

C
U

o
a

o
es

LAS CIUDADES
COMO ACELERADORAS
DEL CRECIMIENTO:
FOMENTANDO
POLÍTICAS EXITOSAS
DE DESARROLLO
NACIONAL Y URBANO

LAS CIUDADES
COMO ACELERADORAS
DEL CRECIMIENTO:
FOMENTANDO
POLÍTICAS EXITOSAS
DE DESARROLLO
NACIONAL Y URBANO

Título

Las ciudades como aceleradoras del crecimiento:
fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano

Editor

CAF

Este documento fue elaborado para la Vicepresidencia de Desarrollo Social de CAF
por *The Growth Dialogue Institute*

José A. Carrera, Vicepresidente Corporativo de Desarrollo Social
Hely Olivares, Ejecutivo Principal de Desarrollo Social

Director del proyecto

Danny Leipziger, Director *The Growth Dialogue Institute*

Autores

Jitendra N. Bajpai
Elisa Muzzini

Revisión y edición

Bárbara Zamora, Samuel Fernández

Traducción, edición y corrección de textos

César Montufar, Ana Gerez

Diseño gráfico

Estudio Bilder / Buenos Aires

Cover photo

Steven Wei

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

La versión digital de este libro se encuentra en: scioteca.caf.com

© 2016 Corporación Andina de Fomento. Todos los derechos reservados

ÍNDICE

Introducción	9
1 — Tendencias de la urbanización a nivel mundial	13
Descripción general de la urbanización en África Subsahariana, Asia Meridional y Asia Oriental	14
Factores que estimulan e inhiben el crecimiento	17
Hacia una urbanización más sostenible y productiva	20
2 — Las principales tendencias de urbanización en América Latina	23
Las características clave de la urbanización en América Latina	24
Tendencias de urbanización y crecimiento económico en América Latina	25
La evolución del sistema urbano en América Latina	28
3 — Nexos entre urbanización, comercio y crecimiento en América Latina: El rol de la infraestructura en transporte	35
Conectando más allá y al interior de las fronteras	37
Conectando a las ciudades y construyendo puentes sobre las disparidades espaciales	39
Conectando a las personas con las oportunidades dentro de las ciudades	44
4 — Conclusiones y observaciones para las políticas públicas	49
Referencias	53

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1	Urbanización y desarrollo económico en países de América Latina, 1960-2013	26
Figura 2.2	Imagen de la contaminación lumínica nocturna de América del Sur, 2006	31
Figura 3.1	Reparto modal del transporte en ciudades de América Latina (2007)	45

INDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1	Clasificación de la competitividad de ciudades latinoamericanas frente a las 60 ciudades mejor puntuadas del mundo	33
Cuadro 3.1	Cálculo estimado de las externalidades del transporte en ciudades grandes de América Latina	46

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 2.1	Estimaciones de las economías de aglomeración: una revisión de la literatura al respecto	27
Recuadro 3.1	República de Corea: Un caso de transformación espacial exitoso	41
Recuadro 3.2	La gestión metropolitana en Seúl	42
Recuadro 3.3	CAF y las ciudades argentinas	43

LISTA DE ABREVIACIONES

AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
APP	Asociaciones Público-Privadas
ASS	África Subsahariana
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i> (Autobús de tránsito rápido)
COP	Conferencia de las Partes (de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático)
EMDE	<i>Emerging Markets and Developing Economies</i> (Mercados Emergentes y en Desarrollo)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión Extranjera Directa
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ZEE	Zonas Económicas Especiales

INTRODUCCIÓN

Existe una gran cantidad de evidencia que apoya la tesis de que la urbanización está fuertemente correlacionada con aumentos en los ingresos y que las aglomeraciones potencian la productividad. También es muy conocido que la migración y la atracción hacia las ciudades, por el potencial de empleo y los mejores servicios básicos que ofrecen, es un fenómeno inexorable; vemos sus efectos en el crecimiento de las poblaciones urbanas a nivel mundial. Lo que a veces no es igualmente reconocido es que la excesiva concentración en una sola ciudad primaria en los países en vías de desarrollo puede ser una desventaja para el crecimiento de ciudades secundarias o de tamaño mediano. De hecho, Duranton (2014) concluye que una ciudad primaria única, a pesar de su dinamismo económico, puede no actuar siempre como motor del crecimiento en una economía de tamaño mediano y definitivamente no lo hace en economías más grandes sin ciudades secundarias prósperas. Además, la existencia de grandes poblaciones en asentamientos informales en el interior y alrededor de los centros urbanos limita los beneficios de las economías de aglomeración y disminuye el bienestar de los residentes urbanos en situación de pobreza, independientemente de si se mide en cuanto a indicadores de salud, acceso a servicios básicos, asequibilidad del transporte o acceso a una vivienda decente. Esta “arma de doble filo de la urbanización” se encuentra en el centro de la agenda de Hábitat III, así como en el núcleo de la consecución de objetivos globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Es importante reconocer que cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como los 11 objetivos de desarrollo en vivienda y ciudades sostenibles, no puede alcanzarse, o incluso plantearse, de manera aislada. Tomemos, por ejemplo, los ODS que apuntan a la creación de empleo, los que tienen que ver con la infraestructura y los que se enfocan en la desigualdad. Todos los objetivos relacionados con la mejora del bienestar implican la interacción entre estos aspectos y, por tanto, los debates en torno a las políticas públicas tienen que ser amplios, integrales y coordinados. Además, alcanzar estos y muchos otros de los ODS dependerá de lo que se logre o no en las ciudades. Esta es una realidad derivada de donde estarán ubicadas las nuevas

poblaciones, es decir, en concentraciones urbanas de distintos tamaños. Este documento de trabajo, por lo tanto, apunta a subrayar la necesidad de ver el desarrollo urbano como parte de las estrategias de desarrollo nacional y como una dimensión indispensable para alcanzar objetivos de desarrollo de largo plazo. También argumentamos que este proceso y la manera como se integren en el tejido social y económico de las sociedades los 2.300 millones de residentes urbanos adicionales que habrá para el año 2050 nos obligan a examinar urgentemente algunos aspectos del desarrollo territorial.

La literatura en la materia sugiere que la *primacía óptima* —el nivel de primacía urbana que optimiza el crecimiento de la productividad— cambia con el nivel de ingreso. Mientras que una concentración alta es importante para el crecimiento en una etapa temprana del crecimiento económico, cuando la infraestructura es escasa y la acumulación de conocimiento es baja, a medida que avanza el crecimiento, su importancia disminuye. Basándose en un análisis de varios países entre 1960 y 1995, Henderson (2003) descubrió que la primacía demográfica óptima disminuye de manera lineal con la productividad de cada trabajador y que desviarse de la primacía óptima es muy costoso en cuanto a productividad que se deja de percibir (véase también Henderson, 2000; Davis y Henderson, 2003). Asimismo, la noción de que una distribución territorial de la actividad económica es positiva para el crecimiento económico a nivel nacional ha sido observada por la literatura al respecto, en la cual está bien documentada la preferencia que recibe la ciudad capital o la ciudad más grande de un país, así como el hecho de que existe una especialización funcional menor en los centros urbanos de las economías emergentes y de los países en vías de desarrollo que en las economías avanzadas.

