimiento, lo que resulta en ineficiencias y menores ingresos para los gobiernos locales y las empresas de servicios públicos. Un desafío importante para las ciudades consiste en aprovechar mejor las empresas y los activos urbanos. También es necesario introducir más sistemas basados en mecanismos de mercado para contener el exceso de demanda e incrementar los ingresos, para así mejorar el desempeño de la infraestructura. La introducción de sistemas para administrar los recursos y el mantenimiento es un requisito fundamental para mejorar el desempeño las empresas públicas y la utilización de los activos urbanos (Leong, 2004).

Adicionalmente, los intentos de aumentar la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura y los servicios urbanos es, en parte, un reconocimiento de la incapacidad de los gobiernos centrales y locales para financiar la demanda de infraestructura y servicios. Los gobiernos locales deberán establecer alianzas público privadas (APP) y concesiones para satisfacer la demanda de infraestructura básica y servicios. El reto para las ciudades secundarias consiste en que muchas de ellas tienen muy poca experiencia en proyectos APP, pues con frecuencia se limita a pequeños proyectos como estaciones de buses y mercados. Las APP son una oportunidad para que las ciudades secundarias superen la escasez de capital para la inversión en infraestructura, junto con las prácticas eficientes de administración y mantenimiento de las empresas y activos públicos. La expansión de las APP a las empresas públicas, los servicios comunitarios y la administración de activos ofrece muchas oportunidades para que las ciudades secundarias mejoren los sistemas de administración y servicios urbanos. La falta de conocimiento y la debilidad de los sistemas de gobierno son barreras que evitan que las ciudades secundarias implementen las APP.

El funcionamiento deficiente de los mercados urbanos de la tierra ha llevado a una situación de especulación generalizada. Los gobiernos locales obtienen poco valor de esas

transacciones y con frecuencia deben subsidiar la infraestructura de los nuevos proyectos de desarrollo. Los constructores son reacios a financiar los costos de las obras que no están dentro de sus predios y a proporcionarles un rango completo de infraestructura a las viviendas y otras edificaciones que construyen en las nuevas áreas de desarrollo urbano. Es necesario que los gobiernos nacionales introduzcan políticas y regulaciones que les permitan a los gobiernos locales generar ingresos a partir del valor agregado, al conceder derechos de desarrollo o al introducir impuestos ligados a los valores de mercado, cuando el valor de la tierra aumente sustancialmente. Esta forma de generar ingresos se utiliza para recuperar parte o todo el valor que la infraestructura pública les genera a los propietarios (Levinston e Istrate, 2011) e incluye los impuestos de valorización, la venta de derechos del espacio aéreo, y los cobros por las obras de acueducto y alcantarillado. También se requiere una reforma a las transferencias de propiedades y los impuestos catastrales para evitar el sistema de doble pago presente en Asia. En este sistema los vendedores solamente informan sobre una porción del precio de venta a la oficina de catastro y el resto del pago se realiza de forma privada para así reducir sustancialmente los impuestos a pagar. Para solucionar este problema es necesario reformar la administración territorial y el sistema impositivo de los bienes raíces.

Finalmente, las microfinanzas son fundamentales para el desarrollo de las microempresas y para la construcción de vivienda en las ciudades. Muchas empresas pequeñas y medianas pueden acceder a capital en los mercados privados a tasas de interés exorbitantes. El Banco Grameen, fundado en Bangladesh, es un modelo muy exitoso de microfinanzas desarrollado para las comunidades rurales. Hoy en día, el banco opera en muchos países y en las áreas urbanas. El Banco de las Mujeres en Sri Lanka y la Fundación Shakli en Pakistán también son ejemplos exitosos de cómo movilizar los ahorros de la comunidad y atender sus necesidades a través de una amplia gama de créditos (desde créditos de consumo hasta crédito de vivienda). La Fundación Shakli también es un buen ejemplo de un modelo de microfinanzas que se acopla a las necesidades de los residentes urbanos (Haider, 2006). La red de la fundación-banco opera actualmente en varias ciudades de Pakistán. En otros países en desarrollo de Asia es posible encontrar otras iniciativas similares de microfinanzas.

### 5.2.3 SERVICIOS URBANOS BÁSICOS

La falta de servicios urbanos básicos, como vías secundarias y de acceso, acueducto y alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones, es un problema que comparten las ciudades en desarrollo de todo el mundo. Sin embargo, en las ciudades secundarias el nivel y la confiabilidad de los servicios urbanos por lo general son mucho más bajos que en las grandes regiones metropolitanas. Esto se debe a que estas ciudades tienen sistemas de gobierno más débiles, una menor base impositiva, menores ingresos, mantenimiento deficiente, menor inversión de capital privado y menos actividades de generación de valor agregado. A su vez, esto reduce los efectos multiplicadores del empleo, el capital y la reinversión de las ganancias para el crecimiento de las empresas locales. Adicionalmente, las empresas de servicios públicos y la red de distribución de servicios de muchas ciudades secundarias en áreas de conflicto, como Jaffna en Sri Lanka y Katanga en Zaire, han sufrido muchos daños.



Algunas ciudades secundarias del África subsahariana, Asia Central y las islas del Pacífico han experimentado fallas sistemáticas en los servicios urbanos básicos. Los sistemas siempre están dañados o funcionan de manera intermitente durante años, llegando al punto en que es más barato reemplazarlos que mantenerlos funcionando. En todo caso terminan por volverse disfuncionales, especialmente en las ciudades secundarias ubicadas en zonas de conflicto y declive económico. El deficiente manejo de los registros, la ausencia de sistemas para informar sobre fallos y las demoras en las respuestas a estos fallos con frecuencia resultan en daños más severos y más difíciles de reparar en el suministro de agua y el alcantarillado. Debido a la falta de repuestos, equipos, vehículos y conocimiento especializado, los servicios operan ineficientemente, generando pérdidas en las redes de transmisión y distribución.

Los gobiernos centrales por lo general no estipulan que una porción de los fondos que giran a los gobiernos locales deba destinarse a operaciones de revisión y mantenimiento. Muchas ciudades secundarias pequeñas no tienen un encargado permanente de las obras de la ciudad o un departamento de obras y mantenimiento. En muchos casos el mantenimiento es ad hoc y depende de los flujos de caja del gobierno. Cuando los fondos escasean, los gobiernos locales tienden a ignorar el mantenimiento para poder pagar los salarios, que por cierto tienden a atrasarse en las ciudades secundarias.

La mayoría de indicadores de servicios básicos muestran que las ciudades secundarias tienen niveles más bajos de conexiones, medidores y recaudo que las grandes ciudades metropolitanas (Banco Mundial, 2013a). El costo de proveer infraestructura básica de servicios también es más alto en las ciudades secundarias. Un estudio del Banco Mundial sobre la infraestructura en África (Foster y Briceño-Garmendia, 2010) encontró que el costo de la infraestructura por habitantes por kilómetro cuadrado era dos veces mayor en las ciudades secundarias que en las grandes ciudades (Foster y Briceño-Garmendia, 2010). Los costos per cápita fijos y por unidad de la infraestructura de servicios son más altos en las ciudades secundarias que en las ciudades más grandes (Kessides, 2005). Las ciudades secundarias pequeñas están en desventaja en cuanto a las economías de escala, aunque los sistemas localizados de menor escala pueden ser más baratos que los sistemas grandes cuya capacidad está subutilizada.

Aunque las ciudades grandes que están en proceso de desarrollo también enfrentan todos esos problemas, las ciudades secundarias tienen más dificultades para hacer rendir sus recursos, su presupuesto y su red de servicios básicos, en comparación con las grandes ciudades metropolitanas. Las ciudades secundarias ubicadas en regiones en declive económico, como Detroit, Puerto Elizabeth (Suráfrica), Khulna ( Bangladesh) e Ibadán (Nigeria) tienen serios problemas, pues el colapso de sus ingresos las lleva a una espiral acumulativa de deterioro de los servicios y pérdida de confianza inversionista (Paulais, 2012).

#### **5.2.4 PRIORIDADES PARA SUPERAR EL ATRASO EN INFRAESTRUCTURA**

Se necesitan intervenciones en varias áreas críticas para superar el atraso en infraestructura en los países en desarrollo. Un informe de ONU-Hábitat sobre la administración de las ciudades en el África subsahariana confirma que con frecuencia se ignora el respaldo financiero que requiere la infraestructura:

“Las ciudades secundarias con frecuencia no figuran en la lista de prioridades de los gobiernos nacionales. Como su capacidad para competir por recursos es mucho menor que la de las ciudades más grandes, el suministro y la administración de la infraestructura y los servicios urbanos con frecuencia son de baja calidad, y a veces inexistentes” (ONU-Hábitat, 1991)

Para desarrollar la infraestructura en las áreas urbanas es fundamental mejorar el acceso a las fuentes de financiación. Es necesario desarrollar empresas mixtas, alianzas público privadas, los flujos de capital privado y los instrumentos financieros públicos para obtener fondos para la infraestructura. En algunos casos es necesario desarrollar los mercados de capitales para poder utilizar los recursos de las aseguradoras y los fondos de pensiones. Parte del éxito del desarrollo de Singapur ha sido la capacidad de su gobierno para recaudar capital para vivienda e infraestructura a través de los fondos de pensiones.

La recuperación de las inversiones públicas debe ser un requisito fundamental en la financiación de infraestructura. Solamente deben permitirse los subsidios cuando estén justificados. Para dar cuenta de los costos medioambientales externalizados en todos los proyectos de infraestructura, también es necesario poner a disposición de los gobiernos locales oportunidades para financiar la infraestructura a través de herramientas como los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y otros instrumentos de compensación por la liberación de gases de efecto invernadero.

El Manual de Priorización y Programación para la Inversión en la Infraestructura de las Ciudades (2010) de la Iniciativa para el Desarrollo de las Ciudades de Asia contiene ejemplos de buenas prácticas para el desarrollo de infraestructura, en áreas como finanzas, alianzas público privadas y administración. La publicación de UNESCAP CITYNET *Sustainable Urban Transportation Systems* también proporciona herramientas y ejemplos sobre la planeación del transporte urbano (2012). La publicación del Banco Asiático de Desarrollo *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure* también cita muchos ejemplos de prácticas exitosas para el desarrollo de la infraestructura en las ciudades (2001).

Adicionalmente, en las ciudades secundarias con frecuencia se desconoce la ubicación de muchos elementos de la infraestructura urbana debido a que no poseen un sistema de administración que sirva para ello. La mayor parte de la infraestructura ilegal no está mapeada y se desconoce su ubicación. Muchos planos y documentos viejos relacionados con la infraestructura urbana no se guardan en lugares seguros y por ello se deterioran por el paso del tiempo o los roedores, o se pierden o se los roban. Cada año la infraestructura urbana sufre daños evaluados en cientos de millones de dólares, debido a que las excavadoras la averían porque ni los contratistas ni los residentes conocen la ubicación exacta de tubos y cables. Para reducir los daños potenciales a la infraestructura y para realizar las labores de mantenimiento es fundamental desarrollar sistemas de información geográfica para mapearla, así como sistemas para administrar sus componentes.

En muchas ciudades de los países en desarrollo el costo de proveer infraestructura y servicios básicos aumenta debido a que los corredores y sitios reservados para los servicios

públicos no se protegen del desarrollo ilegal. En la construcción de vías por lo general más del cincuenta por ciento del presupuesto se gasta en compra de tierras, demoliciones y costos de reubicación. Por razones políticas o de otro tipo, los gobiernos locales son reacios a actuar para remover las construcciones ilegales de los corredores o sitios reservados para los servicios públicos, de manera que despejar esas áreas puede tomar años, lo que causa grandes demoras en la construcción de infraestructura. Se necesitan nuevos modelos para el control comunitario de las actividades ilegales en los corredores destinados a la infraestructura y mecanismos para hacer cumplir las disposiciones de control, para evitar así los costos de las compensaciones y reubicaciones de quienes ocupan esos terrenos de forma ilegal.

Muchas ciudades tienen departamentos de acueducto, recolección y tratamiento de residuos y mantenimiento vial manejados por el gobierno local. La falta de capital y la rigidez de las estructuras organizacionales de estas entidades hacen que les resulte difícil recapitalizarse o reducir la cantidad de trabajo necesario para los procesos de construcción y mantenimiento. Muchas empresas de servicios públicos terminan costando más que los ingresos que generan, lo que resulta en grandes subsidios del gobierno central para mantener niveles básicos de servicio. Es necesario reformar estas empresas para mejorar su eficiencia y para recapitalizarlas. Los gobiernos locales deben identificar las oportunidades para cambiar la propiedad y la administración de las empresas públicas como parte de su agenda de reformas a la gobernabilidad urbana, para así mejorar el desarrollo y la calidad de la infraestructura.

Las tecnologías anticuadas, con frecuencia intensivas en mano de obra, reducen mucho el desempeño de la infraestructura urbana, lo que debilita la competitividad e incrementa el costo de los servicios. En muchos países es prioritario implementar nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia de la infraestructura urbana. En muchas ciudades, los servicios de electricidad y comunicaciones podrían mejorar sustancialmente mediante la instalación de nuevos distribuidores y cableado. El internet de banda ancha es una prioridad para las empresas y negocios relacionados con la tecnología de la información y los servicios financieros. Las nuevas tecnologías también pueden contribuir a mejorar la administración de los acueductos y el manejo de desechos al reducir el consumo de energía.

Los gobiernos de las ciudades por lo general se concentran en la infraestructura y otros proyectos de construcción con el propósito de ser reelegidos. En vez de continuar los planes y programas del gobierno anterior, muchos gobiernos desarrollan planes opuestos y cancelan los anteriores. Esto resulta en un desarrollo desarticulado, costoso e ineficiente de la infraestructura. Las negociaciones políticas a veces conducen a la reorientación de los proyectos ya existentes para adaptarse a la voluntad del gobierno que está en el poder. Es necesario remover las decisiones relacionadas con la infraestructura del ciclo político tanto como sea posible, aunque esto es más fácil decirlo que hacerlo. Sin embargo, existen mecanismos (autoridades regionales independientes de servicios públicos, administración privada en concesión y condiciones para el préstamo de fondos a largo plazo) que pueden contribuir a despolitizar los programas de inversión en infraestructura. Otra forma de despolitizar la infraestructura urbana es a través de los presupuestos participativos, donde la comunidad define el programa de inversión en obras para la ciudad. Esta fue una innovación que se aplicó con mucho éxito en la ciudad de Naga, Filipinas, donde el gobierno aumentó los impuestos con la condición de que la comunidad participara en la elabora-

ción del programa de inversión en infraestructura y obras públicas de la ciudad.

Casi todos los países y ciudades en desarrollo no están logrando construir una red suficiente de vías para el aumento en el uso de los vehículos particulares. Incluso en las ciudades que se mantienen a la par de este desarrollo, las redes existentes para los vehículos privados se están saturando. La congestión vehicular está incrementando sustancialmente los costos de transacción en todas las regiones (especialmente en Asia y África), a pesar de las bajas proporciones de vehículos privados por habitante. Para reducir la congestión vehicular, a los gobiernos locales no les queda otra opción que incrementar el uso del transporte público. Para ello se necesita un programa masivo de inversión en la implementación y administración de servicios de transporte público. También es necesario introducir otras medidas, como peajes urbanos, mejores planes para el uso del suelo y penalidades para persuadir a los ciudadanos de usar el transporte público. También es necesario desarrollar sistemas de transporte público que integren mejor los diferentes modos de transporte.

A pesar de los problemas de congestión vehicular, hay muchos casos exitosos de manejo del tráfico vehicular. Por ejemplo, Singapur es un ejemplo que ilustra la importancia de los sistemas integrados de transporte en las economías locales y nacionales, ya que es un centro global de transporte intermodal. La forma en que se planeó y desarrolló su sistema de transporte es un modelo para otras ciudades de Asia. Aunque muchas ciudades de ese continente poseen los recursos para desarrollar un sistema de transporte semejante a los de Singapur y Hong Kong, la idea de proteger los corredores e imponer peajes para los vehículos privados son prácticas que deberán introducirse en las grandes ciudades para reducir la congestión vehicular, los accidentes y la contaminación.

### 5.2.5 BANCOS DE TIERRAS

En todo el mundo cada día se convierten al uso urbano más 50 kilómetros cuadrados de tierras predominantemente rurales. Casi dos terceras partes de esta transformación ocurre en los países menos desarrollados. Por lo general, este desarrollo está mal planeado y los servicios públicos se suministran muchos años después. También existe una gran especulación en el mercado de la tierra, de manera que el precio de la misma se ha elevado mucho y solamente una proporción pequeña de los habitantes de las ciudades, la más rica, puede acceder a ella. Esto ha ocurrido por igual en las ciudades grandes y las secundarias. En Bangalore, el precio del metro cuadrado de la tierra para desarrollo industrial supera el de muchas ciudades secundarias de los países desarrollados. (El precio del metro cuadrado es de aproximadamente USD\$400, en comparación con los USD\$303 de Brisbane, Australia). Algunos países tienen agencias para el desarrollo territorial que compran tierras, las parcelan y construyen viviendas. Por lo general sus actividades se concentran en las grandes ciudades, pero en India, Nigeria, Ghana y Bangladesh también hay corporaciones de desarrollo territorial en las ciudades secundarias.

Las agencias de desarrollo territorial son importantes para asegurar las tierras necesarias para el uso público y para estabilizar los mercados de la tierra. Sin embargo, en muchas de ellas hay corrupción, no son transparentes, su contabilidad es deficiente y distorsionan las operaciones de los mercados de la tierra al vender propiedades a un precio inferior al del mercado, dejándoles pocas ganancias a los gobiernos. Para lograr mercados sólidos y estables de bienes raíces es necesario desarrollar, modernizar y garantizar la res-

ponsabilidad de las agencias de desarrollo territorial. Estas agencias ofrecen oportunidades para alianzas público-privadas, en las que la tierra y la infraestructura se protegen y se desarrollan para el uso público. Es posible reservar tierras para construir viviendas sociales y el gobierno puede recuperar la inversión que realiza en los servicios básicos mediante cobros e impuestos. Existen modelos exitosos de APP, con agencias de desarrollo públicas y privadas, que podrían implementarse para mejorar la administración de las tierras de las ciudades secundarias. Sin embargo, en muchos países el marco legal necesario para ello es inexistente. A medida que las ciudades secundarias se desarrollan, deben considerar el rol que las agencias de desarrollo territorial podrían desempeñar en la formalización del proceso de desarrollo territorial y en la estabilización del mercado de bienes raíces. Varias ciudades secundarias de Australia tienen agencias de desarrollo territorial que tienen grandes portafolios de tierras, que licitan al sector privado para que este desarrolle proyectos de vivienda pública y social.

Para asegurar las tierras necesarias para la construcción de viviendas para las personas de ingresos bajos, así como para la reubicación de quienes viven en zonas de alto riesgo medioambiental, es necesario que los gobiernos de las ciudades secundarias se involucren en las actividades de desarrollo territorial y de estabilización de los mercados de la tierra. La creación de autoridades de desarrollo territorial que realicen actividades legítimas de acopio de tierras es un paso importante para racionalizar la administración y el uso de la tierra, especialmente en las áreas periurbanas. Sin embargo, las agencias o autoridades de desarrollo territorial requieren inyecciones significativas de capital y un sistema de planeación local para garantizar que una proporción importante de las tierras cuyo desarrollo se autoriza se transfieran al gobierno para uso público y para la reserva de tierras de la ciudad. A menos que los gobiernos de las ciudades secundarias de las regiones y países en desarrollo comiencen a construir una reserva al capturar valor del proceso de desarrollo territorial, en el futuro tendrán muy pocas posibilidades de proporcionar tierras para vivienda, servicios y usos comunitarios. Los problemas de las ciudades metropolitanas de hoy simplemente se convertirán en los problemas de las ciudades secundarias del mañana.

### **5.2.6 REVITALIZACIÓN Y REDESARROLLO URBANOS**

Muchas ciudades grandes y algunas de las ciudades secundarias más antiguas están llevando a cabo procesos de revitalización o redesarrollo. Estos procesos son particularmente problemáticos debido a la escasez de los terrenos existentes y a los precios elevados de la tierra. Generalmente se requieren leyes e intervenciones estratégicas por parte del gobierno para adquirir o juntar lotes para que el redesarrollo sea posible. La revitalización urbana es fundamental para reducir los problemas medioambientales, especialmente a lo largo de los cursos de agua y los sistemas de drenaje. Algunos de los mejores ejemplos de revitalización urbana los proporcionan las autoridades de redesarrollo. La revitalización y el redesarrollo urbanos brindan buenas oportunidades para que los gobiernos locales capturen valor.

### **MEJORAMIENTO URBANO Y DE LOS BARRIOS MARGINALES**

Los programas de mejoramiento de los barrios marginales son uno de los temas más desafiantes para la administración de las ciudades de todos los países, incluso de los países

Las inversiones focalizadas en las ciudades secundarias pueden impulsar el crecimiento económico y a la vez fomentar la inclusión social.

© Rene Hohmann/CA Secretariat, Medellín, Comuna 13, LAC, Medellín, Colombia (2014)



desarrollados. Una de las actividades principales de la *Cities Alliance* consiste justamente en apoyar los programas de mejoramiento de los barrios marginales. Estos programas por lo general se han concentrado en las ciudades más grandes. En comparación, los programas para las ciudades secundarias por lo general son de menor escala. Esto es desafortunado pues estas ciudades tienden a crecer más rápido y necesitan mayores inversiones en líneas troncales de infraestructura para mejorar los servicios en esas áreas. En su nivel más básico, el mejoramiento urbano se propone mejorar el entorno físico de los barrios marginales y las áreas deterioradas de la ciudad.

Los programas de mejoramiento urbano por lo general incluyen actividades para mejorar o instalar infraestructura básica tal como agua y saneamiento, recolección de basuras, vías de acceso y andenes, recolección de aguas de lluvia, iluminación y teléfonos públicos. Estos programas también tienen que ver con las acciones para otorgar seguridad en la tenencia de tierras y realizar mejoras en las viviendas, así como con facilitar el acceso a los

programas de apoyo social (por ejemplo, salud y educación) y a los servicios municipales.

Hay muchos metodologías y estudios sobre el mejoramiento de las áreas urbanas y las viviendas de los barrios marginales (Cities Alliance, 1999; Anand, 2008). Por lo general, las agencias y gobiernos han evitado los proyectos que involucran reasentamientos significativos o grandes reajustes de terrenos en las comunidades pobres. Cuando esto se ha hecho, por lo general no se ha hecho bien, porque no se entiende que esas áreas tienen su propia microeconomía. El reasentamiento o la reubicación no son los aspectos problemáticos, sino mantener el funcionamiento de las empresas y la microeconomía y transformarlas para que pasen del comercio a la producción.

## VIVIENDAS A PRECIOS ACCESIBLES

El problema de las viviendas sigue siendo uno de los principales obstáculos para mejorar el bienestar de los habitantes de las ciudades. La vivienda es un bien social, pero también debería ser un derecho humano universal. La falta de financiación, tierras, materiales y conocimientos de construcción es un problema presente en muchas ciudades secundarias. La falta de seguridad en cuanto a la propiedad de la tierra hace que muchas personas pierdan su vivienda con un preaviso muy corto. Una prioridad de todos los gobiernos debería ser mejorar los mecanismos para proporcionar viviendas a los grupos más vulnerables de la sociedad y promulgar leyes de tenencia de tierras que otorguen derechos de ocupación y protección frente a las expulsiones inescrupulosas y a las mafias de arrendatarios.

La publicación *Affordable Land and Housing in Asia* (2011) de ONU-Hábitat proporciona un conjunto útil de buenas prácticas sobre la propiedad y la escrituración de la tierra y las viviendas. Las mejores prácticas son aquellas que ocurren cuando el gobierno tiene una política de tierras bien desarrollada para la liberación de las mismas, y los sectores privados, las ONG y las organizaciones comunitarias proporcionan las viviendas y la infraestructura. Desafortunadamente en Asia y África hay pocos ejemplos exitosos de suministro de viviendas que sean a la vez sostenibles y accesibles. Las ciudades secundarias de América Latina han tenido más éxito en el tema de la vivienda. Hasta tanto no se realicen mejoras significativas a los sistemas de administración territorial y a los mercados de la tierra mediante una planeación efectiva, el acceso a las viviendas seguirá siendo un desafío significativo.

### 5.2.7 EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS SOCIALES

Las ciudades son sistemas sociales complejos. El capital social y humano en las ciudades tiene un impacto significativo en asuntos tales como la calidad de vida, la seguridad, la receptividad y la eficiencia de las ciudades. Las ciudades con un alto desarrollo del capital humano por lo general tienen mejor calidad de vida y son más competitivas. Las ciudades con grandes mercados laborales suministran una amplia gama de habilidades y competencias a las empresas y los gobiernos, para que estos puedan funcionar y competir por el comercio y la inversión. La creciente especialización de las ciudades hace que estas deban concentrarse en desarrollar e incrementar el nivel de habilidades y competencias de la fuerza laboral urbana. Las ciudades deben superar varios obstáculos, que se examinan a continuación, para desarrollar sus sistemas sociales.

## EL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO

El activo más importante para el desarrollo de las ciudades es una fuerza laboral bien educada, diversa y competente que sea capaz de trabajar en un amplio rango de servicios urbanos y sistemas de producción que les suministran los bienes y servicios necesarios a las áreas urbanas y a la comunidad en general. En muchas ciudades de los países en desarrollo la base de capital humano es débil. En los pueblos y las ciudades secundarias la migración afecta la base de habilidades y competencias, lo que les dificulta aún más competir por la inversión y el desarrollo. Muchos currículos de las instituciones educativas no están alineados con las demandas y las prácticas de las empresas e instituciones modernas que compiten con otras ciudades por la inversión y el empleo. Para que las ciudades se desarrollen y crezcan de forma sostenible es necesario que construyan una fuerza laboral fuerte, diversa y competente, que responda a las demandas cambiantes de los sistemas urbanos.

Los gobiernos locales deben formar y fortalecer el capital humano en tres áreas de importancia. En primer lugar, el liderazgo debe mejorarse para obtener una mejor gobernabilidad. El liderazgo puede ser individual, como en el caso de un alcalde, o puede ser colectivo, como en el caso de un gobierno local o de alianzas con organizaciones comunitarias. Un buen ejemplo de liderazgo colectivo fue la emisión de bonos de infraestructura por parte de la Corporación Municipal de Ahmadabad, India (Mathur, 2006). Otro ejemplo es el presupuesto participativo y la reforma impositiva del Concejo de Desarrollo Metropolitano de Naga, Filipinas. Este es un ejemplo sobresaliente de liderazgo político por parte del anterior alcalde, el fallecido Jesse Robredo (Robredo, 2010). Sin un liderazgo político y comunitario fuerte es muy difícil desarrollar confianza, realizar cambios, impulsar la innovación e introducir nuevas ideas en las comunidades urbanas.

En segundo lugar, los gobiernos locales son el eslabón más débil en el sistema de servicios públicos. Los gobiernos locales han adoptado con lentitud los sistemas informáticos de administración y las nuevas tecnologías, e incluso han sido reacios a adoptarlos porque aumentan la transparencia, reducen las oportunidades para el lucro personal y muchas veces resultan en pérdidas de empleos. Los gobiernos municipales con frecuencia tienen escasas competencias en el diseño, la financiación y la implementación de políticas y programas de servicios públicos. Las empresas municipales de servicios públicos también tienen serios problemas de habilidades y competencias. Muchas iniciativas para la formación de competencias se enfocan en reformar dependencias, antes que en mejorar los sistemas relacionados con las finanzas, el suministro de servicios públicos y la provisión de vivienda e infraestructura. Los gobiernos locales requieren programas para mejorar las habilidades y competencias que sean más integrados, holísticos y orientados a la acción.

En tercer lugar, la innovación y el cambio son importantes para la modernización de los sistemas de administración urbana. Los sistemas urbanos son dinámicos y constantemente experimentan cambios impulsados por factores externos e internos. Para que las ciudades mantengan su competitividad, el entorno debe facilitar la innovación, la creatividad y los procesos de adaptación en la administración urbana, así como en la tecnología y el diseño urbano. Buena parte del pensamiento contemporáneo sobre la innovación proviene de las ideas de Richard Florida. Estas ideas deben considerarse cuidadosamente en el contexto de las ciudades de Asia Pacífico, que no tienen la misma riqueza, infraestructura y fortaleza



de los sistemas de gobierno de los países desarrollados (Florida, 2000; Florida, 2004). La importancia de la innovación en las ciudades secundarias se ha reconocido en China (Biswas y Hartley, 2013), India, Suráfrica y Brasil, pero generalmente no es un tema central para la mayoría de gobiernos nacionales.

Las redes y asociaciones comunitarias son importantes para desarrollar el conocimiento, fomentar el emprendimiento y el buen gobierno. Existen numerosos ejemplos de desarrollo de redes y asociaciones en los gobiernos locales de los países en desarrollo. La iniciativa del Concejo Metropolitano de Desarrollo de Iloilo, Filipinas, utiliza las redes y las asociaciones para planear de forma integrada el desarrollo de los proyectos de infraestructura urbana (Mangahas, 2006). El Proyecto de Desarrollo Comunitario de Jembrana (Sarosa, 2006), en Bali, es una de las mejores prácticas de un enfoque integrado al desarrollo de los servicios de salud y educación. Otro buen ejemplo es la red de más de ciento cincuenta ciudades de la región de Asia-Pacífico que trabaja en el mejoramiento urbano y cuenta con el respaldo del Programa de la Coalición Asiática para la Acción Comunitaria o la Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda. Construir redes toma tiempo: es un proceso de aprendizaje que requiere desarrollar confianza y que los individuos, las comunidades, las empresas y las instituciones públicas aprendan a cooperar y compartir información.

La ventaja de los gobiernos locales que desarrollan redes de aprendizaje e información consiste en que gracias a estas pueden apalancar recursos, facilitar la expansión del conocimiento y generar oportunidades para la colaboración y el ahorro de costos. La Iniciativa de Sostenibilidad de las Ciudades del Pacífico (PCSI, por sus siglas en inglés) es un buen ejemplo de un foro colaborativo que aprovecha el conocimiento de las ciudades de la cuenca del Pacífico para facilitar la colaboración y la difusión de las mejores prácticas entre las empresas, los gobiernos, la academia y el público (Asia Society, 2012). La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de Asia Pacífico, la sección regional de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, tiene su sede en Yakarta Indonesia. Esta organización es el eje en la administración de conocimiento sobre temas de gobierno local en esta región. CITYNET es otro ejemplo de una red con fondos limitados que ha contribuido a mejorar la difusión del conocimiento sobre la administración urbana en esta región.

Para que las ciudades sean lugares más productivos y con mejor calidad de vida, es importante mejorar la salud urbana y el bienestar comunitario. Varios estudios de caso muestran cómo pueden lograrse mejoras sustanciales en la salud ambiental y el bienestar comunitario al involucrar a las comunidades en el diseño y desarrollo de proyectos de salud y servicios sociales. Un proyecto que se desarrolló en el año 2003 para la implementación de un programa de administración de los servicios de salud en Chittagong, Bangladesh, demostró la importancia de involucrar a las comunidades para obtener su confianza al adoptar un enfoque preventivo e integrado a la administración de la salud para las poblaciones vulnerables en las ciudades (Islan, 2006:60). El Programa de Desarrollo Comunitario de Jembrana, citado anteriormente, logró reducir los costos y la ineficiencia en el suministro de los medicamentos, lo que condujo a mejoras en los servicios locales de salud. La participación de la comunidad en las auditorías sobre la cantidad y calidad de los servicios de salud, las condiciones ambientales, la infraestructura y la vivienda permite que los gobiernos locales evalúen mejor las deficiencias en la provisión y el suministro de

servicios urbanos, infraestructura y vivienda.

Finalmente, el acceso al conocimiento es esencial para mejorar la competitividad de las empresas, el desempeño de los mercados urbanos y la eficiencia de los servicios públicos y el gobierno. Las redes de telefonía celular han dejado atrás la tecnología basada en cables de cobre, lo que ha mejorado significativamente el acceso de la gente a la información, mejorando la productividad y el comercio en las ciudades. El desarrollo de las ciudades secundarias está limitado por la falta de acceso a los servicios de internet y por tasas más bajas de alfabetización y conocimientos en informática en comparación con las ciudades más grandes. Ruanda es un país que está tomando medidas importantes para enfrentar este desafío al llevar internet de banda ancha a sus principales centros urbanos (UNESCO, 2012). Los programas para ampliar la difusión del conocimiento en las ciudades, en particular a través de programas de alfabetización y educación comunitaria, son importantes para superar las brechas de conocimiento que existen entre las ciudades primarias y secundarias. Los países del África subsahariana y de las islas de la Cuenca del Pacífico requerirán una gran inversión en infraestructura dura y blanda para reducir las brechas en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y conocimiento entre los sistemas de ciudades.

## LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La urbanización ha contribuido en gran medida a reducir el porcentaje de población que vive en situación de pobreza en las ciudades de todas las regiones en desarrollo. Sin embargo, el número absoluto de personas que viven en la pobreza en las ciudades sigue creciendo y además la pobreza cada vez se urbaniza más. En muchos países, especialmente en Asia, los Coeficientes de Gini (CG) son más altos en las ciudades primarias y secundarias que en las áreas rurales, cuando se ajustan por el costo de vida (BAD, 2012). Las causas de la pobreza se conocen bien y están bien documentadas, y las soluciones requieren inversiones sustanciales en creación de empleo, una fuerza laboral más educada, un sistema de gobierno que apoye la creatividad, la innovación y el desarrollo de microempresas; y en programas de educación enfocados en reducir el analfabetismo, la discriminación y la ignorancia.

Shenzen es una de las ciudades que más rápido crece en el mundo. Es una ciudad secundaria muy grande rodeada de una región metropolitana, que ha aprendido a capitalizar las ganancias del crecimiento urbano en beneficio de sus habitantes. El informe *The State of the World's Cities Report 2012/2013: The Prosperity of Cities* (2012:46) afirma que “Durante los últimos 30 años, el PIB per cápita de Shenzen fue el primero entre las principales ciudades Chinas. Su Producto Interno Bruto (PIB) creció a un ritmo extraordinario de 27 por ciento anual. En particular, las ganancias derivadas del rápido ritmo de industrialización, urbanización y modernización de Shenzen han servido para mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. Los ingresos y las condiciones de vida han mejorado constantemente. Se han implementado con éxito nuevos sistemas de seguridad social y salud pública. El Coeficiente de Gini de la ciudad ha permanecido alrededor de 0,3, una cifra mucho menor a las de otras ciudades del país, lo que evidencia los esfuerzos de la ciudad para lograr un patrón de crecimiento equitativo”.

### 5.2.8 LOS RETOS DE ADMINISTRAR SISTEMAS MEDIOAMBIENTALES

Hace más de 50 años Kuznets (1955) identificó la tendencia de los gobiernos de los países en desarrollo a no actuar sobre el desarrollo urbano y económico que destruye y contamina el medioambiente, al creer que esos temas pueden resolverse cuando el país alcance cierto nivel de desarrollo. Los costos ambientales del desarrollo no solamente tienen un impacto significativo en los servicios ambientales, sino también en la salud pública, el bienestar, la productividad y el desempeño de la fuerza laboral, así como en el deterioro de la infraestructura y las edificaciones como resultado de las inundaciones y la lluvia ácida (ONU-Hábitat, 2011). Los desafíos más importantes para mejorar la administración de los sistemas y servicios urbanos medioambientales incluyen:

#### IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

La creciente frecuencia e intensidad de los desastres naturales hace que los gobiernos deban adoptar medidas para mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático. A las ciudades, especialmente a las ciudades secundarias, cada vez les resultará más difícil enfrentar los efectos del cambio climático. En las ciudades secundarias se requerirán acciones en dos grandes frentes: estrategias de mitigación (reducción de las causas) y de adaptación (respuestas a los efectos). Los países y las ciudades con mayores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) priorizarán las medidas de mitigación, especialmente reduciendo la demanda per cápita de energía. Los países más pobres, con menores emisiones de GEI, deberán concentrarse en las medidas de adaptación. En el marco del acuerdo que reemplazará al protocolo de Kioto sobre cambio climático, deberán implementarse mecanismos adecuados para que las economías desarrolladas compensen los costos de las medidas de mitigación y adaptación en los países en desarrollo. En el marco de la *Cities Alliance*, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial y ONU-Hábitat han conformado un grupo de trabajo sobre ciudades y cambio climático que creó un centro de conocimiento sobre ciudades y cambio climático.

#### MANEJO DE DESASTRES

Los desastres causados por tormentas e inundaciones producto del cambio climático cada vez serán más frecuentes. Sin embargo, existen otros desastres naturales que por lo general afectan más a las ciudades secundarias. Los temblores, los tsunamis, las erupciones volcánicas y las sequías que causan hambrunas pueden tener un impacto devastador en las ciudades secundarias, especialmente en las áreas montañosas y en las regiones áridas del África subsahariana. Las medidas de mitigación y adaptación son fundamentales para enfrentar y manejar los desastres en estas ciudades. Pocas ciudades secundarias en áreas de riesgo tienen planes para enfrentar estos desastres, que por lo general se manejan a través del gobierno central, con pocas consultas con los gobiernos locales. Para las ciudades secundarias en zonas con un elevado riesgo de desastres naturales, el almacenamiento y el tratamiento del agua son un tema de gran importancia. Así mismo, una adaptación esencial en infraestructura para las ciudades secundarias consiste en construir puertos y aeropuertos capaces de recibir aviones y embarcaciones militares de transporte, de forma que puedan recibir ayuda cuando las carreteras y las vías férreas se averían por los desastres.

Planta hidroeléctrica de Kremcheung en el río Dniéper, Ucrania  
© Victor Zablotskyi/  
WB (2011)



### **DESARROLLO DE CIUDADES VERDES**

Muchas ciudades están introduciendo políticas de desarrollo sostenible que se enfocan en el uso de energías y producción más limpias, ecología industrial, reciclaje, mayor densidad en las ciudades y arborización planificada. Este es un desafío significativo para las ciudades secundarias de los países en desarrollo que no tienen los fondos o la capacidad para impulsar el desarrollo de ciudades verdes. Para que las ciudades sean más sostenibles, deben volverse más verdes en el diseño urbano y en el manejo de recursos como la energía o el agua, y otros recursos no renovables. Los gobiernos urbanos deberían comprometerse con estos cambios en sus políticas y prácticas y proporcionar incentivos al sector privado para que se aleje de las formas menos sostenibles de desarrollo urbano. Siemens elabora un índice ciudades verdes (EIU, 2011), una guía valiosa que contiene ejemplos de casos exitosos y buenas prácticas.

### **LA REHABILITACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS URBANOS**

Muchas ciudades secundarias se han dado cuenta de la importancia de limpiar los ecosistemas urbanos para lograr una mejor calidad de vida. Los estudios sobre los mejores proyectos de administración y mejoramiento ambiental, como el de la península de Liaodun, en el noreste de China, para revitalizar las áreas industriales, y el de Curitiba, Brasil, demuestran el valor de las obras de restauración medioambiental que conducen a una reducción significativa de la polución y a un incremento en la calidad del agua y la salud pública. En el proyecto para mejorar el río Prasae, en la ciudad secundaria de Muan Klaeng, Tailandia, además de un fuerte liderazgo político, fue fundamental tomar las decisiones de forma integrada, compartiendo información entre las agencias e involucrando a las comunidades (Chamniern, 2006).

## **INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS PARA LAS COMUNIDADES POBRES**

Muchas ciudades secundarias se han dado cuenta de la importancia de limpiar los ecosistemas urbanos para lograr una mejor calidad de vida. Los estudios sobre los mejores proyectos de administración y mejoramiento ambiental, como el de la península de Liaodon, en el noreste de China, para revitalizar las áreas industriales, y el de Curitiba, Brasil, demuestran el valor de las obras de restauración medioambiental que conducen a una reducción significativa de la polución y a un incremento en la calidad del agua y la salud pública. En el proyecto para mejorar el río Prasae, en la ciudad secundaria de Muan Klaeng, Tailandia, además de un fuerte liderazgo político, fue fundamental tomar las decisiones de forma integrada, compartiendo información entre las agencias e involucrando a las comunidades (Chamniern, 2006).

Los habitantes de las ciudades más vulnerables a los impactos ambientales negativos, a los desastres naturales y al cambio climático son claramente los pobres que viven en comunidades sin acceso al agua potable, alcantarillado y manejo de residuos. Muchas de estas comunidades se ubican en la periferia urbana, con frecuencia en áreas con riesgos de inundación o deslizamiento. Los gobiernos, así como sus socios donantes, deberían enfocarse en las áreas que sufren los mayores impactos ambientales para proporcionarles infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, esto no es lo que generalmente ocurre. Aunque las ciudades de todas las regiones en desarrollo cuentan con múltiples proyectos enfocados en el cambio climático y las emisiones de carbono (en su mayoría financiados por donantes, que enfatizan la vulnerabilidad de los más pobres), casi ninguno se centra en las soluciones más simples a esta vulnerabilidad, que es proporcionarles a estas comunidades la infraestructura y los servicios básicos esenciales. Para la *Cities Alliance* esta es una prioridad en sus programas para crear ciudades sin barrios marginales.

## 6

## RESPUESTAS POLÍTICAS AL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

---

Los capítulos anteriores se enfocaron en los factores que influyen en el desarrollo de las ciudades secundarias desde una perspectiva global. Sin embargo, las políticas nacionales de urbanización y las políticas regionales de desarrollo tienen un gran impacto en el desarrollo de las ciudades de un país, por lo que este capítulo examina brevemente los factores que influyen en el desarrollo de las ciudades secundarias desde los niveles nacionales y subnacionales. Se discuten los factores sociodemográficos, de desarrollo urbano, medioambientales y sociales que influyen en el desarrollo de las ciudades y las respuestas políticas que se les han dado.

Los gobiernos han implementado muchas políticas e iniciativas para apoyar el desarrollo físico, gubernamental y fiscal de las ciudades secundarias. La mayoría de países apoyan la descentralización, al reconocer que para gobernar grandes áreas geográficas y ciudades muy distantes unas de otras se requiere una transferencia especial de poderes y responsabilidades. A continuación se describen brevemente algunos de los enfoques que han utilizado los gobiernos para apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias.

### 6.1 POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

La estructura política y gubernamental de los países tiene un impacto significativo en el desarrollo de las ciudades secundarias. La mayoría de países tienen al menos tres niveles de gobierno administrativo, cuyos poderes o responsabilidades por lo general se especifican en la constitución y/o las leyes de gobierno local. En la mayoría de países los gobiernos locales se encargan de los servicios públicos básicos; sin embargo, algunas responsabilidades de los gobiernos centrales y regionales se les transfieren a los gobiernos locales cuando resulta adecuado. Otras responsabilidades, como el suministro de agua y electricidad, se realizan a través de empresas públicas o privadas.

Existen muchas razones para que los países decidan descentralizar el gobierno y dispersar el desarrollo urbano. Históricamente, los países grandes han considerado adecuado situar a nivel local las decisiones relacionadas con el desarrollo y los asentamientos distantes del gobierno nacional, dado que controlar y administrar el desarrollo es una tarea que se realiza con más facilidad a nivel local. Gran parte del patrón de los asentamientos urbanos en las regiones de los países en desarrollo es producto del propósito de las potencias coloniales de dividir para gobernar con más facilidad; sin embargo, otros factores, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, hicieron que los gobiernos introdujeran políticas para intervenir espacialmente y dispersar las poblaciones de las regiones y ciudades sobrepo-

bladas a ciudades secundarias y regiones subnacionales. Las políticas más significativas en este sentido fueron el desarrollo de nuevos asentamientos urbanos después de la Segunda Guerra Mundial y las políticas de transmigración en Indonesia y Brasil.

Los gobiernos centrales tienen una gran influencia en las políticas e iniciativas de descentralización, particularmente en la asignación de recursos para el desarrollo económico y urbano. En algunos países estas responsabilidades se les han delegado en buena medida a los gobiernos regionales, pero para los grandes proyectos de infraestructura necesarios para el desarrollo económico o de nuevos asentamientos, la fuente principal de financiación es por lo general el gobierno central. Pocos gobiernos regionales y locales tienen la capacidad financiera para apoyar este tipo de iniciativas de desarrollo. Algunas ciudades tienen corporaciones de desarrollo local, que desempeñan un papel fundamental en las actividades de desarrollo territorial e infraestructura. Las autoridades de desarrollo territorial (ADT) con frecuencia tienen un amplio portafolio de propiedades que utilizan para manipular la oferta de tierras, estabilizar los mercados de bienes raíces y proporcionar tierras para la construcción de vivienda para las personas de ingresos bajos. Las ADL existen en la mayoría de capitales nacionales y grandes regiones metropolitanas, pero también son comunes en las ciudades secundarias grandes, por ejemplo, en países como Bangladesh e India.

## 6.2 POLÍTICAS DE PLANEACIÓN ESPACIAL

Los gobiernos han implementado un amplio rango de políticas de planeación espacial para apoyar a las ciudades secundarias. Estas políticas han sido influenciadas por agendas económicas, sociales y políticas. Dentro de las políticas más importantes de planeación física para impulsar el desarrollo de las nuevas ciudades secundarias o de las que están en crecimiento, se encuentran las siguientes:

### 6.2.1 NUEVOS PUEBLOS

El desarrollo de nuevos pueblos a comienzos de la década de 1950 alrededor de Londres y París hizo parte de una política cuyo propósito era reducir la población de las grandes ciudades y contener su desarrollo físico al establecer cinturones verdes a su alrededor. La construcción de nuevos pueblos no es una idea nueva, pues ha existido desde los tiempos del Imperio Romano. La diferencia en el caso de Londres fue la escala de ese desarrollo. La Ley de Nuevos Pueblos de 1946 introdujo una nueva dimensión y escala sin precedentes al desarrollo de nuevos pueblos y ciudades secundarias satélite alrededor de Londres. Muchos países han seguido este modelo. El concepto de nuevos pueblos, que lleva al desarrollo de un cinturón de ciudades secundarias alrededor de una ciudad, tuvo su origen en políticas sociales, antes que económicas. Se consideraba que en las ciudades estaban sobrepobladas y se pensó que el desarrollo de nuevos pueblos era una forma de dispersar a la población y reducir la densidad urbana.

A mediados de la década de 1970, muchos países de Asia y África comenzaron a desarrollar nuevas ciudades. Estos programas se crearon impulsados por una serie de políticas de desarrollo sociales y económicas. En el caso de África, muchas capitales nuevas (Abuya, Yamusukro y Dodoma) se construyeron como símbolos de la nueva era poscolonial, la espe-

Yanbu al Bahr, Mar Rojo, Arabia Saudita  
 © Ciencias de La Tierra y Análisis de Imagen, Nasa, Centro Espacial Johnson (2007)



ranza y la unidad política. La mayoría de estas ciudades se desarrollaron lejos de las antiguas capitales coloniales sobrepobladas (Gantsho, 2008). Aunque muchos de estos nuevos pueblos son ciudades capitales (por ejemplo, Islamabad, Lilongüe, Abuya, y Brasilia), todas son ciudades secundarias. Australia, Gran Bretaña, Canadá, Brasil, China, Japón e India han implementado, en distintos momentos de su historia, políticas y programas para descongestionar las ciudades, así como programas de descentralización para fomentar el desarrollo o la expansión de nuevos pueblos como parte de planes de desarrollo físico nacional para apoyar el crecimiento de polos de ciudades secundarias y pueblos satélite.

### 6.2.2 PUEBLOS SATÉLITE

La mayoría ciudades de las grandes regiones de metropolitanas de Asia, Europa, América Latina, Medio Oriente y algunos países de África han adoptado la política de construir nuevos pueblos satélite como parte de una estrategia para descentralizar el empleo y el desarrollo industrial. En la sección 4.2.2 del capítulo 4 se describieron las formas espaciales de este tipo de pueblos satélite. Sin embargo, a diferencia del desarrollo de los primeros pueblos nuevos, la generación actual de pueblos satélite es más una respuesta a factores económicos y medioambientales que a factores sociales, aunque estos últimos siguen siendo importantes. Los efectos de la congestión vehicular, el aumento en los precios de la tierra y la falta de capacidad para mejorar la prestación de servicios públicos en la ciudad están llevando a la desindustrialización: un proceso en el que las empresas salen de las grandes ciudades y se reubican en áreas industriales situadas en los nuevos pueblos satélite de la periferia urbana. El desarrollo también se expande a lo largo de los principales corredores de transporte que conectan a los grandes pueblos y ciudades secundarias regionales en estados o países vecinos, y a través de fronteras internacionales. La expansión de las grandes ciudades primarias a lo largo de los corredores de transporte con frecuencia induce el desarrollo de ciudades secundarias a lo largo de esa ruta. En algunos casos, los gobiernos locales están capitalizando esta demanda, al conceder aprobaciones para el desarrollo de nuevos pueblos planificados a cambio de que los desarrolladores construyan carreteras de mayor capacidad y extiendan la infraestructura de transporte hasta las nuevas áreas urbanas.