La concentración excesiva puede ser dañina para la productividad total si implica sacrificar las economías de localización que podrían desarrollarse del surgimiento de actividades manufactureras en ciudades secundarias. También puede obstaculizar los esfuerzos para controlar la contaminación y la congestión del tránsito, gestionar la vulnerabilidad frente a desastres y afrontar la expansión de

los asentamientos informales, asumiendo que estos retos son más fáciles de abordar con poblaciones dispersas. Finalmente, la ausencia de polos de crecimiento secundarios puede hacer vulnerables las oportunidades de crecimiento de regiones rezagadas, haciendo que trabajadores jóvenes y mejor educados salgan del área atraídos por las mejores oportunidades de trabajo y las luces intensas de las ciudades más grandes.

El propósito de este documento de trabajo —“Las ciudades como aceleradoras del crecimiento”— es explorar la cuestión de las políticas territoriales desde la perspectiva de qué es lo mejor para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo. Las estrategias nacionales apuntan a aumentar el crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar el bienestar de un segmento amplio de la sociedad. En los países exitosos, podemos observar un vínculo claro entre estos objetivos y esfuerzos, y el proceso de desarrollo urbano. Dados los costos de la concentración excesiva, es difícil de entender la falta de esfuerzos para coordinar políticas nacionales y urbanas para alcanzar un desarrollo territorial más equitativo. Este artículo intenta sacar lecciones y observaciones de otras partes del mundo que pueden ser aplicadas o generalizadas en beneficio de América Latina en particular, pero que también pueden proporcionar ideas para otras regiones. En este contexto, estamos conscientes de los desafíos importantes que enfrenta África Subsahariana, un continente que se está urbanizando rápidamente y, sin embargo, no se está beneficiando económicamente lo suficiente de este proceso de concentración.

La celebración de Hábitat III es una oportunidad única para analizar los objetivos de la conferencia dentro del contexto más amplio del desarrollo urbano, el crecimiento y las políticas territoriales coordinadas. Es difícil examinar los asuntos urbanos de manera aislada. La ubicación de las personas y sus necesidades básicas —incluidas las de vivienda, agua y saneamiento, electricidad, transporte y seguridad— son inseparables de la actividad económica y el empleo. Por este motivo, el nexo entre desarrollo económico nacional y desarrollo urbano necesita una atención simultánea. La contribución de este documento de trabajo es, por un lado, encontrar las

sinergias entre las políticas de desarrollo urbano y los enfoques de desarrollo nacional y, por otro lado, identificar las formas en las cuales las intervenciones gubernamentales a nivel nacional y local pueden reforzarse mutuamente. La conectividad y la infraestructura merecen una atención especial, ya que invertir en ambas áreas es crucial para promover un desarrollo mejor distribuido espacialmente y más sostenible, y para mejorar la productividad total en América Latina. Por lo tanto, los réditos de estas inversiones son grandes, tanto para el desarrollo económico y las mejoras en el bienestar como para el manejo ambiental.

Este documento de trabajo está organizado de la siguiente manera:

- a. El capítulo 1 detalla las tendencias de urbanización a nivel mundial en el contexto del desempeño económico y las dinámicas regionales. El enfoque abarca tanto las tendencias poblacionales como los motores del crecimiento, con un énfasis especial en la experiencia de rápida urbanización y desarrollo económico de Asia Oriental. A continuación, se presta especial atención a las formas en las que se puede conciliar el crecimiento urbano con los objetivos nacionales de crecimiento económico, especialmente en el contexto de la desaceleración económica mundial, para un desarrollo territorial más sostenible y productivo.
- b. El capítulo 2 describe las tendencias de urbanización más destacadas en América Latina, incluidas las dinámicas de expansión demográfica, económica y física, así como los desafíos de gobernabilidad. La atención se centra en los patrones únicos de urbanización y desarrollo económico de América Latina, la evolución del sistema urbano y los nuevos desafíos urbanos asociados a las más recientes tendencias urbanas en la región.
- c. El capítulo 3 subraya cómo el desarrollo urbano y el crecimiento económico están estrictamente entrelazados con la geografía del comercio en América Latina. Se describe el nexo entre urbanización, comercio internacional y desarrollo económico en la región, y se detalla la función catalizadora que puede desempeñar la infraestructura

en transporte para apoyar el desarrollo de sistemas urbanos integrados y sostenibles en el contexto latinoamericano.

- d. Finalmente, el capítulo 4 se concentra en los problemas de política pública de cara a la Conferencia. En particular, se examinan las áreas donde intervenciones oportunas por parte de la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina u otros actores podrían tener, mediante sus contribuciones al crecimiento económico y al desarrollo social, un impacto significativo sobre la calidad de la urbanización.

1— TENDENCIAS DE LA URBANIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL

Este capítulo empieza pasando revista a las tendencias de la urbanización a nivel mundial, concentrándose en África Subsahariana, Asia Meridional y Asia Oriental; luego contrasta dos modelos principales de urbanización y desarrollo económico —el crecimiento urbano impulsado por una industrialización orientada a la exportación (típico de países de Asia Oriental) y el crecimiento urbano impulsado por el consumo de servicios y las economías informales (característico de los países africanos, así como de muchas economías surasiáticas y latinoamericanas). Finalmente, el capítulo detalla las intervenciones necesarias y los factores que permiten un desarrollo territorial más productivo y equitativo, concentrándose en la infraestructura de transporte, cuya importancia para el desarrollo de sistemas urbanos integrados y sostenibles es descrita con más detalle en el contexto de América Latina en el capítulo 3.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA URBANIZACIÓN EN ÁFRICA SUBSAHARIANA, ASIA MERIDIONAL Y ASIA ORIENTAL

Aunque todas las regiones tienen sus propias circunstancias y no es el propósito de este documento de trabajo profundizar acerca de cada una de ellas, las situaciones de África Subsahariana, Asia Meridional y Asia Oriental ilustran distintos obstáculos al desarrollo económico sostenible y a la urbanización; por lo tanto, es útil examinar esas

circunstancias dentro de Hábitat III. Además de los objetivos nacionales de desarrollo en cuanto a ingresos y sustento, reducción de la pobreza y estado de salud, están las preocupaciones ambientales que resaltó la COP21¹ y que han tomado forma en la agenda de crecimiento verde que está siendo discutida en otros foros. De manera similar, incorporamos a nuestra visión sobre la importancia de conectar las agendas nacionales y urbanas para un desarrollo espacial que promueva la productividad la certeza de que el crecimiento debe ser ambientalmente sostenible, no por ideología política, sino porque es una necesidad nacional absoluta. Podemos observar la interacción entre estos tres objetivos de crecimiento económico, desarrollo urbano y manejo ambiental en los tres contextos regionales descritos a continuación.