Hong Kong, en China, Delhi, en India y Singapur, incluyendo a Johor Bahru y Batam/Bintan, son los mejores ejemplos del desarrollo de nuevas aglomeraciones de ciudades en Asia que han producido ciudades con estructura policéntrica. Malasia ha desarrollado Cyber-Java, un nuevo pueblo al sur de Kuala Lumpur que se concentra en las industrias informáticas; Clark, en Filipinas, se ha convertido en un gran centro de ensamblaje y logística de equipos electrónicos, al aprovechar la calidad del aire y la cercanía de las instalaciones portuarias de la bahía Subic; y Bekasi, al sureste de Yakarta, es un nuevo pueblo que se enfoca en el desarrollo de la industria pesada manufacturera.

En Medio Oriente, Suramérica y Asia –especialmente China e India- se han desarro-



llado muchos pueblos nuevos como entidades separadas alrededor de grandes complejos industriales. Uno de los problemas de estos pueblos es que se han desarrollado alrededor de una sola gran industria integrada, como la automotriz o la acerera. La base económica de estas economías no proporciona oportunidades para crear una mayor diversidad de fuentes de empleo o de agregar valor a lo largo de las cadenas de suministro. Como resultado de ello, estos pueblos son vulnerables a las oscilaciones de los ciclos económicos, como ocurrió con la Crisis Financiera Asiática de 1997 y la Crisis Financiera Global. Los nuevos pueblos que se dedican principalmente a las exportaciones son particularmente vulnerables a estos ciclos.



Centro de Bekasi, nuevo pueblo satélite en la región metropolitana de Yakarta  
© Brian Roberts (2006)

### 6.2.3 ZONAS INDUSTRIALES Y PARQUES EMPRESARIALES

El desarrollo de zonas económicas especiales de exportación (ZEEE) y zonas industriales ha sido un factor de gran importancia para atraer inversionistas a muchas ciudades de Asia y América Latina, especialmente en países como Brasil, China, India, México, Marruecos, Arabia Saudita, Tailandia y, más recientemente, Bangladesh, Indonesia, Filipinas y Vietnam. La ventaja de las ZEEE y las zonas industriales consiste en que por lo general tienen un buen suministro de servicios e incluyen un amplio rango de empresas del sector manufacturero, lo que permite la aglomeración de industrias. Los generosos incentivos impositivos asociados al desarrollo de las ZEEE son de particular interés para la Inversión Extranjera Directa (IED). Las ZEEE han sido menos exitosas en las ciudades secundarias que en los grandes centros metropolitanos. Las distancias a los mercados, a los proveedores y a los centros de transporte, así como las falencias del gobierno en la provisión de servicios adecuados, la falta de viviendas y de instalaciones comerciales cerca a estos desarrollos pueden afectar significativamente su viabilidad y su atractivo para los inversionistas y las empresas. Muchas ZEEE y zonas industriales ubicadas en las ciudades secundarias de Asia y América Latina han atraído pocos inversionistas y, en consecuencia, los gobiernos y los empresarios no han logrado recuperar las inversiones que realizan en ellas.

Las ZEEE, las zonas industriales y los parques empresariales han sido objeto de diversas críticas. Muchos no se han planeado bien, se han construido de afán y carecen de infraestructura y servicios de soporte importantes. En algunos casos, los desarrolladores no han cumplido las normas de construcción, los requisitos medioambientales o los estándares de salud y seguridad laborales. La congestión vehicular, la contaminación y la escasez de viviendas a precios razonables han contribuido a los numerosos problemas asociados con el desarrollo industrial. Estos problemas se han documentado extensamente (Dennis, 1987; Ramos, 1993) y deben considerarse con cuidado a la hora de diseñar y desarrollar las ZEEE y los parques industriales en las ciudades secundarias. También existen diferencias significativas en el desempeño de las zonas empresariales entre las economías socialistas y las economías más abiertas (Chen, 1994). A pesar de estos problemas, las zonas económicas especiales (ZEE) han demostrado ser un modelo exitoso basado en la oferta para fomentar el desarrollo económico de muchas ciudades en los países en desarrollo.

### 6.2.4 POLOS DE CRECIMIENTO

Los polos de crecimiento (Perroux, 1955) pertenecen a un tipo especial de políticas de desarrollo económico espacial que enfatizan los incentivos espaciales para dirigir el desarrollo a ciertas regiones de un país. Se trata de instrumentos que los gobiernos utilizan para estimular el desarrollo en las regiones más pobres. Estas medidas con frecuencia tienen motivaciones políticas o se implementan con el propósito de aprovechar los efectos de contagio que resultan de la ubicación adyacente a rutas comerciales o regiones y países prósperos. Muchos países han utilizado los de polos de crecimiento para desarrollar sus industrias acereras, químicas, alimentarias y textiles (Hanson 1996).

Entre las estrategias más comunes para promover los polos regionales de crecimiento (Flynn, 1995) se encuentran las siguientes:

- Desarrollar zonas industriales y empresariales
- Atraer empresas de otras regiones y países
- Apoyar las nuevas empresas de tecnología
- Revitalizar las empresas ya existentes
- Respaldar la sustitución de importaciones
- Apoyar las nuevas empresas
- Desarrollar la autosuficiencia

Muchos países siguen utilizando los polos de crecimiento como parte de una política para atraer inversionistas extranjeros. La política nacional de desarrollo de Indonesia del año 2005 hace énfasis en los polos de crecimiento. Brasil ha hecho lo mismo con el desarrollo de los recursos naturales en Belo Horizonte e India con el de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en Bangalore e Hyderabad. Yambú (Arabia Saudita), Hambantota (Sri Lanka) y Gladstone (Australia) son otros ejemplos de polos de crecimiento en ciudades secundarias diseñados para inducir el desarrollo poblacional y económico. Uno de los polos de crecimiento más importantes del mundo es el triángulo Singapur, Johor Bahru y Batam/Bintam (Heng, 2006). Este polo es el producto de una colaboración entre tres países (Indonesia, Malasia y Singapur) para crear un gran centro económico de actividades y comercio. El desarrollo de la mayoría de polos de crecimiento se basa en la premisa de la oferta económica según la cual al construir infraestructura se atrae inversión, si se añaden una variedad de incentivos impositivos y de otro tipo. Se puede requerir inversión pública sustancial para cubrir los riesgos iniciales asociados al desarrollo de los polos de crecimiento.

Existe un interés renovado en el desarrollo de polos de crecimiento para apoyar el desarrollo económico regional y local. Brasil, China, India y Vietnam tienen políticas fuertes de polos de crecimiento para apoyar las inversiones estratégicas en las regiones donde es posible aprovechar los costos bajos de la mano de obra y de otros suministros para la producción. En las regiones costeras de estos países y de otras economías desarrolladas de ingresos medios, los salarios están aumentando considerablemente, lo que ha hecho que las empresas se reubiquen en el interior, cerca de nuevas ciudades establecidas como polos de crecimiento. Bach Nin Phuch y Hai Duong son ejemplos de polos de crecimiento que se han desarrollado como polos satélite de crecimiento alrededor de Hanói, la capital de Vietnam.



## 6.2.5 LOS POLOS DE TECNOLOGÍA

El concepto de “polo de tecnología” es japonés (Castells y Hall, 1994). Los polos de tecnología por lo general incluyen una concentración planeada de actividades empresariales de alta tecnología (TIC, ingeniería y biotecnología) en ubicaciones seleccionadas, que sirven de catalizadores para apoyar el crecimiento y desarrollo de industrias de alta tecnología y fomentar la investigación y el desarrollo (I+D) en temas de manufactura. Los polos de tecnología tienen relaciones estrechas con universidades e instituciones de investigación y en muchos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con frecuencia impulsan el desarrollo de parques de ciencia y tecnología e incubadoras de empresas. Los polos de tecnología se han convertido en una herramienta de planeación para estimular el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en las ciudades secundarias. El Parque Científico de Cambridge, en Gran Bretaña, El Parque del Cerebro en Rotterdam, Holanda, y el Instituto de Investigación Triángulo en Carolina del Norte, Estados Unidos, son ejemplos de polos de tecnología exitosos.

En los países en desarrollo también se han creado polos de tecnología (con frecuencia como parte de una política de desarrollo de polos de crecimiento). Algunos países que lo han hecho son Brasil, China, India, Corea del Sur, México, Taipéi y varios países de la cuenca del Pacífico (Castells y Hall, 1994; Wang et al., 1998; Biwas, 2004). Malasia ha intentado desarrollar un supercorredor económico en el campo de la multimedia al sur de Kuala Lumpur, basado en la idea de los polos de tecnología (Ramamany et al., 2004). La idea ha atraído incluso el interés de Ruanda, con su política de llevar internet de banda ancha a los pueblos secundarios. La idea de los polos de tecnología apunta a desarrollar manufactura con tecnología de punta porque se sabe que genera mayor valor agregado y más oportunidades de empleo. Comparativamente, se han realizado menores esfuerzos por desarrollar polos de tecnología en el área de las industrias de servicios. Estos pueden generar un valor agregado elevado y convertirse en multiplicadores de empleo en las economías locales. Bangalore y Casablanca son ciudades secundarias líderes en tecnología avanzada y centros de procesamiento de servicios. El crecimiento de los polos de tecno-

Hambantota, Sri Lanka, ciudad secundaria que se planea y desarrolla como polo de crecimiento.  
© Hemantha, Jayasundera (2014)



Revitalización urbana  
en Ciudad de Piedra,  
Zanzíbar  
© Peter Herrle (2006)

logía será importante para el desarrollo de las ciudades secundarias en muchos países en desarrollo a medida que pasan de la manufactura a economías más avanzadas basadas en servicios.

### 6.2.6 REVITALIZACIÓN URBANA

Los proyectos de revitalización urbana se han usado en muchos países para rejuvenecer y estimular el redesarrollo y la inversión en infraestructura y proyectos de bienes raíces en las ciudades secundarias. La Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru (GOI, 2006) se propuso mejorar los servicios básicos de infraestructura en 63 ciudades de India. Muchas de ellas eran ciudades secundarias. En China, ciudades secundarias como Nanjing y Shenyang han emprendido proyectos de revitalización urbana muy exitosos. En América del Sur, África y el Medio Oriente, los gobiernos han invertido en programas para rejuvenecer los centros de las ciudades secundarias. Muchos de estos programas se implementaron con el propósito de apoyar el desarrollo del turismo local e internacional. La revitalización urbana puede tener un impacto significativo en el desarrollo de las ciudades secundarias, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Luang Prabang (Mabbitt, 2006) en Laos y en Ciudad de Piedra, Zanzíbar, Tanzania. Estos son buenos ejemplos de proyectos de revitalización de ciudades secundarias que han estimulado el desarrollo de las economías locales y creado nuevas oportunidades de empleo.

### 6.3 NUEVAS IDEAS DE URBANISMO PARA IMPULSAR EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Están surgiendo nuevas ideas que pueden impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias al hacerlas más atractivas y mejorar su calidad de vida para las personas y las empresas. El “nuevo urbanismo” es un movimiento de diseño urbano que promueve barrios más orientados hacia los peatones, con un balance entre viviendas y empleo local. Este movimiento surgió en Estados Unidos a comienzos de la década de 1980 con las ideas de Richard Florida (Florida, 2000), pero se ha evolucionado gracias al desarrollo de los bienes raíces, la planeación urbana y las estrategias municipales de uso del suelo para producir asentamientos urbanos más creativos. Las ideas del nuevo urbanismo se están aplicando en Brasil, China e India para desarrollar centros urbanos creativos, en muchos casos asociados a pueblos y ciudades secundarias satélite desarrollados alrededor de grandes ciudades metropolitanas. Sin embargo, países en desarrollo como Ruanda y Egipto también se han interesado en la idea de desarrollar ciudades secundarias más creativas (Maksoud, 2003; Wu, 2007).

El concepto de ciudades “en red” está relacionado con la idea de impulsar a las empresas y gobiernos locales de dos o más ciudades a interactuar por medio del comercio y la formación de redes de información y conocimiento, para así fomentar las economías de escala y apalancar sus recursos para obtener ventajas competitivas. Las ciudades chinas, incluyendo las ciudades secundarias, han estado trabajando con *Tourism Australia*, la agencia de turismo del gobierno de Australia, para desarrollar estrategias colaborativas de mercadeo y negocios para comercializar destinos múltiples y reducir los costos de transacción de los productos turísticos para los visitantes internacionales (Rigg, 2012). En Asia y América Latina se están desarrollando otras iniciativas con el respaldo de bancos y agencias de asistencia y desarrollo. El propósito es desarrollar corredores urbanos de comercio que generen oportunidades para las ciudades secundarias y los pueblos que se encuentran en esas rutas. De esta forma se crean industrias de valor agregado para alimentar las cadenas de suministro entre las ciudades principales de la ruta (Sisovanna, 2012). Hoy en día el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo exploran estos conceptos para apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias a lo largo de los corredores comerciales en Asia y América Latina.

Muchas ciudades secundarias reconocen el valor de las zonas industriales para fomentar la aglomeración y crear nuevas oportunidades económicas y de empleo. Las aglomeraciones industriales les permiten a las ciudades crear ventajas competitivas a través de la confluencia de habilidades, tecnología, infraestructura estratégica y recursos. Durante los últimos años se ha desarrollado una gran cantidad de conocimiento sobre la ventaja competitiva de las ciudades que fomentan el desarrollo de aglomeraciones industriales (Porter, 2000; Enright y Ffowcs-Williams, 2001; JICA, 2004; Choe et al., 2011) y sobre su creciente importancia en las economías en desarrollo. Uganda es un país que ha adoptado esta idea sobre las aglomeraciones industriales (UNIDO, 2008:8). Brasil, China e India tienen políticas robustas para apoyar las aglomeraciones industriales como forma de impulsar la competitividad económica de las ciudades.

## 7

## ENFOQUES REGIONALES AL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Las diferencias entre el desarrollo económico y social de las ciudades primarias y secundarias se están ampliando. En muchos países esto produce consecuencias indeseables en la calidad de vida, el acceso a los servicios urbanos básicos y la desigualdad en los ingresos. A menos que los gobiernos nacionales estén dispuestos a actuar para reducir estos desbalances, en muchos países las perspectivas para el desarrollo de las ciudades secundarias no parecen prometedoras. La mayoría de los gobiernos nacionales conocen los problemas que generan los desbalances en el sistema nacional de ciudades y tratan de adoptar políticas e intervenir para resolverlos. Sin embargo, la lentitud en las reformas gubernamentales está obstaculizando las posibilidades de muchas ciudades secundarias para crear entornos que amplíen su competitividad y atraigan inversión. Otros países, como Angola, Kenia y Nigeria, son conscientes de los desequilibrios regionales, pero los han utilizado para beneficiar políticamente a sus líderes.

La discusión que se presenta a continuación describe las formas en que distintas regiones y países han abordado las políticas y programas de urbanización y desarrollo de las ciudades secundarias. Varios de los indicadores sobre el desarrollo de las ciudades secundarias de los países que se discuten a continuación se presentan con más detalle en el Anexo 4.

### 7.1 ÁFRICA

África abarca un área de más de 30,2 millones de kilómetros cuadrados. Tiene 60 países y un total de 1.030 millones de habitantes. El continente se sitúa únicamente detrás de Asia en términos de su tasa de urbanización (1 por ciento anual frente al 1,4 por ciento de Asia). El 39,5 por ciento de sus habitantes reside en áreas urbanas. A diferencia de otras regiones en desarrollo, se estima que en África la tasa de urbanización permanecerá constante durante las próximas décadas. Todos los países del continente, salvo dos, fueron colonizados por las potencias europeas y la mayoría obtuvieron su independencia durante las décadas de 1960 y 1970. Casi todos los países africanos tienen una jerarquía urbana bien definida, en muchos casos con una gran ciudad capital/principal dominante. La mayoría de las ciudades secundarias de África tienen poblaciones menores a la quinta parte de la ciudad más grande de su país. La mayoría de estas ciudades son pobres, con ingresos muy inferiores a los de la ciudad capital. Las ciudades portuarias por lo general están más desarrolladas y son más prósperas que las ciudades del interior. El nivel de industrialización es bajo en casi todos los países y la economía de muchos de ellos depende en gran medida de la ayuda internacional y las remesas. Muchas leyes y políticas relacionadas con los gobiernos centrales y locales se basan en los sistemas legales coloniales de Inglaterra, Francia o Portugal.

### 7.1.1 ANGOLA

La República de Angola, situada en el suroccidente de África, fue colonia de Portugal. El país obtuvo su independencia en 1975. El sistema actual de gobierno tiene cuatro niveles: nacional, regional, municipal y comunal. En el año 2010, la población del país se estimaba en 19,6 millones de habitantes y se calculaba que el 59 por ciento vivía en áreas urbanas. Angola tiene 10 grandes centros urbanos, de los cuales 9 son ciudades secundarias. La ciudad más grande es Luanda (la capital), con una población de 5,1 millones (2011), mientras que ninguno de los otros nueve asentamientos sobrepasa los 500.000 habitantes. El Producto Interno Bruto (PIB) del país es de 100.900 millones de dólares y el PIB per cápita 5.930 dólares (2011). La economía se ha desarrollado en gran parte gracias al petróleo y los minerales.

El dominio colonial privilegió un sistema de gobierno centralizado. El concepto portugués de autarquías elegidas a nivel local permitía que los gobiernos regionales establecieran autoridades administrativas locales. Este concepto se consagró incluso en la constitución nacional cuando Angola obtuvo su independencia. Sin embargo, el gobierno central persistió bajo el trasfondo de una guerra civil de 27 años. Cuando la guerra terminó en 2002, se promulgó una nueva constitución, que les transfirió a los municipios diversas funciones de la autoridad central. La mayor parte del desarrollo realizado desde el 2002 se ha enfocado en la reconstrucción de la infraestructura regional destruida durante el conflicto. Sin embargo, las inversiones también se

Reconstrucción de Huambo, ciudad secundaria de Angola, en 2003 (primera foto) y 2014 (segunda foto).  
© Taller sobre desarrollo, Angola (2014)



han concentrado alrededor de Luanda, en los “nuevos pueblos” de Angola. Como resultado de la guerra civil se realizaron importantes reformas a la administración urbana de los gobiernos locales en Angola. Aunque después de la guerra civil el gobierno militar central se comprometió a realizar reformas tendientes a la descentralización, estas han tardado décadas en implementarse. Después de la guerra, la reconstrucción de la infraestructura nacional fue la prioridad, más que el desarrollo de las ciudades secundarias. Recientemente, el gobierno ha introducido nuevas reformas que hacen énfasis en la descentralización, al empoderar a las municipalidades mediante responsabilidades en la toma de decisiones locales y en el manejo de los servicios públicos. Hoy en día, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoya el fortalecimiento de las 15 administraciones municipales más grandes, para que tengan un mayor control sobre la toma de decisiones y los procesos de distribución de recursos, así como una participación directa en el suministro de los servicios públicos y en el desarrollo local para la reducción de la pobreza. Sin embargo, la gobernabilidad, las finanzas y la capacidad administrativa de las ciudades siguen siendo débiles y se siguen necesitando reformas para reducir el desbalance fiscal entre el gobierno central y los gobiernos locales. Se les debe proporcionar una mayor autonomía financiera a las ciudades secundarias para garantizar que se vuelvan más competitivas, responsables e independientes financieramente.

### 7.1.2 ETIOPÍA

La República Democrática Federal de Etiopía es un país sin acceso al mar situado en el noroeste de África. Es uno de los dos países africanos que no fueron colonizados, aunque Italia lo ocupó entre 1936 y 1940. Etiopía es una república federal con cuatro niveles de gobierno: federal, regional *woreda* (ciudad/municipio), *kebele* (barrio). El país está compuesto por nueve regiones administrativas semiautónomas que tienen poder para recaudar ingresos y gastarlos. El PIB es de 31.700 millones de dólares (2011) y el PIB per cápita 365 dólares. En el año 2010 el país tenía 84,7 millones de habitantes, de los cuales el 17 por ciento vivía en las áreas urbanas. Etiopía tiene 16 centros urbanos que se consideran ciudades. Todos ellos, salvo Addis Ababa, tienen menos de 500.000 habitantes; Addis Ababa tiene 3,4 millones de habitantes y es la ciudad principal. La segunda ciudad más grande es Diré Dawa, que tiene 340.000 habitantes. Las nueve capitales regionales, ubicadas en las principales rutas de transporte del país, son las principales ciudades secundarias de la región.

Hasta hace poco las políticas de primacía obstaculizaban el desarrollo de las ciudades secundarias en Etiopía. Hasta antes de 1991 Addis Ababa se desarrollaba como la ciudad principal dominante. En ella residía el 23 por ciento de la población urbana del país y producía el 35 por ciento del PIB. Desde 1991, el nuevo gobierno implementó una serie de políticas tendientes a impulsar la descentralización, con el propósito de quitarle presión a la urbanización de la capital y desarrollar las regiones del país. Cada región elaboró su propia constitución y a los municipios se les delegaron responsabilidades administrativas. El gobierno central siguió apoyando el desarrollo de las ciudades por medio de manuales para orientar la planeación urbana y local. Los más importantes son el Manual de Desarrollo Urbano y el Manual de Buen Gobierno Urbano.

El largo tiempo que se ha gastado en promover las políticas de primacía ha creado muchos desafíos para el desarrollo de las ciudades secundarias en Etiopía. Las políticas



## DIRÉ DAWA: ETHIOPIA

Diré Dawa es una ciudad sin acceso al mar y es el centro administrativo de Shinile, región del este de Etiopía. En el año 2007 se estimaba que su población era de 341.834 habitantes, la segunda más grande del país. La ciudad alberga diversos grupos étnicos, lo que le da un ambiente cosmopolita. Es un centro de distribución para las mercancías y productos agrícolas que se transportan desde el puerto de Djibouti (el único puerto marítimo al que Etiopía tiene acceso). En Diré Dawa la inversión privada se incrementó a partir de 1991; sin embargo, para que la inversión continúe se requieren y se esperan mejoras en los servicios municipales por parte de la Administración Municipal de la ciudad.

El sistema urbano de Etiopía tiene muchos problemas, algunos de los cuales son el resultado de las políticas de desarrollo equivocadas del pasado. Uno de los problemas del sistema urbano del país es el tema de la primacía. Se ha argumentado que la primacía va en contra de un sistema urbano balanceado y de la posibilidad de llevar el desarrollo a áreas más amplias en beneficio de la igualdad y la reducción de la pobreza. Al utilizar una cantidad desproporcionada de recursos materiales y humanos de muchas partes del país, la primacía de Addis Ababa implica privaciones para el resto del sistema urbano. Por otra parte, también hay argumentos que defienden un patrón concentrado de la urbanización, que encaja más con el contexto de Etiopía. Este es un tema sobre el que deben realizarse más investigaciones.

Al igual que la mayoría de ciudades secundarias, Diré Dawa enfrenta enormes desafíos en cuanto a su desarrollo, entre los que se encuentra la falta de acceso a puertos en un país sin acceso al mar. Otros temas fundamentales son un gobierno administrativo débil, fallas en las políticas de descentralización a pesar de tener un estatus administrativo especial, conectividad y comunicaciones deficientes, falta de infraestructura, así como un creciente problema de empleo informal. Entre limitaciones que tiene Diré Dawa para atraer inversión están las siguientes: (i) Un entorno facilitador débil con poca infraestructura para el desarrollo industrial. (ii) Falta de unificación en los trámites para constituir empresas. (iii) Falta de cultura empresarial. (iv) Capacidad limitada del gobierno local para apoyar las iniciativas de desarrollo económico. (v) Falta de capacidad y mercadeo para las oportunidades de inversión.

Entre las estrategias más importantes que deben implementarse para desarrollar la ciudad están: mejorar la gobernabilidad urbana y los mecanismos de participación; mejorar el recaudo y la administración de las finanzas públicas; mejorar el acceso a las instalaciones portuarias una vez se resuelvan los problemas de Somalia; elaborar mejores planes de inversión; y desarrollar infraestructura estratégica, especialmente en los servicios municipales, los servicios de transporte, la administración de la cadena de suministro rural, la logística, la salud y la educación.



Vendedor ambulante en una vía empedrada de Hawassa, Etiopía. © Rene Hohmann, Secretariado de la Cities Alliance (2014).

de primacía solo han tenido éxito allí donde se han podido aprovechar los puntos de intercambio y transporte de los bienes agrícolas-rurales. Los cambios producidos por la descentralización a partir de 1991 han proporcionado mayores oportunidades para el desarrollo de las áreas lejanas a Addis Ababa, aunque los problemas de financiación municipal siguen frenando el progreso en la construcción de infraestructura y en el desarrollo institucional y del capital humano. La industria manufacturera y el turismo han progresado en algunas ciudades secundarias, aunque el desarrollo de la mayoría sigue atado a las oportunidades de mercado y los servicios. A diferencia de otras ciudades secundarias, Diré Dawa tiene un estatus administrativo especial que le ha proporcionado algunas ventajas, pero que ha tenido como consecuencia un incremento en las desigualdades entre las regiones administrativas.

El desarrollo de las ciudades secundarias en Etiopía se ha visto restringido en gran medida por las hambrunas y los desórdenes civiles en los países circundantes. Como consecuencia de esta situación, más del noventa por ciento del comercio transfronterizo se realiza sin pago de aranceles. Por ello, las ciudades secundarias de Etiopía no han logrado beneficiarse de un comercio seguro a lo largo de los corredores de transporte que llevan al puerto de Djibouti sobre el Mar Rojo, que conecta con el Océano Índico. La mayoría de la urbanización se ha realizado sobre los corredores de transporte o en regiones donde las hambrunas han empujado a la población del campo a los centros urbanos. La falta de una buena red de transporte en el país seguirá limitando el desarrollo regional y urbano. Hasta tanto no haya paz y estabilidad en los países circundantes y se mejoren los sistemas de transporte, el desarrollo de las ciudades secundarias de Etiopía seguirá siendo lento y difícil.

### 7.1.3 KENIA

La República de Kenia, ubicada en el este de África, fue una colonia británica que se convirtió en república después de su independencia en 1963. En el año 2010, una nueva constitución estableció un sistema de gobierno de dos niveles, uno nacional y otro regional. Anteriormente, Kenia tenía cuatro niveles de gobierno (nacional, regional, distrital y local). En el año 2011, el PIB del país fue de 33.620 millones de dólares, con un PIB per cápita de 808 dólares. En el año 2012 el país tenía 41,6 millones de habitantes, de los cuales el 24 por ciento vivía en las áreas urbanas. Siete de sus aglomeraciones urbanas se consideran ciudades. Nairobi, la capital, ejerce las funciones de ciudad principal y tiene 3,4 millones de habitantes. Todas las ciudades secundarias del país son capitales regionales. El sistema regional se terminó de implementar después de la constitución de 2012.

A lo largo de la historia del país, el desarrollo de las ciudades secundarias siempre ha presentado dificultades. Durante la colonización, la expansión urbana se concentró en Nairobi gracias a su clima favorable y a las ricas regiones agrícolas que la rodean. El ferrocarril Kenia-Uganda se construyó esencialmente para unir a dos regiones agrícolas y a dos ciudades capitales muy ricas, Nairobi y Kampala. A lo largo de esta ruta, en las zonas agrícolas fértiles, se establecieron varios asentamientos secundarios, pero no se intentó desarrollarlos para conformar ciudades industriales.

Durante las décadas de 1970 y 1980, el gobierno central estimuló el desarrollo urbano estableciendo una jerarquía de ciudades e implementando políticas para apoyar los polos de crecimiento. Al comienzo se utilizó un enfoque que iba de los niveles superiores

a los inferiores en la jerarquía gubernamental. Después, bajo el amparo de Focalización Distrital para el Desarrollo Rural, hubo un cambio hacia un enfoque que iba de los niveles inferiores a los superiores. Ninguno de estos dos enfoques alcanzó sus metas políticas y el desarrollo de las ciudades secundarias languideció bajo la primacía de Nairobi y, en menor medida, de Mombasa. En el año 2010, Kenia adoptó una nueva constitución que reorganizó el país en 47 condados y les proporcionó a los municipios mayor autoridad y acceso a los fondos de desarrollo. Aunque estas iniciativas generaron oportunidades de desarrollo, el nuevo sistema de administración se ha visto obstaculizado por la ausencia de una política comprehensiva de desarrollo urbano y de fondos para el desarrollo de la infraestructura. Adicionalmente, el gobierno central está obstaculizando la descentralización al demorar las transferencias y el respaldo a los nuevos condados.

Para que el desarrollo de las ciudades secundarias sea exitoso en Kenia, se necesita una base política fuerte que responda a las necesidades urbanas. Las políticas verticales poco coordinadas que el gobierno central implementó en la década de 1970 buscaban orquestrar un resultado más que invertir en áreas que crecían de forma natural. De esa forma se desperdició una oportunidad para desarrollar una base sólida de ciudades secundarias. En la década de 1980, la adopción de políticas que surgían de la base tuvo el propósito de compensar las fallas de las políticas anteriores, pero terminó por incrementar el desperdicio de oportunidades, pues estas políticas ignoraron a las ciudades secundarias privilegiando a los pueblos. El nuevo sistema administrativo descentralizado ofrece mayores oportunidades para el desarrollo de las ciudades secundarias pero aún no ha sido probado del todo y, en el caso de las transferencias de fondos a las autoridades locales, ha generado acusaciones de corrupción. Por lo tanto, las dificultades políticas y administrativas aún siguen obstaculizando el desarrollo de las ciudades secundarias en Kenia.

### 7.1.4 NIGERIA

La República Federal de Nigeria, en el occidente de África central, fue colonia de Gran Bretaña y obtuvo su independencia en 1960. Su sistema de gobierno tiene tres niveles: nacional, distrito capital estatal/federal, y local, a través de sus gobiernos civiles y militares. Nigeria posee una gran industria petrolera y su PIB de 235.500 millones de dólares (2005) es el segundo más alto de África. Su PIB per cápita es de 1.502 dólares. El país tiene 162,5 millones de habitantes, de los cuales el 50 por ciento vive en áreas urbanizadas. En total, 68 de sus asentamientos pueden considerarse ciudades. La mayoría de ellos tienen menos de 500.000 habitantes. Lagos, la antigua capital, es una ciudad principal con más de 10 millones de habitantes. Las capitales regionales conforman el sistema secundario de ciudades en red.

Una larga historia de asentamientos orgánicos determinados por el comercio ha influido en gran medida en el patrón espacial actual de las ciudades nigerianas. El origen de los asentamientos urbanos en Nigeria se remonta al siglo noveno. En un principio, las ciudades imperiales y los reinos se establecían orgánicamente en el interior del país a lo largo de las rutas de comercio de la región subsahariana extendida. Cada una de estas ciudades actuaba con independencia de las demás y así se estableció un sistema urbano conformado por un área metropolitana central apoyada por varios asentamientos subsidiarios más pequeños. Durante la colonización, los británicos asumieron el control de las ciudades-estado existentes, e implementaron una política de desarrollo selectivo. Las ciudades que le

proporcionaban oportunidades comerciales al gobierno colonial prosperaron, mientras que las demás entraron en declive.

La ciudad costera de Lagos comenzó a desarrollarse por esa época como un nodo central de transporte e industria. Se establecieron estados oficiales poscoloniales, así como un sistema de segundo nivel de capitales regionales. La migración masiva interna ha sido la fuerza motora de la urbanización, en especial de Lagos, primero durante la guerra civil de 1967-1970 y luego gracias al auge petrolero de las décadas de 1980 y 1990. Para aliviar la presión de la urbanización de Lagos, en 1976 el gobierno optó por trasladar la capital del país a Abuja, una ciudad ubicada en el centro geográfico de Nigeria. La construcción de Abuja fue un símbolo del proceso de unificación tras la desastrosa guerra civil y acercó el centro de gobierno al norte del país, una región predominantemente musulmana.

La sostenida colonización orgánica de Nigeria sigue impulsando una red descentralizada de ciudades opacada por la primacía de Lagos. Desde 1980 los gobiernos nacionales han usado los ingresos petroleros para tratar de estimular el desarrollo de las industrias nacionales de acero, cemento o fertilizantes (con frecuencia con la asistencia directa de otros gobiernos) en ciudades secundarias seleccionadas o en las capitales regionales. Esta política ha resultado desastrosa, pues ha estado muy influenciada por la política y se guía por una comprensión deficiente de la necesidad de integrar y aglomerar los sistemas productivos. Dado que las ciudades-reinos han estado habitadas continuamente, ha sido posible la existencia de una red comercial de diversos asentamientos a lo largo y ancho de Nigeria. Sin embargo, privilegiar a ciertas ciudades ha producido un desarrollo desigual.

Quitarle a Lagos el estatus de capital no ha logrado disminuir la velocidad de su crecimiento. Hoy en día Lagos sigue siendo una de las ciudades más grandes del mundo y una de las de más rápido crecimiento. El incremento en la demanda de infraestructura a partir del auge petrolero ha creado muchas tensiones en el sistema de gobierno de la posguerra y con frecuencia la oferta no alcanza a satisfacer la demanda, lo que complica aún más los problemas existentes. El mayor desafío para el país es desarrollar una economía diversificada y descentralizada, de base más endógena, que atraiga inversión a las ciudades secundarias. Para eso se requieren reformas sustanciales a los sistemas de gobierno urbano y ajustes para corregir los desbalances fiscales nacionales, especialmente en lo relacionado con la competitividad de las ciudades y los sistemas de recaudo de ingresos de los gobiernos locales.

### 7.1.5 SENEGAL

La República de Senegal, localizada en la costa occidental de África, fue una colonia francesa que antes de su independencia conformó una federación con Mali. En 1960 se independizó y poco después la federación colapsó. El sistema de gobierno actual tiene tres niveles: nacional, regional y local. El PIB del país es de 14.300 millones de dólares y el PIB per cápita 1.981 dólares (2011). El país tiene 12,8 millones de habitantes, el 43 por ciento de los cuales vive en áreas urbanizadas. Senegal tiene siete asentamientos urbanos que pueden considerarse ciudades y seis de ellos tienen menos de 500.000 habitantes. Dakar, la capital, tiene 2,9 millones de habitantes y es la principal ciudad del país. La red de ciudades secundarias está formada por la ciudad más grande de cada región.

Antes de la independencia, la conformación de las áreas urbanas en Senegal estuvo

influenciada por los reinos tradicionales, independientes entre sí, y luego, después de 1840, por el dominio colonial francés. Francia estableció 14 regiones administrativas, cada una con una ciudad capital gobernada por un alcalde. En la época poscolonial, la estructura regional se mantuvo, pero las capitales regionales han desarrollado una mayor influencia sobre sus zonas aledañas y han conformado una red de ciudades secundarias. Sin embargo, el desarrollo formal de las ciudades se ha visto obstaculizado por la predominancia de Dakar, la ciudad principal, y por la falta de fondos después del programa de ajustes estructurales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la década de 1980. Sin embargo, algunos de los principales centros urbanos tienen un *chemin directeur* o plan maestro para guiar los proyectos de desarrollo urbano. Los programas nacionales de urbanización se han enfocado en el mejoramiento de los barrios marginales, aunque de nuevo se han concentrado en Dakar. En 1996 se adoptó una política formal de descentralización, que creó tres niveles de gobierno, aunque la administración siguió rigiéndose por un sistema de cinco niveles.

Los programas de ajuste estructural de la década de 1980 redujeron el gasto público del gobierno. La falta de fondos se convirtió en un gran impedimento para el desarrollo de las ciudades secundarias, pues el gobierno central no tenía capacidad para apoyarlas. Las reformas gubernamentales de la década de 1990 no han terminado de implementarse por completo y no han tenido un impacto significativo. Como parte de las reformas, las decisiones sobre uso del suelo siguen perteneciendo al gobierno central, mientras que las municipalidades solamente pueden tomar decisiones sobre el uso del suelo bajo las restricciones que establece la legislación. Las políticas nacionales para el mejoramiento urbano y de los barrios marginales se han centrado en Dakar y han tenido poco impacto en las ciudades secundarias.

### 7.1.6 SUDÁFRICA

La colonización holandesa y británica tuvo una gran influencia en el desarrollo de los sistemas urbanos en la República de Sudáfrica, país localizado en el extremo sur del continente africano. En 1961 y después de más de tres siglos de dominio colonial, Sudáfrica se convirtió en república, después de un referendo en el que solo votaron los blancos. En 1991 la era del apartheid terminó y en 1994 se realizaron las primeras elecciones democráticas multiculturales. El país tiene tres niveles de gobierno: nacional, regional y municipal. El PIB del país, 408.240 millones de dólares (2011), es el más alto de África. Sudáfrica tiene 50,7 millones de habitantes. El 62 por ciento vive en áreas urbanas. El país tiene 68 ciudades y 7 de ellas tienen entre 1 y 5 millones de personas. Hoy en día Sudáfrica no posee una jerarquía oficial de ciudades, pero Johannesburgo es la ciudad principal y la más grande.

Existe una brecha histórica en el desarrollo y la prosperidad de las ciudades sudafricanas. Los asentamientos urbanos con características de ciudades comenzaron con la colonización holandesa y británica en áreas comerciales o ricas en recursos. El descubrimiento de minerales como el oro y los diamantes influyó en las estructuras espaciales establecidas por los colonizadores. Las políticas del apartheid crearon segregaciones para las personas y las estructuras de gobierno, que tuvieron como resultado una urbanización complicada, desordenada y localizada, y uno de las estructuras de gobierno más complejas

del mundo. La prosperidad de los distritos dentro de las ciudades variaba dependiendo del acceso de la comunidad al poder y los recursos. En 1994 la democratización estableció nuevas regiones administrativas, así como una nueva constitución, que definió los roles y las responsabilidades de todos los niveles de gobierno. Esto desató una migración masiva del campo a la ciudad. Las políticas posapartheid, tales como la Perspectiva de Desarrollo Espacial Nacional de 2006 o el Plan Nacional de Desarrollo de 2011, entre otras, han buscado reconciliar las tendencias divergentes establecidas durante la era del apartheid.

Sudáfrica es un caso único y contrastante en el desarrollo urbano subsahariano. Hasta la época del apartheid, los patrones de los asentamientos y el desarrollo urbano de Sudáfrica seguían tendencias similares a los de otras colonias africanas. Sin embargo, el impacto del apartheid cambió la trayectoria del desarrollo, resaltando las diferencias entre los distritos de las ciudades más que entre las ciudades mismas. Sin embargo, aún hoy en día existe una diferencia muy significativa entre los niveles de desarrollo de las ciudades sudafricanas. En el año 2010, el PIB de Johannesburgo fue de aproximadamente 30.000 dólares, es decir, más del doble del PIB de las dos ciudades secundarias más grandes del país, Durban y Ciudad del Cabo. Las políticas posapartheid se han propuesto invertir en los distritos previamente marginalizados. Sin embargo, como después de 1994 no se ha realizado una reestructuración radical de las ciudades sudafricanas, la formación espacial establecida durante el apartheid ha continuado, así sea por inercia. También hay un debate considerable sobre lo que es una ciudad secundaria en Sudáfrica, dada la ausencia de una jerarquía urbana claramente discernible o de un asentamiento principal para fijar los parámetros. Por ello, hasta hace poco las políticas gubernamentales de desarrollo le han dado poca importancia al tema de las ciudades secundarias (John, 2012).

El desafío para el desarrollo de las ciudades secundarias en Sudáfrica consiste en manejar la gran cantidad de inmigrantes que llegan del campo a las ciudades. Uno de los grandes problemas del país es la pobreza, especialmente en las ciudades secundarias. Este problema es aún más complejo debido a la gran cantidad de inmigrantes que carecen de educación y habilidades y a quienes se les dificulta conseguir un empleo. Las ciudades, especialmente las secundarias, tienen dificultades para crear empleo y atraer inversión para apoyar el desarrollo industrial regional. La migración a las ciudades y las tasas naturales de crecimiento poblacional han tenido como consecuencia un incremento rápido de la economía informal y del sub-empleo en las ciudades grandes, lo que contribuye a incrementar la pobreza y el crimen.

Los tres niveles del gobierno sudafricano tienen dificultades para reestructurar una economía que anteriormente estaba orientada a servir a una minoría privilegiada. La economía ha perdido una cantidad masiva de capital fiscal y humano, que necesita retener con urgencia para contribuir a desarrollar una economía industrial más endógena y diversificada. Las ciudades secundarias tienen dificultades para atraer inversión doméstica y foránea y para desarrollar las habilidades necesarias para que sus economías sean más dinámicas y competitivas. El problema constante de los desbalances fiscales, especialmente el recaudo de ingresos e impuestos locales, les dificulta a los gobiernos la obtención de fondos para proporcionar los servicios esenciales y resolver los problemas de infraestructura, pobreza y empleo (Yemek 2005). Se necesitan reformas sustanciales a los gobiernos locales para mejorar la gobernabilidad urbana. Las finanzas urbanas siguen siendo un

desafío, especialmente en las ciudades secundarias, a la luz de los crecientes problemas de corrupción y escasez de fondos y recursos para implementar políticas en beneficio de los pobres. El desarrollo de entornos facilitadores más abiertos y transparentes a nivel de los gobiernos locales también es necesario para que las ciudades secundarias sean más atractivas para los inversionistas y desarrolladores, pues sin ellos será cada vez más difícil estimular el desarrollo y crear empleos.

### 7.1.7 HALLAZGOS IMPORTANTES EN LA REGIÓN DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Es difícil realizar comparaciones entre las ciudades secundarias del África subsahariana. Las ciudades de esta región tienen diferencias significativas en cuanto a tamaño, estructura y riqueza. Sin embargo, se pueden realizar algunas observaciones a partir de la comparación entre los seis países estudiados:

- Las administraciones coloniales tuvieron una gran influencia en la ubicación, la geografía económica y la gobernabilidad de las ciudades secundarias, factores que no han cambiado mucho desde la independencia de estos países.
- Las políticas para impulsar la descentralización y el desarrollo de las ciudades secundarias no han tenido éxito en la mayoría de países. Tras su independencia, varios países de la región desarrollaron nuevas ciudades capitales en las áreas del interior para fomentar la unidad nacional y el desarrollo descentralizado. Casi todas ellas se han desarrollado con gran lentitud y se han convertido en ciudades secundarias relativamente pobres.
- En muchos de estos países existe una fuerte animadversión política hacia la urbanización, lo que hace que no se destinen suficientes recursos para el desarrollo de redes funcionales de sistemas de ciudades.
- El nivel de primacía, es decir, la proporción entre el tamaño de las ciudades secundarias y el de la ciudad más grande del país, es mucho mayor en el África subsahariana que en otras partes del mundo. Por lo general, las ciudades secundarias tienen menos del treinta por ciento de la población de la ciudad más grande del país.
- Los índices de pobreza y desarrollo humano de las ciudades secundarias son mucho más altos y más bajos, respectivamente, que los de otras regiones del mundo.
- El PIB per cápita, los ingresos de los hogares y la riqueza son los más bajos de todas las regiones del mundo en desarrollo.
- Las economías de las ciudades secundarias del África subsahariana por lo general se basan más en el consumo, con pocos niveles de manufactura y altos niveles de empleo informal.
- Las condiciones de las viviendas en las ciudades secundarias por lo general son mejores que en las ciudades primarias.
- Las ciudades secundarias del interior o de los países sin acceso al mar son mucho más pobres que las ciudades costeras.
- Las carreteras, las telecomunicaciones y las conexiones áreas entre las ciudades principales y secundarias del continente son las más deficientes de todas las regiones del mundo.

## 7.2 LA REGIÓN ASIÁTICA

Asia es la región más poblada del mundo y la que más rápido crece. Con más de 60 países, posee una mezcla variada de sistemas políticos, culturales y de gobierno. Más del 45 por ciento (1.900 millones) de los 3.600 millones de habitantes de la región viven en áreas urbanas. Durante los próximos cuarenta años, la economía y la población urbana de Asia experimentarán un crecimiento sin precedentes. Se estima que el nivel de urbanización llegará a 56 por ciento en el año 2025 y a 64 por ciento (3.200 millones) en el año 2050.

A pesar de estar urbanizada en un porcentaje inferior al 50 por ciento, las ciudades representan más del 80 por ciento del PIB de la región. La industrialización y algunos servicios de producción son los principales impulsores del crecimiento de las ciudades del continente. Aunque esta región ha prosperado enormemente gracias a un periodo de crecimiento económico y desarrollo sin precedentes, sacando a millones de la pobreza, todavía hay 1.500 millones de personas que viven con menos de 2 dólares al día y la región tiene algunos de los barrios marginales más grandes del mundo.

En esta región están algunos de los sistemas urbanos más diversos y algunas de las ciudades más grandes del mundo, entre ellas 15 megaciudades. También hay 188 ciudades con más de 5 millones de habitantes y 274 con entre 500.000 y un millón de habitantes. Las ciudades metropolitanas más grandes y las megaciudades se están expandiendo rápidamente (a una tasa de más de 3,5 por ciento al año), y muchas lo están haciendo mediante grandes aglomeraciones de ciudades secundarias interconectadas que se expanden en las áreas periurbanas, a lo largo de grandes corredores de carreteras y vías férreas o a lo largo de los sistemas fluviales, los estuarios y las costas.

Existe un consenso sobre la importancia de las ciudades secundarias asiáticas en la generación de empleo. Igualmente, se reconoce que sus actividades económicas contribuyen a fortalecer el desarrollo y la productividad del campo. Sin embargo, en muchas ciudades secundarias están comenzando a surgir serios problemas medioambientales, sociales y de desarrollo urbano. Como resultado de esto, las brechas de desarrollo entre las ciudades primarias y secundarias se están ampliando, especialmente en países como Indonesia, Filipinas y Bangladesh. En Asia están algunas de las ciudades más contaminadas del mundo. Así mismo, la desigualdad y el número de personas que viven en la pobreza y en los barrios marginales se están incrementando.

A continuación se presenta un breve panorama de la urbanización, la descentralización y el desarrollo de las ciudades secundarias en cuatro países de Asia: India, Indonesia, Corea del Sur y Vietnam.

### 7.2.1 INDIA

La República de India tiene 1.220 millones de habitantes (proyección de 2012), 29 por ciento de los cuales viven en áreas urbanas. Seis de las ciudades metropolitanas más grandes del mundo están en India y una de las razones para ello es el rápido crecimiento de su población urbana. India es un país con una gran diversidad de culturas, idiomas, ciudades y personas, con extremos tanto en la riqueza como en la pobreza. En las ciudades de India viven más de 350 millones de personas, de las cuales 170 millones viven en barrios marginales (ONU-Hábitat, 2006). Más de 200 ciudades del país tienen 200.000 habitantes



o más. Hay dos ciudades principales, Mumbai y Delhi, y más de treinta ciudades pueden considerarse como secundarias, con poblaciones superiores al 10 por ciento de la población de la ciudad más grande del país. La creciente migración del campo a las ciudades está ejerciendo una enorme presión en los sistemas urbanos, causando serios problemas de planeación, administración y gobernabilidad en estas ciudades.

India tiene un sistema de gobierno regional bien establecido y una gran red de ciudades secundarias y de menor orden. El origen del sistema urbano de India se remonta a muchos siglos atrás, hasta el imperio Mogol, cuando la región del sur de Asia producía casi el 25 por ciento del PIB mundial (Ferguson, 2011). Los sistemas coloniales británicos de gobierno y transporte adoptaron los sistemas mogoles de gobierno estatal y los reforzaron mediante el desarrollo de fuertes gobiernos regionales y urbanos, que desde entonces han ampliado el comercio interurbano. El sistema de gobierno estatal de India les ha dado mucho más poder y responsabilidad a los gobiernos locales en comparación con otros países de Asia. Sin embargo, en la época de la independencia, la política económica se centralizó y se abocó por el desarrollo de la industria nacional, con énfasis en la autosuficiencia. Gran parte de estos cambios se deben a las ideas de Mahatma Gandhi, que lideró la independencia en 1947. India permaneció relativamente aislada durante más de cuatro décadas antes de que el gobierno comenzara una serie de reformas para abrir el país a la inversión y levantara muchos de los controles a la economía y el comercio.

Bajo Gandhi, y hasta hace poco, India llevó a cabo una fuerte política antiurbanización. Durante la década de 1990, el país dio inicio a una serie de reformas de apertura que hicieron que algunos estados comenzaran a darse cuenta de los beneficios de la urbanización y desde entonces la han adoptado como parte de sus políticas de desarrollo económico. La apertura económica ha introducido la competencia a las empresas y el gobierno, aunque este último ha sido mucho más lento a la hora de reformar los sistemas de gobernabilidad económica para facilitar la inversión. Últimamente, las reformas a la inversión extranjera han permitido que grandes empresas internacionales inviertan en los sectores del comercio y los alimentos, lo que seguramente tendrá un impacto significativo en la eficiencia de las cadenas locales de suministro industrial. La globalización ha producido cambios significativos en varios sectores de la economía india. La agricultura es menos predominante en la economía nacional. Hoy en día, las ciudades aportan el 78 por ciento del PIB nacional. Como resultado de la competencia, la apertura comercial y los cambios en los sistemas de producción y distribución, todos los sectores económicos del país se están especializando más. El ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) también requiere que los países disminuyan sus aranceles e impulsen la competencia (Sivaramakrishnan et al., 2005).

Con la internacionalización de las economías se está presentando una mayor aglomeración industrial y una mayor especialización del desarrollo económico, especialmente en las economías urbanas. Lugares como Hyderabad y Mumbai se están convirtiendo en importantes centros financieros, multimedia y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Las empresas nacionales e internacionales están buscando lugares de inversión y desarrollo que ofrezcan ventajas competitivas en el acceso a recursos, infraestructura, habilidades y entornos facilitadores para los bienes y servicios que producen. La aglomeración de las empresas en las ciudades se está convirtiendo en un fenómeno espacial que asume la forma de aglomeraciones industriales.

En el año 2005, el gobierno de India introdujo uno de sus programas más ambiciosos para mejorar la infraestructura de las ciudades e impulsar el desarrollo económico local. El gobierno lanzó la Misión Jawaharlal Nehru de Renovación Urbana Nacional (MNRU-JN) en diciembre de 2005, que realizó reformas para financiar obras de infraestructura básica en 65 ciudades del país. La misión contempló una inversión total de más de 20.000 millones de dólares a lo largo de siete años, con el propósito de atender los asuntos más apremiantes que enfrentaban las ciudades. Debido a la insuficiencia de servicios urbanos básicos y a la falta de acceso a recursos financieros y de otro tipo, los estados regionales y algunas ciudades han adelantado alianzas público-privadas para resolver estos problemas.

Las ciudades más grandes, como Mumbai, Delhi y Chennai, han elaborado planes para desarrollar ciudades secundarias en sus alrededores. Muchas de ellas son pueblos de expansión y la mayoría han sido planificadas por las autoridades municipales de desarrollo, que también son responsables de suministrarles la infraestructura, las vías, los parques industriales y las instalaciones comunitarias. También hay cada vez más proyectos de grandes desarrolladores, que compran grandes áreas de terreno para construir nuevos pueblos de acuerdo a un plan maestro. Gurgaon, al sureste de Delhi, es un ejemplo de este tipo de desarrollo. Es uno de los lugares de más rápido crecimiento y más atractivos para la inversión y el desarrollo empresarial en India.

Durante los últimos años, las ciudades han comenzado a pensar formas innovadoras para financiar la infraestructura y los servicios urbanos. En consecuencia, han realizado una serie de reformas a la administración financiera municipal en áreas como las herramientas fiscales, la disciplina fiscal, las alianzas público-privadas y la administración de impuestos. Una de las posibilidades es financiar la infraestructura urbana accediendo a los mercados de capitales mediante instrumentos de deuda tales como los bonos municipales. La Corporación Municipal de Ahmadabad fue la primera en India en emitir bonos municipales para conseguir fondos y financiar así, parcialmente, un proyecto para el suministro de agua. La Corporación Municipal de Bangalore utilizó una oferta privada de bonos para financiar la construcción de vías y la instalación de iluminación pública. Estos títulos se han valorizado gracias a la buena calificación crediticia y al valor de los activos colaterales de estos concejos.

A partir de las políticas de urbanización y el desarrollo de las ciudades secundarias de India se pueden extraer las siguientes lecciones:

- Las políticas antiurbanización y de desarrollo industrial nacional de los años pos-Gandhi fueron un gran obstáculo al crecimiento de India y sus ciudades secundarias.
- Las medidas de descentralización han impulsado una mayor competencia entre las ciudades, han impactado positivamente el desempeño de las ciudades secundarias y han facilitado la llegada de nuevas inversiones.
- Las Misiones Nacionales de Renovación Urbana han posibilitado la realización de reformas y cambios en los gobiernos locales, volviéndolos más eficientes y eficaces. Como resultado, ciudades como Ahmadabad e Hyderabad han superado a las ciudades primarias en algunos sectores industriales.
- Las autoridades de desarrollo han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la infraestructura de las ciudades secundarias. Sin embargo, el sector

privado se involucra cada vez más en el desarrollo de ciudades secundarias modernas en los alrededores de ciudades como Delhi y Mumbai.

- Algunas ciudades secundarias han comenzado a enfocarse en el desarrollo de manufacturas y servicios de avanzada convirtiéndose en líderes a nivel mundial.
- Las reformas económicas nacionales a las industrias están fomentando una mayor competencia y la inversión extranjera ha impulsado el desarrollo de empresas de tecnología avanzada en las ciudades secundarias, aprovechando el acceso a servicios y capital humano de calidad.

## 7.2.2 INDONESIA

La República de Indonesia es un país compuesto por un vasto archipiélago de casi 18.000 islas. En el año 2010 tenía 237,6 millones de habitantes, 58 por ciento de los cuales vivían en Java, la isla más poblada del mundo. Aproximadamente el 44 por ciento de la población vive en ciudades, un porcentaje relativamente bajo para los estándares del Sureste de Asia. En Indonesia hay más de 220 ciudades, 22 de las cuales tienen más de 500.000 habitantes. Algunos centros metropolitanos grandes, como Yakarta, la capital, están compuestos por varias ciudades. La tasa de urbanización actual es de 2,45 por ciento anual, que ha caído desde un pico de 5,5 por ciento anual a comienzos de la década de 1980. En 2011 Indonesia fue una de las economías de mayor crecimiento en el Sureste de Asia, con un PIB de 846.830 millones de dólares y una tasa de crecimiento de 5,8 por ciento anual. Un desarrollo económico sólido ha seguido impulsando niveles elevados de urbanización; sin embargo, no todas las regiones de Indonesia se han beneficiado de este desarrollo, pues existen grandes diferencias entre las regiones ricas y pobres del país. En 1990 la población urbana del país era de 56 millones y desde entonces ha crecido hasta llegar a 120 millones en el año 2010. Se espera que en el año 2030 esta cifra llegue a 176 millones. Diecisiete ciudades de Indonesia tienen entre 500.000 y 1 millón de habitantes; todas ellas son ciudades secundarias y capitales regionales. Yakarta es la ciudad más grande del país, con más de 13 millones de habitantes. Sin embargo, su tasa actual de crecimiento (1,38 por ciento) es apenas inferior a la tasa de crecimiento promedio de las ciudades más grandes de Indonesia. Varias ciudades secundarias, como el polo de crecimiento industrial de la isla Bantam, adyacente a Singapur, tienen tasas de crecimiento de más del 5 por ciento.

Durante las décadas de 1970 y 1980, la intervención y una serie de planes de desarrollo nacional del gobierno central, así como el control que ejerció sobre las políticas de desarrollo económico, tuvieron una gran influencia en la geografía económica de las ciudades secundarias de Indonesia. Estos planes de desarrollo se enfocaron en el desarrollo del sector industrial para volver al país más autosuficiente y para estimular el desarrollo regional. Las políticas de industrialización se centraron en construir grandes zonas especiales para la industria pesada en ciudades seleccionadas. Las cinco ciudades más grandes fueron las que más se beneficiaron de la asignación de recursos para la industrialización y de los planes de desarrollo nacional. Las políticas de estos planes nacionales por lo general favorecieron el desarrollo de ciudades en la isla de Java. Como resultado de ello, durante la década de 1990 surgieron desigualdades significativas en los patrones de desarrollo nacional del país, que produjeron agitaciones sociales en las regiones más pobres, pero ricas en minerales, que demandaron una mayor autonomía y acceso a las ganancias de la industria

Indonesia	
Población del país (2011)	242.326.000
Población urbana (2011)	123.586.000
Población urbana (% del total)	51
Tasa anual de crecimiento urbano %	2,5
Población de las 10 ciudades más grandes (2011)	28.055.000
Ciudad más grande	9.751.000
Número total de ciudades	208
Ciudades con menos de 500.000 habitantes	180
500.000 a 1 millón	15
1-5 millones	12
5-10 millones	1
Más de 10 millones	1

Fuente: UN Urbanisation Prospects (2011)

de recursos naturales.

Durante las décadas de 1970 y 1980, el gobierno central implementó una serie de planes de desarrollo enfocados en el desarrollo industrial de los recursos naturales en las regiones. También surgió el tema de la sobrepoblación en la isla de Java y la necesidad de reubicar a la población en las áreas menos pobladas del país. Esto llevó a la creación del programa de transmigración, gracias al cual cientos de miles de personas fueron enviadas a Kalimantan para impulsar el desarrollo de la agricultura, la silvicultura y los recursos minerales en esa parte del país. Ciudades Banjarmasin y Balikpapan en el este de Kalimantan se escogieron como centros de crecimiento urbano. Sin embargo, esta política fracasó, produjo agitaciones sociales y destruyó grandes áreas de

selvas tropicales, además de causar otros daños ambientales.

La Crisis Financiera Asiática de 1997-1998 dio inicio a un periodo de malestar social y de presiones a favor de la descentralización y la transferencia de competencias y recursos. En 1999 el gobierno introdujo varias leyes de descentralización y muchas funciones del gobierno central se les transfirieron a las regiones o a los gobiernos locales. El programa de descentralización, que comenzó en el año 2000, les dio más autonomía a los 33 gobiernos y más de 100 administraciones municipales del país. En el año 2010, el gobierno central comenzó a elaborar una estrategia de urbanización con el propósito de transferir más competencias e impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias en el país. Como resultado de esta estrategia, hoy en día los municipios tratan la mayor parte de asuntos relacionados con el gobierno local con su propio presupuesto y con fondos adicionales del gobierno central. La descentralización ha impulsado una competencia limitada entre las ciudades de Indonesia, lo que ha tenido un impacto positivo en el desempeño del país durante la Crisis Financiera Global.

Un informe reciente del Banco Mundial (2013:102) señaló lo siguiente:

“La falta de coordinación afecta en gran medida a las regiones metropolitanas que requieren una planeación espacial y un uso coordinado de la tierra para impulsar la eficiencia económica. Dado que la mayor parte de la nueva urbanización se realiza por fuera de las ciudades centrales –DKI Yakarta, Surabaya, Makassar, Bandung y otras– las áreas metropolitanas no pueden planear con eficacia el crecimiento futuro o el desarrollo de mecanismos presupuestales para financiar sus necesidades de infraestructura. En algunos casos, las inversiones en infraestructura no se coordinan y los proyectos de carreteras se detienen en las fronteras distritales o regionales. En otros casos, los planes de uso del suelo desarrollados con independencia no tienen en cuenta las transformaciones económicas que han ocurrido en su región y el uso del suelo no se estructura para impulsar el desarrollo económico”.

These significant factors are holding back the development of some of the largest secondary cities in the country.

There are still many reforms necessary to the planning of urban and regional economic

## YOGYAKARTA: INDONESIA

La Región Ciudad de Yogyakarta en el sur de Java abarca un área de aproximadamente 32,5 kilómetros cuadrados, donde se ubican varios gobiernos locales, incluyendo las regencias (gobiernos locales) de Sleman y Bantul, con una población metropolitana total de 2.389.200 habitantes en el año 2010. Yogyakarta es una ciudad antigua, fundada en el siglo VIII, que tiene un rico patrimonio cultural y está rodeada por fértiles suelos volcánicos y tierras de cultivo. Yogyakarta tiene buenas comunicaciones por tierra y aire con muchas otras ciudades de Indonesia.

Yogyakarta está ubicada cerca de los templos de Borobudur y Prambanan, declarados patrimonio de la humanidad por la UNESCO, y también es sede de la corte kraton de la cultura javanesa. Es el segundo destino turístico del país en importancia después de Bali.

Al igual que muchas ciudades secundarias de Indonesia, la Región Ciudad de Yogyakarta ha sufrido muchos problemas de desarrollo, como falta de viviendas e infraestructura, pero gracias a una buena planeación y a buenas prácticas de desarrollo urbano se ha convertido en una de las ciudades mejor administradas y más competitivas de Indonesia.

Yogyakarta, y especialmente Sleman, es reconocida como uno de los gobiernos más progresistas de Indonesia. La ciudad ha obtenido varios premios y reconocimientos por su excelencia en gobernabilidad, desarrollo urbano y administración financiera. La ciudad ha logrado diversificar

su economía y es líder en educación por fuera de Yakarta, pues es sede de una de las mejores y más grandes universidades del país (Universidad Gadjah Mada) y alberga otras 35 universidades grandes y pequeñas. También es un centro culinario y de procesamiento de alimentos. La ciudad es un ejemplo de la ventaja estratégica que proporcionan las aglomeraciones sectoriales para el desarrollo económico.

Quizás uno de los factores que más ha contribuido al desarrollo de la ciudad es la alianza colaborativa entre los tres gobiernos locales que la conforman. Los problemas urbanos como el transporte, los desechos, el acueducto y el alcantarillado requieren soluciones ciudad-región para las que los tres distritos establecieron un “secretariado conjunto”. Allí se discuten los problemas comunes, las posibles soluciones y los recursos que deben compartirse para reducir los costos financieros y administrativos relacionados con el desarrollo urbano de las áreas periurbanas de rápido crecimiento.



Universidad Gadjah Mada, en Yogyakarta; una de las principales universidades de Indonesia. © Universidad Gadjah Mada (2014)

development systems in Indonesia to address the needs of secondary cities. Indonesia has advanced more than most other Asian countries in implementing decentralization reforms that have benefited the development of secondary cities and there are good examples of best practices that demonstrate how these have contributed to greater competition between cities. There is still need for further devolution of financial, administrative and development responsibilities to secondary cities to make them more competitive and dynamic (Pepinsky and Wihardja, 2011). This will enable them to have greater autonomy to use their initiative and diversify their revenue base so that they can raise capital to build strategic infrastructure that attracts investment and promotes development.

There are still significant problems in attracting investment to cities and provinces outside Java. It will take some time for secondary cities in such provinces to build sufficient capacity and competitiveness to attract investment and development that will address the imbalance in regional economic development in the country. While not perfect, Indonesia offers a model for other countries in the region to address the problems of decentralization and secondary city development through improvements and changes in governance, financial and resource-sharing arrangements among governments, and fostering greater competition among cities to enhance the efficiency and effectiveness of urban management.

### 7.2.3 COREA DEL SUR

La República de Corea se ha desarrollado hasta llegar a ser una de las economías más dinámicas de Asia. El país tiene 48,4 millones de habitantes y está urbanizado en un 83 por ciento. Setenta áreas urbanas están listadas como ciudades. Seúl, la ciudad más grande y la capital, tiene más de 10,5 millones de habitantes (2010). Doce de estas setenta áreas urbanas son ciudades secundarias y tienen más de 1 millón de habitantes. El Área Capital de Seúl tiene 25 millones de habitantes y está compuesta por varias ciudades secundarias unidas por una amplia red de carreteras y vías férreas.

La República de Corea tiene un sistema democrático con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El PIB es de 1,11 billones de dólares, con un PIB per cápita de 22.400 dólares (2011). El país tiene pocos recursos naturales y debe importar gran parte de sus necesidades energéticas. Corea del Sur ha logrado un desarrollo económico notable gracias a la industrialización, aunque se está transformando rápidamente en una economía más orientada a los servicios.

El gobierno central ha impulsado activamente políticas de urbanización y descentralización. Desde la década de 1960, el Gobierno Nacional de Corea del Sur ha implementado Planes Nacionales de Desarrollo Territorial decenales. Estos planes han sido ambiciosos y han logrado resultados diversos. Su énfasis ha sido implementar políticas y estrategias para el desarrollo del uso del suelo y para promover así las metas nacionales de desarrollo económico. Desde el primero de estos planes se ha hecho énfasis en los polos de crecimiento. Posteriormente, en las décadas de 1980 y 1990, el gobierno coreano intentó limitar el crecimiento de las áreas metropolitanas de Seúl y Busan impulsando el desarrollo de otras regiones y creando nuevos asentamientos.

El primer plan (1960-1974) estimuló el desarrollo de las ciudades secundarias a lo largo de la autopista Gyeongbu, entre Seúl y Busan. Los dos planes siguientes limitaron pero no evitaron del todo el crecimiento excesivo de las áreas metropolitanas de Seúl y Busan. Esto, aunado a una implementación insuficiente de los planes, hizo que el desarrollo desbalanceado persistiera en la jerarquía de asentamientos. Aunque la infraestructura de transporte para apoyar los sistemas de ciudades secundarias estaba muy desarrollada, las falencias del sistema de planeación para satisfacer la demanda de viviendas condujo a una escasez aguda que impactó de manera negativa el desarrollo posterior.

Recientemente Corea del Sur ha emprendido varias reformas para impulsar una mayor descentralización en el país. Durante la última década se han implementado las reformas políticas que se describen a continuación. Estas reformas tuvieron como propósito fortalecer el gobierno del distrito capital, el desarrollo de las ciudades secundarias y la competencia entre ciudades. Desde el comienzo de la Crisis Financiera Mundial (CFM), se han introducido otras reformas para profundizar la descentralización y la reestructuración de las economías urbanas, promoviendo el crecimiento endógeno. El gobierno central ha desempeñado un papel de importancia al apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias

La República de Corea	
Población del país (2011)	48.391.000
Población urbana (2011)	40.165.000
Población urbana (% del total)	83
Tasa anual de crecimiento urbano %	0,7
Población de las 10 ciudades más grandes	25.621.000
Ciudad más grande	9.772.000
Número total de ciudades	70
Menos de 500.000	48
500.000 a 1 millón	12
1-5 millón	12
5-10 millones	9
Más de 10 millones	1

Fuente: UN Urbanization prospects (2011)

como parte de una política deliberada para desacelerar el crecimiento de Seúl (ver la tabla a continuación). Para ello el gobierno ha utilizado una serie de iniciativas, como el desarrollo de polos de crecimiento, la restricción a la expansión de la educación y las escuelas secundarias en Seúl, regulación de la zonificación y los permisos de planeación, así como incentivos financieros para los proyectos de construcción que se realicen por fuera de la región capital. El gobierno también ha introducido tarifas de congestión para las industrias, lo que hace que a estas les resulte más atractivo reubicarse o expandirse en las ciudades secundarias de otros distritos. Estas medidas han logrado desacelerar el crecimiento de Seúl, así como estimular el crecimiento de muchas ciudades secundarias en el país.

En el año 2004, el gobierno nacional anunció que había escogido un sitio en la región de Yeongi-Gongju, 150 kilómetros al suroriente de Seúl, como sede de la nueva capital administrativa del país. La decisión de construir una nueva capital nacional, que se inauguró formalmente en 2012, fue consistente con el propósito de construir ciudades secundarias lejos de Seúl como parte de una política de de-concentración y descentralización gubernamental para lograr una economía y una estructura urbana más balanceadas.

La República de Corea ha reconocido la necesidad de impulsar la descentralización y el desarrollo de las ciudades secundarias para lograr un crecimiento económico y un desarrollo más balanceados. El gobierno ha implementado una serie de políticas de planeación y desarrollo físico, social y económico para lograr este propósito y ha logrado frenar el crecimiento de Seúl. Esto ha permitido que la ciudad se concentre en varios proyectos de redesarrollo para revitalizar las áreas del centro de la ciudad, atraer nuevas industrias y desarrollar nuevos parques eco-tecnológicos en respuesta a los cambios estructurales en la economía de la capital.

El desarrollo de una serie de ciudades satélite alrededor de Seúl he permitido que las

Administración	Leyes y planes principales	Puntos destacados
Kim Dae-jung (1998-2003)	Ley para la Promoción de la Transferencia de las Autoridades Centrales (enero de 1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegación de asuntos centrales a los gobiernos locales</li> <li>• Delegación de la autoridad de seguridad pública (policía) y creación de policía local</li> <li>• Delegación de la autoridad de educación pública a los gobiernos locales (autonomía educativa)</li> </ul>
Roh Moo-hyun (2003-2008)	Guías de descentralización (2003) Ley Especial para la Promoción de la Descentralización (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolición de las Agencias Administrativas Especiales (AAE – oficinas locales de los ministerios centrales)</li> <li>• Racionalización de los sistemas impositivos nacionales y locales (se aumenta la tasa de asignación de los impuestos locales)</li> <li>• Ampliación de la autoridad de los concejos locales</li> </ul>



industrias se especialicen y aglomeren. Al mismo tiempo, el gobierno, a través de una serie de políticas, ha promovido la expansión de las ciudades secundarias en otros distritos. Como resultado de esto, Corea tiene una de las estructuras de sistemas urbanos más diversas de Asia y ha logrado mantener una de las tasas de desempleo más bajas de la región. El énfasis en políticas para diversificar los sistemas urbanos industriales y el desarrollo le ha permitido a Corea adoptar un enfoque mucho más flexible a la planeación y el desarrollo de sus ciudades que el de muchos otros países de Asia. Esto ha posibilitado que los nuevos desarrollos industriales se realicen por fuera de la capital.

#### 7.2.4 VIETNAM

La República de Vietnam es una de las economías más dinámicas de Asia. El país, devastado tras años de guerra civil, emprendió en 1986 una serie de reformas económicas, Doi Moi, que tuvieron como resultado un periodo de crecimiento económico y desarrollo sin precedentes. Vietnam tiene 91 millones de habitantes (2011), de los cuales el 31 por ciento vive en ciudades (28 millones). El sistema urbano del país está dominado por dos grandes ciudades: Hanoi, la capital, y Ho Chi Minh (HCM), el mayor centro comercial y manufacturero del país. Cuatro ciudades tiene más del 10 por ciento de la población de HCM: Can Tho, Da Nang, Haiphong y Biên Hoa. Estas son las ciudades secundarias más importantes del país, junto con otras cuatro ciudades regionales más pequeñas, cada una de las cuales tiene alrededor de 300.000 habitantes.

Los planes de nacionales de desarrollo físico y socioeconómico han contribuido a darle forma a las políticas de desarrollo económico y la urbanización. El proceso nacional de planeación del desarrollo económico influye en la naturaleza de la inversión espacial, especialmente del desarrollo industrial en Vietnam. El proceso físico de planeación, mediante planes maestros, define el patrón de desarrollo urbano de las ciudades. Buena parte de la planeación para las áreas urbanas todavía está controlada por el gobierno central, a través de las *paraestatales* (corporaciones de propiedad del gobierno). Después de Doi Moi, la planeación se concentró en el nuevo crecimiento económico y el desarrollo orientado a las exportaciones, con la construcción de varias Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) alrededor de las ciudades más grandes. Para atraer a las compañías internacionales a Vietnam se utilizaron como ganchos los salarios bajos, el precio de la tierra y generosos incentivos impositivos. En efecto, se dio un desarrollo industrial y el comercio se incrementó, pero esto benefició únicamente a las dos ciudades primarias y a las cuatro ciudades secundarias más grandes de Vietnam.

La Crisis Financiera Asiática (CFA) forzó a Vietnam y a la mayoría de países de Asia a reevaluar el modelo de desarrollo económico basado en las exportaciones. La CFA tuvo como efecto cambios en las políticas económicas, especialmente en lo relacionado con la búsqueda de un crecimiento regional más balanceado. Las regiones comenzaron a exigir una porción más justa de los beneficios de la apertura económica. Se estaban creando diferencias regionales significativas en las regiones y pueblos más ricos del sur y entre el sistema de ciudades en general. En 1998 el gobierno elaboró la Estrategia de Desarrollo Urbano de Vietnam, que debía implementarse completamente entre ese año y el 2020. La estrategia establecía un marco para la planeación y la administración del sistema de desarrollo urbano del país. El país se dividió en 10 regiones de planeación (Nguyen, 2003)

Vietnam	
Población del país (2011)	88.792.000
Población urbana (2011)	27.526.000
Población urbana (% del total)	31
Tasa anual de crecimiento urbano %	3
10 ciudades más grandes (2011)	8.540.000
Ciudad más grande	6.167.000
Número total de ciudades	31
Menos de 500.000	28
500.000-1 millón	1
1-5 millones	2
5-10 millones	1
Más de 10 millones	0

Fuente: UN Urbanisation Prospects (2011)

y cada una debía elaborar una política de desarrollo socioeconómico con base en las características y ventajas específicas de su entorno natural y sus condiciones socioeconómicas.

La Estrategia de Desarrollo Urbano de Vietnam fue el primer intento real por implementar políticas de descentralización empoderando a los gobiernos regionales y locales para que suministraran un amplio rango de servicios urbanos y rurales. También fue el primer intento del gobierno de explotar las ventajas comparativas regionales con base en el modelo chino. Otras leyes han intentado lograr una mayor descentralización y transferencia de competencias del gobierno central. La Ley de Construcción (2003) les permitió a las regiones, distritos y autoridades comunales aprobar proyectos de planeación dentro

de sus jurisdicciones. Estas políticas también alentaron al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las agencias estatales a involucrarse en el proceso de toma de decisiones relacionadas con el desarrollo. Sin embargo, debido a la debilidad institucional, muchas autoridades no han podido involucrarse como aportantes o partes responsables en la planeación y el suministro de servicios. Muchas siguen dependiendo del gobierno central para la planeación y el suministro de los servicios esenciales.

Durante la última década, el gobierno de Vietnam comenzó a trabajar estrechamente con el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) en una serie de proyectos para apoyar la urbanización y el desarrollo de las ciudades secundarias. La *Cities Alliance* también ha asesorado a varias ciudades secundarias, como Haiphong y Can Tho, en la elaboración de estrategias para el desarrollo urbano. En el año 2005, el gobierno elaboró el Plan de Desarrollo Socioeconómico de Vietnam (PDSV) 2006-2010. Este plan enfatizaba la necesidad de desarrollar las áreas urbanas como centros de crecimiento y planteaba que la infraestructura urbana debía modernizarse para atraer inversión, mejorar la calidad de vida, reducir las desigualdades entre el campo y la ciudad y fomentar el desarrollo sostenible. Una de las primeras iniciativas del plan fue una estrategia para desarrollar Buon Ma Thuot (Provincia Dak Lak), Ha Tinh (Provincia Ha Tinh) y Tam Ky (Provincia Quang Nam) como nodos económicos regionales para impulsar un desarrollo regional balanceado. La iniciativa tenía el propósito de evitar que la migración rural llegara a las grandes ciudades metropolitanas, así como fortalecer los vínculos entre las ciudades del proyecto y sus zonas rurales circundantes. Hasta la fecha se han logrado pocos avances en estas y otras iniciativas de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias.

En 2009 el gobierno nacional lanzó la Estrategia y Directriz para el Desarrollo Urbano de Vietnam con una visión para el año 2050. Su énfasis es desarrollar gradualmente el sistema urbano de Vietnam hacia un modelo urbano en red acorde con las políticas urbanas del Banco Mundial sobre los sistemas de ciudades (Banco Mundial, 2009); desarrollar y coordinar la infraestructura social y técnica; construir viviendas y entornos habitacionales de mejor calidad; desarrollar una arquitectura avanzada con identidad nacional, y

aumentar la competitividad en el desarrollo socioeconómico a nivel nacional, regional e internacional. En el contexto de la economía global, el desarrollo del Sistema Urbano Nacional se logra al integrar mejor el desarrollo de la infraestructura, los sistemas logísticos y el desarrollo sostenible. El énfasis en el desarrollo hasta el año 2025 se realiza en la industrialización, con estrategias de modernización para un periodo posindustrial que iría hasta el año 2050 y que a su vez se centraría en el desarrollo de los servicios empresariales y el turismo.

La experiencia de Vietnam con el desarrollo urbano y regional balanceado y el sistema de ciudades deja varias lecciones importantes. Aunque el país ha realizado un amplio trabajo de políticas públicas para lograr un crecimiento y desarrollo más balanceados, la implementación de las mismas ha sido difícil. El sistema de planeación todavía está muy centralizado y politizado y muy pocas ciudades tienen la capacidad para elaborar e implementar planes de desarrollo. El desarrollo económico del sistema secundario de ciudades enfatiza el desarrollo industrial, con la creación de áreas industriales mediante el apoyo del gobierno en las ciudades más grandes. Estas áreas industriales no han logrado atraer desarrolladores e inversionistas pues se les prestó poca atención y se destinaron pocos fondos al desarrollo de la infraestructura estratégica necesaria para impulsarlas. La debilidad del sistema bancario y los mercados de capital del país, especialmente a nivel local, hace que sea muy difícil conseguir capital para el desarrollo del sector privado. La mayoría de proyectos de desarrollo urbano también son presa de la corrupción y la voluntad de lucro de funcionarios con salarios bajos.

Los responsables de las políticas públicas también han fallado al no entender los sistemas logísticos y la necesidad de desarrollar una masa crítica de mano de obra, tecnología y servicios de apoyo para las áreas industriales a nivel local. La cadena de suministro, los sistemas logísticos y las redes de apoyo en las ciudades secundarias son muy débiles, salvo en las industrias aéreas y de telecomunicaciones, que están abiertas a la competencia. El gobierno aún controla gran parte de las grandes empresas de servicios públicos y de los sistemas de administración logística, la mayoría de los cuales, a nivel local, se están desempeñando pobremente e incrementan los costos de transacción empresariales y sociales. Finalmente, las reformas a la gobernabilidad económica son lentas y están dirigidas por los intereses políticos y no por el mercado. Esto ha debilitado aún más la capacidad de los gobiernos para trabajar con las empresas y construir entornos de negocios más atractivos, lo que ha resultado en una disminución de la competitividad de las ciudades, especialmente de las ciudades secundarias.

A pesar de estos problemas, el país y sus sistemas urbanos se están desarrollando con rapidez, aunque no de forma sostenible. El sistema urbano de Vietnam es vulnerable al cambio climático y a los desastres naturales, tema al que el gobierno le está prestando poca atención. Sin embargo, para que los activos urbanos y la capacidad económica que se están construyendo con rapidez no se destruyan en el futuro, este tema tendrá que convertirse en un área prioritaria para la inversión.

### **7.2.5 HALLAZGOS IMPORTANTES EN LA REGIÓN ASIÁTICA**

El ritmo del crecimiento urbano ha tomado a muchos gobiernos de Asia por sorpresa. La demanda de tierras, viviendas, transporte, empleo, energía y servicios sociales y ambien-



Hoi An es una ciudad secundaria importante en Vietnam y un centro turístico y de la industria textil.

© Brian Roberts (2011)

tales ha superado la oferta, lo que ha producido presión en los mercados de la tierra, empresas de servicio público abrumadas por la demanda y crecientes problemas ambientales. La mayoría de gobiernos nacionales y grandes ciudades reconocen el problema de la desigualdad del desarrollo que ocurre en los sistemas de ciudades, tanto a nivel nacional como regional. Solamente unos pocos países han logrado frenar la tasa de crecimiento de las grandes ciudades y redistribuirlo a las ciudades secundarias. Tal es el caso de Corea

del Sur, que con políticas diseñadas para ese propósito ha logrado frenar el crecimiento de Seúl. Lo ha logrado gracias a un proceso de transición de una economía en desarrollo a una economía desarrollada, gracias a un compromiso firme del gobierno con políticas deliberadamente diseñadas para dirigir los recursos públicos a lugares distintos a Seúl, aunque una parte significativa de esos recursos ha financiado el desarrollo de grandes ciudades secundarias a su alrededor.

Muchos gobiernos nacionales han implementado políticas de descentralización y transferencia de competencias financieras y administrativas a los gobiernos locales. Con la excepción del noreste de Asia y otros pocos países como Indonesia, Malasia y recientemente India, la descentralización ha sido muy lenta. Algunos gobiernos de la región han intentado forzar o alentar a sus habitantes a trasladarse a regiones menos desarrolladas y a las ciudades secundarias, con el fin de reducir la densidad poblacional de las grandes ciudades y construir pueblos satélite en la periferia de las ciudades más grandes. Se han implementado otras políticas, tales como la Misión Nacional de Renovación Urbana en India, para estimular el redesarrollo y la reforma institucional de las ciudades y pueblos secundarios. Pocas de estas estrategias de desarrollo parecen estar solucionando el problema de las crecientes brechas de desarrollo en los sistemas de ciudades y las regiones.

En muchas ciudades pequeñas el entorno para los negocios es poco atractivo, salvo para las industrias locales de servicios, lo que afecta su sostenibilidad económica. El resultado de esto es un crecimiento económico lento, especialmente de la economía formal, ingresos bajos para los gobiernos locales, creciente pobreza urbana y más barrios marginales, así como deseconomías de aglomeración, mayor congestión vehicular, mayor contaminación del aire y el agua, y un mal manejo de los recursos hídricos. La administración de las tierras (liberación y desarrollo) en las áreas periurbanas es un problema particular, pues se presenta una confusión entre las responsabilidades de la ciudad y sus áreas circundantes en cuanto al crecimiento de los barrios marginales y otros tipos de asentamientos informales. En algunos países estos problemas se agravan debido a las políticas que han descentralizado el suministro de muchos servicios públicos, políticas que no han estado acompañadas de los acuerdos fiscales necesarios para implementarlas. Como resultado de ello las ciudades tienen grandes déficits de infraestructura y servicios, pocas oportunidades de crecimiento económico y una creciente pobreza urbana.

### 7.3 AMÉRICA LATINA

América Latina es uno de las regiones más urbanizadas, pero menos densamente pobladas del mundo. América Latina tiene 45 países distribuidos en un área terrestre de 21.069.501 kilómetros cuadrados, e incluye a Suramérica, Centroamérica y el Caribe. La región tiene alrededor de 600 millones de habitantes, la mitad de los cuales viven en México y Brasil. Más de 480 millones de personas residen en las áreas urbanas. El nivel de urbanización es del 79,1 por ciento y la tasa actual de urbanización de aproximadamente 1,4 por ciento, que se espera disminuya a la mitad en el año 2035. Tres de las 10 ciudades más grandes del mundo están en América Latina. Esta región tiene más de 125 ciudades con 500.000 o más habitantes.

Hasta el siglo XV, Latinoamérica estaba habitada únicamente por pueblos indígenas, algunos de los cuales habían establecido complejos sistemas de asentamientos urbanos y desarrollo. Sin embargo, las potencias coloniales de Europa, especialmente España y Portugal, le dieron forma al patrón de asentamientos urbanos y desarrollo regional de América Latina. Como ocurrió con otras regiones colonizadas, las enormes demandas de materiales y recursos de una Europa que se industrializaba con rapidez en el siglo XIX llevaron a la transformación del territorio y al desarrollo de un sistema de asentamientos cuya función principal era satisfacer las demandas de Europa. Millones de personas migraron a la región y la demanda de mano de obra en las minas y plantaciones fue suplida mediante esclavos traídos de África o mediante los que nacían en esa condición.

Los países de América Latina obtuvieron su independencia unos cien años antes que otras regiones del mundo, después de lo cual desarrollaron gobiernos administrativos nacionales y subnacionales. El centralismo y el nacionalismo siguieron predominando en la región y muchos gobiernos emprendieron programas de industrialización enfocados en crear empleo autosuficiente para una población en rápido crecimiento. El proceso de industrialización aceleró la urbanización, especialmente en Brasil, Argentina y México. Las regiones ricas en recursos comenzaron a atraer capital e inversión, lo que desató un proceso de migración, que llevó a disparidades significativas entre las regiones y los sistemas de ciudades.

Durante buena parte del siglo XX, la inestabilidad política y las crisis de deuda han frenado el desarrollo de la región. Estas crisis desataron la migración de millones de personas de las áreas rurales a las ciudades, en busca de paz, seguridad y empleo. Las ciudades, especialmente las grandes ciudades primarias y secundarias, comenzaron a concentrar grandes cantidades de poblaciones pobres, muchas de las cuales viven en las laderas de las montañas, en ubicaciones precarias y riesgosas, debido a la escasez de tierras. Estas ciudades comenzaron a desarrollar una economía informal dinámica, pero la inestabilidad de los gobiernos locales hizo que les resultara muy difícil recaudar impuestos y conseguir fondos para desarrollar la infraestructura y los servicios básicos necesarios para atraer la inversión extranjera y doméstica necesaria para avanzar en la industrialización. Como resultado de esto, muchos países de América Latina y el Caribe se estancaron en su desarrollo nacional durante décadas, con una industria manufacturera de comparativamente poco valor agregado.

Durante los últimos años, muchos países de América Latina han comenzado programas para reformar y estabilizar el gobierno, reestructurar sus economías y crear oportunidades para el comercio exterior y la inversión extranjera. Países como Brasil y México han

logrado reformar e integrar sus economías con más éxito a los mercados de Norteamérica, Asia y Europa, y competir exitosamente por el comercio y la inversión en los mercados globales. Los países más pequeños de la región están comenzando a hacer lo mismo. Sin embargo, en comparación con Asia y Europa, el comercio interregional entre países sigue siendo débil y está poco desarrollado. Las desigualdades regionales en cuanto a desarrollo, ingresos y pobreza se han ampliado, a medida que las ciudades y regiones más competitivas se involucran en el comercio y el desarrollo internacional, mientras que las ciudades secundarias y de menor orden, de bajos recursos, tienen dificultades para realizar reformas, desarrollar su capacidad de gobierno, y conseguir y atraer capital para el desarrollo de la infraestructura y los servicios urbanos. Estas ciudades secundarias se están rezagando en su desarrollo.

Un estudio sobre las ciudades de América Latina (Cadena et al., 2011) muestra que a pesar de las reformas, estas siguen rezagándose en competitividad a nivel global. Sin embargo, el estudio encontró que la competitividad de las ciudades secundarias de América Latina es mayor que la de las economías de las grandes regiones metropolitanas, algo que no ocurre en la mayoría de otras regiones. Esto sugiere que en algunos países de América Latina existen factores que impulsan el desarrollo de las ciudades secundarias, factores que están funcionando mejor que en otras regiones. Los dos casos regionales que se analizan a continuación son Brasil y Colombia, en los que se busca identificar si existen diferencias y enfoques de política que puedan explicar por qué las ciudades secundarias de esta región parecen tener un mejor desempeño que las de otras regiones.

### 7.3.1 BRASIL

La República Federativa de Brasil es el país más grande de Suramérica. Esta excolonia portuguesa se independizó en 1825. El sistema actual de gobierno tiene tres niveles: nacional, estatal y local. La economía del país ha crecido significativamente durante los últimos años y su PIB actual es de 2,47 billones de dólares. Brasil tiene 196,7 millones de habitantes (2011), de los cuales el 85 por ciento vive en ciudades (116,4). Brasil tiene 261 asentamientos urbanos que pueden considerarse ciudades y el más grande, Sao Paulo, es una de las diez ciudades más grandes del mundo.

La colonización portuguesa de Brasil comenzó con una serie de asentamientos costeros dispersos entre Río de Janeiro y Sao Paulo. El desarrollo del país ha sido impulsado en gran medida por los gobiernos del sureste del país, tanto los costeros como los del interior, y más recientemente por los de la región amazónica. El país ha concentrado muchos esfuerzos en los polos de crecimiento, un énfasis que continúa en la actualidad.

La mayoría de la población del país se concentra en la zona suroccidental. A medida que la población crecía, las diferencias entre las regiones del interior y las costeras se incrementaron. Desde la década de 1950 los sucesivos gobiernos han impulsado políticas de descentralización, en parte con el propósito de desviar la migración interna de las dos ciudades más grandes. En el año 2005, el PIB per cápita de Sao Paulo seguía siendo superior en un 67 por ciento al promedio nacional, a pesar de que durante las últimas décadas su participación en el PIB nacional había disminuido (Zhang, 2010:5). El establecimiento de la Superintendencia para el Desarrollo del Noreste (SUDENE), una agencia regional de desarrollo, llevó a la creación de nuevas industrias manufactureras en el interior y la

## CURITIBA: BRASIL

Muchas veces se ha puesto a Curitiba como ejemplo exitoso del desarrollo sostenible de una ciudad como resultado de un buen trabajo de planeación urbana. Desde que el tres veces alcalde Jaime Lerner comenzó una iniciativa para revitalizar esta región metropolitana urbana de 3 millones de personas, ha habido un liderazgo progresivo que ha reconocido que el énfasis en infraestructura es solamente una de las muchas estrategias que se necesitan para revitalizar y desarrollar las ciudades secundarias que enfrentan una elevada presión de urbanización. Un aspecto importante del éxito de Curitiba han sido los logros de la ciudad en infraestructura y el suministro de servicios, aún a pesar de que la población se ha triplicado.

La clave para la sostenibilidad del desarrollo de Curitiba ha sido la atención que se le ha dado a incrementar y diversificar la base económica y a mejorar gobernabilidad. Desde el comienzo, los arquitectos y planeadores urbanos crearon distritos industriales diferenciados que estuvieran bien integrados al sistema de transporte masivo de la ciudad. Esta planeación del uso del suelo para el transporte es un ejemplo para otras ciudades a nivel internacional. Lerner y sus colegas hicieron un gran énfasis en el desarrollo de una ciudad verde, incluso antes de que este tema se pusiera de moda. Establecieron un distrito industrial que era más grande, más verde y tenía más infraestructura que quizás cualquier otro en el mundo.

La Ciudad Industrial de Curitiba se ubicó dentro de los límites de la ciudad y, a pesar de los incentivos impositivos, generó ingresos que contribuyeron a financiar los avances de la ciudad y aliviaron una situación que de otro modo hubiera podido convertirse en un desastre en términos de desempleo.

El éxito de Curitiba, que a veces se ha exagerado, le ha dado a la ciudad un renombre importante que le ha servido para acudir a las agencias y bancos internacionales de desarrollo para seguir impulsando su economía e infraestructura. La economía está creciendo con rapidez y se está diversificando. En el año 2001, la revista *InfoExam* reconoció a Curitiba como un “Polo de Tecnología de la Información”, lo que ha contribuido a un crecimiento rápido de los servicios industriales de TIC y a exportaciones cada vez mayores a Estados Unidos y Europa.

El éxito de Curitiba se debe a muchos factores, entre los que no se debe ignorar el dinamismo del liderazgo civil y empresarial. Sin embargo, lo que ha permitido que la ciudad tenga logros de desarrollo sostenible ha sido la habilidad del gobierno para financiar y recuperar los costos de la infraestructura mediante tarifas, impuestos y cargos a los usuarios, así como el desarrollo de sistemas logísticos y de transporte público muy eficientes, y la adopción de un énfasis verde en el desarrollo físico y económico de la ciudad.



Curitiba, Brasil, es una de las ciudades secundarias más prosperas de Suramérica.  
© Fabio Domingos Batista (2013)



capital del país se trasladó de Rio de Janeiro a Brasilia. En 1964, el gobierno militar expandió estos programas, lo que fortaleció aún más la política regional al ampliar el rol de la planeación nacional y al ofrecer subsidios agrícolas a las regiones con el fin de atraer trabajadores migrantes. En 1985 se descentralizó la planeación administrativa a nivel municipal y se estableció un sistema de planeación participativa. Esto creó mayores oportunidades para responder a los problemas locales. Sin embargo, los múltiples niveles de gobierno y la compartimentalización de las agencias públicas en las aglomeraciones urbanas más grandes han sobrecargado la capacidad de las autoridades locales para administrar este tipo de ciudades. Esto llevó a que en el año 2001 el gobierno federal asumiera mayores responsabilidades en la administración de las grandes ciudades. Las estructuras y acuerdos financieros y administrativos en el país aún son demasiado complejos, lo que perjudica la eficiencia de los gobiernos locales para administrar el desarrollo y los servicios urbanos.

Mientras que las políticas del gobierno central han intentado promover la descentralización y fortalecer el desarrollo del interior del país, los grupos políticos poderosos y las diversas perturbaciones económicas han dificultado la posibilidad de corregir los desbalances entre las regiones y las ciudades secundarias.

Muchos planes locales de desarrollo económico han fracasado debido a las enormes dificultades que existen para conseguir fondos públicos y privados para la inversión en infraestructura. Esta es con frecuencia la mayor debilidad del desarrollo regional.

Del estudio de la descentralización y el desarrollo de las ciudades secundarias en Brasil se pueden obtener varias lecciones. A diferencia de otras regiones, las ciudades más grandes del país parecen estar perdiendo competitividad respecto a las ciudades secundarias (Zhang, 2010; Cadena et al., 2011). Esto se debe, por una parte, a que no se han realizado inversiones suficientes en infraestructura estratégica para mejorar los servicios urbanos y los sistemas logísticos y, por otra parte, a la existencia de una administración urbana débil, debido a que múltiples niveles de gobierno intentan gobernar las grandes áreas metropolitanas. Estos dos factores han aumentado significativamente la congestión en las ciudades y otras externalidades, así como el costo de hacer negocios. La integración de las ciudades brasileras, especialmente de las ciudades secundarias, en el sistema de comercio e inversión mundial ha sido débil. Varios gobiernos han intentado proteger a la industria local de la competencia, lo que ha creado ineficiencias en las cadenas industriales de suministro, en los mercados locales y en los sistemas de gobernabilidad económica. Como resultado de la inestabilidad financiera se han presentado fugas recurrentes de capital hacia el exterior. A su vez, esto ha producido escasez de capital y debilidad en el sector privado y en los flujos de inversión.

Las ciudades secundarias se han beneficiado de los programas nacionales para descentralizar el gobierno y el desarrollo económico. Sin embargo, la mayoría de ciudades han dependido en exceso del apoyo del gobierno central, salvo algunas, como Curitiba y Belo Horizonte, que han logrado capitalizar las inversiones extranjeras en manufactura y

Brasil	
Población del país (2011)	196.655.000
Población urbana (2011)	167.157.000
Población urbana (% del total)	85
Tasa anual de crecimiento urbano %	1,2
10 ciudades más grandes	33.949.000
Ciudad más grande	11.377.000
Número total de ciudades	261
Menos de 500.000	223
500.000 - 1 millón	23
1-5 millones	13
5-10 millones	1
Más de 10 millones	1

Fuente: UN Urbanization prospects (2011)

minería. Otras ciudades secundarias han aprendido del ejemplo y han logrado desarrollar el comercio exterior y atraer inversión extranjera. La internacionalización de algunas ciudades secundarias grandes explica por qué se han desempeñado mejor que las ciudades principales; sin embargo, son sobre todo las ciudades secundarias del suroeste y de las regiones costeras con mejor infraestructura las que se han desempeñado mejor que las ciudades del interior. Aunque las desigualdades entre las ciudades del suroeste y las del resto del país, especialmente del noreste, siguen siendo altas, las políticas gubernamentales que apuntan a diversificar y desarrollar las ciudades del interior han comenzado a atraer más inversión a estas últimas.

### 7.3.2 COLOMBIA

La República de Colombia su independizó de España en 1819. Colombia tiene un sistema de gobierno de tres niveles que proviene del sistema español de gobierno. El país tiene 46,2 millones de habitantes, de los cuales el 75 por ciento vive en áreas urbanas. Cuarenta y cinco asentamientos urbanos pueden considerarse ciudades y el más grande de ellos es Bogotá, la capital (7,4 millones de habitantes [2011]). Medellín (2,75 millones), Cali (2,2 millones), Barranquilla (1,2 millones), Cartagena (911.000) y Cúcuta (600.000) son las principales ciudades secundarias. Todas ellas son capitales regionales.

El sistema de gobierno de Colombia tiene una jerarquía policéntrica de ciudades basada en las regiones, aunque el sistema se centralizó mucho más como consecuencia de los alzamientos civiles en el país. En 1991, una nueva constitución estableció un Estado descentralizado pero unificado; sin embargo, la implementación de este nuevo orden fue muy lenta hasta hace algunos años (Faguet y Sánchez, 2009). Este sistema les delegó a las regiones la administración y la ejecución de la planeación estratégica. Como resultado de esto, muchas capitales regionales, apoyadas por asentamientos regionales más pequeños, han desarrollado sus propias iniciativas de gobierno, con frecuencia basadas en la explotación de industrias primarias ya existentes, como agricultura o transporte.