África Subsahariana. El continente ha sido testigo de un rápido aumento de las poblaciones urbanas y se prevé que el número de residentes urbanos de una docena o más ciudades crezca otro 50 % en la próxima década (véase Freire, Lall y Leipziger, 2015). A pesar de un buen avance económico en el periodo 2000-2010, África Subsahariana (ASS) enfrenta una desaceleración de largo plazo como resultado de los bajos precios de los productos primarios, una caída de la demanda china y una renovada presión financiera causada por el sobreendeudamiento de algunos países, la falta de competitividad de otros y por no haber aprovechado el espacio fiscal en casos en los que ha estado disponible. Sin precios altos para los bienes primarios, es difícil encontrar fuentes de crecimiento. Esto es preocupante para las poblaciones urbanas, algunas de las cuales están creciendo a un ritmo sin precedentes en ambientes urbanos sin oportunidades de empleo formal o incluso sin ingresos informales decentes. Países muy dependientes de las exportaciones energéticas, como Nigeria, han sufrido grandes pérdidas, que van del 6 al 12 % del PIB, y la República del Congo

¹ La XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, más conocida como COP21 (o 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) se celebró en París (Francia) del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2016.

y Sudán del Sur han sufrido caídas incluso mayores en sus ingresos (FMI, 2015).

Los Gobiernos en ASS necesitan encontrar fuentes de crecimiento y fuentes urbanas de empleo en sectores comercializables internacionalmente para mejorar la productividad y el desarrollo urbano, y para promover un crecimiento sostenible de las ciudades secundarias que cree un contrapeso al crecimiento de ciudades primarias que están desbordadas de habitantes. Sin nuevas fuentes de crecimiento y un desarrollo territorial más equitativo, los Gobiernos no tendrán los recursos fiscales para hacerse cargo de la necesidad creciente de inversiones en infraestructura, por no mencionar inversiones en el capital humano necesario para hacer más productivas a las ciudades. Además, varios países han sufrido percances debido a desastres naturales (incluida la epidemia del ébola) o a conflictos internos. De aquí en adelante, la mayoría de los países en ASS serán altamente vulnerables a los impactos del cambio climático. Se prevé que el proceso continuo de cambio climático tendrá, con el paso del tiempo, efectos adversos significativos, con desastres naturales más frecuentes y presiones adversas sobre la productividad en la agricultura —la mayor fuente de empleo en los países de ASS (FMI, 2015). La cuestión es cómo romper este círculo vicioso y por dónde empezar.

Muchos sostienen que el punto de partida para un desarrollo territorial más equitativo en SSA tiene que ser la inversión en energía (con Foster y Briceño-Garmendia 2010), ya que todas las actividades económicas y los hogares necesitan energía. Sin embargo, cuando observamos las tasas de electrificación en ASS, no sólo son bajas, sino que la magnitud de la brecha entre el acceso a electricidad en las ciudades capitales y el acceso en la segunda o tercera ciudad más grande de un país es impresionante. Esta situación persiste a pesar de la abundancia de energía hidroeléctrica limpia y eficiente en el continente, un recurso trágicamente subutilizado. Mediante inversiones hidroeléctricas, ASS podría lograr una victoria triple en cuanto a empleo y crecimiento potenciales, mejoras en el bienestar de poblaciones vulnerables y el manejo del balance energético en el futuro. Por lo tanto, un programa nacional de inversión en infraestructura

energética de grandes proporciones enfocado a conectar las ciudades secundarias a las redes de electricidad podría alentar un crecimiento mayor en la región (Foster y Briceño-Garmendia, 2010).

Asia Meridional. El subcontinente, y aquí nos referimos especialmente a India y Bangladesh, exhibe tasas de crecimiento económico entre las más altas de las economías de los mercados emergentes y en desarrollo (EMDE), y en el caso de India supera incluso el impresionante crecimiento que previamente sólo habíamos visto en China en las últimas décadas. Asia Meridional alberga a 6 de las 28 megaciudades del mundo (es decir, aquellas con más de 10 millones de habitantes en 2014): Bangalore, Delhi, Dhaka, Karachi, Calcuta y Mumbai (Naciones Unidas-DESA-División de Población, 2014). En el caso de India, es importante notar que: a) el ritmo de la reducción de la pobreza no es igual de rápido al visto en China; b) el ritmo de urbanización es enorme y ya ha producido 58 ciudades con poblaciones mayores a 1 millón de habitantes; y c) la expansión urbana en India ha generado 6 de las 10 ciudades más contaminadas del mundo, medido por sus emisiones de partículas PM-2,5 (Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, citados por el *Financial Times*²). También es importante señalar que 3 de las otras 4 ciudades más contaminadas están en Pakistán. En cuanto a emisiones anuales, India está en camino de superar a China como el mayor emisor mundial de partículas, lo que dentro de poco tiempo dará lugar a un empeoramiento de los indicadores de salud en India. En conjunto con otros aspectos de la contaminación, India está sacrificando su futuro bienestar económico con una matriz energética poco saludable.

En el caso de Bangladesh, el problema es una densidad poblacional extremadamente elevada (la más alta del mundo sin tomar en cuenta ciudades Estado e islas pequeñas) y la proporción de población que vive cerca de la costa, donde los riesgos climáticos son mayores. La densidad poblacional tiene muchos beneficios, pero también tiene límites, y es

². En un artículo publicado el 18 de noviembre de 2015.

posible que los centros urbanos más importantes de Bangladesh ya hayan alcanzado estos límites. Dada su densidad poblacional excepcionalmente alta, Bangladesh necesita aumentar la densidad económica de sus áreas urbanas y urbanizarse de manera más vigorosa que países que ya pasaron por esta transformación (Muzzini y Aparicio, 2013).

India y Pakistán, con poblaciones relativamente jóvenes, necesitan invertir en polos de crecimiento secundarios —para lograrlo, ambos países precisan desviar fondos desde las ciudades más grandes y tener una estrategia nacional para la ubicación estratégica de la actividad económica. India tiene una gran cantidad de zonas francas que reciben incentivos adicionales; pero éstas no están conectadas, como lo estuvieron en Asia Oriental, a actividades de exportación viables a gran escala. Por lo tanto, la planificación territorial, incluyendo la planificación del uso del suelo, la zonificación y el precio del suelo, es crucial para incentivar el movimiento de la población hacia ciudades de un tamaño más manejable. Este problema aflige a otros países de Asia, como vemos, por ejemplo, en los desafíos que enfrenta Vietnam en cuanto a urbanización y planificación territorial (véase Banco Mundial-Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam, 2016).

En todos estos casos, la dispersión urbana es endémica y las ciudades no tienen los recursos ni la capacidad necesarios para proporcionar infraestructura estratégica y servicios para promover un desarrollo urbano más sostenible; y, a pesar de la importancia estratégica del desarrollo urbano para el crecimiento a nivel nacional, la mayoría de las estrategias nacionales de desarrollo en Asia Meridional no están alineadas con las políticas urbanas, las cuales, en el caso de India, frecuentemente están manejadas por estados individuales. En países federales como India (así como en países federales en América Latina, como México y Argentina), las respuestas se encuentran en la redistribución fiscal, la participación en los ingresos y otros principios del federalismo fiscal examinados, entre otros, por Bird; Bahl, Ingram y Wetzels, y Stren. No obstante, las estrategias nacionales de desarrollo deben estar basadas en una comprensión sólida de la ubicación futura de la actividad económica y favorecer un patrón de

urbanización que aproveche el potencial económico de todas las áreas urbanas. Por lo tanto, para hacer frente a las limitaciones más graves al desarrollo urbano sostenible en Asia Meridional, es decir, la falta de inversión en infraestructura y la ausencia de un desarrollo territorial coordinado y los esfuerzos de planificación territorial, la intervención clave es el gasto en infraestructura y el objetivo más urgente es la conectividad (véase Yusuf, 2014; Glaeser, 2008; Ellis y Roberts, 2016, entre otros).