Debido a la relativa autonomía de las regiones, las respuestas a la urbanización han sido fragmentadas, a veces con consecuencias negativas. Durante la década de 1990 la urbanización en Colombia se realizó a una tasa rápida, lo que creó problemas similares en las distintas regiones. Las tasas de urbanización todavía están por encima del 2,3 por ciento anual, en comparación con el 1,47 por ciento para Suramérica (Naciones Unidas, 2012). Al frenar la oferta, los sistemas regionales de uso del suelo, que funcionan con independencia unos de otros, y a veces en oposición, agravaron los problemas del aumento en la demanda de tierras. La escasez resultante tuvo como consecuencia una alta especulación, que incrementó los precios de la tierra y aumentó el número de asentamientos ilegales. El desarrollo de la infraestructura ha priorizado las necesidades individuales de las regiones, lo que ha creado desigualdades entre las mismas y ha mermado la productividad de la economía en general. Recientemente, las capitales más desarrolladas, como Bogotá, Medellín y Cartagena, han intentado diversificar sus economías estableciendo industrias más orientadas a los servicios y el conocimiento, mientras que las demás siguen luchando contra los problemas de la urbanización.

El conflicto social prolongado que ha experimentado el país ha tenido un impacto significativo en el comercio interregional y en el incremento de la tasa de urbanización.

Con el proceso de paz, el gobierno nacional busca aumentar la capacidad de los niveles de gobierno intermedios y locales y así fortalecer el proceso de descentralización. No puede decirse lo mismo de las organizaciones de la sociedad civil, que carecen de la capacidad para desarrollar procesos más participativos para involucrarse en la expansión de la gobernabilidad urbana. Todavía sigue existiendo una debilidad en las modalidades de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (Falleti, 2010: 125), y la falta de un marco para realizar consultas entre los interesados ha contribuido a la ausencia de resultados positivos en el proceso de descentralización de las distintas áreas del desarrollo económico regional y urbano, especialmente en lo relacionado con el apoyo a los programas contra la pobreza, la construcción de infraestructura social y productiva, la participación ciudadana y la protección del medioambiente.

En el futuro Colombia tiene buenas posibilidades de ampliar el impacto de la descentralización como resultado del proceso de paz, siempre y cuando este llegue a buen término. Se requiere mucho más apoyo para que las instituciones locales desarrollen una alta capacidad de gobierno y continuidad en sus políticas. También es importante fortalecer las organizaciones de base y el apoyo a la democracia local. El desafío principal para la descentralización y el desarrollo de las ciudades secundarias es el desarrollo de la infraestructura de transporte y de un marco para fortalecer el comercio y la inversión subregionales. El gobierno central también necesita incrementar la competencia por los recursos, especialmente en los acuerdos para el otorgamiento de subsidios, de manera que el capital contribuya a crear eficiencia en los gobiernos locales.

## 7.4 MEDIO ORIENTE Y NORTE DE ÁFRICA

El Medio Oriente y el Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés), es una de las regiones más secas y con menos densidad poblacional del planeta. El Norte de África está urbanizado en un 52 por ciento, mientras que el Medio Oriente está urbanizado en un 75 por ciento, con una alta concentración de personas en las ciudades capitales y en varias ciudades secundarias grandes, tales como Alejandría, en Egipto, e Izmir, en Turquía. En el año 2011 la región tenía alrededor de 500 millones de habitantes (CIA, 2010) y una de las tasas de crecimiento poblacional más altas del mundo, con una pirámide poblacional muy joven. La mayoría de las ciudades y la población de la región se concentran en pequeñas áreas fértiles a lo largo de las costas del Mediterráneo y el golfo Pérsico o a lo largo de los sistemas fluviales del Nilo, el Éufrates o el Tigris. En la región están ubicadas más del 65 por ciento de las reservas mundiales de petróleo y gas natural, lo que ha permitido que algunos de los estados más pequeños del golfo tengan unas de las tasas de PIB per cápita más altas del mundo y desarrollen ciudades modernas en parajes desérticos.

Sin embargo, muchos países de la región han sufrido perturbaciones políticas y guerras civiles, y buena parte de la población sigue siendo pobre y/o vive en asentamientos de inmigrantes en las ciudades más grandes. En el Medio Oriente viven más de 20 millones de trabajadores inmigrantes. Incluso, en algunos países, como Qatar y Kuwait, hay más trabajadores inmigrantes que ciudadanos nativos. Muchos inmigrantes viven en situación de pobreza, pero las remesas que envían a sus países de origen, como India, Bangladesh

y Filipinas, tienen un impacto significativo en los centros urbanos pequeños y rurales de esos países. Por otra parte, la región del Medio Oriente y el Norte de África está rezagada respecto a las demás en el índice de democracia (Campbell et al., 2012).

Esta región tiene una de las estructuras de gobierno más centralizadas del mundo (Tosun y Yilmaz, 2008). Esta estructura proviene en gran parte del sistema de gobierno del Imperio Otomano, que tenía un sistema impositivo centralizado. Gracias a décadas de amenazas y conflictos tanto externos como internos, los gobiernos de la región han optado por el nacionalismo y el centralismo en sus sistemas de gobierno y sus políticas de desarrollo económico y social. En general, los sistemas locales de gobierno de la región pueden caracterizarse como una forma de re-concentración antes de que de autogobierno local producto de la transferencia de poder (Tosun y Yilmaz, 2008:7). En muchos países una gran parte del gasto público se realiza a través de los gobiernos subnacionales, que actúan como agentes de los ministerios y departamentos del gobierno central. Los representantes del gobierno local tienen poco poder de decisión sobre el gasto y la planeación del desarrollo, que siguen muy centralizados. Desde las reformas de la Primavera Árabe existen más presiones para lograr una mayor descentralización y un mayor fortalecimiento de los gobiernos locales, pero seguramente estos cambios tomarán tiempo, a pesar de la necesidad de reformar muchas instituciones y sistemas de gobierno centralizados.

A continuación se presentan dos breves estudios de caso, que muestran las políticas relacionadas con la descentralización, la urbanización y el desarrollo de las ciudades secundarias en dos países de la región: Túnez y Turquía. El primero atraviesa un periodo de profundas reformas tras los levantamientos del año 2010. El segundo fue el que estableció las estructuras históricas de gobierno de la mayoría de países de la región, pero que desde la caída del Imperio Otomano en 1918 emprendió una masiva transición social, económica y gubernamental que aún continúa.

### **7.4.1 TÚNEZ**

#### **URBANIZACIÓN EN TÚNEZ**

La República Tunecina está urbanizada en más del 66 por ciento. Su ciudad más grande, Túnez, tiene 2.412.500 habitantes en su área metropolitana (2011) e incluye varias municipalidades. Las más grandes son Antigua Túnez (984.000), Ettadhamen (422.000), Aryanah (98.000) y El Mourouj (82.000). Hay tres ciudades secundarias, Kairouan (546.209), Sousse (544.413) y Gabès (342.630), y dos ciudades pequeñas, Bizerte y Gafsa, cada una con alrededor de 100.000 habitantes. Varios pueblos del interior tienen aproximadamente 50.000 habitantes cada uno. Las ciudades más grandes del país son puertos, algunas con una mezcla de actividades industriales de exportación, como la manufactura de ropa y calzado o la producción de partes de automóviles o maquinaria electrónica.

El patrón de desarrollo de Túnez está limitado en su mayoría a las regiones costeras, que son las partes más fértiles del país. La densidad poblacional del país es de alrededor de 9.400 personas por kilómetro cuadrado, y los pueblos y las ciudades secundarias tienen densidades mucho más bajas y patrones de desarrollo más dispersos. La economía del país y las ciudades es variada, pues abarca desde la agricultura, la minería, la manufactura y el petróleo, hasta el turismo. El PIB per cápita en el año 2011 fue de 4.600 dólares, ubicándose en el puesto 100 entre 195 países.

## SISTEMAS DE GOBIERNO

Túnez tiene un sistema de gobierno local de dos niveles. Las gobernaciones (*conseils régionaux*) son departamentos que representan la administración del Estado en una región. El país tiene 24 gobernaciones. Cada gobernación tiene una asamblea regional dirigida por el gobernador, que es nombrado por el gobierno central. Las gobernaciones y las asambleas regionales funcionan bajo la supervisión del Ministerio del Interior. Las asambleas regionales están compuestas por diputados, e incluyen al gobernador, los alcaldes municipales, los presidentes de los consejos rurales y otros miembros nombrados. Las asambleas regionales están encargadas de la administración de los asuntos regionales, los planes de desarrollo regional y los planes municipales en las áreas que aún no están urbanizadas. Los Concejos Locales de Desarrollo se establecieron en 1994 a través de una ley. Estos cuerpos consultativos están compuestos por los presidentes de las municipalidades y los concejos rurales, los jefes sectoriales, representantes de las instituciones públicas y representantes de los servicios exteriores de la administración, y su misión es realizarles recomendaciones a las asambleas regionales sobre temas de desarrollo económico.

Las regiones están divididas en territorios urbanizados (comunizados) y no urbanizados (no comunizados) (Tosun y Yilmaz, 2008). De acuerdo con estimativos recientes, entre los así llamados territorios urbanizados hay cerca de 262 municipalidades en áreas urbanas y centros rurales gobernados por un concejo municipal que elige al alcalde entre sus miembros (Banco Mundial, 2008).

La Revolución de los Jazmines en 2010 (Tran, 2011) fue una de las revoluciones más inesperadas del siglo XXI. Fue la primera revolución social de su tipo que logró instaurar un sistema democrático valiéndose de internet y de las redes sociales virtuales. El gobierno anterior era autocrático, con procesos de toma de decisiones muy centralizados. Aunque algunas de las reformas comenzaron en las décadas de 1990 y 2000, estas nunca se implementaron. Esto creó las frustraciones y el malestar que condujeron a la revolución. El nuevo gobierno ha realizado grandes cambios en los sistemas y prácticas gubernamentales, incluyendo reformas en los gobiernos locales y en la forma en que se nombran los funcionarios públicos.

Los cambios en el gobierno han aumentado la presión para que haya una rendición pública de cuentas por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, esto ha creado incertidumbre dada la falta de políticas, leyes y regulaciones que establezcan procedimientos para mejorar la administración de los gobiernos locales. Todavía no existe una legislación que determine la repartición de competencias de poder, administración y finanzas entre el gobierno central y los gobiernos locales. Todavía falta tiempo para que se introduzcan procesos de planeación y transparencia en la elaboración de los presupuestos para mejorar la rendición de cuentas y el desempeño de las ciudades, y para implementar políticas de desarrollo de los gobiernos locales y procesos atractivos para la inversión por fuera de la capital del país.

## LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL

La transición democrática de Túnez ha pasado por muchas dificultades, especialmente a nivel local. La legitimidad de las 212 “delegaciones especiales” de Túnez relacionadas con los concejos locales nombrados por la sociedad civil después de la Asamblea Nacio-

nal Constituyente en octubre de 2011 ha creado muchos problemas en los pueblos y las ciudades pequeñas. La salud pública se ha convertido en un problema, pues los gobiernos locales de varias ciudades, como Sousse y Gabes, no tienen la capacidad para proveer los servicios básicos. Aunque los gobiernos locales tienen poderes para introducir y administrar impuestos locales a los bienes raíces, rara vez ejercen este derecho y la mayoría dependen de los subsidios del gobierno central para cubrir sus costos administrativos y financiar los proyectos de desarrollo local. La construcción ilegal y no planificada también ha aumentado. Este problema se ha complicado aún más porque los ingresos municipales están cayendo debido a las ineficiencias en los impuestos a los bienes raíces y a la falta de un sistema de avalúos basado en los precios del mercado. La mayoría de ciudades sufren el peso de equipos de trabajo que tienen escasas competencias laborales, pero salarios altos.

La Asamblea Constituyente estableció una comisión para reformar las autoridades públicas locales y regionales, que ha elaborado varias propuestas políticas relacionadas con los principios de gobierno local. Sin embargo, todavía persiste la incertidumbre sobre la definición, los roles y los recursos de los gobiernos nacionales, regionales y locales (SKL International, 2013). En el año 2013 se esperaba una legislación específica para materializar el propósito de la nueva constitución. La lentitud en las reformas de descentralización tiene un impacto significativo en la capacidad de los gobiernos locales para administrar la urbanización y el desarrollo económico locales. Sin embargo, cuando las políticas de descentralización se implementen, deberían permitir una distribución más eficiente de los recursos. Se espera que esto conduzca a una mayor inversión nacional y extranjera, estimulando el crecimiento de las gobernaciones y las ciudades secundarias del país.

### **POLÍTICAS ECONÓMICAS Y DESARROLLO A NIVEL LOCAL**

En el pasado, el gobierno central ha sido el encargado de elaborar e implementar las políticas de desarrollo económico regional, así como la inversión. A las ciudades no se les ha permitido liderar el desarrollo económico local. En muchas ciudades, especialmente las costeras, el mal estado de la infraestructura y los servicios no les permiten impulsar el desarrollo industrial local. En la costa, las ciudades secundarias al menos tienen acceso a las instalaciones portuarias, pero las ciudades pequeñas del interior tienen sistemas de transporte y logística deteriorados, lo que les dificulta atraer inversión y nuevos desarrollos industriales. Los costos de transacción para las ciudades secundarias son altos debido a la debilidad de los sistemas de gobierno y de los servicios empresariales y educativos. El gobierno actual está intentando impulsar una mayor descentralización y desarrollo regional, pero dado que los entornos facilitadores de las ciudades secundarias aún son muy débiles –especialmente en términos de capital humano–, esto tomará tiempo.

En el año 2012 el gobierno lanzó una nueva estrategia de desarrollo para Túnez, con énfasis en el desarrollo económico regional y urbano. La estrategia de desarrollo regional apunta a “lograr un desarrollo balanceado al reducir las diferencias entre las regiones mediante la distribución de la inversión pública con criterios objetivos y tomando en cuenta el nivel de pobreza, la tasa de desempleo y las empresas públicas y la infraestructura disponibles en las gobernaciones. De este modo, los planes de desarrollo regional se implementarán teniendo en cuenta las especificidades de cada región con el fin de fortalecer y desarrollar la economía regional a través de los recursos naturales y el desarrollo de

unidades de producción a nivel local, que crearán una dinámica económica local” (GoT, 2011:14). Para mejorar la eficiencia y la productividad de los sistemas urbanos del país, se requiere que los gobiernos nacionales adopten medidas para estimular el crecimiento económico, comiencen a impulsar la competencia entre ciudades y apoyen su desarrollo como centros económicos y logísticos.

## **POLÍTICAS DE URBANIZACIÓN**

Túnez no tiene una política formal de urbanización. La política de desarrollo nacional (GoT, 2011) señala que “se intensificarán los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, particularmente en las áreas más pobres, al ampliar las redes eléctricas, de acueducto y alcantarillado, y al ponerle fin a su aislamiento para atraer ciudadanos y crear núcleos de desarrollo”. Es probable que estos núcleos de desarrollo sean Zonas Económicas Empresarias y de Exportación (ZEEE), ubicadas en las ciudades secundarias alrededor de la capital y en las ciudades portuarias. El Banco Mundial ha respaldado el desarrollo de una política de administración del crecimiento urbano, que se centre en desarrollar una red fuerte de sistemas de ciudades con una mayor especialización regional y en el desarrollo de infraestructura estratégica esencial.

## **HALLAZGOS IMPORTANTES EN EL CASO DE TÚNEZ**

Hace menos de cuatro años la revolución terminó con más de 40 años de gobierno autocrático y de planeación y desarrollo centralizados. Desde entonces se ha realizado un gran esfuerzo por reconstruir un sistema de gobierno más democrático y por transformar los procesos de gobierno. Se pueden extraer varias lecciones de importancia del caso tunecino, relevantes para otros países del Norte de África y Medio Oriente, a medida que experimentan presiones para democratizar el gobierno y los procesos de desarrollo económico. A continuación se describen cuatro lecciones que se desprenden de este caso:

- Las reformas de descentralización deben estar acompañadas por una constitución nacional o por leyes que definan claramente la separación de poderes y la repartición de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esta es una lección aprendida de Indonesia y de muchos otros países en desarrollo que atraviesan un periodo muy rápido de reformas después de años de gobierno autocrático y centralizado.
- La descentralización debe darles a los gobiernos locales más responsabilidades administrativas y financieras, incluyendo la elaboración de sus presupuestos y el recaudo de sus propios ingresos.
- La política nacional y regional de desarrollo económico debe alinearse estrechamente con políticas nacionales de urbanización que apoyen los sistemas de ciudades, la competencia y el comercio entre las mismas y que se enfoquen en el desarrollo del crecimiento económico exógeno y endógeno, con énfasis en el desarrollo de aglomeraciones industriales y procesos de exportación.
- Es necesario reformar las instituciones educativas y reorientarlas para impulsar el desarrollo de habilidades y competencias para apoyar las reformas a la gobernabilidad y la competitividad de las empresas e industrias locales.

## 7.4.2 TURQUÍA

### URBANIZACIÓN EN TURQUÍA

La República de Turquía tiene aproximadamente 80 millones de habitantes, de los cuales el 70 por ciento vive en áreas urbanas. La mayoría del crecimiento urbano ha ocurrido en la región costera occidental del Mármara (Banco Mundial, 2012b). Turquía tiene una larga historia de urbanización y desarrollo, y bajo el Imperio Otomano tuvo uno de los sistemas de gobierno mejor administrados del mundo, con un sistema dual de administración militar (“gobierno central”) y civil (“sistema provincial”) y una separación clara de poderes donde las autoridades militares realizaban las funciones ejecutivas y las autoridades civiles se encargaban de las funciones judiciales y las funciones municipales y administrativas básicas. Incluso después de la caída del Imperio se ha producido una descentralización considerable. El país tiene uno de los sistemas de ciudades con la distribución más igualitaria de ciudades de la región.

### EL SISTEMA DE GOVERNABILIDAD URBANA

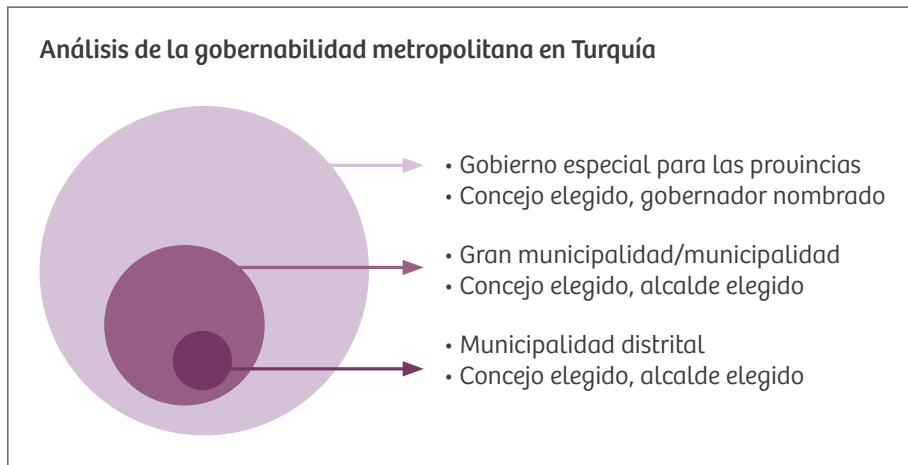
La gobernabilidad urbana en Turquía funciona mediante una estructura administrativa de dos niveles. Cada área metropolitana tiene dos niveles de gobierno (representados por los dos círculos pequeños en la figura 7.1). El primero representa a todos los niveles de gobierno metropolitano que administran la preparación y aprobación del uso de la tierra. El segundo representa a las municipalidades o distritos locales, dentro del área metropolitana, encargados de los temas relacionados con los planes a nivel local (Comunicación personal, Sence Turk, 25 de octubre de 2012).

El segundo nivel representa los sistemas de gobierno local en Turquía, que se dividen en Administraciones Provinciales Especiales (AEP) e incluyen a los pueblos, los distritos, las municipalidades y las municipalidades metropolitanas. Cada AEP es responsable de administrar la salud, la educación, la policía, la infraestructura, la agricultura, los servicios rurales, la industria y el comercio, las vías, el acueducto, el alcantarillado, las emergencias, los residuos sólidos, los parques y la recreación, la juventud y el deporte, la cultura, el turismo y las fronteras municipales. Turquía está dividida en 82 provincias, que contienen en total 923 distritos (Tosun y Yilmaz, 2008).

Turquía tiene 16 grandes municipalidades metropolitanas. La población de estas oscila entre 350.000 para la más pequeña y 4 millones para la más grande, con la excepción de Estambul, la ciudad más grande de Turquía, que tiene una población de 10,4 millones de habitantes. Aunque Estambul no es la capital del país, es el centro cultural, financiero y económico. Ankara, la capital y centro administrativo, tiene 3,8 millones de habitantes; Izmir, 2,7 millones; Bursa, 1,6 millones; y Adana, 1,4 millones. Estas son las ciudades secundarias más grandes de Turquía (CIA, 2009). La Tabla 7.1 muestra el número de ciudades según tamaño, población urbana y porcentaje de población que vive en las áreas urbanas. Según el censo de 2010, más del cincuenta por ciento de la población urbana vive en las 16 municipalidades metropolitanas y sus áreas circundantes. Estas cifras permiten entender la importancia de estas municipalidades.



FIGURA 7.1



Fuente: *Land Equity International/Brian Roberts (2012)*

## DESIGUALDADES EN LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA REGIONAL

A pesar del aumento en las oportunidades de empleo en las áreas urbanas, la falta de planeación tuvo consecuencias importantes en la Turquía de la década de 1920. El país estaba endeudado desde el periodo otomano y además estaba limitado por sus recursos económicos, un gobierno poco confiable y una falta de mano de obra calificada, lo que produjo una creciente urbanización, un desarrollo no planificado, especulación en el mercado de la tierra y desempleo en las provincias (Öztürk y Çiraci, 2010). Las desigualdades en el desarrollo económico regional se muestran en la tabla 7.1.

## LA URBANIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

En Turquía, el desarrollo de las ciudades secundarias tiene que ver sobre todo con la asignación de tierras y recursos para infraestructura, vivienda, educación y salud. Según Esbah et al. (2005) “la constitución de Turquía menciona ‘la planeación’ en lo relacionado con el uso de recursos para promover el desarrollo económico y social” con el fin de vincular el desarrollo a las oportunidades de empleo. El concepto de “ciudades habitables” también es un factor de importancia en el desarrollo de las ciudades secundarias (Esbah et al., 2005).

Las transformaciones estructurales iniciadas por los gobiernos, así como diversos factores externos, han fortalecido las recientes reformas de Turquía a la administración pública y los gobiernos locales. Entre estos factores externos se encuentra la influencia de la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En la década de 1980, el gobierno de Turquía emprendió una serie de reformas de su sistema de gobierno local, pero encontró una gran resistencia al cambio y los gobiernos nacionales y provinciales han sido reacios a recibir asesoría externa para reformar los sistemas administrativos. La descentralización en beneficio de los gobiernos locales ha sido un tema especialmente sensible debido a la tradición de un gobierno unitario y centralizado que viene desde los tiempos otomanos. Sin embargo, durante los últimos años se

**TABLA 7.1**

Datos económicos y demográficos provinciales y municipales, Turquía				
Municipalidades metropolitanas	Población de la provincia (Turkstat, 2010)	Población de la municipalidad metropolitana (2010)	Área de la municipalidad metropolitana/área de la provincia (%)	Porcentaje de los empleados del sector industrial en la población total (%) (provincia) (2000)*
Adana	2.085.225	1.591.518	20,01%	14,4%
Ankara	4.771.716	4.431.719	30,86%	13,4%
Antalya	1.978.333	1.001.318	6,01%	5,5%
Bursa	2.605.495	1.905.570	25,91%	28,5%
Diyarbakir	1.528.958	843.460	18,50%	3,8%
Erzurum	769.085	367.250	5,38%	3,7%
Eskisehir	764.584	629.609	9,02%	18,9%
Gaziantep	1.700.763	1.341.054	18,24%	21,3%
Estambul	13.255.685	13.255.685	100%	32,2%
Izmir	3.948.848	3.354.934	65,38%	20,6%
Kayseri	1.234.651	950.017	7,32%	16,4%
Kocaeli	1.560.138	1.560.138	100%	20,3%
Konya	2.013.845	1.036.027	3,06%	9,1%
Mersin	1.647.899	843.429	8,04%	7,9%
Sakarya	872.872	560.876	25,75%	12,9%
Samsun	1.252.693	531.997	13,43%	6,9%
Total	41.990.790	34.204.601		
Turquía	73.722.988			

han producido varios cambios importantes.

Muchas de las reformas estructurales se introdujeron bajo presión como parte del proceso de ingreso acelerado a la Unión Europea. El gobierno actual de Turquía reconoce la necesidad de las reformas y los beneficios de asociarse con agencias externas para modernizar las estructuras estatales de Turquía y cumplir con los requisitos de la UE. La mayoría

TABLA 7.1 continuación

Datos económicos y demográficos provinciales y municipales, Turquía				
Municipalidades metropolitanas	Proporción de los empleados del sector de los servicios como parte de la población total (provincia) (2000)*	Proporción de los empleados del sector agrícola como parte de la población total (%) (provincia) (2000)*	PIB per cápita (USD) (2010, Turkstat) (provincia)	Contribución de la provincia al PIB de Turquía (2010, Turkstat) (%)
Adana	28,8%	43,4%	15.521	2,9%
Ankara	70,4%	16,2%	18.009	7,7%
Antalya	45,3%	49,2%	15.231	2,7%
Bursa	37,9%	33,6%	17.990	4,2%
Diyarbakir	32,3%	63,9%	8.029	1,1%
Erzurum	34%	62,3%	7.255	0,5%
Eskisehir	45,8%	35,3%	20.435	1,4%
Gaziantep	39,6%	39,1%	9.843	1,5%
Estambul	59,7%	8,1%	18.101	21,5%
Izmir	50,9%	28,5%	21.479	7,6%
Kayseri	36,6%	47,0%	10.847	1,2%
Kocaeli	11,3%	39,0%	33.620	4,7%
Konya	28,5%	62,4%	11.637	2,1%
Mersin	34,5%	57,6%	18.285	2,7%
Sakarya	23,2%	51,9%	14.064	1,1%
Samsun	29,7%	63,4%	13.363	1,5%
Total			Promedio 16.827	64,4%
Turquía			15.137	100%

Fuente: ONU, *Urban Prospectus* (2011)

de los programas de asistencia de la UE canalizan la ayuda financiera a través de las administraciones regionales y locales. Esto ha influido en la realización de cambios y reformas a los gobiernos locales, para así atraer capital para el desarrollo de la infraestructura y la industria y lograr una mayor competencia entre las ciudades secundarias, especialmente en el sureste del país, en ciudades como Izmir y Adana.

### **PROBLEMAS QUE AFECTAN EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

La rapidez de la urbanización y la incapacidad para predecir adecuadamente y administrar los patrones de crecimiento urbano significan que muchas ciudades secundarias de Turquía se están enfrentando a serios problemas de desarrollo. Los *Gecekondu* (asentamientos u ocupaciones ilegales, que en algunos casos incluyen grandes áreas de construcciones de altura) se han seguido presentando en todas las grandes ciudades secundarias y los gobiernos locales han hecho poco para enfrentar este problema. Como resultado de esto, grandes áreas de estas ciudades tienen pocas vías y servicios básicos mínimos, lo que produce niveles elevados de densidad urbana, problemas medioambientales y enfermedades causados por servicios urbanos deficientes como el acueducto, el alcantarillado y el manejo de los residuos sólidos. Aún existen problemas significativos y diferencias en el nivel y los patrones de desarrollo físico y económico de las ciudades secundarias. En el este del país, la mala calidad del transporte, el acceso deficiente a los mercados y los bajos niveles de desarrollo del capital humano hacen que a las ciudades secundarias les resulte difícil competir económicamente, atraer inversión y crear empleo. La diferencia cada vez mayor en las tasas de desarrollo entre el este y el oeste de Turquía es un desafío significativo para el país si quiere lograr un patrón más balanceado de desarrollo urbano y económico en su sistema de ciudades secundarias.

### **HALLAZGOS IMPORTANTES EN EL CASO DE TURQUÍA**

Desde 1950, las ciudades secundarias de Turquía, como Ankara, Izmir, Bursa y Adana, se han urbanizado con rapidez. Con la industrialización, grandes cantidades de inmigrantes han llegado a estas ciudades en busca de empleo, pero no han logrado conseguir una vivienda adecuada. Como resultado de la debilidad y los errores en las políticas de planeación, las reformas económicas y los cambios en la democracia, las ciudades secundarias de Turquía tienen dificultades para administrar el desarrollo. A pesar de estos problemas, que se están resolviendo poco a poco, se pueden extraer varias enseñanzas de la experiencia de Turquía en cuanto la urbanización y el desarrollo de las ciudades secundarias, que son relevantes para otras partes del occidente de Asia y el Medio Oriente. Estas se resumen en un artículo de Kumar (2012) y entre ellas están las siguientes:

- La gobernabilidad efectiva y de base amplia ha seguido incrementando las contribuciones de las ciudades al desarrollo económico y social de la nación.
- Como las tasas de crecimiento urbano más altas se presentan en las ciudades pequeñas, es necesario empoderarlas para que administren su propio desarrollo.
- El desarrollo bien planeado y ejecutado de las aglomeraciones de ciudades puede traer muchos beneficios, como creación de empleo, infraestructura y servicios integrados.
- Las regiones mega-urbanas necesitan nuevas estructuras de planeación y gobierno.
- Para que los gobiernos urbanos sean eficaces y sostenibles, es necesario que haya transferencia de autoridad y de capacidad financiera y humana desde el gobierno central.
- Las asociaciones de gobiernos locales deberían promover la cooperación entre ciudades para impulsar el aprendizaje intrarregional sobre desarrollo urbano sostenible.

## 7.5 AUSTRALIA

Australia es el continente isla más grande del mundo. Tiene 22,8 millones de habitantes. Su densidad poblacional es de 2,9 personas por kilómetro cuadrado, pero grandes partes del país están deshabitadas. Australia está urbanizada en un 87 por ciento. También es uno de los países más descentralizados del mundo, una característica impuesta por su tamaño y las grandes distancias entre sus ciudades. Durante los últimos años las tasas de urbanización han crecido hasta llegar a un 1,8 por ciento al año, como resultado de los niveles record de migración impulsados por una creciente demanda de mano de obra para su economía de rápido crecimiento. Australia tiene una economía diversa, que lleva creciendo 21 años consecutivos. En el año 2012 su PIB fue de 1,54 billones de dólares, de los cuales el 82 por ciento lo generaba el sector de los servicios. El PIB per cápita es de 67.938 dólares, uno de los más altos del mundo.

El aislamiento y la especialización económica de las ciudades secundarias australianas determinan muchos de los desafíos que enfrentan en cuanto a su desarrollo. Las distancias físicas entre los asentamientos de Australia con frecuencia son vastas, lo que significa que no es posible vivir en una ciudad y trabajar en otra o prestar ciertos servicios de una ciudad a otra. Dada la especialización de la mayoría de los mercados de empleo de las ciudades secundarias, resulta difícil retener trabajadores por fuera del sector industrial primario. La dificultad de retener una fuerza de trabajo diversa se incrementa debido a la falta de infraestructura de comunicaciones y servicios en las áreas remotas. Esto aumenta los costos de transacción y debilita la capacidad de las ciudades para competir por nuevos negocios.

Las ciudades secundarias del interior tienen dificultades para retener su población y muchos pueblos pequeños están en declive, salvo los mineros. Sin embargo, estos pueblos mineros tienen otro tipo de problemas, como escasez de viviendas y dificultades para atraer trabajadores no pertenecientes al sector de los servicios mineros. En la costa, las ciudades secundarias se han expandido más rápido que las ciudades más grandes. Su crecimiento se ha visto impulsado por la llegada de pensionados y de quienes quieren cambiar su estilo de vida. Sin embargo, estas áreas costeras tienen dificultades para satisfacer la creciente demanda de infraestructura y servicios comunitarios.

Históricamente, los estados han sido responsables por las políticas de desarrollo para los pueblos y las áreas regionales. El desarrollo de los primeros pueblos, que luego crecieron hasta convertirse en ciudades regionales, se financió mediante subsidios y préstamos estatales a los gobiernos locales, que se encargaban del suministro de infraestructura y otros servicios comunitarios. La salud, la educación y los servicios de emergencia son responsabilidad del estado.

Los gobiernos federales han desempeñado un papel importante en las políticas de urbanización, pero de manera más indirecta y en cooperación con los estados. Sucesivos gobiernos federales promovieron centros de desarrollo industrial nacional para las industrias acerera y automotriz en varias ciudades secundarias durante la década de 1920 y después de la Segunda Guerra Mundial. La capital nacional, Camberra, fundada en 1913 pero no establecida del todo hasta 1958, fue el primer pueblo nuevo que se planeó después de la federación, aunque todas las excapitales estatales coloniales tenían planes para sus ciudades.

A mediados de la década de 1970, los gobiernos estatales y federales se preocuparon

## CAMBERRA: AUSTRALIA

Camberra es la capital nacional de Australia. Se estableció en 1913 y en la actualidad tiene apenas 360.000 habitantes. Es la octava ciudad más grande de Australia y la más rica del país, con un PIB per cápita de alrededor de 75.000 dólares (PPP), cifra que es un treinta por ciento superior al promedio nacional. Camberra es una de las muchas de las nuevas ciudades capitales que se desarrollaron en el siglo XX en todo el mundo (por ejemplo, Abuya, Islamabad y Brasilia) como símbolos de identidad nacional y ubicadas lejos de la ciudad capital histórica. La ubicación de Camberra, 300 kilómetros al suroeste de Sídney, tuvo el propósito de fortalecer la descentralización y el desarrollo regional subnacional. El desarrollo de la ciudad primero fue muy lento y casi se detiene por completo a comienzos de la Gran Depresión y hasta 1958, cuando el gobierno de ese entonces trasladó a Camberra todas las dependencias y departamentos administrativos federales.

La capital nacional tenía su propio territorio administrativo hasta 1958 y la Autoridad Nacional de Desarrollo de la Capital fue la encargada de desarrollarla y administrarla. En 1998, esta entidad fue remplazada por el autogobierno, que asumió muchas funciones de nivel estatal como la salud, la educación y la policía. Varias funciones administrativas todavía se comparten con el gobierno federal, como la planeación urbana. Camberra se planeó como una ciudad jardín, con una serie de nuevos pueblos alrededor con poblaciones de entre 50.000 y 85.000 habitantes, y es la única ciudad planeada de Australia. Cada nuevo pueblo tiene su propio centro y oficinas gubernamentales estratégicamente ubicadas para proporcionar oportunidades locales de empleo. La ciudad tiene una red de autopistas y un sistema de transporte público que une a los pueblos nuevos.

Toda la tierra de Camberra está en arriendo por 99 años, una política diseñada para llevar a cabo un redesarrollo ordenado a medida que los arriendos expiran. Esto está comenzando a ocurrir, pero están surgiendo algunos problemas (en una de las ciudades mejor planeadas) que dejan algunas enseñanzas importantes para el desarrollo de las ciudades secundarias en otras regiones. Camberra tiene un área urbana de 814,2 kilómetros cuadrados. Es casi tan grande como Berlín, pero con una densidad de 428,6 habitantes por kilómetro cuadrado, en comparación con los 3.800 habitantes por kilómetro cuadrado de la capital alemana. Esta dispersión ha hecho que Camberra sea una de las ciudades más caras de mantener y administrar en todo el país. Su base laboral depende en gran parte del gobierno, que representa casi el 40 por ciento de la fuerza laboral.

De la planeación y el desarrollo de Camberra se pueden extraer muchas enseñanzas para otros gobiernos, especialmente de los países en desarrollo, que estén pensando en construir o reubicar sus capitales nacionales o desarrollar nuevos pueblos para fortalecer la descentralización o crear símbolos de unidad nacional o subnacional. En primer lugar, es importante establecer una autoridad de desarrollo bien administrada; en segundo lugar, aunque el desarrollo de baja densidad parece atractivo, a largo plazo incrementa los costos de transporte y administración; en tercer lugar, es fundamental tener políticas de desarrollo económico que fomenten la diversidad de la economía de manera que estas ciudades no se centren en una sola industria. Finalmente, se requieren buenas conexiones de transporte y buenas comunicaciones para unir a estas ciudades con las ciudades primarias o con otras ciudades secundarias grandes, para así desarrollar oportunidades de comercio e inversión.



El eje parlamentario define el espacio y la estructura formal de Camberra, Australia.  
© Brian Roberts

por el tamaño y el ritmo de desarrollo de las dos ciudades más grandes de Australia y comenzaron a implementar programas para crear centros de desarrollo regional. Sin embargo, el programa se abandonó después de un cambio de gobierno. En la década de 1990, el gobierno federal implementó un programa de 800 millones de dólares australianos para el redesarrollo de los centros urbanos y la expansión y el mejoramiento de los pueblos secundarios a través del programa Construyendo Mejores Ciudades. Este programa fue muy útil para estimular la inversión en el centro de las ciudades, gracias a un acuerdo de asociación entre los gobiernos estatales y locales y el sector privado. Recientemente algunas iniciativas nacionales como la Red Nacional de Banda Ancha también han contribuido al desarrollo de las ciudades secundarias.

Muchas de las ciudades secundarias rurales y más antiguas de Australia experimentan grandes dificultades debido al declive poblacional, mientras que otras ciudades con industrias mineras o de manufactura, turismo, educación, defensa o lugares de retiro para pensionados, están creciendo. Es posible aprender de la forma en que algunas ciudades secundarias de Australia han logrado desarrollar y transformar sus economías locales, administrar las presiones de la urbanización y desarrollar nuevas industrias competitivas para competir por el desarrollo, el comercio y la inversión con las ciudades más grandes tanto a nivel nacional como internacional.

Australia es un país relativamente joven, rico, muy industrializado y de rápido crecimiento. Es único en la medida en que la mayoría de sus ciudades están ubicadas en la costa. Varias de sus ciudades secundarias están experimentando grandes cambios como resultado de la integración de la economía australiana a la economía global. Las lecciones de la experiencia australiana en lo relacionado con la administración y el desarrollo de las ciudades secundarias que podrían transferirse y aplicarse a los países en desarrollo son:

- Clara separación de poderes y acuerdos fiscales y de transferencia de competencias entre los tres niveles de gobierno.
- Asociaciones bien desarrolladas entre los niveles de gobierno y el sector privado para apoyar el desarrollo local, la diversificación económica y para apalancar el capital para proyectos esenciales de infraestructura estratégica.
- Un compromiso firme con la planeación urbana estratégica y las prácticas de buen gobierno.

## **7.6 LECCIONES Y OBSERVACIONES DE LOS ESTUDIOS DE CASO REGIONALES**

Este estudio de las diversas regiones del mundo muestra que existen diferencias significativas y algunas similitudes en los enfoques de los distintos países al desarrollo de las ciudades secundarias. Las siguientes lecciones y observaciones se derivan del análisis de los casos.

### **7.6.1 GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN**

La mayoría de países han adoptado políticas para impulsar la descentralización, así como planes nacionales y regionales de urbanización y desarrollo económico. Sin em-

bargo, la implementación de las políticas de descentralización y urbanización ha tenido diversos grados de éxito. En los estados federados (como Australia, Estados Unidos y, en menor grado, Brasil), donde existe un grado elevado de descentralización y transferencia de competencias gubernamentales en áreas como el desarrollo territorial, los impuestos, el desarrollo económico, los servicios sociales y comunitarios, las ciudades secundarias por lo general son más dinámicas y competitivas y existen menos desigualdades socioeconómicas al interior de los sistemas de ciudades. En los países que tienen un nivel elevado de control central y las responsabilidades de los gobiernos locales son limitadas (como Bangladesh, Tanzania y Venezuela) existe mayor desigualdad en el desarrollo de las ciudades secundarias. De este informe se puede concluir que entre mayores sean los niveles de descentralización, transferencia de competencias y autonomía de las ciudades secundarias, más probable será que estas sean más competitivas, dinámicas y autosuficientes. Así mismo, las desigualdades en el desarrollo entre los sistemas de ciudades serán menores.

### **7.6.2 POLÍTICAS NACIONALES DE URBANIZACIÓN**

Algunos países en desarrollo tienen un fuerte sesgo antiurbanización y políticas que lo reflejan, e intentan evitar activamente que la gente migre a las ciudades. Estos países por lo general tienen niveles muy bajos de urbanización. Existe una fuerte correlación positiva entre el nivel de urbanización y el desarrollo económico. Muchos países reconocen esto y han elaborado planes nacionales de desarrollo urbano para impulsar una mayor diversificación y variedad de tamaños en las ciudades de sus sistemas urbanos. Los planes nacionales de desarrollo físico establecen el patrón de urbanización y desarrollo que se desea; sin embargo, con frecuencia estos planes se elaboran independientemente de los planes socioeconómicos nacionales y por ello existen pocos vínculos entre ellos. Existe una tendencia a que una parte mucho mayor de los recursos públicos per cápita termine beneficiando el desarrollo de las ciudades más grandes del país, dejando al sistema de ciudades con un déficit de recursos y rezagado en infraestructura y servicios esenciales. Los gobiernos no entienden bien qué recursos se necesitan para impulsar el desarrollo de un sistema nacional de ciudades, y cómo deben distribuirse para impulsar el desarrollo de sistemas urbanos enteros. Las lecciones obtenidas de este estudio, en países que implementan políticas de urbanización para mejorar la eficiencia general y el desarrollo de los sistemas nacionales de ciudades, son claras. Estos países tienen mucho más éxito en la administración de la urbanización, en el desarrollo de las ciudades y en la generación de una mayor igualdad entre las ciudades, que los países que destinan una cantidad desproporcionada de sus recursos públicos al desarrollo de una o dos grandes ciudades.

### **7.6.3 LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS**

Una lección importante aprendida de los estudios de caso consiste en que las ciudades secundarias deben aprender a ser más competitivas entre sí. Esto no quiere decir que todas las ciudades necesiten ser competitivas a nivel internacional, sino que deben ser más competitivas a nivel nacional (Brotchie et al., 1995; Begg, 2002; Harris, 2007). Algunas ciudades, en virtud del vínculo que poseen con el sistema global de ciudades y comercio, siempre se enfocarán en ser competitivas a nivel internacional. Otras solamente buscarán



ser competitivas en una liga nacional de ciudades. Lo fundamental es que las ciudades rezagadas se enfoquen en mejorar la eficiencia de su gobierno y la competitividad de sus empresas.

Los países que procuran medir e impulsar la competencia entre sus ciudades, como Suiza y, desde hace unos años, India y China, están obligando a los gobiernos locales a realizar mediciones para así fortalecer la competitividad y la calidad de las ciudades, y atraer empleos e inversión. Algunas ciudades, como Busan (Corea del Sur), Curitiba (Brasil) y Seattle (EE.UU.), han tenido mucho éxito al dirigir los esfuerzos gubernamentales a aumentar la competitividad de las ciudades. Muchas ciudades de los países en desarrollo no saben cómo volverse más competitivas y los gobiernos nacionales hacen poco por ayudarlas. Los países que impulsan activamente la competencia y el comercio entre sus ciudades tienen las ciudades secundarias más competitivas.

Sin embargo, para impulsar la competitividad de las ciudades deben evitarse los subsidios y subvenciones a las industrias. Es posible que estos hayan funcionado cuando las economías nacionales estaban protegidas y esto les daba a algunas ciudades y regiones una ventaja comparativa. Sin embargo, hoy en día, los beneficios impositivos, los costos más bajos de la mano de obra y la infraestructura y los estándares ambientales no lograrán convencer a los corazones y las mentes de los consumidores más selectivos y conscientes del medioambiente, especialmente en los mercados desarrollados que son destinos de las exportaciones. Las ciudades, especialmente las ciudades secundarias, deben concentrarse en generar ventajas competitivas para las empresas locales mejorando la eficiencia de los servicios urbanos y las prácticas empresariales.

Una forma de ayudar a las ciudades secundarias a fortalecer su ventaja competitiva es a través de la competencia colaborativa. Ben Hecht, presidente y director de *Living Cities*, afirma que la “colaboración es la nueva competencia” (2013). Las ciudades no podrán resolver sus problemas sin colaborar entre sí. Dos buenos ejemplos son Glasgow y Edimburgo (Noone, 2007). Estas dos ciudades colaboran compartiendo conocimiento, infraestructura y servicios para superar algunas de las debilidades que tienen en esas áreas. Otro buen ejemplo es la colaboración transfronteriza entre Singapur y las ciudades secundarias Johor Bahru (Malasia) y Batam/Bintan (Indonesia) (Heng 2006). Estas ciudades colaboran en la manufactura y exportación de productos. Cada ciudad se ha especializado en un amplio rango de productos manufacturados, con cadenas de suministro integradas entre las tres. Esta colaboración les ha dado una ventaja competitiva mundial en la producción de químicos y equipos tecnológicos.

#### **7.6.4 APROVECHAR Y DESARROLLAR EL CAPITAL LATENTE**

Aprovechar y desarrollar el capital latente es una prioridad para los países del Sur de Asia, el África subsahariana y Centroamérica, donde las ciudades secundarias se enfrentan al desafío de atraer inversión para crear empleo sostenible. Esto no se puede lograr sin reformas políticas significativas a nivel del gobierno central. Estas reformas deben darles a las ciudades secundarias oportunidades y poderes para capitalizar y apalancar los activos que poseen para hacer que los mercados financieros, de la tierra y de los bienes raíces funcionen con más eficiencia.

Los economistas con frecuencia critican las políticas de polos de crecimiento pues consideran que los gobiernos escogen a los ganadores e imponen estrategias de crecimiento económico que privilegian la oferta. Algunos de estos modelos de desarrollo han fracasado en el pasado. Sin embargo, muchos países han demostrado que el desarrollo de polos de crecimiento puede servir como catalizador para transformar y desarrollar las ciudades secundarias. Pero el énfasis debe estar en la expansión de la demanda, al desatascar el capital latente desaprovechado y ligado a los activos, la tierra, el capital humano, la gobernabilidad y la recaudación de impuestos, para así expandir las posibilidades de empleo formal e inversión regional en el desarrollo territorial, la vivienda, el transporte, la industria, la construcción, el comercio, la salud, las finanzas, las TIC y los servicios educativos.

Con las reformas a los mercados domésticos de capital y los sistemas bancarios existe un gran potencial para colateralizar los activos públicos y privados subutilizados en las ciudades secundarias. Este modelo estuvo a la base del desarrollo de Corea del Sur y Taipéi. Se requieren iniciativas para desatascar y desarrollar los mercados locales de capital y para mejorar los sistemas de gobernabilidad económica para que los países en desarrollo logren un patrón de crecimiento y desarrollo urbano más balanceado y sostenible, especialmente en las ciudades secundarias.

### **7.6.5 CORREGIR LOS DESBALANCES EN LOS SISTEMAS DE CIUDADES**

La excesiva concentración de producción económica en una (o a veces dos) ciudades muy grandes también incrementa la vulnerabilidad de las economías nacionales a las perturbaciones y desastres, como en el caso de las inundaciones de Bangkok en el año 2011. Los países cuyos sistemas urbanos parecen ser más balanceados y eficientes son aquellos donde existe una jerarquía de ciudades amplia y dispersa en la geografía, con elevados niveles de conectividad, competencia y comercio entre ellas. Para rectificar los desbalances en los sistemas de ciudades se requieren políticas nacionales fuertes que dirijan una mayor cantidad de recursos per cápita a las regiones y ciudades secundarias donde los gobiernos quieren que ocurra el desarrollo. Estas políticas han sido exitosas en países como Corea del Sur y Australia, y en menor grado en Brasil, India y China. También es importante que los gobiernos impulsen la competencia entre las ciudades secundarias y faciliten el apalancamiento de recursos, de manera que las regiones y las ciudades secundarias movilicen el capital latente para complementar los fondos de los gobiernos nacionales para los grandes proyectos de infraestructura, tal como lo hicieron la Misión Nacional de Renovación Urbana en India (JNNURM, 2005) y el Programa para la Construcción de Mejores Ciudades en Australia (Auditor general, 1996).

### **7.6.6 LA INTEGRACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO FLUIDO DE LOS SISTEMAS URBANOS**

Los sistemas fluidos probablemente son el factor más importante para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias y hacer que los sistemas urbanos se integren, fluyan y progresen. Los sistemas urbanos en la mayoría de ciudades secundarias están mal integrados y diseñados, y por lo tanto son débiles. Las ciudades secundarias necesitan sistemas fluidos (de materiales, información, finanzas, gobierno y servicios públicos) capaces de alimentar las cadenas de suministro que mantienen funcionando el gobierno, las empresas

y las comunidades. Los sistemas urbanos tienden a dañarse, desgastarse o descuidarse, lo que impide su funcionamiento. No importa qué tan débiles sean estos sistemas, muchos son notablemente adaptables y pueden repararse para obtener un sistema funcional. Diversos estudios han mostrado que gastos mínimos en la reparación y el mantenimiento de la infraestructura urbana básica pueden incrementar el PIB de una economía en un dos por ciento (Kessides, 1993), mientras que mejorar los sistemas de información, logística y gobierno puede mejorar significativamente la productividad y la calidad de vida de las ciudades. Sin embargo, la eficiencia de los sistemas urbanos depende de la cantidad, la calidad, el nivel de uso y la disponibilidad de los recursos, y de los sistemas de gobierno que se utilicen para planearlos, desarrollarlos y mantenerlos. La inversión en el desarrollo del capital humano es la inversión más importante para mejorar la integración y la fluidez de los sistemas urbanos en las ciudades secundarias.

## 8

# LA ASISTENCIA INTERNACIONAL AL DESARROLLO Y LAS CIUDADES SECUNDARIAS

---

La creciente desigualdad entre el desarrollo de las regiones metropolitanas grandes/principales y el de las ciudades secundarias ha hecho que las agencias internacionales de desarrollo renueven su interés en lograr sistemas urbanos más balanceados. Esta sección del libro proporciona un panorama de los distintos enfoques de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) para impulsar el desarrollo urbano desde la década de 1980 hasta el presente y de las iniciativas para apoyar específicamente el desarrollo de las ciudades secundarias. Esta sección incluye una breve discusión sobre la efectividad de esta asistencia, un tema relevante en la actualidad para el sector urbano y las ciudades secundarias.

## 8.1 BREVE HISTORIA DE LA ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e instituciones financieras internacionales como el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD o Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), comenzaron a dirigir grandes flujos de capital y conocimiento al sector urbano durante la década de 1960, como parte de una estrategia para inducir un desarrollo industrial de estilo occidental en los países en desarrollo. Los primeros países que se beneficiaron de este flujo fueron Corea del Sur y Japón, seguidos poco después por los países del Sureste de Asia y América latina. África subsahariana es una región donde los programas de las IFI no han proporcionado un apoyo suficiente para el desarrollo industrial. Mientras que el trabajo de la ONU y las IFI tuvo éxito en contribuir al desarrollo de muchos países, en otros países de Asia, América Latina, África del Norte y, en menor grado, Asia Menor, la industrialización tuvo mucho menos éxito, y muchos de ellos no han podido pagar sus deudas o han debido reestructurarlas.

Entre las décadas de 1970 y 1990, el PNUD y las Instituciones Financieras para el Desarrollo Internacional (IFDI) se interesaron más en el desarrollo del sector urbano y comenzaron a involucrarse en un amplio rango de proyectos urbanos diseñados para apoyar la planeación, el mejoramiento y el desarrollo de los sistemas de ciudades. Los temas más generales como la urbanización y su impacto en la tierra, la vivienda, el desarrollo ambiental y comunitario no fueron una parte importante de la agenda de Naciones Unidas hasta la conferencia Hábitat I en Vancouver. ONU-Hábitat se estableció en 1978 para enfocar mejor la agenda de la ONU en las actividades relacionadas con el sector urbano. Uno de los programas más significativos en la agenda de la ONU para mejorar la capacidad institucional urbana fue el Programa de Administración Urbana (PAU) del Banco Mundial,

ONU-Hábitat y el PNUD. El PAU proporcionó un marco con un enfoque integrado a la planeación, la administración y el desarrollo de las ciudades.

A finales de la década de 1990, el PAU y otras iniciativas, como la de Ciudades Saludables, comenzaron a perder fuerza. La ONU entró en un periodo de incertidumbre, con una serie de crisis de financiación que le dificultaron enfocarse en agendas que tuvieran un impacto significativo en los problemas de los países en desarrollo. El fracaso de muchos programas de desarrollo de las entidades internacionales para resolver los problemas de pobreza, barrios marginales, sostenibilidad y medioambiente, hizo que en el año 2000 los gobiernos se unieran para firmar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para elaborar un plan de acción para incrementar el monto de la ayuda, que en el año 2015 debería llegar a 0,7 por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB), y para disminuir la pobreza enfocándose en 8 áreas específicas. Como resultado de la firma de la Declaración de París en el año 2005, 91 países se comprometieron a mejorar la eficacia de la asistencia internacional, con base en los principios de apropiación por parte de los países receptores, alineación, armonización, resultados y rendición mutua de cuentas. Más recientemente, varias agencias internacionales de desarrollo han realizado sus propias evaluaciones sobre la efectividad de la ayuda con el fin de dirigir mejor la asistencia al desarrollo (DFID, 2011; JICA, 2004; AusAID, 2012). Varias de estas (por ejemplo, DFID, JICA y AusAID) han resaltado la necesidad de enfocarse en temas urbanos.

Durante más de una década, la ONU o las IFI han realizado pocos esfuerzos para dirigir la asistencia al desarrollo a las necesidades de las ciudades secundarias. Muchos programas de la ONU, la AOD y el Instituto Internacional de Estadísticas (IIE) para el desarrollo regional han apoyado indirectamente el desarrollo de los pueblos y las ciudades pequeñas y el fortalecimiento de la capacidad de gobierno de las Unidades de Gobierno Local (UGL). La mayoría de programas del sector urbano generalmente se han enfocado en grandes proyectos para mejorar las carreteras, los acueductos y alcantarillados en las ciudades con más de un millón de habitantes. Como resultado de esto, la asistencia al desarrollo para las ciudades secundarias ha quedado en una brecha financiera entre los asentamientos grandes y pequeños. (Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo 1987; Kessides, 2005). Durante las décadas de 1980 y 1990 la ONU y las IFI apoyaron las iniciativas de desarrollo enfocadas en las ciudades secundarias, pero en comparación con los fondos asignados a las ciudades grandes y pequeñas el monto de la ayuda fue relativamente bajo. Dado el rol y la importancia de las ciudades secundarias como intermediarias en los sistemas nacionales de ciudades, se requiere mucha más atención hacia ellas por parte de la ONU, la AOD, las IFI y las ONG.

## **8.2 PROGRAMAS E INICIATIVAS POLÍTICAS DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES DE DESARROLLO**

El involucramiento de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) en el sector urbano se ha guiado por un patrón cíclico. En el caso de las agencias bilaterales, las políticas exteriores nacionales por lo general han tenido una gran influencia en sus programas. Algunos programas bilaterales tienen un vínculo importante entre ayuda y comercio, mientras

que otros se enfocan más en apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU. A continuación se resumen varios programas e iniciativas fundamentales de las IFI, así como de las agencias bilaterales y multinacionales en relación con la asistencia al desarrollo urbano. Algunas actividades de estas organizaciones tienen vínculos con la *Cities Alliance*.

## 8.2.1 NACIONES UNIDAS

### EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

El PNUD se ha involucrado desde hace mucho tiempo en temas urbanos. En 1986, el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizó el primer encuentro especializado en desarrollo urbano, que contó con artículos de contexto elaborados conjuntamente por el PNUD, el Banco Mundial y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). El mismo año, las tres agencias, trabajando con varios socios bilaterales (como los Países Bajos, Suecia, Suiza, Gran Bretaña y Alemania), lanzaron el Programa de Administración Urbana (PAU) (ONU-Hábitat, 2000). El PAU se diseñó para “mejorar la contribución de las ciudades y los pueblos al desarrollo sostenible en temas de gobierno participativo, reducción de la pobreza urbana y administración del medioambiente urbano”. Este fue el primer gran compromiso por parte del PNUD con un programa urbano. Además de apoyar las iniciativas regionales y nacionales de administración urbana, el PAU publicó una excelente serie de guías y artículos, muchos de los cuales siguen siendo útiles hoy en día para las autoridades locales y sus socios en el campo del desarrollo.

El involucramiento del PNUD en los programas urbanos alcanzó un pico a mediados de la década de 1990. En ese momento, el PNUD financiaba más del 90 por ciento de las actividades de cooperación técnica de ONU-Hábitat, que para efectos prácticos funcionaba como el brazo de cooperación técnica del PNUD en los programas de vivienda y desarrollo urbano. Durante la década siguiente el interés del PNUD en la urbanización decayó. Sin embargo, durante los últimos años el PNUD ha decidido volver a involucrarse en las actividades urbanas en Asia y el Pacífico. El plan estratégico que actualmente evalúa el PNUD tiene como propósito el desarrollo de las políticas urbanas nacionales y la gobernabilidad urbana en las ciudades secundarias: administración territorial, reducción de la pobreza y creación de empresas y empleos. Dados los recursos limitados de la organización, se hará un gran énfasis en la asociación con los bancos internacionales y multilaterales de desarrollo para implementar un programa focalizado de actividades.

### PROGRAMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (ONU-HÁBITAT)

Desde su establecimiento en 1978, ONU-Hábitat ha hecho grandes esfuerzos por llamar la atención de las organizaciones multilaterales sobre los problemas derivados de la urbanización y el crecimiento de las ciudades en el mundo en desarrollo. ONU-Hábitat se ha guiado por la Agenda Hábitat y la Declaración del Milenio. En la década de 1990, ONU-Hábitat comisionó una serie de estudios sobre el desarrollo de las ciudades secundarias; sin embargo, no todos ellos resultaron en apoyo de las IFI y la AOD. ONU-Hábitat también fue un socio muy exitoso del Programa de Administración Urbana. Varias activi-

dades del PAU se enfocaban en el desarrollo de las ciudades secundarias.

El objetivo estratégico de ONU-Hábitat es apoyar a los gobiernos y sus socios en temas de desarrollo para lograr una urbanización más sostenible. La organización busca promover las reformas políticas e institucionales para lograr impactos en la escala adecuada. Los ejes transversales del plan estratégico de la agencia son género, jóvenes y apoyo a los asentamientos urbanos en crisis. Todos ellos se destacan en las primeras áreas que enfatiza el plan:

- Apoyo efectivo, monitoreo en alianza
- Planeación, administración y gobierno participativos
- Acceso a la tierra y la vivienda para todos
- Infraestructura básica y respetuosa del medioambiente
- Fortalecimiento de los asentamientos humanos en relación con los sistemas financieros
- Excelencia en la administración

Las actividades de ONU-Hábitat se concentran en gran medida en África, con programas más pequeños en América Latina, Asia y el Pacífico. Las actividades de los programas específicos se enfocan sobre todo en apoyar a los gobiernos en la formulación de políticas y estrategias para crear y fortalecer la planeación y la administración urbanas a nivel nacional y local, y para promover la urbanización sostenible. Las contribuciones normativas y analíticas de ONU-Hábitat para lograr los objetivos de sus actividades se reflejan en su último informe *State of the World's Cities 2012/2013* (2012), que introdujo un nuevo Índice de Prosperidad de las Ciudades (IPC) para guiar las intervenciones políticas integradas. Estas abarcan cinco dimensiones que apuntan a mejorar la calidad y la sostenibilidad del crecimiento económico urbano: productividad, desarrollo de la infraestructura, calidad de vida, igualdad e inclusión social, y sostenibilidad ambiental.

## **OTRAS AGENCIAS DE NACIONES UNIDAS**

Otras agencias de Naciones Unidas se han involucrado en proyectos urbanos, algunas a nivel de las ciudades secundarias. La Organización Mundial de la Salud (OMS) comenzó el Programa de Ciudades Saludables (PCS) en 1986, enfocado en crear entornos beneficiosos para la salud, buena calidad de vida, infraestructura básica de acueducto y alcantarillado, y servicios de salud a través de la construcción de escuelas, instalaciones hospitalarias y clínicas en muchas regiones. La mayoría de los programas tienen el propósito de garantizar que las ciudades secundarias tengan mejores instalaciones sanitarias.

El Programa Ciudades Sostenibles (PCS) fue un Programa Medioambiental conjunto entre ONU-Hábitat y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que se creó a comienzos de 1990 para formar capacidades en planeación y administración del medioambiente urbano. El programa tiene como objetivo la formación de las autoridades locales y sus socios y desempeñó un rol fundamental en la aplicación de los programas de la Agenda 21 en las municipalidades y ciudades secundarias. Otras agencias de Naciones Unidas, incluyendo la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), el Departamento de Naciones Unidas de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DNUCTD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) están

involucradas en actividades del sector urbano, principalmente proporcionando servicios de conocimiento y apoyo técnico a diversos proyectos.

## **8.2.2 EL GRUPO BANCO MUNDIAL Y LOS BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO**

### **EL BANCO MUNDIAL**

El Banco Mundial se ha involucrado durante mucho tiempo en actividades urbanas en todas las regiones. El interés del Banco en las actividades urbanas comenzó en 1969 con la creación del Departamento de Proyectos Especiales (DPE), que tenía a su cargo grandes proyectos intersectoriales y multipropósito. El Departamento de Urbanización y Proyectos Regionales (DUPR) era uno de los tres departamentos que componían el DPE. Desde que el Banco Mundial comenzó a involucrarse en temas de desarrollo urbano ha atravesado una serie de cambios en su estructura organizacional y en el énfasis programático en las actividades de desarrollo urbano. Su énfasis inicial fue apoyar grandes programas de infraestructura, que luego se transformó en apoyar las obras y los servicios públicos, especialmente en África y Asia. Muchos proyectos de infraestructura se realizaron en grandes ciudades secundarias. Después el Banco expandió el rango urbano de los programas del PAU, para incluir, entre otros temas, la vivienda, el desarrollo territorial, los trabajos de mejoras ambientales y la capacitación para apoyar a los gobiernos locales. Estos programas están documentados en la página de internet del Banco (Banco Mundial, 2012a). Muchas actividades de los proyectos urbanos del Banco tienen un fuerte énfasis sectorial, pero durante los últimos años ha habido un enfoque más integrado al diseño e implementación de proyectos en el sector urbano, que han incluido un número creciente de salvaguardas sociales y medioambientales.

El Banco Mundial es el mayor proveedor de financiación para el desarrollo urbano en los países en desarrollo. A lo largo de los años, sus programas han abarcado prácticamente todos los tipos de inversiones urbanas, aunque la mayoría se han enfocado en determinados sectores. Durante la última década estos programas se han enfocado más en las ciudades secundarias y en las reformas institucionales, especialmente en el África subsahariana. La estrategia anterior (Banco Mundial, 2000) se centraba en la asistencia a los gobiernos urbanos y locales, y contaba con siete áreas estratégicas:

- (i) Ciudades y crecimiento económico
- (ii) Administración y gobernabilidad urbanas
- (iii) Pobreza urbana y mejoramiento de los barrios marginales
- (iv) Planeación urbana
- (v) Tierras y vivienda
- (vi) Relaciones fiscales intergubernamentales y finanzas municipales
- (vii) Medioambiente urbano y cambio climático

La estrategia más reciente del Banco (Banco Mundial, 2009) se propone ayudarles a los líderes civiles y a las autoridades nacionales a diseñar e implementar políticas y programas para el beneficio de sus ciudades. Se espera que esta estrategia resulte en ciudades más equitativas, eficientes, sostenibles y amigables con el medioambiente. La estrategia reconoce que la densidad, la aglomeración y la proximidad son fundamentales para el desarrollo humano, la productividad económica y la equidad social de las ciudades. Estos aspectos



deben administrarse bien para que las ciudades sean más sostenibles. La estrategia adopta un enfoque sistemático al desarrollo y la administración de las ciudades, que se propone mejorar los elementos fundamentales de los sistemas urbanos, así como una variedad de ejes transversales. Cinco tareas definidas por áreas se consideran críticas para las ciudades y los gobiernos locales:

- (i) Focusing on the core elements of the city system: city management, finance and governance
- (ii) Making pro-poor policies a city priority: reducing urban poverty and upgrading slums
- (iii) Supporting city economies: cities and economic growth
- (iv) Encouraging progressive urban land and housing markets: urban land, housing and planning
- (v) Promoting safe and sustainable urban environments: urban environment, climate change and disaster management.

### **EL BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (BAD)**

El Plan Operacional Urbano (POU) de 2012 del BAD (BAD, 2013) establece las direcciones y énfasis futuros para las operaciones del BAD en el sector urbano, lo que responde de forma proactiva a las necesidades actuales y futuras al abordar las oportunidades de inversión y asuntos programáticos que impiden el desarrollo eficiente, sostenible y equitativo del sector urbano y las inversiones financieras sostenibles requeridas para ello. El POU se desarrolla alrededor de un marco que plantea un enfoque 3E integrado al desarrollo urbano, que se centra en el medioambiente (verde), la equidad (inclusión) y la economía (competitividad) para los proyectos financiados por el BAD en los Países Miembros en Desarrollo. Este enfoque de las 3E (*environment, equity, economy*) facilita el trabajo del BAD con sus países miembros en la elaboración de las Estrategias de Asociación con Países (EAP) y los programas anuales.

La nueva estrategia urbana del BAD se enfoca en dos áreas:

- (i) Planeación e inversión en infraestructura y servicios, cuyos insumos provienen de:
  - (a) Estudios nacionales de evaluación urbana
  - (b) Enfoques integrados a la planeación urbana para elaborar diseños que incorporen la competitividad, el medioambiente y la inclusión a las actividades del proyecto
- (ii) Construcción de sistemas efectivos de gobierno y finanzas que incluyan actividades para apoyar:
  - (a) La gobernabilidad urbana
  - (b) La innovación en los mecanismos de financiación
  - (c) El desarrollo de conocimiento y capacidades

En la actualidad el BAD está lanzando una serie de estudios de evaluación urbana para países seleccionados de la región. Estos estudios contribuirán a identificar un portafolio de actividades de inversión que se incluirán en los programas urbanos de estos países. Algunas de las actividades iniciales involucrarán la elaboración de planes de desarrollo integrados, con énfasis en el desarrollo de aglomeraciones industriales en las ciudades

primarias y secundarias y de la infraestructura necesaria para las mismas. Los planes de desarrollo integrado proporcionan un programa de actividades de inversión que incluye la infraestructura, la capacitación y el apoyo técnico para la implementación de los proyectos. El monto total de los préstamos para proyectos urbanos por parte del BAD en el periodo 2010/2011 fue de 2.960 millones de dólares.

El BAD ha participado en estudios sobre el desarrollo de las ciudades secundarias y proyectos de infraestructura en Indonesia, Tailandia y Vietnam. Durante los últimos años, el BAD ha implementado varias iniciativas para el desarrollo de las ciudades secundarias utilizando un enfoque holístico. Además, el BAD tiene planes para estudios y asistencia técnica para el desarrollo integrado de las ciudades secundarias de Armenia (BAD, 2013), Vietnam (BAD, 2014) y Sri Lanka. Utilizando el marco de desarrollo económico de las aglomeraciones de ciudades (Choe y Roberts, 2001), se han propuesto otras iniciativas de planeación para el desarrollo integrado de las ciudades secundarias de Bangladesh, India y China. El BAD también está realizando estudios sobre el desarrollo de corredores comerciales donde las ciudades secundarias serían nodos que realizarían actividades de valor agregado para alimentar las cadenas de suministro de las empresas y los mercados en las megaciudades que se encuentran a lo largo o en los extremos de los corredores. Estos corredores incluyen el de Ho Chi Minh a Bangkok, el de Singapur a Hanoi y el trans-asiático-europeo.

### **EL BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (BAFD)**

En 2011, el BAfD lanzó una nueva estrategia urbana (BAfD, 2001) para ampliar la efectividad de las actividades de su programa urbano en los Países Regionales Miembros (PRM). Durante mucho tiempo esta estrategia se ha enfocado en mejorar la viabilidad y la competitividad de las ciudades africanas para mejorar su crecimiento económico y desarrollo social. La Estrategia Urbana de Desarrollo (EUD) tiene tres pilares que se alinean con las orientaciones estratégicas del Banco. Los tres pilares son:

- (i) **Desarrollo de la infraestructura:** En línea con sus prioridades operacionales, se debe enfatizar el desarrollo y la expansión de los servicios básicos de infraestructura, y construir capacidad institucional para el mantenimiento de los activos públicos de infraestructura.
- (ii) **Gobernabilidad:** Fortalecer la gobernabilidad corporativa y la capacidad administrativa de las autoridades municipales promoviendo una cultura de la transparencia; fortalecer las salvaguardas anticorrupción; formar habilidades para la planeación urbana. Un elemento fundamental del énfasis en el gobierno consiste en apoyar reformas de descentralización fiscal ayudándoles a las municipalidades a mejorar sus sistemas financieros y administrativos.
- (iii) **Desarrollo del sector privado:** Para apoyar las empresas privadas en todo el espectro empresarial, desde las pequeñas hasta las grandes, se hace énfasis en crear entornos propicios para la inversión privada, incluyendo la promoción y el fortalecimiento de los mercados financieros locales.

Otras áreas prioritarias incluyen promover las Alianzas Público Privadas (APP); desarrollar marcos legales y regulatorios para reducir los costos de transacción para el desarrollo empresarial; suministrar financiación de largo plazo para los gobiernos, las autoridades

municipales y los inversionistas privados para apoyar los programas de inversión de las ciudades.

Las actividades comprendidas en cada uno de los pilares se implementarán dentro de la más amplia agenda de desarrollo de los PRM, la necesidad de sostenibilidad y alineación con los Artículos de Estrategia País y otras políticas y estrategias fundamentales del Banco. La estrategia también abarca ejes estructurales como la generación de conocimiento, la integración regional, la protección y la adaptación medioambiental, la resiliencia al cambio climático, la igualdad de géneros y el empoderamiento de segmentos vulnerables de la población, así como el fortalecimiento de los vínculos entre el campo y la ciudad. El BafD ha trabajado de la mano con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en proyectos de desarrollo en ciudades secundarias de África Occidental (Yacoob y Kelly, 1999) y en el desarrollo de polos de crecimiento en Mozambique (Gantsho, 2008).

### **EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**

La política de desarrollo urbano del BID (BID, 2013) es multisectorial e incluye aspectos sociales, espaciales, económicos e institucionales. El objetivo de la política es extender los beneficios de la urbanización a todos los residentes urbanos presentes y futuros, y se estructura en torno a cuatro líneas de acción que se definen en término de la reducción de:

- Los déficits de infraestructura y servicios urbanos;
- Los déficits de vivienda;
- La degradación del hábitat urbano;
- Los déficits en administración y en instituciones urbanas.

El BID ha beneficiado a 4 millones de hogares a través de sus programas de mejoramiento de barrios, a 1,5 millones de hogares en América Latina y el Caribe con programas públicos de vivienda y a más de 30 ciudades con programas de mejoramiento urbano. En la actualidad, el Banco tiene 49 préstamos vigentes por más de 3.000 millones de dólares y presencia en todas las regiones de América Latina: el Cono Sur, los países andinos, el Caribe, Centroamérica, México, República Dominicana y Haití.

### **La Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)**

En el año 2011, el BID lanzó la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), un programa de asistencia técnica que ayuda a las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe (las que tienen entre 100.000 y 2 millones de habitantes) a identificar, priorizar y estructurar proyectos para mejorar su sostenibilidad ambiental, urbana y fiscal. El programa funciona actualmente en 50 centros urbanos de la región proporcionándoles apoyo directo para enfrentar sus problemas de desarrollo e identificar el camino hacia la sostenibilidad de largo plazo.

La ICES utiliza un enfoque multidisciplinario que les proporciona a las ciudades emergentes un conjunto de herramientas para identificar prioridades y encontrar soluciones específicas y apropiadas. Al aplicar esta metodología se genera un Plan de Acción para la ciudad, que incluye intervenciones prioritarias y una estrategia para su ejecución. Adicionalmente, la ICES selecciona una de las intervenciones, asiste al gobierno local con la financiación de pre-inversión requerida, y moviliza financiación adicional para implementar el proyecto. En esta fase, la ICES también desarrolla un sistema de monitoreo para

medir el progreso en el logro de las metas, así como facilitar y promover la participación ciudadana para el avance de los temas identificados como prioritarios.

La Iniciativa es uno de los Programas Especiales más transversales del BID. En su operación moviliza aproximadamente 200 profesionales, entre personal del BID y consultores de una amplia gama de divisiones del Banco. Además, la ICES trabaja con cerca de 40 instituciones privadas (empresas consultoras, centros de pensamiento, universidades, fundaciones sin ánimo de lucro, entre otras) de la región y de fuera de ella para complementar el trabajo del Banco al implementar la metodología de la ICES en las ciudades.

Para establecer la ICES como un bien público regional, el Banco ha forjado alianzas estratégicas con organizaciones locales de desarrollo como la Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter) en Colombia, Caixa Economica Federal en Brasil, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y el Ministerio del Interior en Argentina, el Ministerio del Interior (Subdere) en Chile, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y las Fundaciones Femsa y Banamex en México. Se espera que para finales del año 2015 el programa llegue a 55 ciudades.

Los siguientes estudios de caso se concentran en cuatro ciudades emergentes de América Latina: João Pessoa (Brasil), Mar del Plata (Argentina), Campeche (México) y Barranquilla (Colombia). Estas ciudades, cobijadas en la actualidad por la metodología de la ICES, ilustran algunos de los desafíos que enfrentan las áreas urbanas intermedias de la región. También son ejemplos de la forma en que la ICES las apoya en la planeación de su desarrollo sostenible.

### **ESTUDIO DE CASO 1: JOÃO PESSOA, BRASIL**

João Pessoa, la tercera ciudad más antigua de Brasil y la capital del estado de Paraíba, tiene una historia de 430 años. Fue fundada en 1585 en las orillas del río Sanhuaú y desde allí creció hacia el mar. Con una línea costera privilegiada, posee aproximadamente 30 kilómetros de hermosas playas. Durante los últimos veinte años, João Pessoa ha tenido un crecimiento vertiginoso. Solamente entre el año 2000 y el 2010, la ciudad tuvo una tasa de crecimiento poblacional del 21%, pasando de 597.000 a 723.000 habitantes. Los estudios de las huellas urbanas realizados por la ICES han ayudado a calcular las tendencias futuras de la expansión de la ciudad, y han revelado vacíos urbanos y una ocupación lenta –predominantemente horizontal– en algunos barrios. La falta de políticas intersectoriales para un uso racional del suelo dentro de la municipalidad, sumada a una deficiente infraestructura social y física, agravan aún más la situación de la población de bajos ingresos de la ciudad.

Uno de los mayores desafíos de João Pessoa es la desigualdad urbana. Más de 80.000 personas viven en asentamientos que no alcanzan estándares mínimos de calidad de vida, o en barrios marginales desperdigados en la ciudad. El BID, a través de una alianza con la Corporación Territorial y de Vivienda de Corea del Sur (*Korean Land and Housing Corporation-LH*), una institución que tiene como propósito mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el uso eficiente del suelo, realizó un estudio de pre-factibilidad para la renovación urbana de dos áreas de la ciudad: el complejo Beira Rio y el complejo Linha Férrea, las cuales albergan aproximadamente a 40.000 personas. Los principios adoptados por LH definen acciones para mejorar el entorno urbano, fortalecer la gobernabilidad local y reducir la pobreza, al tiempo que buscan prevenir los impactos negativos del cambio



Panorámica de João Pessoa, Brasil.  
 © Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles / Acervo Prefeitura de João Pessoa. Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014.

climático y potenciar los impactos positivos en el ámbito social y de género.

El proyecto de renovación urbana promovido por el BID y *Caixa*, su socio local, propone la implementación de políticas innovadoras de urbanismo preventivo<sup>1</sup> y viviendas sostenibles con el fin de combatir la desigualdad y fomentar la inclusión de las comunidades marginales en el tejido económico y social de la ciudad. El plan propone intervenciones integrales en los complejos Beira Rio y Linha Férrea con la intención no solamente de transformar su entorno, sino también de planear el uso de la tierra disponible en el área.

Todas las acciones propuestas buscan promover la inclusión de los residentes de estos barrios y prevenir una ocupación potencialmente riesgosa del territorio. Adicionalmente, el proyecto promoverá el uso de técnicas sostenibles para la construcción de viviendas y la eficiencia energética, fijando así un nuevo estándar para las viviendas sociales en la región, que contribuirá a detener el crecimiento de la desigualdad urbana y orientará la expansión de la ciudad en el mediano y largo plazo.

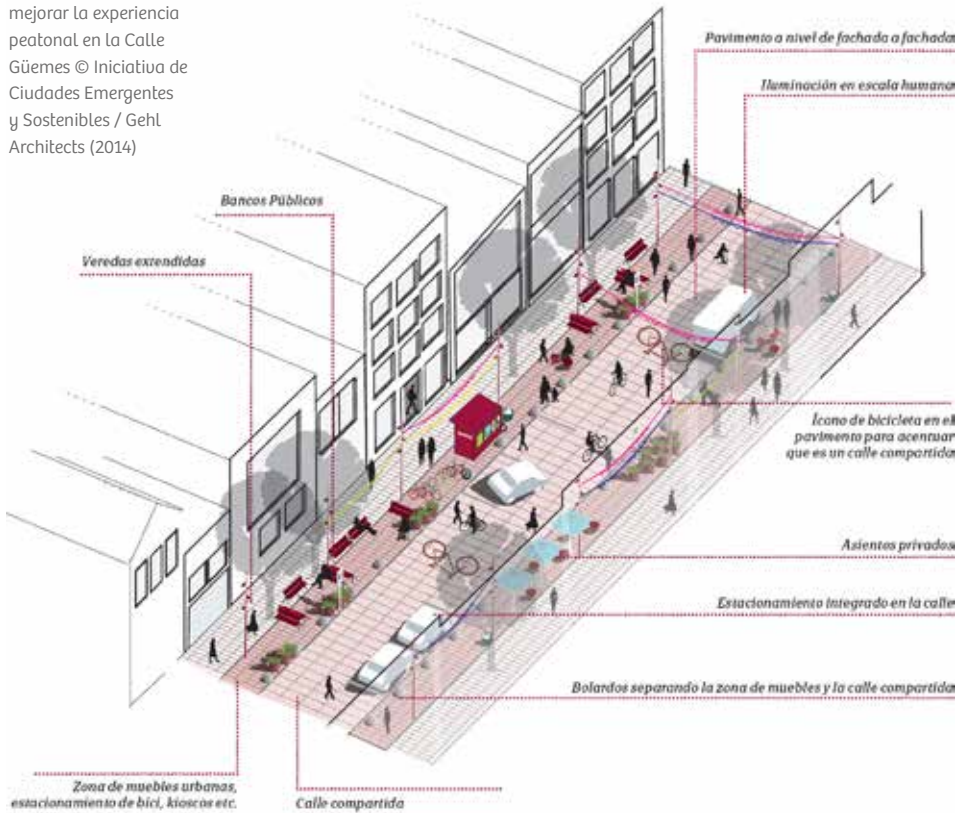
## ESTUDIO DE CASO 2: MAR DEL PLATA, ARGENTINA

Con ocho millones de visitantes al año, Mar del Plata es la capital turística de Argentina. La ciudad tiene una economía diversificada, con una fuerte vocación turística, y en gran medida su competitividad está vinculada a la prestación de buenos servicios públicos que potencien sus atractivos naturales.

Al igual que muchas otras ciudades de América Latina, Mar del Plata enfrenta un gran

<sup>1</sup> El urbanismo preventivo se refiere a un tipo de planeación urbana que se enfoca en anticipar la ocupación espontánea y predatoria de tierras que podría llevar a la destrucción de las áreas urbanas preservadas. El urbanismo preventivo es particularmente útil para mitigar riesgos, que en el caso de João Pessoa tienen que ver sobre todo con inundaciones y derrumbes, y contribuir así a la resiliencia de las ciudades. Fuente: Cf. Benetti, P. C. 2014. Two Forms Of Urban Intervention, Corrective Urbanism And Preventive Urbanism – 1997-2003. From Favela-Bairro to PAC: Concepts of an Urban Project. En: Nycolaas, R.; Regal, P. H; Gil, G. D. Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social CHIS 2014. Porto Alegre: ediPUCRS.

Propuesta para mejorar la experiencia peatonal en la Calle Güemes © Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles / Gehl Architects (2014)



Calle Güemes, un corredor comercial en Mar del Plata, Argentina.

© Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles/ Martín Soulier (2014)

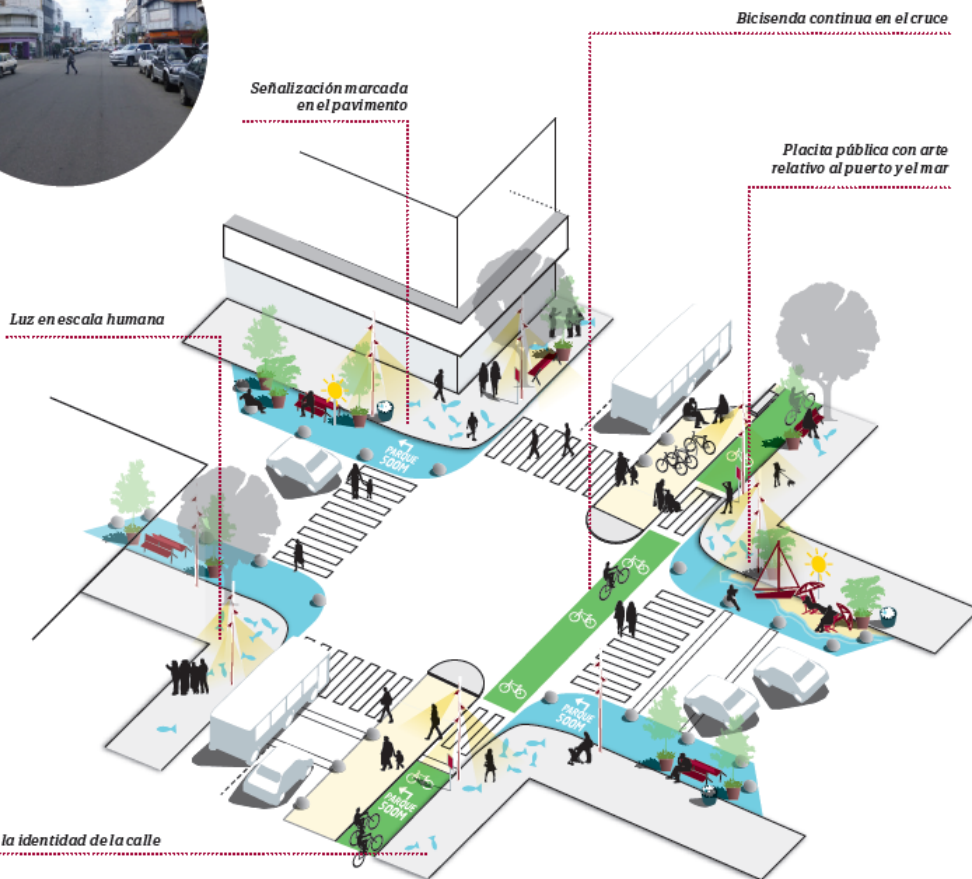


desafío: cerca del 80% de sus calles se utilizan para el tránsito y el estacionamiento de automóviles, lo que deja solo un 20% para el tránsito de peatones y otros usos. En 2013, la ICES y Gehl Architects (Dinamarca) se asociaron para ayudar a esta ciudad a crear un entorno más seguro y confortable para los peatones.

Un equipo multidisciplinario de distintos departamentos municipales aplicó la metodología de investigación de campo de Gehl Architects para analizar los patrones de circulación de peatones, bicicletas, vehículos y del tránsito en general. Con estos datos, el equipo local apoyado por Gehl Architects diseñó estrategias para mejorar la experiencia de los peatones. Con base en el modelo adoptado por otras ciudades como Nueva York,



12 de Octubre hoy



se utilizó una intervención temporal de bajo costo y alto impacto para crear conciencia sobre la importancia del espacio público. El proyecto piloto se implementó en la calle Güemes, una calle comercial y de entretenimiento con mucha actividad, y consistió en mejorar los cruces peatonales, ensanchar las ochavas y liberar espacio en las aceras para crear áreas de esparcimiento y descanso con bancas, mesas, parasoles y plantas, creando una zona segura entre los peatones y el tráfico vehicular.

El proyecto piloto sirvió como una invitación al diálogo público y al involucramiento de la comunidad. Durante un periodo de



prueba de cuatro meses, se realizaron encuestas y entrevistas en la calle para medir los cambios en el comportamiento de los usuarios, entender las posibles fallas en el diseño e identificar cambios adicionales. El gobierno local utilizó los datos del ensayo para ajustar el diseño y le pidió a la comunidad que votará sobre el futuro del proyecto. En una consulta popular realizada en mayo de 2014, el 88% de los ciudadanos del área votaron a favor de continuar y expandir el proyecto piloto.

Esta intervención ha servido como modelo para otros proyectos en la ciudad, y su éxito también ha inspirado a otras ciudades emergentes como Xalapa (México), Pasto (Colombia), Montevideo (Uruguay) y Asunción (Paraguay). Estas ciudades están aplicando un enfoque metodológico similar e involucrando a sus ciudadanos en el proceso de mejorar la calidad y disponibilidad de los espacios públicos y las zonas peatonales.

Centro histórico de Campeche, México.  
© Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles/ Plan de Acción Campeche Sostenible (2015)

### ESTUDIO DE CASO 3: CAMPECHE, MÉXICO

La ciudad de Campeche, localizada en el sureste de México, es un testimonio histórico de los tiempos en que los piratas surcaban los mares. Su posición geográfica entre el Golfo

de México y el Mar Caribe la exponía a las incursiones de los barcos piratas que con frecuencia robaban los envíos de plata mexicana desde el puerto de la ciudad. Debido a la frecuencia de los ataques, durante el siglo XVII las autoridades españolas decidieron construir un sistema de murallas y fuertes alrededor de Campeche, algunos de los cuales siguen existiendo en la actualidad.

Así pues, hoy en día Campeche es una de las pocas ciudades amuralladas de América Latina. La ciudad también conserva el trazado de calles tradicional español, diseñado para proveer sombra durante el invierno y el verano. Esto mejora la calidad de vida para los residentes y los visitantes, que con frecuencia deben soportar temperaturas que superan los 36 grados centígrados. Con más de 1.000 edificios históricos, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) la declaró Patrimonio Histórico de la Humanidad en 1999.

Campeche se incorporó a la ICES en octubre de 2013 a través de una asociación estratégica entre el BID y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) de México. Este esfuerzo conjunto creó una base sólida para implementar la metodología







de la ICES en la ciudad, que obtuvo apoyo local, estatal y federal. Después de analizar la ciudad y de priorizar áreas críticas para su sostenibilidad, el equipo del ICES determinó que el saneamiento de la bahía de San Francisco de Campeche era el proyecto más importante propuesto en el Plan de Acción de la ICES para la ciudad. El proyecto de limpieza de la bahía incluye la modernización del sistema de acueducto y alcantarillado de la ciudad. También incluye la construcción de una tubería del acueducto para transportar las aguas tratadas a tres millas de la bahía, donde la bioquímica natural del océano facilita su dispersión de manera sostenible. Cuando finalice, este proyecto le devolverá a Campeche uno de sus activos medioambientales, culturales y económicos más importantes. También incrementará la conciencia ciudadana sobre la protección de los recursos naturales de la ciudad e impulsará el turismo en uno de los sitios coloniales más pintorescos de México.

#### ESTUDIO DE CASO 4: BARRANQUILLA, COLOMBIA

Barranquilla tiene una de las tasas de crecimiento urbano y desarrollo más altas de Colombia. Gracias a su ubicación estratégica en el corazón del Caribe, que le otorga una ventaja para el comercio internacional, a Barranquilla se le conoce como “la puerta de oro de Colombia”. La ciudad es uno de los puertos marítimos y fluviales más importantes del país, con acceso a excelentes instalaciones multimodales de transporte. Tras la firma de varios acuerdos de libre comercio durante los últimos años, la administración local está buscando incrementar la competitividad y el desarrollo económico de la ciudad para consolidarla como un actor de importancia en la región.

Desde el año 2012, la ICES ha apoyado al gobierno de Barranquilla para lograr estas metas mediante la implementación de una serie de estrategias y reformas institucionales para mejorar la administración financiera, racionalizar el gasto, reestructurar la deuda y aumentar los ingresos de la ciudad, entre otras acciones.

La buena planeación ha sido muy importante para el éxito de Barranquilla. Los procesos locales tales como las operaciones y el mantenimiento, ahora son más eficientes, transparentes y responsables. La buena administración de las finanzas públicas ha permitido el aumento de los ingresos y la inversión, lo que a su vez ha incrementado la competitividad

económica y ha permitido una mejor distribución de los ingresos. Por otra parte, el crecimiento organizado y sostenible ha llevado a una mejor calidad de vida y a posicionar a la ciudad en un lugar destacado en la región.

En relación con la sostenibilidad urbana, en el año 2014 la ciudad terminó un plan maestro para rehabilitación del centro histórico. El plan es una guía para transformar esta zona con énfasis en la recuperación de sus espacios públicos. Hasta la fecha, la inversión se ha dirigido sobre todo a remodelar plazas y parques (San José, San Roque, Plaza Grande del Río Magdalena, entre otros), construir vías (corredor del Puerto y avenida del Río) y construir infraestructura pública (admi-

Barranquilla, Colombia  
© Iniciativa de  
Ciudades Emergentes  
y Sostenibles/ Plan de  
Acción Barranquilla  
Sostenible (2012)





nistración fluvial). El nuevo plan promueve la creación de infraestructura social como la dirección administrativa de la nueva Escuela Distrital de Arte: un espacio para promover la cultura local, el talento y la innovación diseñado por ETH Zúrich y financiado por el BID y su socio local, Findeter.

A partir de proyectos que ayuden a construir confianza en las instituciones de Barranquilla y ayuden a mejorar sus espacios públicos, la implementación de la Iniciativa ha ayudado a producir no solamente una ciudad más segura, sino mejor preparada para enfrentar desafíos estructurales a largo plazo.

Proyecto de Escuela Distrital de Arte de Barranquilla  
© Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles / ETH Zúrich (2012)

## **CITIES ALLIANCE**

*Cities Alliance* es una alianza global para reducir la pobreza urbana y promover el rol de las ciudades en el desarrollo sostenible. La visión de la Alianza de “ciudades sostenibles sin barrios marginales” es el eje de las tres áreas de actividades consignadas en sus estatutos:

- (i) Programas urbanos y nacionales de mejoramiento de los barrios marginales
- (ii) Estrategias para el desarrollo de las ciudades
- (iii) Políticas nacionales de desarrollo urbano y gobernabilidad local

Un buen ejemplo de una actividad apoyada por la *Cities Alliance* son sus programas país en Uganda, Mozambique, Burkina Faso, Ghana y Vietnam. Los programas país son enfoques programáticos de largo plazo liderados por un grupo de miembros de la *Cities Alliance* para ampliar la cooperación entre los gobiernos nacionales y locales, las comunidades urbanas pobres, los inversionistas y otros socios. Los programas país se enfocan en lograr los cuatro objetivos principales consignados en el marco de resultados elaborado por la *Cities Alliance*: marcos de políticas nacionales, estrategias locales incluyentes, mejoramiento de la capacidad institucional de las ciudades y mecanismos para involucrar a los ciudadanos (ver Figura 8.2).

En Uganda, por ejemplo, el programa país de la *Cities Alliance* utilizó 150 millones de dólares de financiación del Banco Mundial para mejorar la infraestructura urbana y la provisión de servicios en 14 municipios del país. El programa Transformación de los Asentamientos de los Pobres Urbanos de Uganda (TAPUU) está ganando reconocimiento

FIGURA 8.2

Marco de implementación para los programas de la Cities Alliance			
Resultados y actividades de los programas país de la Cities Alliance			
Elaboración y/o ampliación de marcos de políticas nacionales para satisfacer las necesidades del desarrollo urbano	Desarrollo e implementación de estrategias y planes locales incluyentes	Fortalecimiento de la capacidad institucional de las ciudades para proveer servicios de calidad a los pobres	Desarrollo de mecanismos para involucrar a los ciudadanos en la gobernabilidad urbana
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar políticas urbanas nacionales</li> <li>• Formación de planeadores urbanos</li> <li>• Fortalecer las asociaciones entre ciudades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar metodologías para implementar estrategias de desarrollo urbano y de mejoramiento de los barrios marginales</li> <li>• Desarrollar planes de desarrollo y mejoramiento urbano en ciudades seleccionadas</li> <li>• Perfiles y mapas de asentamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar la capacidad administrativa de las ciudades</li> <li>• Crear fondos para el mejoramiento urbano</li> <li>• Consolidar los vínculos entre planeación e inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer foros nacionales y urbanos</li> <li>• Apoyar las organizaciones de la población menos favorecida</li> <li>• Construir redes regionales y nacionales de la población menos favorecida</li> </ul>
			

Fuente: Secretariado de la Cities Alliance (2014)

mundial como ejemplo a seguir. Es un ejemplo de la importancia de alinear los niveles nacionales, municipales y de la sociedad civil y ha demostrado cómo ese alineamiento logra una mayor coherencia de los esfuerzos tanto del gobierno como de sus socios.

El TAPUU se enfocó inicialmente en cinco ciudades secundarias (Arua, Mbale, Mbarara, Jinja y Kabale) y movilizó a cerca de 14.000 habitantes de barrios marginales conformando 303 grupos de ahorro que se federaron en comités a nivel de los asentamientos y las ciudades. Estas organizaciones de los pobres urbanos se asociaron con las municipalidades para identificar y priorizar proyectos y luego supervisar su implementación. Los proyectos se financiaron mediante pequeñas subvenciones de un fondo del gobierno municipal. La experiencia práctica que se obtuvo a través de este proceso proporcionó el marco institucional para impulsar el proyecto Apoyo de Uganda al Desarrollo de la Infraestructura Urbana (AUDIU) financiado con 150 millones de dólares del Banco Mundial, expandiendo el TAPUU de 5 a 14 ciudades secundarias. Las nueve adicionales son Gulu, Lira (norte de Uganda), Soroti, Moroto, Tororo, Entebbe, Masaka, Fort Portal y Hoima.

En todas estas ciudades, el TAPUU contribuirá a garantizar que los pobres urbanos se involucren en la planeación como ciudadanos con derechos y responsabilidades. También contribuirá a la supervisión efectiva del presupuesto y el gasto gubernamentales.

### LA INICIATIVA DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES PARA ASIA (IDCA)

El Banco Asiático de Desarrollo y el gobierno de Alemania crearon la IDCA en 2007 como una entidad de soporte regional para las ciudades, con apoyo financiero adicional de los

gobiernos de Suecia, Austria, España y Shanghái. La iniciativa les proporciona asistencia a las ciudades intermedias de Asia para implementar sus planes de desarrollo y ejecutar sus inversiones en infraestructura. La IDCA utiliza un enfoque basado en la demanda para apoyar la identificación y el desarrollo de las inversiones urbanas, principalmente en proyectos de infraestructura y en el marco de planes existentes de desarrollo que enfatizan la sostenibilidad ambiental, el desarrollo enfocado en las poblaciones vulnerables, el buen gobierno y el cambio climático. Los objetivos operacionales de la IDCA son mejorar la infraestructura urbana y la administración de servicios a través de las siguientes actividades:

- Suministrar asistencia técnica a los gobiernos para estructurar proyectos prioritarios de infraestructura hasta una etapa en que puedan autofinanciarse, y ayudarles a las ciudades a estructurar sus proyectos de manera que puedan atraer inversión privada internacional.
- Fortalecer los prerrequisitos institucionales locales para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios urbanos con capital de inversión.
- Promover el diálogo regional y la cooperación en temas de administración urbana en la región asiática con el fin de aprender de las prácticas locales exitosas.

### **8.2.3 AGENCIAS DE ASISTENCIA INTERNACIONAL AL DESARROLLO (BILATERALES)**

Existen muchas agencias internacionales de asistencia al desarrollo que trabajan para apoyar el desarrollo urbano y que llevan a cabo programas y proyectos de fortalecimiento institucional. A continuación se describen brevemente los énfasis de las principales agencias internacionales de asistencia al desarrollo.

#### **DEPARTAMENTO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (DFID) DEL REINO UNIDO**

En 2001, el DFID lanzó una estrategia para el sector urbano (DFID, 2001) con énfasis en los siguientes temas:

- Gobierno participativo.
- Crecimiento regional enfocado en los más pobres.
- Apoyo a los gobiernos nacionales para el fortalecimiento de los marcos legislativos y regulatorios para el desarrollo de las ciudades.
- Fortalecimiento de los esfuerzos de la comunidad internacional para apoyar el proceso de urbanización con la participación de los más pobres.
- Mejorar la capacidad del DFID para enfrentar el desafío urbano a través del desarrollo de la información, el conocimiento y la investigación.

En el año 2009 el DFID comenzó a enfocarse más en el desarrollo de las ciudades y a reconocer específicamente las necesidades de las ciudades secundarias (Allen, et al., 2012). Más recientemente, el gobierno del Reino Unido anunció un cambio de enfoque en su programa de ayuda (DFID, 2012) enfatizando la urbanización. Los propósitos fundamentales de esta política son:

- Desarrollar estrategias urbanas con visión de futuro: trabajar para alcanzar los objetivos medioambientales, sociales y económicos de forma integrada. Con base

en un trabajo sólido de diagnóstico, apoyar e impulsar a más ciudades a desarrollar estrategias y programas de inversión con visión de futuro.