Asia Oriental. Las áreas urbanas de Asia Oriental incluyen ocho megaciudades con poblaciones por encima de los 10 millones de habitantes, 123 ciudades grandes con poblaciones de 1 a 10 millones de habitantes, y 738 ciudades intermedias y pequeñas con poblaciones entre 100.000 y un millón de personas. Casi 200 millones de personas migraron a áreas urbanas en Asia Oriental entre 2000 y 2010. Sin embargo, la mayoría de la población de Asia Oriental todavía vive en áreas rurales: sólo el 36 % de la población de la región vive en áreas urbanas. Es, por lo tanto, probable que la rápida urbanización de la región continúe durante décadas, lo que requiere políticas proactivas para proporcionar suelo, vivienda y servicios básicos para los nuevos residentes urbanos. El delta del río de las Perlas en China —que incluye las ciudades de Guangzhou, Shenzhen, Foshan y Dongguan— ha superado a Tokio como el área urbana más grande del mundo, tanto en tamaño como en población, con más habitantes que países como Argentina, Australia o Canadá. El proceso de urbanización implementado por el Gobierno de China domina el este de Asia; 600 de las 869 áreas urbanas de la región están situadas en ese país, el cual también cuenta con más de dos tercios del suelo urbano total de la región. A pesar de la visibilidad de las megaciudades, en la actualidad, la mayoría del crecimiento urbano y poblacional de la región está ocurriendo en las ciudades intermedias y pequeñas (véase Banco Mundial, 2015).

Existe una correlación fuerte entre la urbanización y el crecimiento de los ingresos en Asia Oriental: como está bien documentado, ambos procesos se han visto impulsados por la industrialización orientada a la exportación (véase Banco Mundial, 1993; Leipziger, 1993, entre muchos otros). El rendimiento

económico per cápita aumentó en toda la región a medida que subió el porcentaje de personas viviendo en áreas urbanas. En 2015, Asia Oriental representó casi las dos quintas partes del crecimiento económico a nivel mundial, más del doble de la contribución combinada de todas las demás regiones en vías de desarrollo. El crecimiento se ha mantenido firme y se espera una reducción moderada, del 6,5 % en 2015 al 6,3 % en 2016 y 6,2 % en 2017-2018. El pronóstico refleja la transición gradual de China hacia un crecimiento más lento, sostenible y equilibrado. Filipinas y Vietnam tienen las mejores perspectivas de crecimiento; se espera que ambos crezcan más del 6 % en 2016 (véase Banco Mundial, 2016a) y ambos enfrentan problemas relacionados con el aumento de las poblaciones urbanas.

Aunque no lo parezca, la expansión urbana en la región ha sido relativamente eficiente en cuanto a la distribución del espacio. Las densidades poblacionales, en promedio, han aumentado en Asia Oriental. La mayoría de las áreas urbanas fuera de China se han densificado. Si bien la densidad poblacional ha disminuido en muchas áreas urbanas chinas, la densidad poblacional promedio del país en su conjunto se ha mantenido estable.

En general, la velocidad con la que las zonas urbanas se expandieron físicamente varió mucho de un país a otro. Los países primordialmente rurales tuvieron las mayores tasas de expansión (como Laos y Camboya), mientras que Japón, un país industrializado, tuvo la menor tasa de aumento a pesar de que contiene, después de China, la segunda mayor cantidad de suelo urbano. Sin embargo, la expansión de las áreas urbanas a menudo traspasa una serie de fronteras administrativas o políticas, como las fronteras municipales, lo que fragmenta la gestión gubernamental y las fuentes de ingresos. Para alcanzar resultados urbanos eficientes, es necesario que la expansión física coincida con acceso a empleo, vivienda asequible, transporte público y servicios de salud y educación, en particular, para expandir las oportunidades de las comunidades desfavorecidas. Los riesgos e impactos ambientales son también una preocupación importante en Asia Oriental dada la magnitud de la urbanización y los riesgos climáticos en el futuro (véase Bigio, 2016).

Asia Oriental también ha sido una de las regiones que, en muchos casos, ha tenido éxito en descentralizar la prestación de servicios básicos a los niveles inferiores de gobierno. Esto trae consigo ventajas muy conocidas en términos de una mayor rendición de cuentas y una prestación de los servicios más eficiente. También hay argumentos en contra en términos de captura política a nivel local e ineficiencia en la entrega de infraestructura en casos donde operar a gran escala es un elemento importante (véase Mansuri y Rao, 2013). Lo que ha quedado claro es que la transferencia de responsabilidades sin financiamiento no va a funcionar y que la descentralización requiere un nivel de coordinación mucho más alto, como el que ofrecían anteriormente (al menos en teoría) los esfuerzos a nivel nacional. Este proceso de fragmentación probablemente requiera nuevos modelos de gobernabilidad metropolitana y, en algunos casos, la consolidación estratégica de la autoridad (véase Banco Mundial, 2015).

FACTORES QUE ESTIMULAN E INHIBEN EL CRECIMIENTO

La desaceleración actual de la economía mundial está moderando las perspectivas de crecimiento de las economías en desarrollo, y a los importadores de energía y materias primas no les está yendo mucho mejor que a los exportadores. Mientras que las grandes economías, como China, pueden depender en cierta medida de la demanda interna para sostener una parte de su crecimiento, el rendimiento a largo plazo de las economías más pequeñas depende de la fortaleza de la demanda externa de sus bienes comerciables. A pesar de un menor

crecimiento del comercio mundial, orientar la economía hacia el exterior es todavía la mejor guía para la asignación de recursos, la productividad y la competitividad (véase la Comisión de Crecimiento y Desarrollo, 2008; 2009).

La confluencia de un rápido crecimiento de los ingresos, un proceso de urbanización rápido y un desarrollo impulsado por la exportación se ve más claramente en la experiencia de los países de Asia Oriental, donde el crecimiento y la urbanización han estado dirigidos por la industrialización. Sin embargo, la experiencia de muchos países de África Subsahariana (así como de varios países de América Latina y Asia Meridional) es de un crecimiento impulsado por servicios no comercializables internacionalmente y economías informales de baja productividad, lo cual plantea interrogantes sobre la sostenibilidad a largo plazo del proceso de crecimiento y la urbanización. El resto de este capítulo contrasta estos dos modelos de crecimiento urbano —el crecimiento urbano dirigido por el desarrollo orientado a la exportación y el crecimiento urbano impulsado por el consumo de servicios y las economías informales.