- Desatascar y alinear las finanzas con visión de futuro –incluyendo las finanzas relacionadas con el cambio climático–: sanear las finanzas de las ciudades, incluyendo las ciudades pequeñas y medianas, realizando esfuerzos para superar las fallas del mercado y de la gobernabilidad que con frecuencia disuaden la inversión, mediante el uso de instrumentos financieros y no financieros como subsidios para fomentar la inversión en energías renovables.
- Realizar diagnósticos de riesgo urbano, incluyendo la valoración de la vulnerabilidad ante los riesgos, de la capacidad de acción, así como un análisis de la escala y el ritmo de los cambios proyectados y de la geografía física.
- Fortalecer la capacidad de los sistemas de gobierno, planeación y suministro de servicios urbanos para mejorar la capacidad de las ciudades para administrar el riesgo, y realizar cambios institucionales sistémicos para movilizar e involucrar a las comunidades locales en la toma de decisiones y en las soluciones a los problemas de desarrollo urbano.
- Mejorar la información y la evidencia que fundamentan la toma de decisiones en las ciudades y que sirven para apoyar la valoración de los riesgos medioambientales.
- Realizar más investigaciones sobre los datos y la evidencia, para mejorar el conocimiento global sobre el alcance de los riesgos medioambientales relevantes para las ciudades de los países en desarrollo y sobre lo que se puede hacer al respecto.
- Identificar los riesgos para los portafolios de inversión existentes y planeados: centrarse en los propietarios y los administradores de los activos urbanos para ponerle más atención a los riesgos para los portafolios y las operaciones de inversión.

### **AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)**

USAID tiene una larga historia de trabajo en el sector urbano. En 1984, la organización elaboró su primera política para el sector urbano (USAID, 1984), que hacía énfasis en los siguientes puntos:

- Políticas nacionales de desarrollo económico para impulsar el sector privado y la creación de empleo
- Políticas y programas de vivienda para los pobres urbanos
- Desarrollo de los recursos humanos
- Desarrollo institucional urbano
- Apoyo a los códigos de construcción que incluyan el manejo del riesgo y la supervisión de su cumplimiento.

A lo largo de los años el énfasis de USAID en la urbanización ha cambiado, y muchas de las actividades relacionadas con temas urbanos se han incorporado a las áreas principales de su programa, que se centra en:

- Seguridad alimentaria y agrícola
- Democracia
- Derechos humanos y gobiernos

- Crecimiento económico y comercio
- Educación
- Cambio climático global y medioambiente
- Fronteras y desarrollo
- Salud global
- Ciencia, tecnología e innovación
- Redes de acueducto y alcantarillado
- Trabajo en situaciones de crisis

Las actividades del programa urbano de USAID se determinan en gran parte sobre una base regional y nacional. Hasta hace poco, USAID realizaba sus actividades urbanas dividiéndolas en áreas operacionales como desarrollo económico y comercio; medioambiente y cambio climático; acueducto y alcantarillado. En septiembre de 2012 USAID anunció una iniciativa para el desarrollo de las ciudades secundarias que comenzaría con la Iniciativa para el Desarrollo de las Ciudades en Filipinas (USAID, 2012). Esta iniciativa se concentra en ciudades estratégicamente seleccionadas para promover el crecimiento económico incluyente. No queda claro si esta iniciativa hará parte de una estrategia más amplia de iniciativas similares en otros países en desarrollo.

### **MINISTERIO FEDERAL ALEMÁN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO (BMZ)**

EL BMZ se ha involucrado en actividades urbanas en muchos países y ciudades en desarrollo durante más de cuatro décadas. De acuerdo con el Informe Sectorial Estratégico del BMZ sobre Desarrollo Urbano Sostenible (BMZ, 2014), deben realizarse mejoras duraderas en las condiciones de vida y trabajo de la población urbana más vulnerable. La meta es aprovechar el potencial de los centros urbanos para impulsar el desarrollo económico de cada país y al mismo tiempo preservar los recursos naturales disponibles en las ciudades y sus áreas circundantes. El ministerio tiene una política específica para el sector urbano y ha apoyado firmemente a ONU-Hábitat, la *Cities Alliance* y la Iniciativa de Desarrollo de las Ciudades para Asia. En la actualidad se están ejecutando más de 210 proyectos de desarrollo urbano (BMZ, 2014), por un valor total de alrededor de 2.100 millones de dólares (Cooperación Técnica y Financiera), en su mayoría a través de su agencia de implementación técnica, la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, y a través del banco *Kredit Anstalt für Wiederaufbau*.

A través del GIZ, las actividades de desarrollo urbano del BMZ se enfocan en cinco temas fundamentales:

- (i) Reducción de la pobreza y mayor integración social en las ciudades: incluye apoyo para los concejos urbanos en los países socios para establecer y expandir la infraestructura económica y social así como el acceso de los pobres a los servicios básicos.
- (ii) Desarrollo urbano sostenible para la protección del clima y la eficiencia en el uso de recursos: incluye apoyo para implementar planes y sistemas de administración medioambiental urbana integrada, que les permitan a las ciudades planear el desarrollo social y ambiental local de forma responsable, incluyendo medidas de adaptación al cambio climático.

- (iii) Descentralización: buen gobierno y acción local, incluyendo un énfasis en la asistencia técnica y los servicios para volver más transparente y eficiente el manejo de los recursos públicos, y para fortalecer la participación política en el gobierno local.
- (iv) Administración urbana eficiente y basada en las necesidades que incluya asistencia a las autoridades locales para construir y fortalecer su capacidad institucional, de manera que mejore la administración de los aspectos que caen bajo su responsabilidad, incluyendo los impuestos y las tarifas, la administración ambiental y la autonomía en la planeación local.
- (v) Desarrollo regional, planeación espacial y cooperación intermunicipal con énfasis en el desarrollo regional sostenible y que promueva el intercambio productivo entre las municipalidades, las ciudades y el campo. Los proyectos en esta área incluyen: programas de integración regional para el desarrollo urbano, el desarrollo rural, el desarrollo económico sostenible, el medioambiente y la seguridad alimentaria.

### **AGENCIA JAPONESA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (JICA)**

La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional está involucrada en una amplia gama de actividades de ayuda y desarrollo internacionales. Tradicionalmente, la JICA se ha involucrado sobre todo en proyectos de infraestructura y en la asistencia técnica a su implementación. La agencia tiene unas 20 áreas de operación en más de 100 países.

Una de las áreas programáticas emergentes para la JICA es el desarrollo sostenible urbano y regional. Tradicionalmente, la JICA ha apoyado el desarrollo de planes maestros urbanos y la planeación regional comprehensiva mediante asistencia técnica y cooperación en la ejecución de los planes.

La JICA tiene cinco estrategias prioritarias para desarrollar su agenda:

- (i) Analizar los problemas urbanos y regionales
- (ii) Crear visiones de mediano y largo plazo
- (iii) Formular políticas de desarrollo
- (iv) Elaborar planes sectoriales
- (v) Proponer planes de acción para su implementación

Desde hace unos años, sus programas para el sector urbano incluyen mejoras a los sistemas administrativos regionales en línea con las políticas de desarrollo nacionales; desarrollo económico local para prevenir los efectos negativos de la urbanización y programas para corregir las desigualdades entre las regiones al promover un desarrollo regional balanceado que tenga en cuenta las perspectivas de sus residentes.

### **8.2.4 ONG INTERNACIONALES Y ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS PROFESIONALES**

Muchas ONG y asociaciones profesionales internacionales están involucradas en actividades del sector urbano en los países en desarrollo. Estas organizaciones con frecuencia desempeñan un rol valioso al llenar un vacío como intermediarias entre las agencias internacionales de asistencia al desarrollo y las comunidades que pueden beneficiarse de



un programa de actividades. Organizaciones tales como Hábitat para la Humanidad se enfocan en proporcionarles viviendas a los pobres, Oxfam se centra en la reducción de la pobreza y en el trabajo de recuperación tras los desastres, como también lo hacen la Cruz Roja Internacional, la Media Luna Roja y la Coalición Internacional Hábitat (CIH), que ha trabajado en temas de vivienda y asentamientos durante más de treinta años. En los países en desarrollo hay cientos de ONG y organizaciones comunitarias más pequeñas que trabajan aspectos urbanos más localizados. Estas organizaciones con frecuencia desempeñan un papel fundamental para obtener el apoyo de la comunidad para realizar cambios y movilizar a sus miembros para que suministren recursos y mano de obra para los trabajos de mejoras urbanas y los proyectos de vivienda.

Las organizaciones profesionales ofrecen oportunidades para los profesionales y las personas con ciertas habilidades para servir como voluntarios en programas urbanos. Ingeniería sin Fronteras (ISF, 2013), que creció durante los trabajos de recuperación de Timor Oriental, se ha expandido hasta formar una red global de voluntarios que apoyan proyectos urbanos en diferentes países. El trabajo del Instituto de Planeación de Australia (IPA, 2005) para incrementar la capacidad de planeación de los pueblos y las ciudades regionales, en asociación con la antigua AUSAID, es un ejemplo de una asociación con una organización profesional que ha fortalecido la capacidad de los planeadores en los pueblos y ciudades por fuera de la región metropolitana de Colombo, Sri Lanka.

### 8.2.5 CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU)

CGLU representa y defiende los intereses de los gobiernos locales y regionales y sus asociaciones en el mundo y al interior de la comunidad internacional más amplia a través de la cooperación entre los gobiernos locales, independientemente del tamaño de las comunidades a las que prestan sus servicios. A través de su programa descentralizado de cooperación, CGLU permite y fomenta el aprendizaje y la cooperación, especialmente para promover instrumentos y métodos de planeación, así como la cooperación intermunicipal en los niveles locales, regionales, nacionales e internacionales. CGLU está trabajando dentro de la *Cities Alliance* en la promoción y apoyo de las Estrategias de Planeación y Desarrollo Urbano. En actividades recientes se ha identificado y resaltado la importancia creciente de las ciudades intermedias como una prioridad para las actividades futuras.

## 8.3 RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES DE LA ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO EN EL SECTOR URBANO

El grado del involucramiento de las agencias multilaterales y bilaterales en los proyectos y programas del sector urbano ha variado significativamente a lo largo del tiempo y entre los distintos países y regiones. Algunas agencias están comenzando a enfocar sus programas de ayuda y asistencia al desarrollo geográficamente, en respuesta a las agendas y prioridades políticas nacionales establecidas por los gobiernos receptores de la asistencia. Es difícil obtener información adecuada sobre el valor de la ayuda y la asistencia al desarrollo en lo relacionado con el sector urbano, porque muchos proyectos con frecuencia se incluyen en los programas de desarrollo regional, que benefician tanto a las áreas rurales como ur-

Focos Urbanos de la Ayuda Multilateral y Bilateral y la Asistencia para el Desarrollo

Sector	Infraestructura													Desarrollo económico, social y medioambiental							Gobernabilidad						Operaciones del sector privado			
	Vías férreas	Acueducto y Alcantarillado	Calles	Puertos y aeropuertos	Irrigación	Electricidad	Energía	Telecomunicaciones	Zonas empresariales e industriales	Vivienda y urbanismo	Desarrollo económico	Salud	Educación y capacitación	Desarrollo comunitario	Humanitario	Género y desarrollo	Medioambiente	% de descentralización de las UGL	Legislación y regulación	Capacidad institucional	Reforma de las políticas económicas	Planeación y desarrollo territorial	Comercio e inversión	Servicios de seguridad de emergencia	PYME y microempresas	Manufactura	Turismo	Servicios financieros y empresariales		
Multilateral	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
			●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
BID	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
		●				●					●			●	●	●							●		●		●	●		
		●	●			●				●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●		●				●		
		●	●		●					●		●	●	●	●	●	●		●	●	●	●		●		●		●		
UNICEF									●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		
		●	●						●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●				●		
Bilateral																														
		●									●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●								
China	●		●	●		●	●		●		●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●								
		●			●	●		●			●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●		
										●		●	●	●	●	●	●		●	●	●	●		●				●		
Francia		●							●	●		●	●	●	●	●	●		●	●	●	●		●						
		●	●						●	●		●	●	●	●	●	●		●	●	●	●		●						
India	●			●							●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●					●	●		
Japón		●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		
Corea		●	●								●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		
Kuwait										●				●																
Malasia											●	●														●		●		
Rusia														●																
Arabia Saudita			●											●																
USAID	●				●	●		●			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●		●	●		

FIGURA 8.3

Fuente: Land Equity International. (2012)

banas. La figura 8.3 muestra los ejes generales de la asistencia multilateral y bilateral a las actividades del sector urbano bajo las siguientes categorías: infraestructura; desarrollo económico, social y medioambiental; gobernabilidad urbana; y actividades del sector privado.

## 8.4 EFECTIVIDAD DEL APOYO A LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR URBANO POR PARTE DE LA ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)

La experiencia y la efectividad de la asistencia al desarrollo del sector urbano en los países en desarrollo varían significativamente. Desde la década de 1970 se ha presentado un proceso cíclico de involucramiento por parte de las agencias internacionales de desarrollo y las IFI en las actividades del sector urbano. La efectividad de la ayuda se ha analizado en diversos estudios de las agencias bilaterales y en otros informes (Ranis, 2006; Garnett et al., 2009; DFID, 2011; AusAID, 2012). Entre los principales aspectos que se han planteado en relación con la efectividad de la ayuda en el sector urbano están los siguientes:

- La necesidad de un involucramiento más holístico
- Mayor énfasis en innovaciones en financiación
- Administración municipal
- Movilización de recursos locales
- Desarrollo y mantenimiento de la infraestructura social, física y económica
- La necesidad de abordar los asuntos transversales, en particular el medioambiente y la adaptación al cambio climático

La Declaración de París y la previa Agenda de Accra para la Acción (OCDE, 2005 y 2008) plantearon una serie de temas para mejorar la ayuda gubernamental. La Declaración de París estableció cinco principios fundamentales para mejorar la efectividad de la ayuda:

- (i) Elaboración por parte de los países de estrategias de desarrollo con sus parlamentos y electorados (propiedad)
- (ii) Apoyo de los donantes a esas estrategias (alineación)
- (iii) Trabajo de los donantes para racionalizar sus esfuerzos en el país (armonización)
- (iv) Direccionamiento de las políticas de desarrollo para lograr metas claras y monitoreo en el avance para el cumplimiento de las mismas (resultados)
- (v) Responsabilidad conjunta de donantes y recipientes para lograr esas metas (rendición mutua de cuentas)

### 8.4.1 EFECTIVIDAD DE LA AYUDA AL SECTOR URBANO

Aunque la efectividad de la ayuda al desarrollo por parte de las agencias se ha evaluado extensamente, pocos estudios han examinado específicamente la efectividad de la ayuda al sector urbano (Garnett et al., 2009). Un estudio de Atkinson (1998) sobre el Programa Integrado de Desarrollo de Infraestructura Urbana de Indonesia (PIDIU) identificó debilidades entre las agencias en la integración administrativa del proyecto, capacidad y conocimiento institucional insuficientes para la implementación de políticas de descen-

●	Énfasis en inversiones elevadas
●	Énfasis en inversiones moderadas

tralización, y la subestimación del tiempo necesario para implementar las actividades programáticas sujetas a préstamos bancarios. Wegelin (1995) documenta la debilidad de la integración de los sistemas y otros programas de desarrollo urbano en Brasil, India, México y Nigeria.

La estrategia del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) proporciona uno de los resúmenes más útiles de los aspectos fundamentales relacionados con la implementación de los programas urbanos. Resalta varios aspectos importantes en cuanto a la gobernabilidad de la ayuda que las agencias multi y bilaterales deben tener en cuenta al involucrarse en programas urbanos. Entre dichos aspectos están los siguientes:

**Disposiciones institucionales:** Muchas agencias internacionales involucradas en actividades urbanas son reacias a colaborar y compartir información, y con frecuencia tienen su propia agenda para el diseño y la implementación de proyectos. Para mejorar la coordinación y la colaboración en las actividades del sector urbano –especialmente en las ciudades secundarias– es importante repensar el enfoque institucional a las intervenciones urbanas. Las disposiciones institucionales para la mayoría de proyectos en el sector urbano no facilitan el trabajo de los enfoques integrados y multisectoriales al diseño y la implementación de proyectos. En general, las agencias y las IFI tienden a diseñar proyectos para un solo sector (acueducto, vías y viviendas) y a implementarlos sin consultar a otras agencias. Algunas agencias internacionales de desarrollo son reacias a colaborar con las IFI, ya que esto puede hacer que las agencias bilaterales pierdan reconocimiento y/o presencia. Esto ocurre con frecuencia cuando uno de los bancos regionales de desarrollo queda como la entidad líder del proyecto, mientras que una agencia bilateral o gubernamental no obtiene el mismo crédito o reconocimiento por su aporte.

**Planeación de largo plazo:** Los países que más éxito han tenido en el desarrollo urbano son aquellos con una historia de procesos de planeación e implementación eficaces. Los proyectos de desarrollo urbano deben incorporarse a los planes urbanos nacionales y regionales, a las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP), a los Artículos de Estrategia País (AEP) y a los Artículos de Estrategia para la Integración Regional (AEIR). La planeación del desarrollo urbano de largo plazo también debe vincularse a la planeación financiera urbana de largo plazo con el fin de identificar y asegurar fondos suficientes para la infraestructura, el desarrollo territorial y la vivienda, especialmente para los grupos de menores ingresos.

**Apalancamiento de la participación del sector privado:** Existe mucho potencial para el desarrollo urbano liderado por el sector privado o realizado a través de alianzas público-privadas (APP). Sin embargo, las APP solamente son atractivas para los inversionistas interesados en grandes proyectos de infraestructura relacionados con el transporte o el acueducto y el alcantarillado en las ciudades metropolitanas. Hacen falta medios para impulsar la participación del sector privado en las APP en las ciudades secundarias. Los bancos y las agencias internacionales de desarrollo podrían asumir el rol adicional de transmitir experiencias entre los países acerca de las reformas y políticas institucionales del sector urbano, para así impulsar las APP a nivel local y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Sin embargo, existen dificultades para obtener la financiación necesaria para tomar el riesgo de invertir en las ciudades secundarias, que se podrían superar mediante la financiación de las agencias internacionales de desarrollo.

**Desarrollo del conocimiento:** El desarrollo urbano requiere un enfoque multisectorial, que abarca diversos temas técnicos, económicos, sociales y medioambientales relacionados entre sí. Una buena comprensión del impacto de las intervenciones en estos campos requerirá un extenso trabajo analítico. Por ello es necesario realizar este tipo de estudios para que los bancos y las agencias de desarrollo cuenten con mejores herramientas para realizar su trabajo.

**Fortalecimiento de la gobernabilidad urbana:** Para esto se requiere que las ciudades adapten sus estrategias de desarrollo; mejoren sus finanzas, atraigan inversionistas privados, fortalezcan sus entornos facilitadores, y desarrollen e implementen programas para la reducción de la pobreza. El Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y las agencias de Naciones Unidas, en particular, han diseñado líneas en las nuevas estrategias de desarrollo urbano y local que toman en cuenta las fallas anteriores. El fortalecimiento de la gobernabilidad urbana al adoptar un enfoque más holístico a la planeación, la administración y las finanzas es el factor más crítico para mejorar la implementación de las estrategias de desarrollo urbano.

**Finanzas urbanas:** La razón para el fracaso de muchos proyectos urbanos puede rastrearse hasta la falta de capacidad para seguir financiando las actividades una vez la asistencia internacional al desarrollo o los subsidios gubernamentales llegan a su fin. Se requiere que todas las agencias y bancos internacionales de desarrollo garanticen que los proyectos urbanos se vuelvan autosuficientes y financieramente independientes una vez termine el apoyo financiero inicial. Un área de las finanzas urbanas que las agencias y bancos internacionales de desarrollo han descuidado es aumentar la capacidad de los gobiernos locales para recaudar ingresos a través de mejoras en la recaudación de impuestos y el cobro de tarifas a los usuarios, lo que permitiría una financiación continua de los programas medioambientales y de desarrollo comunitario. El hecho de no vincular el presupuesto de desarrollo urbano a los presupuestos de gastos recurrentes de las agencias gubernamentales locales y nacionales es una falla importante en el diseño de muchos proyectos.

**Mayor productividad:** Muchos proyectos urbanos promueven la igualdad y la integración social, pero también es necesario desarrollar e implementar estrategias de desarrollo urbano que apunten a incrementar la productividad de los sectores formales e informales, de los sectores público y privado, y de la economía urbana en general. La creación de empleo y la inversión son absolutamente necesarias para reducir la pobreza y el crimen y para mejorar la calidad de vida de las ciudades. Muchos proyectos de las agencias internacionales de desarrollo se dedican a evaluar estos aspectos no solo en un sentido económico sino identificando las formas de desarrollar el capital social y humano para mejorar la productividad.

**Atención a los ejes transversales:** Muchos proyectos urbanos identificaron la necesidad de incorporar ejes transversales como el empoderamiento de las mujeres, la atención a las necesidades de los discapacitados y los grupos marginalizados, el cambio climático o la prevención y el manejo de desastres. Pocos proyectos urbanos respaldados por las agencias de asistencia internacional al desarrollo tratan de forma adecuada estos temas. Muchos proyectos no logran apreciar que estos temas van más allá de la vida individual de los pro-

yectos y que deben verse como actividades programáticas, cuyos resultados tomarán años en verse. Muchos ejes transversales requieren cambios culturales y comportamentales que toman tiempo y deben manejarse con cuidado.

**Involucramiento de los medios sociales:** En las sociedades contemporáneas, donde los medios sociales y la participación comunitaria son elementos cada vez más presentes, los sistemas urbanos están cada vez más conectados a los sistemas de información ciudadana (distintos de los sistemas de administración de la información) y a modelos mixtos, adaptativos y condicionales, para la planeación urbana y la toma de decisiones. Estos últimos permiten respuestas flexibles y continuas a las condiciones cambiantes de los sistemas urbanos, incluyendo las actitudes y reacciones ciudadanas, y de la economía y la tecnología (Cooper et al., 1971). Incluso en los países y ciudades menos desarrollados, el rol de los medios sociales tiene un impacto significativo en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales. Incorporar los medios sociales a la toma de decisiones locales será cada vez más importante en el diseño, el desarrollo y la implementación de los proyectos de la AOD.

## 8.5 EL INTERÉS DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Las agencias internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU-Hábitat desempeñaron un rol importante en la década de 1970 al crear conciencia sobre la importancia de las ciudades secundarias en el desarrollo de los sistemas urbanos nacionales y el desarrollo económico regional. Sin embargo, las ciudades secundarias por lo general han pasado a un segundo plano en los programas de desarrollo urbano de la AOD, que prefieren a las ciudades más grandes. El último periodo en el que las ciudades secundarias fueron un área central para la AOD y las IFI fue durante una serie de programas de mejoramiento urbano desarrollados durante las décadas de 1980 y 1990. La AOD para las ciudades secundarias ha caído en un bache en la competencia por fondos entre el desarrollo rural y el urbano en el sistema de Naciones Unidas. El presupuesto regular de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para el periodo 2012-2013 fue de 1.000 millones de dólares, en comparación con los 175 millones de ONU-Hábitat. Con el interés renovado de las agencias bilaterales y los gobiernos en el desarrollo de las ciudades secundarias, se requieren más fondos para impulsar su desarrollo y reducir las desigualdades entre las ciudades secundarias y las grandes regiones metropolitanas de los países en desarrollo.

Varias agencias internacionales de desarrollo han identificado a las ciudades secundarias como un foco para la AOD, aunque no hay agencias que tengan programas completamente desarrollados para ellas. USAID comenzó un programa para las ciudades secundarias en Filipinas y en otros dos países (Sri Lanka y Bangladesh) y el BAD está desarrollando varias iniciativas en Asia. El PNUD ha identificado varias áreas de interés programático en Asia y el Pacífico relacionadas con las ciudades secundarias, entre las que están la gobernabilidad urbana, la administración territorial, la reducción de la pobreza y la creación de empleo. Así mismo, el interés de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la *Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit* (GIZ)



en las ciudades secundarias ha aumentado, pero el alcance y la escala de las actividades programáticas de estas agencias aún se están definiendo.

De la revisión de las políticas y programas relacionados con la urbanización queda claro que existe un interés renovado en las ciudades secundarias, particularmente en actividades programáticas enfocadas en la gobernabilidad urbana integrada, el manejo territorial, la reducción de la pobreza, la adaptación al cambio climático, las finanzas urbanas y la recaudación de impuestos, y en temas de desarrollo económico local como la creación de empleo, la competitividad y la inversión. Este interés renovado de las agencias bilaterales y multilaterales crea nuevas oportunidades para que organizaciones como la *Cities Alliance* se involucren en un programa expandido de actividades para las ciudades secundarias con sus socios de la AOD.

Paisaje urbano de Putrajaya, el centro administrativo de Malasia.

© Trinn Suwannapha/  
World Bank (2012)

## 9

# ENSEÑANZAS PRINCIPALES Y REFLEXIONES FINALES

## 9.1 OBSERVACIONES Y MENSAJES

En este último capítulo daremos algunos mensajes y observaciones claves sobre lo que podría hacerse para que el desarrollo de las ciudades secundarias sea más próspero y sostenible. También plantaremos los principios fundamentales de un marco que les sirva a los gobiernos y las agencias de desarrollo para apoyar programas que fortalezcan a las ciudades secundarias e impulsen su papel en el sistema de ciudades. Si esto se puede lograr, no solo se beneficiarán las grandes ciudades, sino también el 75 por ciento de la población mundial que vive en las áreas rurales o en asentamientos con menos de 500.000 habitantes, pues las ciudades secundarias son un vínculo fundamental que le proporciona a esta población una amplia gama de servicios de soporte.

Las ciudades secundarias desempeñan un rol muy importante en el desarrollo económico, social y físico de los sistemas de ciudades de todos los países. Aunque existen algunas dudas respecto a la definición de las ciudades secundarias, una característica fundamental de las mismas es la importancia del papel que desempeñan como intermediarias en el sistema de ciudades. Las ciudades secundarias funcionan como canales y medios para apoyar el funcionamiento de los mercados y los sistemas de cadenas de suministro, como centros de transferencia multimodales y como ejes para la administración gubernamental subnacional/regional y el desarrollo económico. También son centros importantes para la creatividad, el aprendizaje, la cultura y el desarrollo empresarial en el contexto nacional y global.

Los análisis presentados en este libro hacen parte de investigaciones extensivas sobre el fenómeno de las ciudades secundarias. El significado del término “ciudad secundaria” ha cambiado, para pasar de una definición estrecha basada en una jerarquía de centros urbanos elaborada con base en su tamaño poblacional, a una definición basada en una combinación del tamaño, la función y el rol que una ciudad secundaria desempeña en el contexto de un nuevo planeta de ciudades. Este libro esbozó y analizó las tendencias en el desarrollo de las ciudades secundarias, tanto a nivel global como nacional, junto con las políticas y estrategias que los gobiernos han empleado para fomentar su desarrollo en diferentes regiones. Igualmente, se analizó la contribución de las agencias internacionales al desarrollo de las ciudades secundarias.

La investigación para este libro identificó y tomó en cuenta otros estudios recientes. Los gobiernos y las agencias de desarrollo deben hacer más énfasis en la planeación, la administración y el desarrollo de las ciudades secundarias si quieren que los sistemas nacionales de ciudades se desarrollen y crezcan de forma más sostenible. En el mundo existen muchas ciudades secundarias exitosas y competitivas, pero existen muchas otras,



sobre todo en los países y regiones en desarrollo, que se han estancado. Hoy en día, existen desigualdades crecientes en el sistema nacional y global de ciudades entre las grandes ciudades metropolitanas y las ciudades secundarias, en cuanto a sus ingresos, Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, acumulación de capital, riqueza, habilidades y calidad del medioambiente. A pesar de que los gobiernos destinan miles de millones de dólares a proyectos de infraestructura, desarrollo económico y educación para reducir la brecha, en la mayoría de países las desigualdades se están ampliando. Algo no está funcionando bien en el desarrollo de las ciudades secundarias.

Para detener el crecimiento de la brecha entre las ciudades ricas y poderosas y las ciudades pobres y aisladas, es necesario encontrar nuevas formas de responder a las necesidades de las ciudades secundarias. Si las brechas en los indicadores de desarrollo de los sistemas de ciudades siguen creciendo, entonces es muy probable que las grandes ciudades enfrenten crecientes problemas de congestión, desindustrialización y deterioro de sus zonas centrales, así como mayores costos de transacción y desarrollo, que acabaran con cualquier ventaja competitiva que tengan en la actualidad gracias a las economías de escala. Existe evidencia que sugiere que las grandes megaciudades de las economías en desarrollo han llegado a un punto en el que se presentan deseconomías de escala y las grandes corporaciones se han dado cuenta de que las ciudades secundarias bien administradas ofrecen ventajas competitivas significativas en comparación con las megaciudades (Kotkin, 2010).

No existe un modelo universal que pueda utilizarse para desarrollar sistemas eficientes de ciudades secundarias. Los aspectos políticos, físicos, la geografía económica, los recursos naturales, la planeación, el clima, la composición, el tamaño y la función, todos son factores que influyen en el desarrollo de las ciudades secundarias y que son distintos para cada ciudad. Entonces, ¿cómo podemos abordar los problemas cada vez más complicados asociados con el desarrollo de las ciudades secundarias?

Los hallazgos principales de este libro muestran que cuando el sistema de ciudades secundarias de un país está dominado por uno o más centros metropolitanos, por lo general existen grandes desigualdades en el nivel de desarrollo socioeconómico del sistema nacional de ciudades. En los países donde el sistema de ciudades está más alineado con el modelo de Christaller (por ejemplo, Estados Unidos, Brasil, India, Alemania y Australia) y donde las políticas respaldan la descentralización y la transferencia de competencias, existe mayor competencia por el comercio y la inversión y mayor variedad y especialización de las industrias y las actividades económicas en el sistema nacional de ciudades.

Los países que tienen un sistema espacial de ciudades que sigue de cerca el modelo de Christaller, por lo general tienen ciudades más competitivas y menos desigualdades en el desarrollo. En los países cuyo sistema de ciudades está dominado por una conurbación urbana muy grande, las desigualdades en el desarrollo socioeconómico de las ciudades por lo general son grandes. En estos países, los desequilibrios, las ineficiencias y las distorsiones en la riqueza, la pobreza, el empleo y la infraestructura entre ciudades hacen que resulte muy difícil impulsar el desarrollo de los mercados, el comercio, la inversión y la competencia.

La disparidad que se presenta entre las ciudades del interior y las ribereñas o costeras es muy significativa. Las primeras con frecuencia están situadas en zonas con climas poco

favorables, tienen una base de capital humano más débil y gobiernos locales frágiles. Las ciudades que carecen de acceso a vías navegables tienen incluso más desventajas que las ciudades del interior que no están situadas muy lejos de los puertos. Todas las importaciones y exportaciones deben atravesar fronteras, que son muy susceptibles a la corrupción. La distancia a los puertos incrementa los costos de transacción, lo que hace que a estos países se les dificulte establecer industrias manufactureras para crear empleos, como lo hicieron con éxito los países asiáticos o latinoamericanos que cuentan con buenas instalaciones portuarias. Finalmente, en estas ciudades muchos productos deben importarse, con frecuencia utilizando valiosas reservas de moneda extranjera que se necesitan para desarrollar la infraestructura estratégica.

La creciente especialización y apertura de los países al comercio y la inversión ha introducido la competencia a las ciudades secundarias subnacionales, competencia que muchas de ellas no han logrado enfrentar. La especialización, la demanda de un suministro más eficiente de servicios, la calidad y la oportunidad de los contratos y productos en respuesta a las demandas de los mercados globales y los estándares internacionales, requieren cambios drásticos en las prácticas y la cultura de las empresas y gobiernos locales. Muchas empresas locales de las ciudades secundarias no logran ajustarse con rapidez o atraer el capital para adaptar su infraestructura y su estructura de producción a tiempo. Algunas ciudades secundarias y empresas locales han respondido con prontitud y se han adaptado a las dinámicas cambiantes de las economías nacionales y globales. Aquellas que no se adapten, se rezagarán en la carrera del desarrollo.

## 9.2 NUEVOS HORIZONTES

Los tres patrones espaciales emergentes del desarrollo de las ciudades secundarias son: región subnacional, aglomeraciones de ciudades y ciudades en corredores económicos. Cada uno de ellos requiere un enfoque diferente para su planeación y desarrollo.

En las ciudades secundarias administrativas subnacionales, o aquellas que tienen una economía basada en la extracción de recursos, el turismo o la industria pesada, los desafíos de gobernabilidad y planeación son distintos a los de las aglomeraciones de ciudades. Estas ciudades son centros y mercados vitales en las cadenas y redes de suministro industriales. Muchos de estos sistemas se han deteriorado gracias a la falta de mantenimiento y de nuevas inversiones en infraestructura estratégica y ya no pueden contribuir al desarrollo nacional, especialmente al desarrollo basado en exportaciones. Existe una importante falta de coordinación entre la infraestructura, el gobierno, el capital social, la dinámica financiera y empresarial, y el capital ambiental, que perjudica enormemente el potencial de desarrollo de las ciudades secundarias. Las estructuras de gobierno basadas en la descentralización, la transferencia de competencias y las regiones semiautónomas no están funcionando y se requieren nuevas estructuras de gobierno más colaborativas.

Por otra parte, el desarrollo de aglomeraciones de ciudades alrededor de las grandes regiones urbanas ha creado un cinturón de ciudades satélite o dormitorio, residenciales e industriales. Para su desarrollo, estas ciudades todavía dependen en buena parte de los servicios de la ciudad principal. La congestión vehicular, los altos precios de la tierra y los

arriendos, la falta de servicios adecuados y de espacio para la expansión, han hecho que en algunas ciudades se presente un proceso de desindustrialización, en el que las empresas se trasladan a la aglomeración circundante de ciudades secundarias. En algunos casos los gobiernos refuerzan este proceso para impulsar el desarrollo de empresas o de zonas empresariales en esas áreas.

Desafortunadamente, cuando los gobiernos locales carecen de procesos de planeación adecuados, son incapaces de desarrollar vivienda social, instalaciones de transporte e infraestructura en las áreas donde la gente decide vivir para quedar más cerca de sus lugares de trabajo, lo que hace que muchos habitantes terminen viviendo en condiciones muy precarias sin acceso a los servicios básicos. Estas zonas se están convirtiendo en barrios marginales. El fracaso casi total de la planeación metropolitana en algunas aglomeraciones de ciudades requerirá nuevas formas de gobernabilidad, administración y sistemas metropolitanos para resolver estos problemas.

Las ciudades secundarias que se desarrollan sobre los corredores económicos y comerciales apenas comienzan a surgir a medida que los corredores de carreteras y vías férreas se desarrollan entre distintos países. Estas ciudades tienen el potencial para que algunos países impulsen nuevos centros de crecimiento sobre estos corredores, que se conviertan en nodos de transporte y logística, para así generar oportunidades para el desarrollo de nuevas industrias de valor agregado. Estas industrias son importantes para diversificar el desarrollo y el empleo regionales. Las estructuras y disposiciones gubernamentales necesarias para estos tipos de ciudades secundarias son complicadas y requieren acuerdos intergubernamentales para el libre comercio y el movimiento de bienes y servicios a lo largo de los corredores económicos. China, India y varios países de América Latina han avanzado en este tema.

La nueva economía global ha traído consigo nuevos desafíos que cambiarán completamente el desarrollo y la administración de muchas ciudades secundarias. El crecimiento de las industrias de manu-servicios se considera como la tercera revolución industrial y cambiará de manera radical el proceso de manufactura y la ubicación de las fábricas. Dentro de los manu-servicios está la impresión en tercera dimensión, mediante nuevos materiales y tecnologías. Este tipo de tecnología reducirá en gran medida las economías de escala en la industria farmacéutica, la fabricación de partes de repuesto, los equipos de tecnología, los accesorios para la construcción, así como en algunas industrias manufactureras, lo que hará que las fábricas a gran escala se vuelvan redundantes. Esto creará oportunidades para el crecimiento endógeno en las ciudades secundarias.

Las ciudades secundarias que tenían una ventaja competitiva gracias a las economías de escala y a los costos de la mano de obra ya no podrán competir con la producción más cercana a los mercados, diseñada para el consumidor, de más bajo costo, con tecnología de punta y producida localmente. Esto creará oportunidades para impulsar el crecimiento endógeno, así como las exportaciones o las manufacturas y servicios de base tecnológica. Pocas ciudades secundarias son conscientes de la revolución de los manu-servicios, los nuevos materiales y las tecnologías de sistemas logísticos y conocimiento asociados que tienen el potencial de crear economías más diversificadas y sostenibles y empleos para las ciudades secundarias.

### 9.3 EL FUTURO

Para resolver estos problemas, se necesita un nuevo enfoque político y de acción a nivel urbano para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias. Los cambios son necesarios en varias áreas fundamentales, pero cada uno de ellos deberá adaptarse a los roles espaciales y funcionales de las ciudades secundarias.

**La dimensión global de la política urbana nacional:** Todos los países tienen políticas urbanas nacionales y un sistema jerárquico de ciudades basado en su población. Este sistema clasificatorio es la base para una repartición más o menos equitativa de los recursos para la administración pública y otras funciones nacionales. Sin embargo, este sistema no dirige recursos hacia las ciudades que podrían realizar una mayor contribución a la economía nacional ni estimula la competencia por capital entre las distintas ciudades con base en su ventaja competitiva. Es importante que los gobiernos nacionales reconozcan que algunas ciudades secundarias desempeñan un rol regional o global más importante, que requiere un conjunto distinto de políticas y programas para impulsar el desarrollo económico y de la infraestructura. Las políticas urbanas nacionales deben dirigirse a hacer que las ciudades secundarias se especialicen más, sean más competitivas y que su desarrollo se oriente más hacia todo el país y el mundo. Este es un tema de gran importancia para las políticas urbanas nacionales en el África subsahariana, pues hasta el momento estas han resultado ineficaces en todos los países de la región, salvo en Sudáfrica. Sin un enfoque más focalizado respecto a las políticas urbanas nacionales, solamente las ciudades más competitivas atraerán inversión, crearán buenos empleos y conseguirán el capital necesario para financiar la enorme demanda atrasada de infraestructura y servicios urbanos. Las demás se convertirán en ciudades rezagadas y estancadas.

**Más apoyo para las ciudades secundarias que están en desventaja:** Las políticas de desarrollo económico nacional deben reconocer las diferencias entre las necesidades de las ciudades secundarias del interior y las costeras. Las políticas para las ciudades secundarias del interior deben incorporar provisiones especiales para las deficiencias de recursos, la vulnerabilidad al cambio climático y las necesidades logísticas. En algunos casos se requerirán políticas económicas que introduzcan impuestos personales y empresariales diferenciales para atraer inversionistas y mano de obra calificada a las ciudades secundarias de las regiones que están en desventaja. Muchas de estas ciudades están luchando para manejar niveles elevados de migración y urbanización.

**Políticas para fomentar la competencia entre ciudades:** Los gobiernos y las empresas cada vez se interesan más en la competitividad de las ciudades. Se considera importante fortalecer la competitividad de las ciudades secundarias para lograr mayores eficiencias en los gobiernos locales, impulsarlas a trabajar estrechamente con el sector privado, lograr una mayor transparencia y modernización del proceso regulatorio, así como una mayor estabilidad en los mercados locales de la tierra y los bienes raíces. Muchos gobiernos son reacios a introducir políticas que fomenten la competitividad de las ciudades, debido al impacto que pueden tener en la política local, el empleo y la corrupción. Pero para abrir nuevos mercados al comercio y la inversión y para lograr mayor eficiencia y transparencia en los sistemas de gobierno es necesario fomentar una mayor competencia entre las ciudades secundarias.

**Un nuevo marco de políticas para la descentralización:** Por varios motivos, las políticas de descentralización no han funcionado en muchos países. El motivo principal para este fracaso es el nivel de autonomía financiera que se les otorga a los gobiernos locales y la propensión a incrementar el número de gobiernos locales en respuesta a la presión política. Si no se les dan mayores incentivos a los gobiernos locales para que se encarguen del desarrollo económico local y determinen cómo deben utilizarse los fondos públicos, especialmente las subvenciones nacionales, entonces estos no se esforzarán por asumir mayores responsabilidades en cuanto al desarrollo y mantenimiento de la infraestructura y el suministro de servicios. Esto resulta aún más difícil en países como Indonesia o Filipinas, donde ha existido una propensión a incrementar el número de gobiernos locales antes que a amalgamarlos en unidades más eficientes. Se requiere un movimiento progresista en relación con los gobiernos locales para que, dentro de ciertos límites, puedan acceder a préstamos, emitan bonos locales de infraestructura y accedan a otros instrumentos financieros para conseguir el capital que les permita construir infraestructura estratégica y ampliar la diversidad de las economías locales.

**Planeación y gobernabilidad del desarrollo metropolitano regional:** La aparición de aglomeraciones de ciudades alrededor de las grandes áreas metropolitanas ha llevado a un desarrollo urbano descontrolado y mal administrado en el borde periurbano y los alrededores de las grandes ciudades. Ninguna megaciudad de los países en desarrollo ha logrado administrar con éxito el desarrollo de las regiones metropolitanas. Muchas de estas ciudades han crecido mucho y tienen recursos muy limitados para financiar la infraestructura y los servicios que necesitan. Adicionalmente, en la periferia en expansión de las ciudades secundarias habita una gran población de inmigrantes que buscan empleo en las nuevas industrias, y estas zonas carecen de muchas de las instalaciones que sí posee el área central de las ciudades. Muchas de estas ciudades periféricas tienen servicios de transporte público e infraestructura deficientes, salvo en las zonas industriales y parques empresariales planificados. Las inundaciones son un problema común, causado por un mal manejo de las cuencas hídricas, como ocurrió en el año 2012, por ejemplo, en las ciudades secundarias que rodean a Bangkok. Se requieren nuevas estructuras institucionales de gobierno para enfrentar los problemas de administración metropolitana en las zonas periurbanas donde se están desarrollando las aglomeraciones de ciudades.

**Enfoque sistemático a la planeación del desarrollo de las ciudades secundarias:** La estrategia urbana del Banco Mundial para los sistemas de ciudades en lo relacionado con la integración de políticas nacionales y locales para conectar las instituciones y la infraestructura (Banco Mundial, 2012) hizo un gran énfasis en una aproximación sistemática a la administración y el desarrollo urbanos. Este enfoque plantea que se requiere un cambio por parte de las ciudades y las empresas para lograr un modelo más colaborativo de gobierno, con disposiciones para compartir recursos que reduzcan costos, garanticen servicios mejor administrados y permitan recuperar parte de los costos de desarrollar los servicios cobrándoles a los constructores y los propietarios de la tierra. La contribución de los constructores para cubrir los costos de las obras de infraestructura es fundamental para financiar el suministro de los servicios públicos.

**Énfasis en el crecimiento endógeno:** En los países en desarrollo, muchas ciudades secundarias son importadoras netas de bienes y servicios. Muchos gobiernos exportan

estrategias de desarrollo basadas en la industrialización, en casos donde existen grandes desventajas causadas por la falta de habilidades, comunicaciones deficientes, gobiernos y mercados de capitales débiles. Sin embargo, es necesario que todos los gobiernos se concentren más en el crecimiento endógeno para crear oportunidades de empleo más localizadas. En muchos casos, esto requiere coinversiones de capital por parte del gobierno central, las agencias internacionales de desarrollo y las empresas, para estimular el empleo local y el desarrollo de oportunidades de negocios para las pequeñas y medianas empresas vinculadas a una red nacional de ciudades comerciantes.

**Un enfoque más inclusivo al desarrollo de las ciudades secundarias:** La mayoría de los habitantes de las ciudades secundarias de los países en desarrollo están excluidos de la toma de decisiones sobre la forma en que se desarrollan sus ciudades. En muchas de estas ciudades, más del 60 por ciento de la población trabaja en el sector informal y enfrenta un futuro cada vez más incierto. El potencial de las ciudades para desarrollar sus economías radica en aprovechar todas las habilidades y recursos que poseen para encontrar formas inteligentes de hacer cosas y producir bienes y servicios que la gente quiera y pueda comprar. Esto no puede lograrse excluyendo a la gran mayoría de la población de la toma de decisiones y no educándola para desarrollar una nueva economía en su ciudad. Tampoco puede lograrse si los gobiernos locales ignoran las necesidades de los inversionistas y empresarios o si se alían con los ricos y poderosos para beneficio propio. Por lo tanto, deben implementarse medidas para garantizar que las comunidades y los inversionistas adopten un enfoque más consultativo y colaborativo en la toma de decisiones sobre el desarrollo económico local. Estas medidas deben ser innovadoras y usar intermediarios de confianza, para así abrir espacios para el involucramiento y el aprendizaje de la comunidad.

**Ciudades verdes:** La polución, la congestión, el deterioro de la salud pública y los entornos que generan una mala calidad de vida reducen la productividad de la fuerza laboral de las ciudades. Por el contrario, las ciudades verdes utilizan los recursos con más eficiencia y modifican las tecnologías y los sistemas para lograrlo. Todas las ciudades secundarias deberían implementar agendas para trabajar por una ciudad verde. Dado que los costos de importación son mucho mayores para las ciudades secundarias que para las ciudades grandes, se requiere que la energía verde, el reciclaje, la cogeneración de energía y la limpieza del agua y la tierra se conviertan en parte de la inversión medioambiental para reducir los costos de transacción y las externalidades para hacer negocios. Es muy importante que las ciudades secundarias acojan la agenda de la ciudad verde como el camino para llegar a un futuro sostenible.

## 9.4 MARCO PARA LA ASISTENCIA INTERNACIONAL AL DESARROLLO Y LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Es un desafío superar los problemas y dificultades que enfrentan las ciudades secundarias en lo relacionado con su desarrollo. Para ello se requiere que los gobiernos elaboren e implementen un conjunto de estrategias e iniciativas a nivel regional, nacional y urbano, con el apoyo de las comunidades y empresas, y con el eventual respaldo de las entidades internacionales de desarrollo. La dificultad radica en que a nivel global, los gobiernos, las

economías, la conectividad, los mercados, la infraestructura estratégica y los sistemas y estructuras de desarrollo del capital humano de las ciudades secundarias son más débiles que los de las ciudades primarias. Las ciudades secundarias no tienen las economías de escala de las grandes ciudades y las megaciudades. Sin embargo, el éxito de las ciudades secundarias no debe evaluarse únicamente con base en criterios económicos; la calidad de vida y la sostenibilidad tienen la misma importancia, y en estos aspectos las ciudades secundarias por lo general se desempeñan mejor que las primarias.

Estas diferencias en el desarrollo entre los sistemas de ciudades están más marcadas en el África subsahariana y en algunas partes de Asia y América Latina. Si los países de estas regiones quieren que sus sistemas de ciudades sean más eficientes y competitivos, es fundamental que se enfoquen en lograr un sistema de ciudades más balanceado y que reconozcan que las ciudades secundarias desempeñan un papel muy importante en él. Para alcanzar esta meta se requieren grandes cambios en el desarrollo urbano local y nacional y, en el caso de los países más pobres, una mayor asistencia internacional al desarrollo.

#### 9.4.1 SE REQUIERE UN ENFOQUE MÁS ESTRATÉGICO PARA LAS CIUDADES SECUNDARIAS

La complejidad de los problemas y la escala de los desafíos que se presentan en el desarrollo de las ciudades secundarias requerirán un marco político amplio que abarque las áreas de apoyo e intervención a escala local y regional. Se necesitarán distintos tipos de disposiciones gubernamentales para apoyar tanto el desarrollo de las ciudades secundarias a lo largo de los corredores económicos y de comercio, como el de las ciudades subnacionales y las aglomeraciones de ciudades.

La tabla 9.1 muestra un posible marco para los niveles y flujos de actividades que podrían aplicarse según su impacto en el desarrollo, la competitividad y la administración de las ciudades secundarias. La escala de las actividades aparece bajo los encabezados de política y estrategia: programas, proyectos, trabajo en red para formar habilidades y administración del conocimiento. Debajo se proporcionan breves detalles al respecto. Esta escala de las actividades se agrupa en áreas de concentración: región, país, ciudad, local y multilateral. En la tabla también se muestran las posibles actividades que las agencias y organizaciones internacionales de desarrollo podrían llevar a cabo, según su escala y alcance.

#### EL ALCANCE DE LAS ACTIVIDADES PARA APOYAR A LAS CIUDADES SECUNDARIAS

**Políticas y estrategias de gobernabilidad:** Esto involucraría apoyar actividades diseñadas para mejorar la gobernabilidad regional y nacional, el desarrollo urbano y otras políticas y reformas para apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias.

**Inversión y administración de recursos:** Actividades programáticas para fortalecer la financiación local, los planes de desarrollo territorial, la construcción de infraestructura, los programas de mejoras urbanas y los planes de administración ambiental, especialmente para las áreas periurbanas. Las actividades programáticas se definirían a través de la estrategia programática nacional acordada con el gobierno. Al nivel de la ciudad, esto podría incluir el desarrollo de un paquete de asistencia para impulsar a las ciudades secundarias a colaborar y apoyar los enfoques integrados a la planeación, el diseño, la implementación,

TABLA 9.1

Marco del alcance y la escala de las actividades para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias					
Alcance Escala	Políticas y estrategias de gobernabilidad	Administración de las inversiones y recursos	Infraestructura estratégica	Desarrollo de las capacidades	Administración de los sistemas
Nivel regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia regional para apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de alianzas regionales con asistencia oficial al desarrollo</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Foros regionales</li> <li>Formación regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redes de conocimiento</li> <li>Alianzas entre ciudades</li> </ul>
Nivel país	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa nacional</li> <li>Políticas urbanas para las ciudades secundarias</li> <li>Desarrollo económico urbano</li> <li>Programa para la administración urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes y estrategias focalizados/programáticos para las ciudades secundarias</li> <li>Programas catalizadores</li> </ul>	Programas modelos nacionales <ul style="list-style-type: none"> <li>Albergues</li> <li>Eficiencia energética</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación en administración urbana y programas de educación continuada</li> <li>Centros nacionales de investigación en temas urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foros urbanos nacionales</li> <li>Centros nacionales de conocimiento</li> </ul>
Nivel ciudad secundaria Ciudades subnacionales Aglomeraciones de ciudades en regiones metropolitanas Corredores económicos y comerciales		Estrategias de la ciudad para: <ul style="list-style-type: none"> <li>El desarrollo</li> <li>Los barrios marginales</li> <li>La pobreza</li> <li>La administración de las áreas periurbanas</li> <li>Las finanzas urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proyectos programáticos</li> <li>Proyectos focalizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidad institucional</li> <li>Desarrollo profesional</li> <li>Desarrollo económico local</li> <li>Recaudación de ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituto de investigación en temas urbanos</li> <li>Oficina de desarrollo económico local</li> </ul>
Nivel de área local			<ul style="list-style-type: none"> <li>Proyectos temáticos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación y formación de la comunidad</li> </ul>
Multilateral		<ul style="list-style-type: none"> <li>Alianza para el desarrollo de las ciudades secundarias</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Conjuntos de herramientas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Base de datos de prácticas exitosas</li> </ul>

Fuente: Brian Roberts (2014)

la financiación, el funcionamiento y el mantenimiento de proyectos.

**Infraestructura estratégica:** Estas son actividades de proyectos sencillos o grupales, dirigidas a áreas o necesidades específicas del gobierno, las empresas, los servicios comunitarios y la población vulnerable. Probablemente sea posible apoyar proyectos programáticos de vivienda social o infraestructura para beneficiar a la población vulnerable en múltiples zonas de las ciudades secundarias. Podrían desarrollarse proyectos nacionales modelo para mostrar posibles soluciones al problema de la vivienda, para mejorar el manejo de la energía o para divulgar técnicas de construcción localizadas.

**Formación de habilidades:** Estas actividades pueden incluir programas de asisten-



cia para desarrollar las instituciones, las organizaciones profesionales, la mano de obra calificada y comunidades que contribuyan a desarrollar el conocimiento y las habilidades profesionales, con el fin de desarrollar y administrar las ciudades secundarias de forma más eficiente.

**Administración de sistemas:** Se trata de actividades para mejorar los sistemas de transporte y logística de la conexión rural-urbana, las cadenas de suministro, el transporte de carga, la integración y la distribución de la información, los sistemas de conocimiento y administración de la información, la administración del conocimiento, los ecosistemas, los recursos humanos y los sistemas administrativos. Es probable que la administración de sistemas sea una parte integral de todas las actividades programáticas.

## ESCALA DE LAS ACTIVIDADES

**Nivel regional:** Los socios en el área del desarrollo pueden elaborar marcos para programas subregionales que permitan que los recursos se alineen y se enfoquen mejor para satisfacer las necesidades de las ciudades secundarias. Al desarrollar estrategias, políticas y actividades para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias se requerirá un énfasis a nivel regional en las iniciativas que construyan vínculos (físicos, económicos, políticos y redes de conocimiento) con un alcance y a una escala que permitan reducir los costos de transacción y construir una ventaja competitiva para impulsar el comercio y otras formas de intercambio entre las ciudades.

**Nivel nacional:** Los programas a nivel nacional podrían apoyar una serie de actividades a escala nacional y de las ciudades grandes y secundarias. A nivel nacional, las estrategias deberían enfocarse en el desarrollo y los vínculos de los sistemas nacional de ciudades, mejorando su conectividad económica y su competitividad e impulsando las innovaciones locales y la difusión del conocimiento para fomentar la adaptación y la replicación.

**Nivel de las ciudades secundarias:** En el nivel de las ciudades secundarias se necesitan tres estrategias para apoyar a las ciudades secundarias subnacionales, en corredor y en aglomeraciones. Estas estrategias deben concentrarse en:

- Actividades en toda la ciudad para expandir el comercio y el desarrollo económico endógeno.
- Funcionamiento eficiente de los mercados locales de la tierra, la vivienda y el capital.
- Proyectos para favorecer a los pobres y de mejoramiento de los barrios marginales.
- Mejorar la capacidad del gobierno local para incrementar el recaudo de impuestos e ingresos.
- Alianzas con el sector privado para estimular la creación de empleo.
- Estrategias de inclusión en toda la ciudad que incluyan a las comunidades más vulnerables.

Es posible desarrollar proyectos programáticos y catalizadores para apoyar las actividades temáticas en las ciudades secundarias grandes. Es posible que se presenten oportunidades para juntar proyectos multidisciplinarios que amplifiquen el desempeño general de los sistemas. Las figuras 9.2 a 9.4 muestran las estrategias de alto nivel que podrían desarrollarse para impulsar el desarrollo y el desempeño de las ciudades secundarias subnacionales, en corredor y en aglomeraciones.

FIGURA 9.2

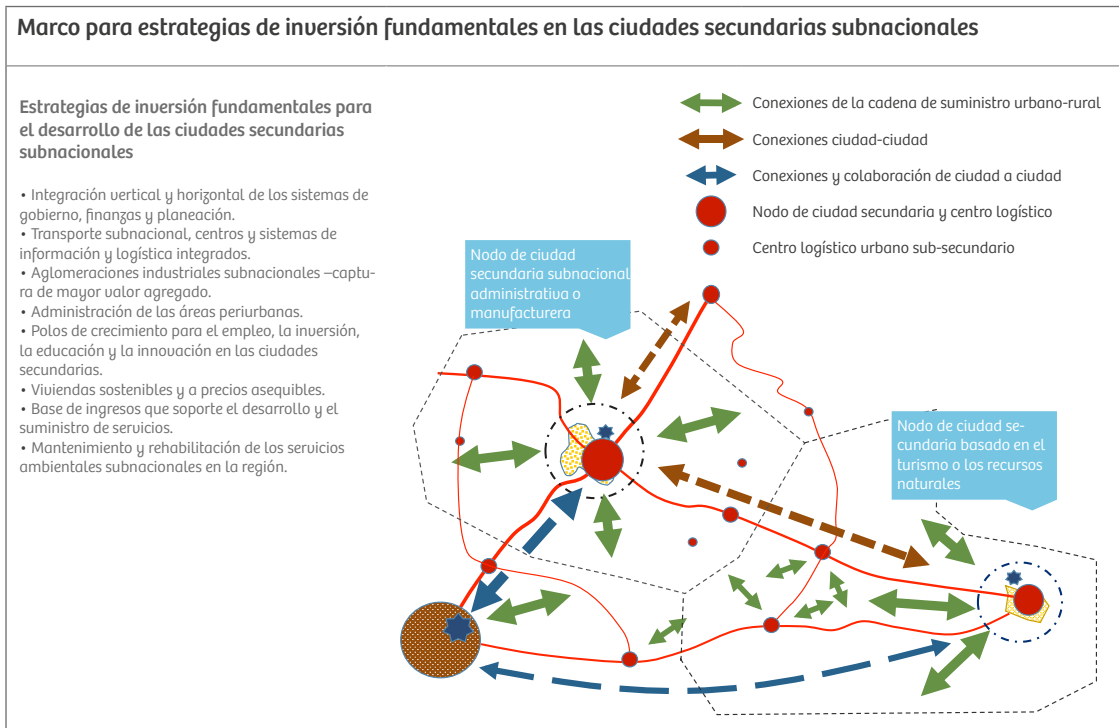
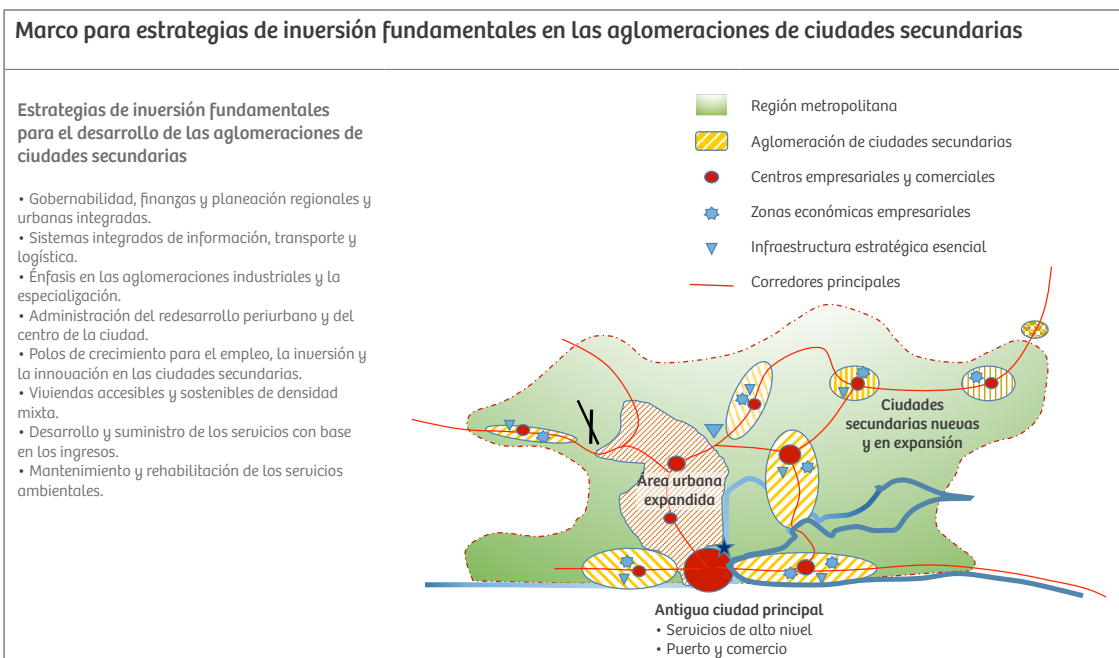
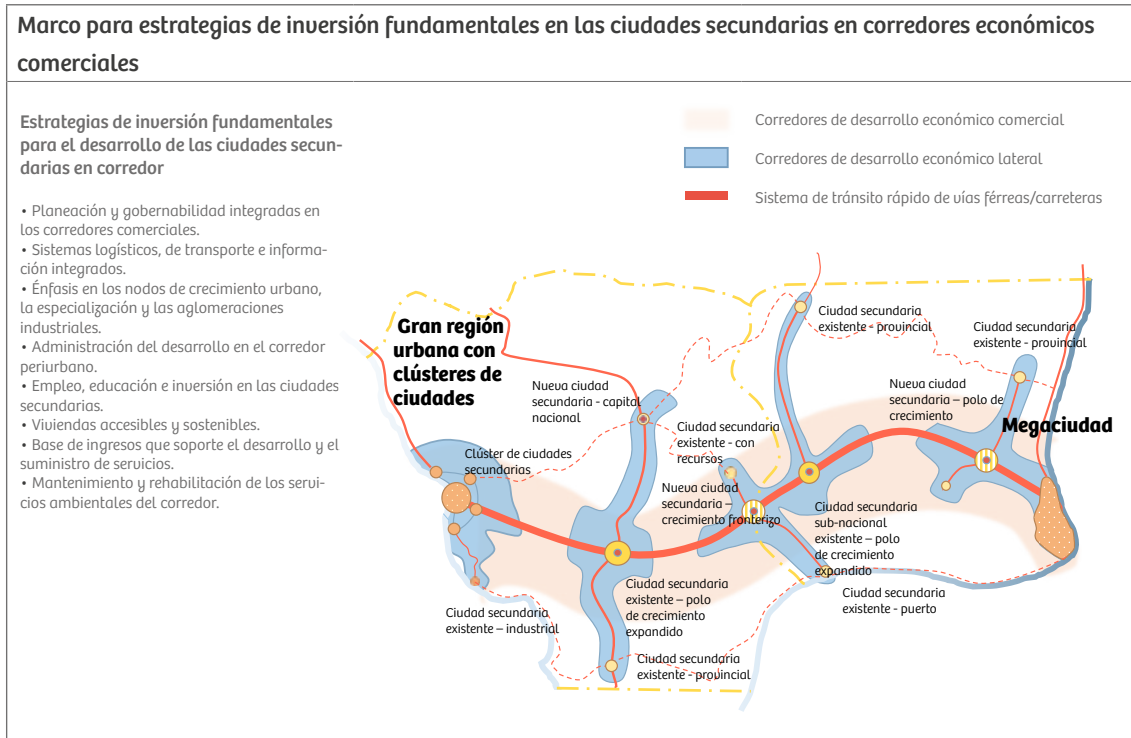


FIGURA 9.3



Fuente: Brian Roberts (2014)

FIGURA 9.4



Fuente: Brian Roberts (2014)

**Nivel del área local:** Aquí se incluyen actividades dirigidas a la formación de capacidades en las ciudades secundarias para desarrollar infraestructura estratégica importante, capacidad logística, aglomeraciones industriales, aprendizaje y desarrollo del conocimiento. Se trata de actividades como formación en el empleo, cursos de liderazgo, educación continuada y formación a nivel local.

**Multilaterales:** Este tipo de actividades pueden incluir el apoyo para la construcción de conocimiento y redes multinivel en las asociaciones locales, el desarrollo de sistemas de información en los niveles regionales, nacionales y en las ciudades, y de programas de educación y conciencia comunitaria a través de las redes sociales y la radio. Los programas multilaterales de actividades podrían centrarse en desarrollar el aprendizaje y la educación en las comunidades para que se involucren más en los sistemas abiertos y globales o en procesos de colaboración y cooperación entre ciudades para desarrollar oportunidades de comercio e inversión, de intercambio de conocimiento y otro tipo de intercambios. El propósito de construir una ventaja colaborativa entre el gobierno y las empresas en las ciudades secundarias será fundamental para superar las deficiencias en competitividad, las barreras de entrada a los mercados nacionales y globales y las economías de escala que poseen las ciudades grandes.

### 9.4.2 APOYO FOCALIZADO MEDIANTE SISTEMAS URBANOS QUE FORTALEZCAN LA CAPACIDAD DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Las ciudades secundarias son un subconjunto de un sistema de ciudades. Es posible categorizar, analizar y modelar sistemáticamente el metabolismo de las ciudades y entender su funcionamiento mediante un enfoque de sistemas. Por simplicidad, los sistemas urbanos que dan forma al metabolismo de las ciudades pueden clasificarse, en general, en seis grupos: gubernamental, social, económico, medioambiental, de instalaciones físicas y de flujos (logístico). Al estudiar los sistemas urbanos en las ciudades secundarias es posible identificar y diagnosticar problemas críticos en la composición (de la infraestructura, la organización y la estructura de las ciudades) y en los sistemas de conexiones (la conectividad, el flujo y la capacidad) de las ciudades e identificar posibles soluciones para resolverlos. Las debilidades en las conexiones entre los componentes de los sistemas urbanos es algo que frustra el desarrollo y los flujos de capital, conocimiento, energía, recursos, personas, bienes y servicios en las ciudades secundarias. Esta debilidad evita que alcancen todo su potencial de desarrollo. La incapacidad para liberar y desarrollar los sistemas urbanos hace que muchas ciudades secundarias queden en una posición de desventaja frente a las ciudades primarias para formular estrategias y planes que les permitan crecer y desarrollarse.

Las seis categorías funcionales de los sistemas urbanos pueden definirse en general como:

**Los sistemas de gobierno** están compuestos por la suma de las muchas formas en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, planean, organizan y administran los asuntos comunes de la ciudad. Estos sistemas incluyen las instituciones formales, las estructuras informales y el capital social de los ciudadanos, así como las estructuras administrativas, legales, regulativas y operacionales que sirven para administrar las ciudades.

**Los sistemas sociales** son las estructuras y mecanismos que se utilizan en la organización social para satisfacer un amplio rango de necesidades personales y sociales. Incluyen las estructuras organizativas que se utilizan para suministrar servicios básicos tales como salud, educación, cultura, seguridad social, emergencias, seguridad, orden legal y bienestar. Los sistemas sociales también incluyen el conocimiento, la información, las comunicaciones, los medios y los servicios personales que contribuyen a la formación del capital social y cultural, y del conocimiento formal e implícito.

**Los sistemas económicos** abarcan en general las actividades relacionadas con el capital, los mercados de la tierra y los bienes raíces, el empleo, la inversión, la valorización y las finanzas del gobierno local.

**Los sistemas de recursos medioambientales y otros productos y servicios producidos por la naturaleza.** Estos sistemas abarcan los intercambios de materiales e influencia entre las ciudades y sus alrededores en lo relacionado con la naturaleza y la calidad del entorno físico, incluyendo el clima urbano, la hidrología, la vegetación, las líneas costeras y los accidentes geográficos, el agua, la calidad del aire y el suelo.

**Los sistemas de instalaciones físicas** están compuestos por el inventario de la infraestructura, los servicios, las estructuras, los edificios y otros activos tangibles usados por las sociedades para una amplia gama de propósitos diarios. También incluyen los equipos, la maquinaria y las tecnologías que se utilizan en la producción de una amplia gama de bienes y servicios necesarios para las comunidades.

TABLA 9.2

Los seis subsistemas funcionales urbanos y sus componentes, que impulsan el desarrollo de las ciudades secundarias					
Gobierno	Social	Económico	Medioambiental	Instalaciones físicas	Flujos (logística)
Gobierno administrativo	Empleo y mitigación de la pobreza	Políticas de desarrollo económico	Administración de la tierra y los recursos naturales	Desarrollo y planeación del uso del suelo	Alimentos
Políticas públicas	Salud y bienestar públicos	Recaudo de ingresos y finanzas urbanas	Cambio climático	Suministro de infraestructura	Recursos y materiales
Regulación y sistemas legales	Educación y aprendizaje	Empresas de valor agregado	Congestión y contaminación	Regulación de las estructuras	Transporte y logística
Administración y planeación corporativas	Servicios comunitarios	Productividad y competitividad	Seguridad y salud ambientales	Viviendas y albergues	Comunicaciones e información
Rendición de cuentas y transparencia	Paz y seguridad	Tecnología e innovación	Producción limpia y ecología industrial	Control al desarrollo	Energía
Gobierno participativo	Desarrollo de recursos humanos	Desarrollo de la industria y el comercio	Diseño verde	Administración y mantenimiento de los activos	Desechos
Alianzas para el desarrollo	Igualdad y discriminación	Pobreza	Manejo del riesgo	Renovación y reutilización urbanas	Dinámica y cadenas de suministro
Asistencia internacional al desarrollo	Edad y género	Accesibilidad	Paisaje urbano	Plantas y equipos	Redes de información

Fuente: Brian Roberts (2012)

**Los sistemas de flujos (logística)** son las redes y tecnologías asociadas con los sistemas de instalaciones físicas que permiten el flujo de bienes, materiales, personas, ganado, agua, energía, desechos, datos, conocimiento e información entre las ubicaciones geográficas y las personas a través del espacio y el tiempo. La tabla 9.2 muestra algunos de los componentes de los seis sistemas urbanos. En las ciudades que están bien administradas, la mayoría de los componentes de los seis sistemas urbanos (solamente se muestran unos cuantos en la tabla) operan e interactúan dinámicamente para apoyar el suministro de una amplia variedad de elementos y servicios a los individuos, gobiernos, empresas y comunidades en las ciudades. Un problema significativo para el desarrollo de muchas ciudades secundarias –especialmente en el África subsahariana– consiste en que la interacción dinámica entre los componentes de los servicios urbanos es débil. Por lo tanto, las conexiones entre los sistemas urbanos deben fortalecerse y volverse más funcionales, para permitirles a las ciudades secundarias crecer y desarrollarse. En la actualidad, muchos sistemas urbanos de las ciudades secundarias están sobrecargados, descuidados o se han vuelto

disfuncionales. En muchas situaciones, no tomaría mucho trabajo mejorar las conexiones para que los sistemas puedan suministrar un nivel básico de servicios para satisfacer las necesidades funcionales de las ciudades, aunque con limitaciones. Para restaurar las necesidades funcionales básicas e impulsar el desarrollo y la competitividad de las economías locales es necesario reparar las conexiones al interior de y entre los sistemas urbanos.

### 9.4.3 PRIORIZAR ALGUNAS ÁREAS DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Para que las agencias internacionales de desarrollo y las ONG desempeñen un papel efectivo a la hora de impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias (ya sean solas o en aglomeraciones), es fundamental identificar y priorizar las áreas donde esa asistencia será más efectiva (especialmente a corto plazo). Para esto se requiere que el sector del desarrollo internacional enfoque sus programas de actividades en las ciudades secundarias de forma efectiva. Por lo tanto, se necesita una mayor colaboración y alineación entre los planes y estrategias de las agencias, bancos y organizaciones de asistencia al desarrollo y los gobiernos nacionales.

**TABLA 9.3**

Áreas prioritarias para la asistencia al desarrollo en las ciudades secundarias						
Flujos	Sistemas urbanos					
Político	Gobierno	Social	Económico	Medioambiental	Instalaciones físicas	Flujos (logística)
	Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia internacional al desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alianzas para el desarrollo</li> </ul>		
Planeación y estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empleo y mitigación de la pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas de desarrollo económico</li> <li>Desarrollo del comercio y la industria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio climático</li> <li>Administración de la tierra y los recursos naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de la planeación territorial</li> <li>Suministro de infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información y comunicaciones</li> </ul>
Formación de habilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administración y planeación corporativas</li> <li>Regulación y sistemas legales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación y aprendizaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas de valor agregado</li> <li>Productividad y competitividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseños verdes</li> <li>Administración del riesgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda y albergues</li> <li>Renovación y revitalización urbanas</li> <li>Administración y mantenimiento de los activos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transporte y logística</li> </ul>
Administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administración y planeación corporativas</li> <li>Rendición de cuentas y transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios comunitarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tecnología e innovación</li> <li>Finanzas urbanas y recaudación de ingresos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Control al desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinámica y cadenas de suministro</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de los recursos humanos</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>Redes de información</li> </ul>

Al elaborar un programa integrado para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias, la asistencia internacional al desarrollo debería alinearse estrechamente con los flujos de actividades para apoyar los sistemas urbanos que se muestran en la tabla 9.3. Las seis categorías de sistemas urbanos que se muestran son esenciales para que las ciudades funcionen y se desarrollen, pero tres de ellas (gobierno, economía, logística) parecen más importantes para el desarrollo de las ciudades secundarias en los países en desarrollo. Deben priorizarse las actividades que reparen los componentes de estos tres sistemas. Sin embargo, de esto no se infiere que las ciudades deban descuidar la reparación de las partes dañadas o ineficientes de los demás sistemas. Por ejemplo, en muchos casos, los componentes específicos de los sistemas urbanos de instalaciones físicas pueden ser de gran importancia para mejorar los sistemas logísticos de las ciudades. Al enfocar las actividades de asistencia en los sistemas de gobierno, económicos y logísticos se mejoraría significativamente el funcionamiento y el desarrollo de las ciudades secundarias.

Al tratar los problemas y las dificultades de las ciudades secundarias, sabemos que muchas de ellas pueden funcionar con mala infraestructura, capital humano débil y recursos limitados. Pero si el flujo de bienes y servicios se ve limitado severamente y los mercados locales y los sistemas de gobierno son débiles y disfuncionales, entonces las perspectivas de crecimiento económico y desarrollo serán limitadas. Dirigir la asistencia a algunos de los sistemas urbanos para racionalizar los procesos que permiten generar riqueza, empleo, competitividad, comercio, inversión, una mejor gobernabilidad y finanzas, es fundamental para conseguir el capital y los recursos necesarios para desarrollar la infraestructura estratégica, el conocimiento y el capital humano en las ciudades. Sin desarrollar la capacidad para crear riqueza, las perspectivas de reducir la pobreza y proporcionar mejores viviendas en las ciudades no son alentadoras. Sin un mayor énfasis en desarrollar las conexiones en los sistemas urbanos para generar riqueza y mejorar las conexiones y las redes, las ciudades secundarias de algunas regiones tendrán dificultades para crecer y desarrollarse.

Las columnas de los sistemas de gobierno, economía y flujos de la tabla 9.3 se consideran áreas prioritarias para la asistencia internacional al desarrollo en las ciudades secundarias. Reparar los elementos y parte de la estructura de estos sistemas urbanos generará un gran impacto en el desarrollo de las ciudades secundarias. Los componentes que se enumeran en la tabla son los elementos fundamentales necesarios para estimular el crecimiento endógeno en las economías de las ciudades secundarias. Aunque la construcción de infraestructura es absolutamente necesaria, sin desarrollar los sistemas locales de gobierno, economía y logística que constituyen la base para el crecimiento endógeno, las ciudades quedarán ancladas en su dependencia de los gobiernos centrales y/o las agencias internacionales de desarrollo para conseguir el capital necesario para financiar la infraestructura y los servicios esenciales para el desarrollo económico. Seguir dependiendo del apoyo externo para el desarrollo no es un modelo sostenible para el desarrollo de las ciudades secundarias, especialmente en aquellas con perspectivas limitadas de crecimiento exógeno. Esto incluye a la mayoría de ciudades del África subsahariana y a muchas ciudades de otras regiones.

## 9.5 COMENTARIO FINAL

Muchas ciudades secundarias de países y regiones en desarrollo tienen dificultades para enfrentar los problemas derivados de la urbanización rápida y la pobreza. Muchas de ellas tendrán que pasar por un proceso de reingeniería para volverse más eficientes y ser capaces de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo, así como la producción y la riqueza necesaria para crear empleos. Esta no es una tarea simple, considerando que la mayoría de estas ciudades tienen sistemas de gobierno urbano débiles y poseen recursos y conocimiento limitados para resolver estos problemas. Por ello, sus perspectivas de superar los obstáculos que enfrentan serán limitadas, a menos que realicen una reingeniería de los sistemas urbanos de gobierno y de las economías locales.

Sabemos que muchos de los problemas y dificultades que enfrentan las ciudades secundarias son intratables y extremadamente difíciles de resolver. La mayoría de las ciudades secundarias, a menos que sean capitales nacionales, por lo general son más débiles que las ciudades primarias en términos de sistemas y estructuras de gobierno, conectividad, mercados, infraestructura estratégica y desarrollo del capital humano. Esto pone a la mayoría de ciudades secundarias en una posición de desventaja en la senda del desarrollo, especialmente en el África subsahariana y en muchas partes de Asia y América Latina. Si los países quieren que las ciudades secundarias sean más eficientes, es fundamental que se centren en políticas y programas para impulsar un desarrollo balanceado de sus sistemas de ciudades. Lograr esta meta es difícil y para muchos países en desarrollo la asistencia internacional al desarrollo es absolutamente esencial. Apoyar el desarrollo de las ciudades secundarias hace parte del mandato de todos los bancos y agencias internacionales de desarrollo y algunas ONG de desarrollo. Para esto se requieren algunos cambios en el alcance y la escala de las actividades empresariales esenciales y recursos adicionales de los socios aportantes.

Las ciudades secundarias están reapareciendo en el debate de las políticas urbanas. A medida que en muchos países la disparidad entre las grandes regiones metropolitanas y las ciudades secundarias se amplía, los gobiernos deben encontrar y desarrollar enfoques nuevos e innovadores para estimular y administrar el desarrollo de las ciudades secundarias. En el caso de las ciudades secundarias rezagadas, tanto en los países en desarrollo como en algunos de los desarrollados tales como España e Italia, esto será un desafío significativo y requerirá una alianza estrecha con el sector empresarial y los gobiernos nacionales. Este libro ha buscado generar conciencia sobre las dimensiones cambiantes, las funciones y los desafíos de las ciudades secundarias. Ha procurado proporcionar ideas y ejemplos de ciudades secundarias que han asumido el reto y la necesidad de mejorar su competitividad, su administración y su gobierno. Las ciudades secundarias son una conexión fundamental en la cadena del sistema de ciudades, que cada vez es más global y eficiente. Para los gobiernos nacionales, las agencias y los bancos internacionales de desarrollo y las ONG, debe ser una prioridad mejorar las funciones y las conexiones del sistema de ciudades al nivel de las ciudades secundarias.



# ANEXOS

Los anexos que figuran en las siguientes páginas contienen datos útiles e ilustrativos sobre las ciudades secundarias a nivel global, regional y nacional. Los datos en los anexos 1, 2 y 3 muestran la evolución de las ciudades según tamaño en todo el mundo, en referencia, en particular, a la discusión que se planteó en el capítulo 3 sobre las tendencias y patrones de urbanización en las ciudades secundarias. El anexo 4 debería considerarse en el contexto de los quince casos de estudio que se resumen en el capítulo 7. Este anexo proporciona un número seleccionado de indicadores urbanos para cada uno de los casos referidos.

## ANEXO 1

Población de las ciudades por tamaño, proporción y crecimiento, según región									
Área, región o país	Tamaño del asentamiento urbano	1990	2000	2010	2020	2025	2010	2025	2010-2025
		Población (miles)					Porcentaje		
Mundo	10 millones o más	145.005	242.814	352.465	560.211	630.005	9,9%	13,6%	3,95%
Mundo	5-10 millones	141.999	187.768	266.078	323.877	401.961	7,5%	8,7%	2,79%
Mundo	1-5 millones	455.502	597.943	759.919	999.814	1.127.589	21,4%	24,3%	2,67%
Mundo	500.000-1 millón	205.417	269.117	353.802	450.436	515.72	9,9%	11,1%	2,54%
Mundo	< 500.000	1.333.482	1.560.991	1.826.313	1.955.479	1.967.307	51,3%	42,4%	0,50%
Regiones más desarrolladas	10 millones o más	70.534	85.279	103.678	123.096	136.379	2,9%	2,9%	1,84%
Regiones más desarrolladas	5-10 millones	33.344	36.472	52.8	86.82	81.382	1,5%	1,8%	2,93%
Regiones más desarrolladas	1-5 millones	178.514	195.572	207.153	208.075	228.895	5,8%	4,9%	0,67%
Regiones más desarrolladas	500.000-1 millón	76.008	78.807	85.356	100.046	111.166	2,4%	2,4%	1,78%
Regiones más desarrolladas	< 500.000	468.697	485.215	508.264	500.327	485.245	14,3%	10,5%	-0,31%
Regiones menos desarrolladas	10 millones o más	74.471	157.535	248.787	437.115	493.626	7,0%	10,6%	4,67%
Regiones menos desarrolladas	5-10 millones	108.655	151.296	213.279	237.057	320.579	6,0%	6,9%	2,75%
Regiones menos desarrolladas	1-5 millones	276.988	402.372	552.767	791.74	898.694	15,5%	19,4%	3,29%
Regiones menos desarrolladas	500.000-1 millón	129.408	190.31	268.445	350.39	404.554	7,5%	8,7%	2,77%
Regiones menos desarrolladas	< 500.000	864.785	1.075.776	1.318.049	1.455.151	1.482.062	37,0%	31,9%	0,78%
África subsahariana	10 millones o más	—	—	10.788	28.148	33.392	0,3%	0,7%	7,82%
África subsahariana	5-10 millones	—	12.695	8.415	19.128	45.129	0,2%	1,0%	11,85%
África subsahariana	1-5 millón	33.308	48.911	85.592	135.105	153.957	2,4%	3,3%	3,99%
África subsahariana	500.000-1 millón	19.055	21.67	30.783	36.098	47.142	0,9%	1,0%	2,88%
África subsahariana	< 500.000	87.051	123.046	162.823	208.042	225.931	4,6%	4,9%	2,21%
África	10 millones o más	—	10.17	21.82	41.402	48.132	0,6%	1,0%	5,42%
África	5-10 millón	9.061	12.695	8.415	30.673	58.408	0,2%	1,3%	13,79%
África	1-5 millones	44.408	63.751	104.35	148.291	172.681	2,9%	3,7%	3,41%
África	500.000-1 millón	22.471	26.967	38.317	49.44	60.551	1,1%	1,3%	3,10%
África	< 500.000	127.443	174.82	227.75	281.747	302.651	6,4%	6,5%	1,91%
África Oriental	5-10 millones	—	—	—	5.677	13.419	0,0%	0,3%	N/A
África Oriental	1-5 millones	6.569	13.837	18.866	31.981	37.015	0,5%	0,8%	4,60%
África Oriental	500.000-1 millón	3.806	1.877	7.703	8.367	13.727	0,2%	0,3%	3,93%
África Oriental	< 500.000	24.729	37.41	51.385	71.736	79.92	1,4%	1,7%	2,99%
África Central	10 millones o más	—	—	—	12.322	14.535	0,0%	0,3%	N/A
África Central	5-10 millones	—	5.414	8.415	7.555	8.924	0,2%	0,2%	0,39%
África Central	1-5 millones	5.088	6.454	16.01	20.07	25.968	0,4%	0,6%	3,28%
África Central	500.000-1 millón	3.641	5.299	4.389	6.266	9.062	0,1%	0,2%	4,95%
África Central	< 500.000	14.493	17.608	23.046	28.296	29.31	0,6%	0,6%	1,62%
África del Norte	10 millones o más	—	10.17	11.031	13.254	14.74	0,3%	0,3%	1,95%
África del Norte	5-10 millones	9.061	—	—	11.545	13.279	0,0%	0,3%	N/A

## ANEXO 1 continuación

Población de las ciudades por tamaño, proporción y crecimiento, según región									
Área, región o país	Tamaño del asentamiento urbano	1990	2000	2010	2020	2025	2010	2025	2010-2025
		Población (miles)					Porcentaje		
África del Norte	500.000-1 millón	3.416	5.296	7.534	13.341	13.409	0,2%	0,3%	3,92%
África del Norte	< 500.000	40.392	51.773	64.926	73.705	76.72	1,8%	1,7%	1,12%
África del Sur	1-5 millones	7.307	11.227	17.231	20.327	21.829	0,5%	0,5%	1,59%
África del Sur	500.000-1 millón	2.482	1.855	632	2.97	3.292	0,0%	0,1%	11,63%
África del Sur	< 500.000	10.755	14.565	15.914	15.075	15.526	0,4%	0,3%	-0,16%
África Occidental	10 millones o más	—	—	10.788	15.825	18.857	0,3%	0,4%	3,79%
África Occidental	5-10 millones	—	7.281	—	5.896	22.786	0,0%	0,5%	N/A
África Occidental	1-5 millones	14.344	17.393	33.484	62.727	69.145	0,9%	1,5%	4,95%
África Occidental	500.000-1 millón	9.126	12.64	18.059	18.495	21.06	0,5%	0,5%	1,03%
África Occidental	< 500.000	37.074	53.464	72.478	92.935	101.174	2,0%	2,2%	2,25%
Asia	10 millones o más	77.435	135.21	210.301	351.773	396.412	5,9%	8,5%	4,32%
Asia	5-10 millones	84.162	119.676	176.045	183.013	232.141	4,9%	5,0%	1,86%
Asia	1-5 millones	180.067	269.214	353.443	522.319	589.545	9,9%	12,7%	3,47%
Asia	500.000-1 millón	78.59	127.618	189.845	257.622	295.857	5,3%	6,4%	3,00%
Asia	< 500.000	612.02	740.513	918.098	989.99	998.079	25,8%	21,5%	0,56%
Asia Oriental	10 millones o más	54.109	69.736	103.624	161.037	171.036	2,9%	3,7%	3,40%
Asia Oriental	5-10 millones	20.377	51.324	85.559	96.413	135.795	2,4%	2,9%	3,13%
Asia Oriental	1-5 millones	86.007	141.247	185.009	275.03	296.83	5,2%	6,4%	3,20%
Asia Oriental	500.000-1 millones	33.266	70.253	106.508	150.333	166.478	3,0%	3,6%	3,02%
Asia Oriental	< 500.000	267.889	295.777	375.136	369.159	348.931	10,5%	7,5%	-0,48%
Asia Sur-Central	10 millones o más	23.326	65.473	84.07	140.613	170.144	2,4%	3,7%	4,81%
Asia Sur-Central	5-10 millones	35.197	29.7	50.249	46.505	46.345	1,4%	1,0%	-0,54%
Asia Sur-Central	1-5 millones	49.672	68.057	93.857	132.01	157.035	2,6%	3,4%	3,49%
Asia Sur-Central	500.000-1 millón	30.635	34.879	45.786	63.869	79.887	1,3%	1,7%	3,78%
Asia Sur-Central	< 500.000	200.08	247.991	300.077	344.581	361.186	8,4%	7,8%	1,24%
Asia Central	1-5 millones	3.18	3.294	3.613	4.198	6.813	0,1%	0,1%	4,32%
Asia Central	500.000-1 millón	1.222	1.855	3.492	5.521	4.507	0,1%	0,1%	1,72%
Asia Central	< 500.000	18.132	17.909	17.589	18.576	19.319	0,5%	0,4%	0,63%
Asia del Sur	10 millones o más	23.326	65.473	84.07	140.613	170.144	2,4%	3,7%	4,81%
Asia del Sur	5-10 millones	35.197	29.7	50.249	46.505	46.345	1,4%	1,0%	-0,54%
Asia del Sur	1-5 millones	46.491	64.762	90.244	127.812	150.221	2,5%	3,2%	3,46%
Asia del Sur	500.000-1 millón	29.412	33.024	42.294	58.348	75.38	1,2%	1,6%	3,93%
Asia del Sur	< 500.000	181.948	230.082	282.487	326.004	341.867	7,9%	7,4%	1,28%
Sureste de Asia	10 millones o más	—	—	11.654	36.331	40.335	0,3%	0,9%	8,63%
Sureste de Asia	5-10 millones	22.037	24.709	29.119	19.755	21.845	0,8%	0,5%	-1,90%
Sureste de Asia	1-5 millones	19.814	27.706	28.634	48.392	58.185	0,8%	1,3%	4,84%
Sureste de Asia	500.000-1 millón	5.947	9.711	17.822	17.09	21.979	0,5%	0,5%	1,41%
Sureste de Asia	< 500.000	93.111	138.054	174.303	206.455	218.968	4,9%	4,7%	1,53%
Asia Occidental	10 millones o más	—	—	10.953	13.791	14.897	0,3%	0,3%	2,07%
Asia Occidental	5-10 millones	6.552	13.944	11.118	20.34	28.155	0,3%	0,6%	6,39%
Asia Occidental	1-5 millones	24.576	32.205	45.943	66.888	77.495	1,3%	1,7%	3,55%
Asia Occidental	500.000-1 millón	8.743	12.775	19.73	26.33	27.513	0,6%	0,6%	2,24%

## ANEXO 1 continuación

Población de las ciudades por tamaño, proporción y crecimiento, según región									
Área, región o país	Tamaño del asentamiento urbano	1990	2000	2010	2020	2025	2010	2025	2010-2025
		Población (miles)					Porcentaje		
Asia Occidental	< 500.000	50.94	58.69	68.582	69.796	68.993	1,9%	1,5%	0,04%
Europa	5-10 millones	25.971	22.978	20.816	28.843	19.751	0,6%	0,4%	-0,35%
Europa	1-5 millones	83.484	83.23	81.96	88.881	95.638	2,3%	2,1%	1,03%
Europa	500.000-1 millón	52.271	49.707	54.649	59.093	63.351	1,5%	1,4%	0,99%
Europa	< 500.000	341.257	348.626	357.199	356.608	352.566	10,0%	7,6%	-0,09%
Europa del Este	10 millones o más	—	10.005	11.472	12.478	12.576	0,3%	0,3%	0,61%
Europa del Este	5-10 millones	8.987	—	—	5.065	5.143	0,0%	0,1%	
Europa del Este	1-5 millones	34.177	34.034	32.615	29.98	30.742	0,9%	0,7%	-0,39%
Europa del Este	500.000-1 millón	19.836	18.556	22.811	23.143	23.794	0,6%	0,5%	0,28%
Europa del Este	< 500.000	148.167	144.878	136.143	133.516	131.983	3,8%	2,8%	-0,21%
Europa del Norte	10 millones o más	—	—	—	—	10.255	0,0%	0,2%	
Europa del Norte	5-10 millones	7.654	8.225	8.923	9.796	—	0,3%	0,0%	-100,00%
Europa del Norte	1-5 millones	9.323	10.501	12.011	14.461	16.428	0,3%	0,4%	2,11%
Europa del Norte	500.000-1 millón	7.427	6.618	6.885	8.795	9.893	0,2%	0,2%	2,45%
Europa del Norte	< 500.000	46.582	48.149	50.504	51.071	50.514	1,4%	1,1%	0,00%
Europa del Sur	5-10 millones	—	5.014	11.893	13.982	14.608	0,3%	0,3%	1,38%
Europa del Sur	1-5 millones	26.91	23.254	18.885	21.184	23.126	0,5%	0,5%	1,36%
Europa del Sur	500.000-1 millón	11.235	11.826	12.158	14.29	16.639	0,3%	0,4%	2,11%
Europa del Sur	< 500.000	52.765	54.919	62.083	62.03	59.772	1,7%	1,3%	-0,25%
Europa Occidental	10 millones o más	—	—	10.516	11.681	12.163	0,3%	0,3%	0,97%
Europa Occidental	5-10 millones	9.33	9.739	—	—	—	0,0%	0,0%	
Europa Occidental	1-5 millones	13.074	15.441	18.448	23.256	25.342	0,5%	0,5%	2,14%
Europa Occidental	500.000-1 millón	13.774	12.707	12.794	12.866	13.025	0,4%	0,3%	0,12%
Europa Occidental	< 500.000	93.743	100.68	108.47	109.992	110.297	3,0%	2,4%	0,11%
América Latina/Caribe	10 millones o más	40.601	57.771	65.029	94.653	99.774	1,8%	2,1%	2,89%
América Latina/Caribe	5-10 millones	15.432	18.925	28.818	23.371	30.031	0,8%	0,6%	0,28%
América Latina/Caribe	1-5 millones	66.033	83.787	110.142	137.484	153.087	3,1%	3,3%	2,22%
América Latina/Caribe	500.000-1 millón	29.478	37.445	42.039	46.873	51.192	1,2%	1,1%	1,32%
América Latina/Caribe	< 500.000	160.077	195.693	219.219	228.855	225.946	6,2%	4,9%	0,20%
Caribe	1-5 millones	7.092	8.201	8.903	10.022	10.782	0,3%	0,2%	1,28%
Caribe	500.000-1 millón	582	580	1.143	1.312	1.432	0,0%	0,0%	1,51%
Caribe	< 500.000	11.423	14.794	17.679	20.028	20.734	0,5%	0,4%	1,07%
Centroamérica	10 millones o más	15.312	18.022	20.142	23.239	24.581	0,6%	0,5%	1,34%
Centroamérica	5-10 millones	—	—	—	10.405	11.168	0,0%	0,2%	
Centroamérica	1-5 millones	7.291	18.461	28.228	33.682	42.33	0,8%	0,9%	2,74%
Centroamérica	500.000-1 millón	14.836	15.335	19.721	19.417	18.263	0,6%	0,4%	-0,51%
Centroamérica	< 500.000	36.149	41.427	44.247	45.346	44.9	1,2%	1,0%	0,10%
Suramérica	10 millones o más	25.289	39.749	44.887	71.414	75.193	1,3%	1,6%	3,50%
Suramérica	5-10 millones	15.432	18.925	28.818	12.966	18.863	0,8%	0,4%	-2,79%
Suramérica	1-5 millones	51.65	57.124	73.01	93.781	99.975	2,1%	2,2%	2,12%
Suramérica	500.000-1 millón	14.06	21.53	21.175	26.144	31.497	0,6%	0,7%	2,68%
Suramérica	< 500.000	112.505	139.472	157.293	163.481	160.313	4,4%	3,5%	0,13%



## ANEXO 2

Porcentaje de la población que vive en las ciudades, según tamaño poblacional, 1995, 2010, 2025															
	10 millones o más			5-10 millones			1-5 millones			0,5-1 millón			Menos de 500.000		
	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025
Mundo	7,3	9,9	13,6	5,6	7,5	8,7	20,8	21,4	24,3	9,1	9,9	11,1	57,2	51,3	42,4
Regiones menos desarrolladas	6,6	9,6	13,7	6,4	8,2	8,9	20,1	21,2	25,0	9,1	10,3	11,2	57,8	50,7	41,2
África	—	5,4	7,5	6,4	2,1	9,1	20,9	26,0	26,9	10,5	9,6	9,4	62,1	56,8	47,1
África subsahariana	—	3,6	6,6	3,5	2,8	8,9	22,5	28,7	30,5	12,2	10,3	9,3	61,8	54,6	44,7
África Oriental				—	—	9,3	21,0	24,2	25,7	9,1	9,9	9,5	69,9	65,9	55,5
África Central	—	—	16,6	—	16,2	10,2	29,8	30,9	29,6	12,0	8,5	10,3	58,2	44,4	33,4
África del Norte	—	10,8	10,8	13,2	—	9,7	17,3	18,3	13,7	6,6	7,4	9,8	62,9	63,5	56,1
África del Sur							35,5	51,0	53,7	10,9	1,9	8,1	53,6	47,1	38,2
África Occidental	—	8,0	8,1	8,1	—	9,8	16,3	24,8	29,7	14,5	13,4	9,0	61,1	53,8	43,4
Asia	8,6	11,4	15,8	6,7	9,5	9,2	19,4	19,1	23,5	7,9	10,3	11,8	57,4	49,7	39,7
Asia Oriental	12,0	12,1	15,3	3,7	10,0	12,1	21,4	21,6	26,5	8,3	12,4	14,9	54,7	43,8	31,2
Asia Sur-Central	9,9	14,6	20,9	7,5	8,8	5,7	16,4	16,4	19,3	8,4	8,0	9,8	57,8	52,3	44,3
Asia Central							14,1	14,6	22,2	5,6	14,1	14,7	80,4	71,2	63,1
Asia del Sur	10,5	15,3	21,7	8,0	9,1	5,9	16,6	16,4	19,2	8,6	7,7	9,6	56,4	51,4	43,6
Sureste de Asia	—	4,5	11,2	14,2	11,1	6,0	13,7	10,9	16,1	4,7	6,8	6,1	67,4	66,6	60,6
Asia Occidental	—	7,0	6,9	7,3	7,1	13,0	29,1	29,4	35,7	9,5	12,6	12,7	54,1	43,9	31,8
Europa	—	4,1	6,2	5,2	3,9	3,5	16,6	15,3	16,9	10,2	10,2	11,2	68,0	66,6	62,3
Europa del Este	—	5,6	6,2	4,4	—	2,5	16,4	16,1	15,1	8,8	11,2	11,6	70,4	67,1	64,6
Europa del Norte	—	—	11,8	10,9	11,4	—	13,0	15,3	18,9	10,4	8,8	11,4	65,6	64,5	58,0
Europa del Sur				—	11,3	12,8	29,6	18,0	20,3	12,1	11,6	14,6	58,2	59,1	52,4
Europa Occidental	—	7,0	7,6	7,0	—	—	9,9	12,3	15,8	10,8	8,5	8,1	72,3	72,2	68,6
América Latina/Caribe	15,3	14,0	17,8	3,4	6,2	5,4	20,7	23,7	27,3	10,1	9,0	9,1	50,5	47,1	40,3
Caribe							35,7	32,1	32,7	2,7	4,1	4,3	61,6	63,8	62,9
Centroamérica	20,1	17,9	17,4	—	—	7,9	13,6	25,1	30,0	20,0	17,6	12,9	46,3	39,4	31,8
Suramérica	15,1	13,8	19,5	4,9	8,9	4,9	21,8	22,5	25,9	7,3	6,5	8,2	51,0	48,4	41,5
Norteamérica	12,4	11,8	15,4	3,4	11,3	17,0	35,3	33,8	31,4	10,4	9,9	12,4	38,5	33,2	23,9
Oceanía				—	—	17,8	53,3	56,4	41,3	4,8	4,2	11,6	42,0	39,4	29,2
Australia/Nueva Zelanda				—	—	19,8	58,2	61,8	46,0	5,2	4,6	10,8	36,5	33,6	23,4
Melanesia										—	—	25,0	100,0	100,0	75,0

## ANEXO 3

Número de ciudades según tamaño poblacional 1995, 2010, 2025												
	10 millones o más			5-10 millones			1-5 millones			500,000-1 millón		
	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025	1995	2010	2025
Mundo	13	23	37	19	38	59	270	388	572	338	513	750
África	—	2	3	2	1	9	26	47	81	36	55	91
África subsahariana	—	1	2	1	1	7	21	40	71	29	44	71
África Oriental				—	—	2	6	9	17	5	11	21
África Central	—	—	1	—	1	1	4	8	12	5	6	14
África del Norte	—	1	1	1	—	2	5	7	10	7	11	20
África del Sur							4	7	7	3	1	5
África Occidental	—	1	1	1	—	4	7	16	35	16	26	31
Asia	7	13	22	11	25	32	119	188	305	139	274	424
Asia Oriental	4	6	9	3	12	19	57	95	157	68	156	237
Asia Sur-Central	3	5	9	4	7	6	35	53	79	45	65	115
Asia Central							2	2	4	2	5	6
Asia del Sur	3	5	9	4	7	6	33	51	75	43	60	109
Sureste de Asia	—	1	3	3	4	3	11	16	31	12	24	33
Asia Occidental	—	1	1	1	2	4	16	24	38	14	29	39
Europa	—	2	3	3	3	3	47	49	57	77	83	96
Europa del Este	—	1	1	1	—	1	23	21	21	29	35	35
Europa del Norte	—	—	1	1	1	—	6	8	10	10	10	15
Europa del Sur				—	2	2	10	8	10	17	18	25
Europa Occidental	—	1	1	1	—	—	8	12	16	21	20	21
América Latina/Caribe	4	4	6	2	4	5	37	55	74	51	60	73
Caribe							4	4	4	1	2	2
Centroamérica	1	1	1	—	—	2	6	16	27	23	28	25
Suramérica	3	3	5	2	4	3	27	35	43	27	30	46
Norteamérica	2	2	3	1	5	9	36	43	50	34	39	60
Oceanía				—	—	1	5	6	5	1	2	6
Australia/Nueva Zelanda				—	—	1	5	6	5	1	2	5
Melanesia							—	—			—	1

## ANEXO 4

Indicadores urbanos para los estudios de caso de países seleccionados									
	Población (miles)			Número de ciudades/aglomeraciones según población					
	País	10 ciudades más grandes	Ciudad más grande	Número total de ciudades	Menos de 500.000	500.000 - 1 millón	1-5 millones	5-10 millones	>10 millones
Australia	22.8	13.502	4.428	17	10	2	5	0	0
Angola	19.698	4.827	2.825	10	9	0	1	0	0
Brasil	196.655	33.949	11.377	261	223	23	13	1	1
Colombia	46.295	17.113	7.539	46	36	6	3	1	0
Etiopía	84.734	4.76	3.48	16	15	0	1	0	0
India	1.241.492	60.103	14.282	556	461	49	43	1	2
Indonesia	242.326	28.055	9.751	208	180	15	12	1	0
Kenia	41.61	5.763	3.476	7	5	1	1	0	0
Corea del Sur	48.391	25.621	9.772	70	48	12	9	1	0
Nigeria	162.471	31.019	10.577	68	46	11	9	1	1
Senegal	12.768	3.063	2.682	7	6	0	1	0	0
Suráfrica	50.46	17.709	3.795	68	55	6	7	0	0
Túnez	10.594	2.206	743	8	7	1	0	0	0
Turquía	73.64	27.996	12.9	79	66	7	5	0	1
Vietnam	88.792	8.54	6.167	31	28	1	2	1	0

"Ciudad" se define como un asentamiento de 100.000 o más habitantes • Kenia y Senegal tienen menos de diez ciudades según esta definición. Los cálculos para la población de las 10 ciudades más grandes se realigan según esta definición • Cifras tomadas de [www.world-gazetteer.com](http://www.world-gazetteer.com)

	Servicios urbanos (% de la población con acceso)			Medioambiente		Mercado de la tierra en la ciudad secundaria más grande		
	Alcantarillado	Manejo de residuos sólidos	Agua de red	Polución del aire PS10 (a nivel del país)	Calidad del agua urbana	Propiedad de las viviendas	Tierra\$ (por hectárea)	Propiedad privada
Australia	100	100	100	14				
Angola	85	-	60	56				
Brasil	85	95	100	19		73		
Colombia	82	98	99	20		49		
Etiopía	29	-	97	51				
India	58	-	97	57				
Indonesia	73	80	92	68				
Kenia	32	-	82	30				
Corea del Sur	100	-	100	33				
Nigeria	35	-	74	42				
Senegal	70	-	93	80				
Sudáfrica	86	-	99	26				
Túnez	96	95	99	23				
Turquía	97	-	100	37				
Vietnam	94	-	99	50				
	2011		2011					

Alcantarillado = población urbana con acceso al menos adecuado a instalaciones para la disposición de excrementos que pueden prevenir con eficacia el contacto de los humanos, los animales y los insectos con los excrementos • Agua en red = agua que proviene de fuentes tales como conexión a la vivienda, hidrante público, perforación, pozo o manantial protegido y recolección de aguas lluvias • PM = partículas en suspensión. Estas afectan a las personas más que cualquier otro tipo de polución. La meta es lograr las concentraciones más bajas posibles. Datos de 2009. • Propiedad de las viviendas según el estatus de tenencia de la vivienda – hogares urbanos.