El patrón de crecimiento de Asia Oriental: Industrialización urbana y crecimiento

En el pasado, el crecimiento acelerado de Asia Oriental era resultado de la fuerte demanda, principalmente de las economías avanzadas, de las manufacturas producidas por países como la República de Corea, Malasia y Tailandia, y la competitividad de aquellas manufacturas. Otros países en vías de desarrollo en Asia Meridional, África Subsahariana y América Latina se beneficiaron mucho menos de esta demanda debido a que su oferta de productos no eran tan competitiva, sus empresas estaban menos orientadas hacia el exterior y eran menos emprendedoras, y sus Gobiernos estaban menos comprometidos con un crecimiento basado en las exportaciones.

La habilidad exportadora de las economías exitosas de Asia Oriental impulsó las tasas de crecimiento nacionales a través del mecanismo de tirón de la demanda; su rápido ascenso en la curva de aprendizaje industrial y la adquisición de capacidades de fabricación de clase mundial aumentaron continuamente la productividad total de los factores; a su vez, esto amplificó la presión sobre la oferta ejercida por el aumento de los factores de producción. La focalización en las manufacturas y la eficiencia industrial, cuyos productos fueron puestos a prueba continuamente en los mercados globales, dio a los países de Asia Oriental una ventaja que otras regiones no lograron.

Los altos niveles de movilización de recursos internos —complementados por la entrada de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) primero y, posteriormente, de la inversión extranjera directa (IED)— permitieron a las economías más avanzadas del este de Asia, como la República de Corea, Singapur y Taiwán, profundizar la industrialización, invertir en energía complementaria, transporte e infraestructura de telecomunicaciones, y en servicios básicos en las zonas urbanas, de manera que los cuellos de botella que encontraron las industrias fueron manejables y no comprometieron su ritmo de crecimiento. Existe muy poca evidencia de la construcción de infraestructura adelantándose a la demanda, como ha ocurrido en China durante los últimos cinco años (véase Richburg, 2011). En la República de Corea, China y otras economías del sudeste asiático, la industria sí encontró, periódicamente, limitaciones de infraestructura, ya fuera en cuanto a energía, carreteras o infraestructura portuaria; sin embargo, la abundante oferta de capital y la capacidad de construir las instalaciones necesarias en un tiempo récord significó que las restricciones no persistieron ni condujeron a una pérdida de mercados de exportación. En efecto, la oferta de infraestructura respondió con un retraso, pero este retraso fue de corta duración. En muchas otras economías de arranque tardío en Asia Meridional y África Subsahariana, la limitada competitividad de productores industriales

relativamente protegidos³ —a menudo de tamaño pequeño— fue socavada aún más por la insuficiencia de las infraestructuras de energía y transporte que persistieron.

En este sentido, Asia Oriental pudo generar muchas de las economías de aglomeración y de escala que se derivan de las grandes ciudades industriales. Estos aumentos de la productividad no siempre fueron el resultado de planes urbanos coordinados e implementados a nivel nacional. No obstante, se diseñaron las políticas para mejorar radicalmente la productividad. Unas pocas ciudades —la capital y un puñado de otras ciudades adyacentes a puertos naturales— crecieron a medida que surgieron y florecieron las industrias y que entró, desde el campo, la mano de obra. Las zonas económicas especiales (ZEE), generalmente próximas a las ciudades portuarias, atrajeron IED y sirvieron para catalizar la industrialización. Hong Kong y Singapur fueron zonas económicas especiales en su totalidad; a partir de 1965, Taiwán estableció zonas muy exitosas en la ciudad de Kaohsiung: Nantze y Taichung; y, poco después, la República de Corea se incorporó a los demás, asignando espacio para parques industriales y zonas en Ulsan, Kuro, Masan e Iri (Richardson, 2004). La razón por la cual las ciudades de Asia Oriental fueron capaces de mantener su productividad es que, en esta subregión, el desarrollo de un ecosistema urbano industrial (donde las zonas especiales a menudo sirvieron como un semillero) generó efectos secundarios considerables, incluyendo mayores ingresos para la mano de obra urbana en expansión y réditos a nivel nacional que proporcionaron recursos que podían invertirse en vivienda urbana, infraestructura y servicios básicos.

3. Los países de África, América Latina y Asia Meridional favorecieron la industrialización basada en la sustitución de importaciones mediante barreras arancelarias y tardaron mucho en percibir las ventajas de un crecimiento impulsado por las exportaciones. En consecuencia, su competitividad se vio socavada por la pequeñez de su escala, un lento progreso en la curva de aprendizaje y una menor transferencia de tecnología, ya fuera mediante inversión en equipos de última generación, IED o participación en las cadenas globales de valor.

El patrón de crecimiento urbano de África: Ciudades de servicios basados en el consumo con economías informales

Algunos comentaristas, incluido Jedwab (2010, 2013) han señalado que las ciudades de África Subsahariana —y muchas también en el sur de Asia y América Latina— no están en una trayectoria de industrialización; de hecho, tanto África Subsahariana como América Latina se están desindustrializando⁴ y sólo el 6 % de la fuerza laboral de África Subsahariana está empleada en la manufactura (“More a Marathon than a Sprint”, 2015). La economía de estas ciudades gira en torno a un sector informal⁵ y a servicios no comercializables internacionalmente. El motor del crecimiento es el consumo urbano —no la producción industrial apoyada por las exportaciones. Tasas de crecimiento modestas están frecuentemente vinculadas al comercio de productos primarios, lo cual apoya el consumo urbano (Jedwab, 2010; 2013); al mismo tiempo, tasas bajas de generación de ingresos locales e inversión insuficiente en vivienda e infraestructura urbana han dado lugar a una urbanización que no aumenta la productividad y que, de hecho, puede reducirla debido a la congestión y la contaminación. La creciente brecha entre los servicios urbanos de la ciudad principal y las ciudades intermedias y el empeoramiento de la desigualdad de ingresos son otras manifestaciones de políticas urbanas fallidas y la falta de coordinación entre la agenda nacional y urbana. Si bien el problema podría ser más grave en las grandes aglomeraciones metropolitanas excesivamente pobladas, como Lagos y Johannesburgo, a las ciudades secundarias donde viven muchas poblaciones urbanas no les está yendo necesariamente mejor debido a una mala planificación, una inversión inadecuada y

4. Brasil es uno de los países donde el proceso de desindustrialización ha sido objeto de mucha atención. Véase la reseña de Williamson y Zaghera (2013); Nassif, Fiejó y Araújo (2014).

5. Cerca del 83 % del empleo en Kenia —10 millones de personas— era de naturaleza informal en 2012. Véase Njeri Kinyanjui (2015).

circunstancias políticas. La escala limitada de los sectores comercializables y de la movilización de ingresos a nivel local impacta negativamente sobre el crecimiento, el empleo y la productividad, así como sobre la oferta de servicios de infraestructura local.

De cara al futuro, lo más probable es que el aumento de las poblaciones, especialmente en África Subsahariana, Asia Meridional y Oriente Medio, y el cambio climático, que podría reducir la tierra cultivable, el empleo y la producción agrícola, aceleren el ritmo de urbanización (Henderson, Storeygard y Deichman, 2014). Una continua escasez de industria manufacturera⁶ implicará que más personas tendrán que encontrar empleo en el sector servicios; por lo tanto, el aumento de la productividad que genere la aglomeración urbana dependerá de la aparición de grupos de servicios comercializables. Por otra parte, la sostenibilidad urbana en un mundo que se calienta, con todos los riesgos ambientales que conlleva para las ciudades costeras y las ciudades en regiones del interior secas, exigirá una atención mucho mayor al diseño de las ciudades (por ejemplo, la compacidad, la ubicación de casas lejos de pendientes pronunciadas y áreas vulnerables a inundaciones) y a la resiliencia de la infraestructura, los servicios y las instituciones que las sustentan (véase Bigio, 2016).

HACIA UNA URBANIZACIÓN MÁS SOSTENIBLE Y PRODUCTIVA

La urbanización ya ha superado ampliamente la mitad de la población a nivel mundial (54 % en 2014) y rebasa el 80 % en América Latina. A mediados del siglo XXI, más de dos tercios de una población mundial aun mayor (más de 6.000 millones de personas) (Naciones Unidas-DESA, 2014) residirán en ciudades. Tal vez la quinta parte vivirá en megaciudades (las 28 megaciudades de la actualidad acogen al 12 % de la población urbana) y el resto en ciudades secundarias. El aumento de la calidad de vida y el cumplimiento de los ODS será un gran desafío para los países en los niveles inferiores de la escala de ingresos, especialmente para aquellos que están más expuestos al cambio climático. Tanto los países que están altamente urbanizados como otros que todavía están en una fase intermedia necesitan una estrategia nacional a largo plazo y políticas urbanas para mejorar las condiciones de vida —es decir, reducir el número de personas que vive en asentamientos informales⁷, aprovechar al máximo los beneficios para la productividad de la creciente concentración de la actividad económica en las ciudades y, al mismo tiempo, fomentar el desarrollo sostenible de las ciudades secundarias de acuerdo con su potencial económico. Países en una etapa más temprana de urbanización tienen, potencialmente, mayor flexibilidad. Sin embargo, otras ciudades, en la altamente urbanizada América Latina, también pueden mejorar su actual rendimiento a través de inversiones selectivas y mediante un proceso de adaptación y cambio progresivo.

6. Rodrik (2015) argumenta de manera convincente que el apogeo de la industrialización como un motor de crecimiento es cosa del pasado. El avance de la automatización industrial da crédito a esta afirmación.

7. Aproximadamente la cuarta parte de los habitantes urbanos viven en asentamientos informales (30 % en Asia y 62 % en África). Véase ONU-Hábitat (s.f.)

Las investigaciones han revelado una serie de políticas territoriales para sacar provecho del potencial de crecimiento de las zonas urbanas, haciendo, de esta manera, a todas las ciudades más productivas, habitables y resistentes al clima. En este trabajo, nos centraremos en uno de estos factores, podría decirse que uno de los más importantes: la infraestructura y, en particular, la infraestructura conectiva y de transporte. Inversiones en infraestructura de transporte bien coordinadas y planificadas a nivel nacional proporcionan un soporte crucial al crecimiento de las actividades productivas de acuerdo con el potencial económico de las ciudades. También son la base para promover el crecimiento de los sectores comercializables mediante el aumento de la conectividad entre las ciudades dentro de la economía nacional y la conectividad internacional con socios comerciales. La calidad y la idoneidad de la infraestructura conectiva es, por lo tanto, una condición necesaria para lograr economías de aglomeración, ya sea a partir de centros urbanos individuales, a partir de una red de ciudades o a partir de corredores industriales que conectan sin problema a las ciudades dentro de sistemas de producción. Más y mejor infraestructura de transporte es parte de la solución para elevar el crecimiento, aliviando cuellos de botella problemáticos y permitiendo a las empresas cosechar las potenciales economías de aglomeración (economías de localización y de urbanización, así como economías de escala) inherentes a las ciudades, como describiremos en más detalle en el capítulo 3 en el contexto de América Latina. Poco a poco, se ha llegado a comprender la escasez de este tipo de inversión en todo el mundo⁸ y la necesidad de darle la atención que merece. La creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) ha ayudado a impulsar el apoyo internacional para el desarrollo de infraestructura a través de la iniciativa pública, que se espera atraerá financiamiento y experiencia del sector privado. Sin embargo, las brechas

de infraestructura siguen siendo un desafío significativo (Spence, Kanbur, Leipziger y Manyika, 2015).

Si bien es evidente que la infraestructura puede ser un motor clave del crecimiento, es útil tomar nota de una serie de factores que facilitarán la eficacia de cualquier esfuerzo en cuanto a infraestructura destinado a mejorar la productividad y el crecimiento. Estos factores facilitadores incluyen circunstancias globales actuales y futuras, así como la eficacia de las estrategias económicas nacionales. En primer lugar, en ausencia de una aceleración del crecimiento económico mundial, el gasto en infraestructura dirigido a las exportaciones generará un menor retorno sobre la inversión pública. Esto no quiere decir que invertir en la eliminación de las limitaciones de infraestructura no sea la política correcta, sino más bien que su financiamiento debe ser diseñado tomando en cuenta las condiciones globales. Es importante señalar en este contexto que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha abogado por una mayor inversión en infraestructura en las economías avanzadas, como un impulso al crecimiento tanto nacional como mundial. El consenso es que el rendimiento de gastos de infraestructura inteligentes sería aún mayor en las economías de los mercados emergentes. En segundo lugar, los países necesitan aumentar la movilización de recursos nacionales y su capacidad de ejecución para financiar infraestructura costosa y con largos periodos de gestación: las instituciones financieras internacionales (IFI) y el mercado internacional de capitales sólo pueden complementar, no sustituir, la inversión nacional (véase Banco Mundial, 2016b). Una movilización de recursos que no cuente con la correspondiente capacidad para planificar y ejecutar de manera eficiente, y reducir al mínimo las fugas de inversión conduce a un desperdicio enorme. Por lo tanto, un corolario para una mayor movilización de recursos internos gira en torno a la capacidad del sector público y la integridad de su Gobierno. En tercer lugar, la capacidad de atraer IED e inversión privada en general para proyectos de infraestructura, especialmente mediante asociaciones público-privadas (APP), depende de la administración local y de la medida en que la inversión interna pueda atraer la inversión privada, no solo a nivel nacional sino, aún más importante, del extranjero.

8. Bhattacharya, Oppenheim y Stern (2015) analizan la brecha de infraestructura y la urgencia de cerrarla de cara al cambio climático; véase también el argumento igualmente persuasivo para la inversión en infraestructura en EE.UU. del capítulo 6 del Informe Económico del Presidente (en EE.UU.-Council of Economic Advisors, 2016); Rodrik (2016) aboga por el papel de la inversión pública; y Qureshi (2016) aborda el argumento desde la sostenibilidad.

2 — LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Este capítulo pasa revista a las tendencias de urbanización más destacadas de América Latina, explora el patrón de urbanización y crecimiento económico, y describe la evolución reciente del sistema urbano en la región.