## ANEXO 4 continuación

Indicadores urbanos para los estudios de caso de países seleccionados							
	Social						
	Ingreso promedio (miles de dólares/año)	Tasa total de pobreza	Tasa de pobreza urbana	Tasa de desempleo (%)	Tasa de alfabetización (% adultos)	Camas de hospital (por 10.000 habitantes)	Coefficiente de Gini (país)
Australia	44.938	-	-	5,2	-	3,8	-
Angola		-	-	-	70	-	-
Brasil		21,4	-	8,3	90	2,4	54,7
Colombia		37,2	33	11,6	93	1	55,9
Etiopía		-	-	20,5	100	6,3	-
India		29,8	20,9	-	-	-	-
Indonesia		12,5	9,2	7,1	92	0,6	-
Kenia		-	-	-	87	1,4	-
Corea del Sur	35.406	-	-	3,7	-	10,3	-
Nigeria		-	-	-	61	-	48,8
Senegal		-	-	-	50	0,3	-
Sudáfrica		-	-	23,8	89	-	63,1
Túnez		-	-	14,2	78	2,1	-
Turquía		18,1	8,9	11,9	91	2,5	39
Vietnam		14,5	3,3	2,4	93	3,1	35,6

	Urbanización						
	Población urbana (% del total)	Población rural (% del total)	Tasa anual de crecimiento urbano (%)	Proyección de la tasa anual de crecimiento urbano (%)	Densidad de población (habitantes por kilómetro cuadrado)	Densidades poblacionales promedio (urbanas)	Densidades poblacionales promedio (no urbanas)
Australia	89	11	3,9	1,6	3	1.700	
Angola	59	61	1,5	0,5	15		
Brasil	85	15	1,2	-0,1	23		
Colombia	75	25	1,7	0,4	42		
Etiopía	17	83	3,6	2,4	83		
India	31	69	2,5	1,4	412		
Indonesia	51	49	2,5	0,5	132		
Kenia	24	76	4,4	3	71		
Corea del Sur	83	17	0,7	-0,5	509		
Nigeria	50	50	3,8	2,4	174		
Senegal	43	57	3,3	2,2	65		
Sudáfrica	62	38	1,2	0,5	41		
Túnez	66	34	1,3	0,3	68		
Turquía	72	28	2,4	0,2	95		
Vietnam	31	69	3	0,9	280		

## ANEXO 4 continuación

Indicadores urbanos para los estudios de caso de países seleccionados					
	Gobernabilidad				
	Sistema administrativo de gobierno	Política de urbanización	Política de desarrollo regional	Sistema de planeación	Porcentaje de fondos al gobierno local
Australia	Federal, estatal, local	Estatal/local		Estatal/local	
Angola	Nacional, regional, local (municipalidad y comunas)				
Brasil	Federal, estatal/ciudad distrito federal, municipal	Nacional, local	Si	Municipal	
Colombia	Nacional, departamental (regional)/ distrito capital, municipal	Provincial	No	Provincial/local	42
Etiopía	Federal, regional, woreda (ciudad/municipal), kebele (barrio)	Federal	Si	Regional/local	30
India	Federal, estatal, local	Federal			
Indonesia	Nacional, provincial, regencias kabupaten (ciudades) kota (distritos) kecamatan (agrupación de aldeas – desa o kelurahan)	Central	Si	Nacional	
Kenia	Nacional, país				
Corea del Sur	Nacional, provincial, local	Central	Si	Nacional	
Nigeria	Nacional, territorio capital estatal/federal, Local	-		Estatal/local	
Senegal	Nacional, regional, departamental, sub-prefecturas y aldeas			Local	
Sudáfrica	Federal, provincial, municipal	Federal	?	Provincial/ municipal	
Túnez	Gobernaciones, delegaciones, sectores				
Turquía	Nacional, distrito				
Vietnam	Provincia, pueblos/distritos/aldeas				

## REFERENCIAS

- Abdel-Rahman, et al. (2004). *Theories of systems of cities. Handbook of Regional and Urban Economics*. J. V. Henderson y J. F. Thisse (eds): Elsevier. 4: 2293-2339.
- Abdel-Rahman, H. M. y A. Anas (2002). *Theories of system of cities. 49th North American Meetings of Regional Science Association International*. San Jose, Puerto Rico.
- Cities Alliance (1999). Cities without slums: action plan for moving slum upgrading to scale. Washington DC: Cities Alliance.
- Cities Alliance (2005). Guidance framework: integrating, monitoring & evaluation into city development strategies. Consultado el 21 de noviembre de 2010, en [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/cds-me-guidance-framework-august-11-2005\[1\].pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/cds-me-guidance-framework-august-11-2005[1].pdf).
- Cities Alliance (2006). Guide to city development strategies improving urban performance. Washington, DC: Cities Alliance , Banco Mundial.
- Allen, A.E. et al. (2012). *Future Proofing Cities: Risks and opportunities for inclusive growth in developing countries*. Atkins: Londres.
- Anand, S. (2008). *Best Practices in Slum Improvement: The Case of Ahmedabad, India*. Delhi: Centre for Development Finance, Institute for Financial Management and Research.
- Anas, A. (2004). Vanishing cities: what does the new economic geography imply about the efficiency of urbanization? *Journal of Economic Geography*, 4(2): 181-199.
- Anderson, N. B. (2004). Intrametropolitan trade: understanding the interdependency of the central-city and edge cities. *Journal of Analysis and Regional Policy*, 34(1): 13-25.
- Angel, S. (2012). *Planet of Cities*. Cambridge: MA Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, S., et al. (2005). *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Washington DC: Banco Mundial.
- Angel, S., et al. (2012). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- APN (2011). Our future - make it work: the future of towns and cities. Pretoria: Comisión Nacional de Planeación, Sudáfrica.
- Ark, B. V. et al. (2011). *The Linked World: How ICT Is Transforming Societies, Cultures, and Economies*. Washington, D.C, The Conference Board, Inc.
- Arns, C. (2013). California: One state, two economies. *Sacramento Business Journal*, 20 de septiembre.
- Arup (2010). Smart cities: transforming the 21st century city via the creative use of technology. Londres: ARUP. 40
- Asia Society (2012). Pacific cities sustainability initiative (PCSI). Consultado el 2 de noviembre de 2012 en <http://asiasociety.org/policy/environment/sustainable-cities/pacific-cities-sustainability-initiative-pcsi>.
- AT Kearney (2012). *Global Cities Index and Emerging Cities Outlook*. Chicago: AT Kearney y Chicago: Council of Global Affairs.
- Atkinson, A. (1998). Developments in urban environmental planning and management in Indonesia: the secondary cities of Sulawesi. Working Paper No. 86. Londres: Development Planning Unit.
- Auditor General (1996). Building better cities: a joint government approach to urban development. Melbourne: Victorian Government Printer. Informe especial No. 45.
- Auerbach, F. (1913). Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration. *Petermanns Geographische Mitteilungen* 59: 74-76.
- AusAID (2000). *Improving access to land and enhancing the security of land rights: a review of land titling and land administration projects. Quality Assurance Series 20* de septiembre Camberra: AusAID.
- AusAID (2011). *Independent Review of Aid Effectiveness*. Camberra: AusAID.
- AusAID, et al. (2011). *The Rise of Metropolitan Regions: Towards Inclusive and Sustainable Regional Development*. Jakarta, AusAID, the Swiss Economic Development Cooperation, Banco Mundial: 140.
- BAD (2001). *Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure: airports and air traffic control*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- BAD (2008). City cluster development: triggering inclusive economic growth. *Urban Innovations*. Banco Asiático de Desarrollo.
- BAD (2011a). Buon Ma Thuot (Dak Lak Province), Ha Tinh (Ha Tinh Province) y Tam Ky (Quang Nam Province) *Secondary Cities Development*. Manila: Banco Asiático de desarrollo.
- BAD (2011b). *Urban Development in Secondary Cities*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- BAD (2012). *Green Cities*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- BAD (2013). *Urban Operational Plan 2012-2020*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- BAD (2013). *Armenia: Urban Development in Secondary Cities*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- BAD (2014). *Secondary Cities Development Project II (Green Cities)*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- BAD, et al. (2014). Managing Climate Risks for the Urban Poor. Consultado en junio de 2014 en <http://www.adb.org/news/adb-partners-aim-protect-asias-urban-poor-climate-extremes>.
- BaFD (2011). *Urban development strategy: transforming Africa's cities and towns into engines of economic growth and social development*. Túnez: Banco Africano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2008). World development report 2009: reshaping economic geography. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2009). Systems of cities: harnessing urbanization for growth and poverty alleviation. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2009). World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. World Development Report. Washington, D.C, Banco Mundial.

- Banco Mundial (2009). *Systems of Cities Integrating National and Local Policies Connecting Institutions and Infrastructure*. Washington, D.C, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2011). *Systems of Cities: harnessing urbanization for growth and poverty alleviation. The World Bank Urban and Local Government Strategy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2012). *Workshop on urbanization in Turkey*. Turquía, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2012a). *Records of the Urban Development Sector*. Consultado el 12 de diciembre de 2012, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/TARCHIVES/0,,contentMDK:23149900~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>.
- Banco Mundial (2012c). *World development report 2012: jobs*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2013a). *Service delivery indicators*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2013b). *Planning, connecting, and financing cities - now: priorities for city leaders*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Begg, I. (1999). *Cities and competitiveness. Urban Studies* 36(5-6): 795-809.
- Begg, I., (ed.) (2002). *Urban Competitiveness: Policies for Dynamic Cities*. Bristol: Policy Press.
- Bender, S. O. (2001) Trade corridors: the emerging regional development planning unit in Latin America, en *New Regional Development Paradigms: Volume 2 New Regions – Concepts, Issues, and Practices: 002 (Contributions in Economics and Economic History)*, D.W. Edgington et al. (eds.), 2001 Westport, CT: Greenwood Press.
- Berenbeim, R. E. y M. Shakya (2011). *Integration of developing countries in the global supply chain: a global buyers' and producers' perspective*. Toronto: The Conference Board.
- Berggruen, N. y N. Gardels (2012). *Intelligent Governance for the 21st Century: A Middle Way between West and East*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Bertaud, A. (2004). *The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence?* Working Paper 2004-01. Berkley, CA, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley.
- Bertaud, A. (2008). *Gauteng urban spatial structure. Evolution of population densities since 1990. Could a new transport network accelerate the evolution of Gauteng spatial structure toward "normalcy"?* International Urban Development Workshop, 12 y 13 de noviembre de 2008. Pretoria, Sudáfrica, New York University, 2014: 6.
- Bertaud, A. (2009). *Note on spatial issues in Urban South Africa*. Consultado en junio de 2014 en [http://alainbertaud.com/wp-content/uploads/2013/06/AB\\_Note-on-South-Africa.pdf](http://alainbertaud.com/wp-content/uploads/2013/06/AB_Note-on-South-Africa.pdf).
- Bertolini, L. (2005). *The multi-modal urban region: a concept to combine environmental and economic goals. Future Forms and Design for Sustainable Cities*, M. Jenks y N. Dempsey (eds). Oxford: Architectural Press: 73-94.
- Berube, A. y J. Parilla (2012). *Metro trade: cities return to their roots in the global economy*. Washington: Brookings Institute.
- BID (2011). *Urban and housing strategy*. Caracas: BID.
- Biswas, A. K. y K. Hartley (2013). *Concerns for secondary cities. China Daily*. 12 de noviembre.
- Biswas, R. R. (2004). *Making a technopolis in Hyderabad, India: the role of government IT policy. Technological Forecasting & Social Change* 71(8): 823-835.
- BMZ (2014). *Urban development: an important field of development policy activity*. Consultado en junio de 2014 en: [http://www.bmz.de/en/what\\_we\\_do/issues/stadtentwicklung/](http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/stadtentwicklung/).
- BMZ (2014). *Managing Urbanization – Towards Sustainable Cities*. BMZ Information Brochure 3. 2014e. Berlín: Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo 26.
- Bolay, J. C. y A. Rabinovich (2004). *Intermediate cities in Latin America, risk and opportunities of coherent urban development, Cities* 21(5): 407-21.
- Britton, J. N. H. (1973). *The classification of cities: evaluation of Q-mode factor analysis. Regional and Urban Economics* 2(4): 333-55.
- Brotchie, J., et al. (1995). *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for 21st Century*. Melbourne: Longman Australia.
- Cadena, A., et al. (2011). *Building globally competitive cities: the key to Latin American growth*. San Francisco: McKinsey Global Institute.
- Campbell, D. F. J., et al. (2012). *Democracy Ranking 2012 (Scores)*. Viena: Democracy Ranking.
- Castells, M. y P. Hall (1994). *The Making of 21st Century Industrial Complexes: Technopolis of the World*. Londres: Routledge.
- Chamniern, P. (2006). *Thailand. Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches in Urban Regional Development*. B. Roberts y T. Kanaley (eds). Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance, 341-67.
- Chen, X. (1994). *The changing roles of free economic zones in development: A comparative analysis of capitalist and socialist cases in East Asia. Studies in Comparative International Development* 29(3): 3-25.
- Chen, X. y A. Kanna (2012). *Secondary Cities and the Global Economy. The European Financial Review*, agosto-septiembre: 48-52.
- China Daily (2011). *China to create world's largest mega city. China Daily*, 26 de enero.
- China Development Research Foundation (2013). *China's New Urbanization Strategy*. Oxford: Routledge.
- Choe, K. y B. Roberts (eds) (2011). *Competitive cities in the 21st century: cluster-based local economic development*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Choe, K. y A. Laquian (2008). *City Cluster Development: Toward an Urban-Led Development Strategy for Asia*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Choe, K., et al. (2011). *A comparative analysis of the competitiveness of the ready made garment industry clusters in Colombo, Delhi and Dhaka. Journal of Competitiveness* 1(1): 5-25.
- Christaller, W. (1933). *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.

- Christaller, W. (1933). How I discovered the theory of central places: a report about the origin of central places. *Man Space and Environment*, P. W. English y R. C. Mayfield (eds). Oxford: Oxford University Press: 601-10.
- Christaller, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- CIA (2009). Urbanization rates of countries. The World FactBook. Consultado el 1 de mayo de 2013 en [http://www.eoearth.org/article/Urbanization\\_Rates\\_of\\_Countries](http://www.eoearth.org/article/Urbanization_Rates_of_Countries).
- CIA (2012). The World Factbook: Turkey. Washington, DC: Central Intelligence Agency consultado el 5 de diciembre de 2012 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html>.
- Comisión Europea (2007). State of European cities: adding value to the European urban audit. Bruselas: Comisión Europea.
- Considine, M. (2005). Partnerships and collaborative advantage: some reflections on new forms of network governance. Melbourne: Centre for Public Policy.
- Cooper, W. W., et al. (1971). Systems approaches to urban planning: mixed, conditional, adaptive and other alternatives. *Policy Sciences* 2(4): 397- 405.
- Coulthart, A., et al. (2006). Urban development strategy meeting the challenges of rapid urbanization and the transition to a market oriented economy. Hanoi: Banco Mundial.
- Davis, K. (1955). The origins and growth of urbanization in the world. *American Journal of Sociology* 60(5): 429-37.
- De Boeck, F. et al. (2009). Recentering the city: an anthropology of secondary cities in Africa. K.A. Bakker (ed), *African Perspectives 2009 the African Inner City: [Re]sourced*, Institute for Anthropological Research in Africa: African City Centre, University of Pretoria: 33-42.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- Deininger, K., et al. (2011). The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dennis, A. R. (1987). Export processing zones and economic development in Asia: a review and reassessment of a means of promoting growth and jobs. *American Journal of Economics and Sociology* 46(1): 89-106.
- DFID (2001). Meeting the challenge of poverty in urban areas: strategies for achieving the international development targets. Londres: DFID.
- DFID (2010). Cities: the new frontier. Londres: UK, DFID.
- DFID (2011). Multilateral Aid Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations. Londres: DFID.
- DFID (2012). Future Proofing Cities: Risks and opportunities for inclusive urban growth in developing countries. Londres, DFID, Atkins, UCK Development Planning Unit: 188.
- DMIC (2010). Delhi Mumbai industrial corridor. Consultado el 2 de febrero de 2011 en <http://delhimumbaiindustrialcorridor.com/>.
- Dobbs, R., et al. (2011). Urban world: mapping the economic power of cities. Instituto Global McKinsey.
- Dobbs, R., et al. (2012). Urban world: Cities and the rise of the consuming class. San Francisco, Instituto Global McKinsey: 92.
- Doz, Y. L. y G. Hamel (1998). *Alliance Advantage: The Art of Creating Value Through Partnering*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Economist, The (2011). The printed world: three-dimensional printing from digital designs will transform manufacturing and allow more people to start making things. *The Economist*, 10 de febrero.
- EIU (2007). *Global liveability index*. Global Liveability Reports. Londres: Economist Intelligence Unit.
- EIU (2011). The green city index: a summary of the green city index research series. Munich: Siemens.
- EIU (2011). Global Liveability Report. Londres, Economic Intelligence Unit.
- EIU (2012a). Global liveability report. Londres, Economic Intelligence Unit.
- EIU (2012b). Hot spots: benchmarking global city competitiveness. Londres, Economist Intelligence Unit.
- Enright, M. J. y I. Ffowcs-Williams (2001). Local partnerships, clusters and SME globalization. *Enhancing SME Competitiveness*. Paris: OCDE: 115-50.
- Esbah, H, et al. (2005). Understanding urban growth patterns: a landscape ecology point of view. Aydin, Turquía: Landscape Architecture Department, Adnan Menderes University.
- Fafchamps, M. y F. Shilpi (2005). Cities and specialization: evidence from south Asia. *Economic Journal* 115(503): 477-504.
- Faguet, J.-P. y F. Sánchez (2009). Decentralization and access to social services in Colombia. *Paper No. 27*, Universidad de California: 54.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feiock, R. C. (2012). How cities collaborate while competing in the new economy. Tallahassee, FL: Askew School of Public Administration and Policy.
- Ferguson, N. (2011). *Civilization: the West and the Rest*. Nueva York: Penguin Press.
- Florida, R. (2000). Competing in the age of talent: quality of place and the new economy. Pittsburgh: R. K. Mellon Foundation, Heinz Endowments and Sustainable Pittsburgh.
- Florida, R. (2004). *Cities and the Creative Class*. Nueva York: Routledge.
- Flynn, P. M. (1995). Technology life cycles and state economic development strategies. *New England Economic Review*. 1 (Mayo/junio): 17-30.
- Forbes, D. y M. Lindfield (1997). Urbanization in Asia: lessons learned and innovative responses. Canberra: AusAID.
- Friedmann, J. (1986). The world city hypothesis. *Development and Change* 17(1): 69-83.
- Friedmann, J. y J. Millar (eds) (1965). The urban field: the future of cities. *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4): 312-20.
- Friedmann, J. M. y M. Douglass (1975). *Agropolitan development: towards a new strategy for regional planning in Asia*. Los Angeles: School of Architecture and Planning, Universidad de California.

- Da Gamma Torres, H. (2011). Environmental implications of peri-urban sprawl and the urbanization of secondary cities in Latin America. Washington, DC: BID.
- Gantsho, M. S. V. (2008). Cities as growth poles: implications for rural development. Annual Meetings Maputo, Mozambique: Banco Africano de Desarrollo.
- Garnett, H., et al. (2009). Study on aid effectiveness in the infrastructure sector: final report. Washington DC: Urban Institute, Center on International Development and Governance.
- GCIF (2013). Global city indicators facility. Consultado el 21 de enero de 2013 en <http://www.cityindicators.org/>.
- Geddes, P. (1915). *Cities in Evolution: an Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics*. Londres: Williams & Norgate.
- GOI (2006). Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission. Nueva Delhi: Ministerio de Desarrollo Urbano.
- Goodall, B. (1987). *The Penguin Dictionary of Human Geography*. Londres: Penguin.
- GoT (2011). Development strategy of the new Tunisia. Tunis: Republic of Tunisia, Ministry of Regional Development and Planning.
- Haider, M. e I. Haider (2006). Pakistan. *Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches in Urban Regional Development*. B. Roberts y T. Kanaley (eds). Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance: 245-71.
- Hall, P. (2005). The world's urban systems: a European perspective. *Global Urban Development Magazine*, 1(1).
- Hamel, G. (1996). Reinventing the basis for competition. *Rethinking the Future: Rethinking Business, Principles, Competition, Control, Leadership, Markets and the World*. R. Gibson (ed). Londres: Nicholas Brealey: 77-92.
- Hamel, G. y C. K. Prahalad (1994). *Competing for the Future: Breakthrough Strategies for Seizing Control of Your Industry and Creating the Markets of Tomorrow*. Nueva York: Harvard Business Review.
- Hanson, G. H. (1996). Agglomeration, dispersion and the pioneer firm. *Journal of Urban Economics*. 39(3): 255-81.
- Hardin, G. (1968). Science. *The Tragedy of the Commons*, 13(162): 1243-1248.
- Harris, C. D. (1943). A functional classification of cities in the United States. *Geographical Review*, 33(1): 86-99.
- Harris, N. (2007). City competitiveness: World Bank study of competitiveness in four Latin American cities. Washington D.C: Banco Mundial.
- Hecht, B. (2013). Why collaboration Is the new competition. *Harvard Business Review*. Consultado el 30 de abril de 2013 en [http://blogs.hbr.org/cs/2013/01/collaboration\\_is\\_the\\_new\\_compe.html](http://blogs.hbr.org/cs/2013/01/collaboration_is_the_new_compe.html).
- Henderson, J. V. (1988). *Urban Development: Theory, Fact, and Illusion*. Nueva York: Oxford University Press.
- Heng T. M. (2006). World Bank development in the Indonesia-Malaysia-Singapore growth triangle, East Asian Bureau of Economic Research.
- Heng, T. M. (2006). Development in the Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle. SCAPE Policy Research Working Paper National University of Singapore, East Asian Bureau of Economic Research: 16.
- Hillman, M. (1996). In favour of the compact city. *The Compact City: A Sustainable Urban Form?*, M. Jenks et al. (eds) Londres: E. & F. N. Spon: 36-43.
- HKTDC (2004). Foshan capitalises on city cluster development. *Business Alert - China*, 7 (1 de julio).
- Hugo, G., et al. (2003). Toward a new conceptualization of settlements for demography. *Population and Development Review*, 29(2): 277-97.
- Huxham, C. (ed.) (1996). *Creating Collaborative Advantage*. Londres: Sage.
- IDCA (2009). Project programming and prioritization toolkit. Manila: IDCA.
- IDCA (2010). City infrastructure investment programming & prioritisation toolkits: IDCA. Manila.
- IES (2004). Land policies, poverty reduction and public action: country policy studies in selected developing and transitional economies. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Instituto de Estudios Sociales.
- ISF (2013). Engineers without borders. En <http://www.ewb.org.au/>.
- Islam, N. (2006). *Bangladesh. Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches in Urban Regional Development*. B. Roberts y T. Kanaley (eds). Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance: 43-69.
- Jefferson, M. (1939). The law of the primate city. *Geographical Review*, 29 (2) (abril): 226-32.
- JICA (2004). The study on strengthening capacity of SME clusters in Indonesia. *Final Report*, Tokio: Yakarta: Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y gobierno de Indonesia.
- John, L. (2012). Secondary cities in South Africa: the start of a conversation. Ciudad del Cabo: Red de Ciudades Sudafricanas.
- Kanter, R. M. (1995). *World-class: thriving locally in the global economy*. Nueva York: Touchstone.
- KC, L. (2004). *The Essence of Asset Management: A Guide*. Kuala Lumpur: UNDP-TUGI.
- Kessides, C. (1993). The contribution of infrastructure to economic development: a review of the experience and policy implications. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kessides, C. (2000). Cities in transition: World Bank urban and local government strategy. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kessides, C. (2005). The urban transition in sub-Saharan Africa: implications for economic growth and poverty reduction. Africa Region Working Paper Series No. 97. Washington, DC: Banco Mundial.
- Khmero, B. H. S. (2006). *Urbanization and sustainability in Cambodia. Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*. B. Roberts and T. H. Kanaley (eds). Manila, Philippines: Banco Asiático de Desarrollo y Cities Alliance (Banco Mundial): 71-100.
- Klaufus, C. (2010). Watching the city grow: remittances and sprawl in intermediate Central American cities. *Environment and Urbanization*, 22(1): 125-37.

- Knox, P. L. y P. J. Taylor (eds) (1995). *Worlds Cities in World-System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kotkin, J. (2010). The rise of the efficient city. *Wall Street Journal* (26 de noviembre).
- Kumar, R. (2012). Seminar on urban and regional planning: urbanization and secondary cities: forms; trends; potentials; challenges. Consultado el 10 de diciembre en <http://archpresspk.com/new-version/urbanisation-secondary-cities.html>.
- Kuznets, S. (1955). Toward a theory of economic growth. *National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad*. R. Lekachman (ed.). Garden City, Nueva York: Doubleday.
- Laquan, A. (2006). *People's Republic of China. Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches in Urban Regional Development*. B. Roberts y T. Kanaley (eds). Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance, 101-134.
- Leke, A., et al. (2010). What's driving Africa's growth. *McKinsey Quarterly*, (junio).
- Leong, K. C. (2004). *The Essence of Asset Management: A Guide*. Kuala Lumpur, PNUD-TUGI.
- Levinson, D. M. y E. Istrate (2011). Access for value: financing transportation through land value capture. Washington DC: Brookings.
- Lindfield, M. y F. Steinberg (eds) (2012). *Green cities*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Lloyd-Jones, T. (1996). Curitiba: sustainability by design. *Urban Design Quarterly* 57: 47-53.
- Lynch, K. (1981). *A Theory of Good City Form*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Mabbitt, R. (2006). Lao Peoples' Democratic Republic *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*. B. Roberts y T. Kanaley, (eds). Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance, 189-221.
- MacDonald, S. (2012). Secondary cities are an untapped resource. *Penang Monthly* (21 June). Consultado el 28 de enero de 2013, en <http://penangmonthly.com/secondary-cities-are-an-untapped-resource/>.
- Maksoud, F. A. (2003). Future trends of the urban systems in developing countries in view of a more globalized world. Future Trends of the urban Systems, 39th ISOcARP Congress.
- Mangahas, J. (2006). Philippines. *Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches in Urban Regional Development*. B. Roberts and T. Kanaley (eds). Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance, 273-307.
- Manu, F. A. (2009). Import substitution and export promotion: a continuing dilemma for developing countries? *Journal of International Business and Economics* 9(1).
- Marcotullio, P. J. (2001). Asian urban sustainability in the era of globalization. *Habitat International* 25 (4): 577-9.
- Markillie, P. (2012). A third industrial revolution. *Economist Magazine* (abril).
- Mason, J. P. (1989). The role of urbanization in national development: bridging the rural-urban divide. Program Evaluation Discussion Paper No. 27. Washington, DC, USAID.
- Mathur, O. P. (2006). India. *Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches in Urban Regional Development*. B. Roberts y T. Kanaley (eds). Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance, 135-154.
- Metropolis (2011). *Managing Urban Growth. Commission 2*. Barcelona: Metropolis.
- MNRUJN (2005). *Toolkits for reform*. Delhi, Ministry of Urban Development and Ministry of Urban Employment & Poverty Alleviation, gobierno de India.
- MOGAHA (2005). *Evaluation on ten-year local autonomy*. Seúl: Ministry of Government Administration and Home Affairs, Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization, Korea Research Institute of Local Government.
- Morris A.E.J. (1979). *History of Urban Form: Before the Industrial Revolution*. Londres: Godwin.
- Naciones Unidas (2005). *Demographic yearbook: definition of urban*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: 107.
- Naciones Unidas (2012). *World Urbanization Prospects: The 2012 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población.
- Naciones Unidas (2012a). *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. New York.
- Naciones Unidas (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. World Urbanization Prospects. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Newton, P. (2000). Urban form and environmental performance. *Achieving Sustainable Urban Form*, Williams, K. et al. (eds). Londres: E & F N Spon.
- Nguyen, T. L. (2003). Regional classification in Vietnam for urban and rural development. Hanoi.
- NIUA (2010). *Best practices on property tax reforms in India*. New Delhi: National Institute for Urban Affairs.
- Noone, V. y Scottish Enterprise (2007). *Collaborating to Compete*. Glasgow: Edinburgh. Networking Scotland in Europe. Bruselas: Scotland House.
- OCDE (2005 and 2008). *Paris declaration on aid effectiveness and Accra agenda for action*. Paris: OCDE.
- OCDE (2012). *Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas*. Paris: OCDE.
- OMC (2011). *Trade patterns and global value chains in East Asia: from trade in goods to trade in tasks*. Washington DC: OMC: 2.
- OMS (2012). *Database: outdoor air pollution in cities*. Ginebra: OMS.
- ONUDI (2008). *Integrated industrial policy for sustainable industrial development and competitiveness*. Viena: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Ministerio de comercio, turismo e industria.
- ONU-Hábitat (1991). *The Management of Secondary Cities in Sub-Saharan Africa: Traditional and Modern Institutional Arrangements*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.
- ONU-Hábitat (1996). *The Management of Secondary Cities in Southeast Asia*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.
- ONU-Hábitat (2000). *Urban management program publications*. Consultado el 12 de diciembre de 2012 en <http://www.rrojasdatbank.info/ump/ump26p135-137.pdf>.
- ONU-Hábitat (2006). *Slum trends in Asia*. Consultado el 12 de febrero de 201 en [http://www.unhabitat.org/documents/media\\_centre/APMC/Slum%20trends%20in%20Asia.pdf](http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/APMC/Slum%20trends%20in%20Asia.pdf).

- ONU-Hábitat (2007). Urban governance index. Nairobi: United Nations Centre to Human Settlements.
- ONU-Hábitat (2010a). Planning sustainable cities: UN-Habitat practices and perspectives. Nairobi: United Nation Centre for Human Settlements.
- ONU-Hábitat (2010b). State of the world's cities 2010/2011 - bridging the urban divide. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.
- ONU-Hábitat (2011). Affordable land and housing in Asia. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.
- ONU-Hábitat (2010). The state of Asian cities report 2010/11. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlement.
- ONU-Hábitat (2012). State of the world cities 2012/13: prosperity of cities. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.
- Orozco, M. (2008). The local economy and local governments' responses to remittances in Latin America and the Caribbean. *Diálogo Interamericano*, Organización de Estados Americanos 1-20.
- Öztürk, F. y H. Çiraci (2010). The planning history of Turkey: policies, practices, break-downs. *Urban Transformation: Controversies, Contrasts and Challenges*. Estambul: ITU Urban and Environmental Planning and Research Center: 201-12.
- Paccoud, A. (2011). Cities, health and well-being: methodology for an international analysis. *Urban Age Hong Kong Conference*. Hong Kong: LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- Paulais, T. (2012). *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Pengfei Ni y P. K. Kresl (2010). The global urban competitiveness report 2010. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pepinsky, T. B. y M. M. Wihardja (2011). Decentralization and economic performance in Indonesia. *Journal of East Asian Studies*, 11(3): 337-71.
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. *Économie Appliquée*. Paris: Presses Universitaires de France. 1-2: 307-20.
- PIA (2005). Regional planning in Sri Lanka. Consultado el 26 de enero de 2013, en <http://www.planning.org.au/policy/regional-planning-in-sri-lanka>.
- PNUD (2010). Gorontalo Province development report: planning with human development index: Indonesia. Yakarta: BAPPENAS & UNDP.
- PNUD (2011). Human development report: sustainability and equity: a better future for all. *Human Development Report*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Porter, M. E. (2000). Clusters and the competitive advantage of global-city regions. Washington, DC: Banco Mundial.
- PWC (2005). Cities of the future - global competition, local leadership. Zürich: Price Waterhouse Coopers.
- Ramasamy, B., et al. (2004). Malaysia's leap into the future: an evaluation of the multimedia super corridor. *Technovation*, 24(11): 871-84.
- Ramos, J. M. (ed.) (1993). *Planning and Design of Industrial Estates for Regional Development in Asia*. Bangkok: United Nations Centre for Regional Development; Industrial Estate Authority of Thailand.
- Ranis, G. (2006). Toward the enhanced effectiveness of foreign aid. Centre Discussion paper No. 938. New Haven, CT: Economic Growth Center Yale University.
- Rigg, C. (2012). 2020 China: building the foundations - knowing the customer. Consultado el 12 de diciembre de 2012, from [http://www.tourism.australia.com/China2020-Building\\_the\\_Foundations-Online-version2.pdf](http://www.tourism.australia.com/China2020-Building_the_Foundations-Online-version2.pdf).
- Roberts, B. y M. A. Cohen (2000). New approaches to sustainable development for Queensland. Brisbane.
- Roberts, B. y T. H. Kanaley (eds) (2006). *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*. Manila, Philippines: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance.
- Roberts, B. R. (2005). Globalization and Latin American cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1): 110-23.
- Robredo, J. M. (2003). *Making Local Governance Work: The Naga City Model*. Naga, Filipinas: City Publications Group and the City Development Office.
- Robredo, J. M. (2010). Single valuation system. The Naga City Experience. 1st National Congress on Property Valuation and Taxation. Hyatt Hotel, Manila.
- Rondinelli, D. A. (1982). Intermediate cities in developing countries: a comparative analysis of their demographic, social and economic characteristics. *Third World Planning Review* 4(4): 357-86.
- Rondinelli, D. A. (1983). Dynamics of growth of secondary cities in developing countries. *Geographical Review* 73(1): 42-57.
- Rondinelli, D. A. (1983). *Secondary Cities in Developing Countries: Policies for Diffusing Urbanization*. Beverly Hills, California: Sage.
- Rondinelli, D. A. et al. (1998). The changing forces of urban economic development: globalization and city competitiveness in the 21st century. *Cityscape* 3(3): 71-105.
- Saghir, J. (2007). Public water utility reform: best practice, best fit. *China Urban Development Quarterly* (4): 9-11.
- Sarosa, W. (2006). Indonesia. *Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches in Urban Regional Development*. B. Roberts y T. Kanaley (eds). Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial y Cities Alliance: 155-187.
- Sassen, S. (2009). The specialized differences of cities matter in today's global economy. *Reforming the City: Responses to the Global Financial Crisis*. S. Whimster (ed.). Londres: Forumpress: 209-36.
- Satterthwaite, D. (2007). The transition to a predominantly urban world and its underpinnings. *Human Settlements Discussion Paper Series*, Londres: International Institute for Environment and Development.
- Selfin, Y., et al. (2010). *Economic Views: Future Industry Clusters*. Londres: Price Waterhouse Coopers.
- Simmonds, D. y D. Coombe (2000). The transport implications of alternative urban forms. *Achieving Sustainable Urban Form*. K. Williams, et al. (eds). Londres: E & F N Spon.



- Sisovanna, S. (2012). A study on cross-border trade facilitation and regional development along economic corridors in Cambodia. *Emerging Economic Corridors in the Mekong Region*. M. Ishid (ed.). Bangkok: Bangkok Research Centre: 110-49.
- Sissons, A. (2011). More than making things: a new future for manufacturing and service economy. Londres: The Work Foundation.
- Sivaramakrishnan, K. C., et al. (2005). *Oxford Handbook of Urbanization in India*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- SKL International (2013). Enhancing local governance in Tunisia. Estocolmo: Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones.
- Song, L. K. (2013). Southeast Asian secondary cities: frontiers of opportunity and challenges. MIT, Community Innovators Lab (CoLab).
- Soo, K. T. (2004). Zipf's law for cities: a cross country investigation. CEP Discussion Paper No 641, Londres: Centre for Economic Performance, LSE.
- Steel, G. (2013). Mining and tourism urban transformations in the intermediate cities of Cajamarca and Cusco, Perú. *Latin American Perspectives*, 40(2): 237-49.
- Stimson, R. J., et al. (2006). *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*. Berlín; Nueva York: Springer.
- Tapscott, D. y A. D. Williams (2006). *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. Nueva York: Portfolio.
- Taylor, P. J. (2001). Specification of the world city network. *Geographical Analysis* 33(2): 181-94.
- Taylor, P. J. (ed.) (2004). *World City Network: A Global Urban Analysis*. Londres: Routledge.
- Torre, R. de la y H. Moreno (2010). Advances in sub national measurement of the human development index: the case of Mexico. Human development research paper, 2010/23. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Tosun, M. S. y S. Yilmaz (2008). Decentralization, economic development, and growth in Turkish provinces. *Policy Research Working Paper 4725*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Tosun, M. S. y S. Yilmaz (2008). Centralization, Decentralization, and conflict in the Middle East and North Africa. *Working Paper 4774*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Tran, C. (2011). Causes of Tunisia's 2011 Jasmine Revolution. *World Issues* 360 January 26, 2011. Andover, MA News In Africa, Helium Publishing.
- Turok, I. (2011). The Built Environment of South African Cities. State of Cities Report. Ciudad del Cabo: 47-85.
- UNESCAP & CITYNET (2012). Sustainable urban transportation systems - an overview. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and CITYNET.
- UNESCO (2012). A review of environmental sustainability in national broadband policies - global overview and case studies on Australia and Rwanda. Ginebra: Broadband Commission.
- USAID (1984). USAID policy paper: urban development policy. Washington DC: USAID.
- USAID (2012). US government launches cities development initiative in Batangas City. Consultado el 5 de diciembre de 2012 en <http://philippines.usaid.gov/newsroom/us-government-launches-cities-development-initiative-batangas-city>.
- Venables, A. J. (2005). Spatial Disparities in Developing Countries: Cities, Regions and International Trade. 5: 3-21.
- Venables, A. J. (2008), New economic geography. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, S. N. Durlauf y L. E. Blume (eds). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verhoef, E. T. y P. Nijkamp (2002). Externalities in urban sustainability: environmental versus localization-type agglomeration externalities in a general spatial. *Ecological Economics*, 40(2): 157-79.
- Wang, S. et al. (1998). Development of technopoles in China. *Asia Pacific Viewpoint* 39(3): 281-301.
- Wegelin, E. A. (1998). IUIDP in a comparative international context. Nairobi: ONU-Hábitat.
- Wikipedia (2011). Urban geography: cities as centers of manufacturing and services. Consultado el 10 de enero en [http://en.wikipedia.org/wiki/Urban\\_geography#Cities\\_as\\_Centers\\_of\\_Manufacturing\\_and\\_Services](http://en.wikipedia.org/wiki/Urban_geography#Cities_as_Centers_of_Manufacturing_and_Services).
- Williams, J. F. (2004). The role of secondary cities in rapidly industrializing countries: the example of Kaohsiung, Taiwan, challenges to Asian urbanization in the 21st century. *Geo Journal Library* 75: 225-41.
- Wu, F. (ed.) (2007). *China's Emerging Cities: The Making of New Urbanism*. Oxford: Routledge.
- Yacob, M. y M. Kelly (1999). Secondary cities in West Africa: the challenge for environmental health and prevention. Washington DC: Woodrow Wilson Centre. 21-8.
- Yahoo Finance (2012). India's top 15 cities with the highest GDP. Consultado el 12 de enero de 2014 en <http://in.finance.yahoo.com/photos/the-top-15-indian-cities-by-gdp-1348807591-slideshow/the-top-15-indian-cities-by-gdp-photo-1348807055.html>.
- Yemek, E. (2005). Understanding fiscal decentralisation in South Africa. Pretoria, Sudáfrica: IDASA 5.
- Zhang, M. (ed.) (2010). *Competitiveness and Growth in Brazilian Cities: Local Policies and Actions for Innovation*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Zipf, G. K. (1949). *Human Behaviour and the Principle of Least Effort* Reading MA: Addison-Wesley.

Este estudio fue realizado por *Land Equity International*, Australia, bajo el liderazgo del Profesor Emérito Brian H. Roberts, de la Universidad de Camberra, Australia, y el Dr. Rene P. Hohmann, de la Cities Alliance. Esta investigación incluye aportes del Dr. Godfrey Anyumba, del *Council of the Built Environment*, Sudáfrica; L. G. Mwacharo, arquitecto y consultor en diseño urbano, Nairobi, Kenia; Dr. Dickinson 'Dare Ajayi, conferencista e investigador senior, Departamento de Geografía, Universidad de Ibadán, Ibadán, Nigeria; Dr. Samson Kassahun, profesor asociado y vicepresidente académico, Universidad del Servicio Civil de Etiopía, Etiopía; Dr. Peter B. Bikam, especialista en planeación regional municipal, *Council of the Built Environment*, República de Sudáfrica; Dr. Heracles Lang, Bappens, Indonesia y William Cobbett del Secretariado de la Cities Alliance. Simone Roberts y Suzanne Orr realizaron aportes a la investigación. Los autores agradecen la ayuda, el apoyo y los consejos de Trevor Kanaley, profesor adjunto y exdirector general de AusAID; John Courtney, exmiembro del Banco Mundial y Dr. Mike Lindfield, ex especialista urbano principal del Banco Asiático de Desarrollo.

La versión en español de este texto fue producida de manera conjunta entre Cities Alliance y la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta edición fue completada para su impresión y distribución en septiembre de 2015.

**En la actualidad existe un renovado interés en las ciudades secundarias por parte de académicos y organizaciones internacionales de desarrollo. Estas ciudades ya no se definen por su tamaño poblacional, sino por su funcionalidad y conectividad con los sistemas nacionales y globales de ciudades.**

Este libro, escrito especialmente para la Cities Alliance, investiga el papel de las ciudades secundarias en el desarrollo de las regiones y naciones del mundo, e incluye:

- Una reseña de la literatura y una redefinición del término “ciudad secundaria” en el contexto del rol que estas ciudades desempeñan en los sistemas urbanos globales y nacionales.
- Una discusión de las tendencias, influencias y desafíos, incluyendo las fuerzas de la Nueva Geografía Económica (NGE), que enfrentan las ciudades secundarias en las regiones en desarrollo, a través de una perspectiva de análisis de sistemas que toma en cuenta los sistemas urbanos de gobierno, economía, desarrollo, sociales y medioambientales.
- Diecinueve estudios de caso regionales que ilustran las formas en que los países de las regiones en desarrollo han abordado la urbanización, la descentralización y otros mecanismos para impulsar el desarrollo de las ciudades secundarias.
- Un examen del papel de las agencias y organizaciones internacionales de asistencia en su contribución al desarrollo de los sistemas de ciudades secundarias.

Brian H. Roberts es especialista en administración urbana y economía regional en Land Equity International y Profesor Emérito en la Universidad de Camberra, Australia. Tiene más de 35 años de experiencia en más de 30 países como especialista en planeación, administrador de proyectos y consultor técnico, así como más de 20 años de relaciones con universidades de varios países. Es editor, autor y coautor de más de 110 ponencias, artículos académicos, capítulos y libros, incluyendo *Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches to Urban Region Development*; *Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-Based Local Economic Development*.