LAS CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LA URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

América Latina es la región más urbanizada del mundo, con una tasa del 80 % de población urbana, casi el doble que la de Asia y África y más alta que la de países altamente desarrollados. América Latina también es una región muy diversa, con patrones de urbanización muy distintos de un país a otro. Aproximadamente la mitad de la población de la región se concentra en México y Brasil (18,5 y 33 %, respectivamente). Los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) son los más urbanizados, seguidos de cerca por Brasil, que, desde la década de 1970, ha visto un proceso de urbanización particularmente rápido. Centroamérica muestra tasas de urbanización más bajas que el resto de la región, pero está avanzando constantemente. A pesar de la diversidad, hay elementos comunes que distinguen la transición urbana en América Latina —la urbanización ha sido *repentina, muy concentrada y desigual*.

Una característica clave del proceso de urbanización en América Latina es que el cambio del

campo a la ciudad se produjo en menos de 40 años. América Latina experimentó una urbanización vertiginosa durante el período 1950-1990, impulsada por la migración masiva de las zonas rurales. El número de ciudades se multiplicó por seis y la población de la región viviendo en ciudades pasó del 40 % al comienzo de ese período al 70 % cuarenta años más tarde. También hay que destacar que el nivel de 40 % alcanzado en 1950 fue el más temprano de las regiones, un nivel que Asia Oriental sólo alcanzó en 1994 y África Subsahariana en 2013. En la actualidad, el ritmo de urbanización se ha desacelerado en América Latina y el aumento de la población urbana tiende a limitarse únicamente al crecimiento natural. Desde el punto de vista demográfico, los procesos de urbanización, en su mayoría, ya están terminados en la región y, desde el año 2000, el promedio de la tasa de crecimiento demográfico urbano anual ha sido inferior al 2 %, una cifra que más o menos corresponde al crecimiento natural de la población. Sin embargo, la región sigue agregando residentes urbanos. Para el año 2050, ONU-Hábitat prevé que las ciudades de América Latina acogerán al 90 % de la población de la región.

El sistema urbano de América Latina es altamente polarizado y está dominado por las grandes ciudades, las cuales contribuyen de manera desproporcionada a la economía regional. Las 198 ciudades más grandes de América Latina —las que tienen más de 200.000 habitantes— contribuyen el 60 % del PIB de la región y las diez ciudades más grandes generan por sí solas la mitad de esa producción. América Latina es la región con mayor concentración de población en megaciudades. Entre las 10 ciudades más grandes de la región, cuatro son megaciudades con una población por encima de los 10 millones de habitantes —Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo. En cambio, las diez ciudades más grandes de China, por ejemplo, aportan alrededor del 20 % del PIB nacional. La primacía de las ciudades más grandes, en su mayoría capitales, es notable tanto en términos de concentración de la población como en términos de concentración de la economía nacional. Buenos Aires, Lima, Montevideo y Santiago aportan más de la mitad del PIB nacional y representan más

del 30 % de la población en sus respectivos países. Como punto de comparación, la participación en la población nacional y la concentración del PIB de São Paulo y Río de Janeiro, las dos megaciudades de Brasil, se sitúa en el 15 y el 25 %, respectivamente, mientras que la de la Ciudad de México es más del 20 % de la población y del PIB nacional (McKinsey Global Institute, 2011). La concentración más baja en las megaciudades de Brasil y México se explica por el hecho de que ambos países tienen un grupo de ciudades secundarias que actúan como contrapeso y, por lo tanto, constituyen una red urbana más diversa. Lo mismo se observa, aunque en menor medida, en Colombia, donde las condiciones geográficas y económicas han dado lugar a un modelo de desarrollo urbano más policéntrico.

En promedio, las ciudades de América Latina sufren el nivel de desigualdad social y económica más alto del mundo. Aunque los países de América Latina han logrado avances significativos en su lucha contra la pobreza y la proporción de habitantes urbanos en situación de pobreza ha disminuido, los números siguen siendo muy elevados en términos absolutos. Alrededor de 124 millones de habitantes urbanos viven en la pobreza, o uno de cada cuatro. De manera similar, la proporción de población a nivel regional que vive en asentamientos informales ha disminuido en las últimas dos décadas, pero en términos absolutos el número ha aumentado a 111 millones de personas, es decir, casi la cuarta parte de la población urbana de la región. En América Latina, el 20 % más pudiente de la población tiene un ingreso per cápita promedio de casi 20 veces el ingreso promedio del 20 % de ingresos más bajos; la diferencia de ingreso supera las 30 veces en aquellos países de la región con mayor desigualdad. Guatemala, Honduras, Colombia, Brasil, República Dominicana y el Estado Plurinacional de Bolivia tienen las distribuciones de ingreso más desiguales de la región, todos con coeficientes superiores a 0,56. Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay tienen una desigualdad menor, con coeficientes de Gini por debajo de 0,50. A pesar de estas diferencias, cuando uno mira las tasas de acceso a servicios de saneamiento, por ejemplo, o de transporte asequible y accesible, la región no recibe una buena calificación (CAF, 2015).

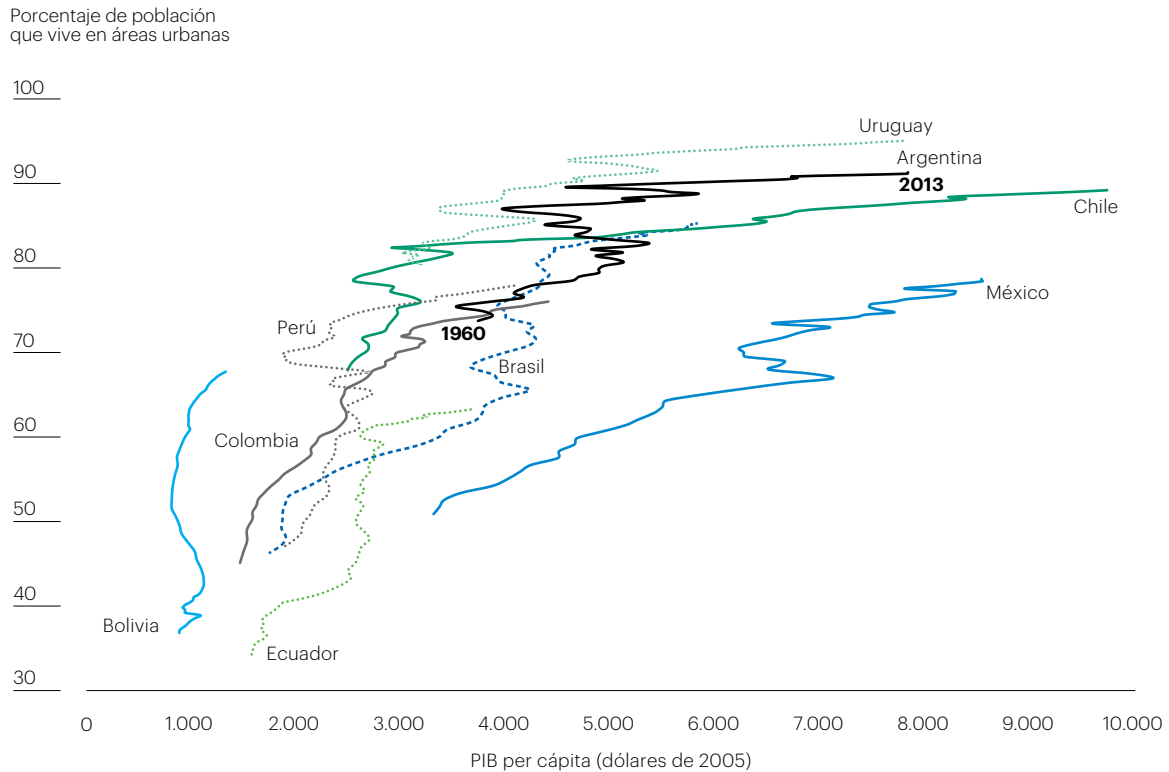
TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

La urbanización ha estado acompañada de crecimiento económico en la región. Sin embargo, un análisis comparativo entre los países latinoamericanos revela diferencias significativas en los patrones de urbanización y crecimiento económico, lo que sugiere que fuerzas específicas en cada país afectan la relación entre los dos patrones. Por ejemplo, Argentina ha seguido urbanizándose (aunque a un ritmo inferior al de otros países de la región), pero su economía ha crecido menos que otros países altamente urbanizados. El PIB per cápita argentino ha crecido un 1,6 % anual en el período de 1960 a 2012; en cambio, en Chile creció el 2,7 %, en México un 1,9 % y en Brasil un 2,4 %. El PIB per cápita de Colombia creció el 2,1 % durante el mismo período y el de Perú, 1,6 %. Países como Panamá y Costa Rica, con un nivel de urbanización significativamente más bajo, tienen niveles de progreso económico más altos o, al menos, comparables, mientras que la vecina Bolivia muestra un particular patrón de urbanización sin crecimiento económico. Entre 1960 y 2013, la correlación entre el porcentaje de población en áreas urbanas y el PIB per cápita fue de más de 0,95 % para Brasil, Colombia y México; 0,82 % para Chile, 0,56 % para Perú y 0,47 % para Argentina. Bolivia presenta un valor atípico, con una correlación de sólo 0,27 % (véase la figura 2.1).

Es importante señalar, sin embargo, que la urbanización, si se utilizan las definiciones oficiales de cada país, no es necesariamente comparable entre países. La clasificación de una zona como "urbana" es una decisión meramente administrativa y varía considerablemente de un país a otro; a menudo, los

FIGURA 2.1

Urbanización y desarrollo económico en países de América Latina, 1960-2013



Nota: PIB = producto interno bruto. El porcentaje de la población que vive en áreas urbanas está basado en las definiciones nacionales de urbanización.

Fuente: Muzzini, Eraso Puig, Anapolsky, Lonnberg y Mora (2016)

límites administrativos de una ciudad no definen con precisión su verdadera extensión. Para analizar las tendencias del proceso de urbanización de manera consistente, lo ideal sería utilizar criterios funcionales, no administrativos, para definir lo que es una ciudad. Además de las distintas definiciones para las aglomeraciones, que complican las comparaciones entre países, las definiciones oficiales tienden a aplicar criterios numéricos a partir del censo o criterios cualitativos que difieren de un país a otro. En América Latina, un criterio común, aunque parcial, considera que asentamientos de más de 2.000 o 2.500 habitantes corresponden a una zona urbana. Definir lo que es una zona urbana solamente basándose en la población tiene el

gran inconveniente de no tomar en cuenta explícitamente la densidad poblacional, que es un factor importante para delinear el nexo rural-urbano⁹.

9. Por ejemplo, un estudio reciente muestra que cuando se define área urbana utilizando criterios basados en la densidad, la población que vive en áreas urbanas en Argentina es inferior a las cifras oficiales. Este análisis reveló que para considerar al 91 % de la población de Argentina como población urbana (lo cual corresponde a su definición oficial de área urbana), todas las personas que viven en densidades tan bajas como 17 personas por kilómetro cuadrado (km²) tendrían que ser consideradas habitantes urbanos. En cambio, los países que utilizan la densidad de población para definir las zonas urbanas utilizan umbrales significativamente más altos que promedian alrededor de 730 personas por km² (Muzzini, Eraso Puig, Anapolsky, Lönberg y Mora, 2016).

Dado su peso en la economía regional, las ciudades son fundamentales para el crecimiento y la creación de empleo en América Latina. Las economías de aglomeración presentes en las megaciudades y las ciudades de gran tamaño, si se las fomenta de manera adecuada, tienen

un gran potencial para un mayor crecimiento e innovación dada su diversa dotación de actividades económicas, trabajadores educados y altamente calificados, e infraestructura física y de servicios. La literatura sobre el tema sugiere que las economías de aglomeración, utilizando

Recuadro 2.1—

Estimaciones de las economías de aglomeración: una revisión de la literatura al respecto

Se pueden encontrar, por lo general, ganancias de productividad asociadas a las economías de aglomeración en la literatura sobre esta cuestión. Existe, sin embargo, un alto grado de variabilidad en la magnitud de las estimaciones reportadas, lo que hace difícil comparar los resultados con un punto de referencia. Una revisión exhaustiva de la literatura empírica sobre las elasticidades respecto a la aglomeración realizada por Rosenthal y Strange (2004) sostiene que duplicar el tamaño urbano aumenta la productividad entre el 3 % y el 8 %. Sin embargo, no existe mucha evidencia acerca de los factores que explicarían tan amplia gama de estimaciones. Melo, Graham y Noland (2009) intentan comprender la gama de elasticidades que se pueden encontrar en la literatura sobre el tema identificando algunas de las características clave que afectan la magnitud de los resultados. Para ello, efectúan una revisión cuantitativa de la literatura empírica sobre la aglomeración mediante el análisis de 729 medidas de elasticidad tomadas de 34 estudios diferentes. Estos estudios difieren en el método que utilizan para la estimación, el período de tiempo del estudio, el país analizado, el nivel de agregación espacial, el sector económico y la definición de economías de aglomeración. Los autores utilizan análisis de regresión para diferenciar la contribución de las diferentes características de los estudios a la variación de los resultados.

Entre los resultados que reporta la literatura al respecto, factores como los efectos económicos particulares de cada país, la cobertura industrial y la definición de economías de aglomeración utilizada en el estudio pueden dar lugar a grandes diferencias. Por ejemplo, los coeficientes de las variables ficticias (binarias) de cada país y continente revelan que la heterogeneidad de los sistemas urbanos entre continentes y países explica en parte las diferencias en la magnitud de los retornos de productividad de la aglomeración. Los resultados sugieren que China, Japón y Suecia tienden a exhibir estimaciones de elasticidades respecto a la aglomeración más pequeñas que los EE.UU., mientras que los países de América del Sur presentan efectos más grandes y América del Norte efectos más pequeños. Los resultados también muestran que las industrias de servicios tienden a obtener beneficios considerablemente mayores de las aglomeraciones. El tamaño de la elasticidad de las industrias de servicios es más o menos 8 puntos porcentuales mayor que el tamaño de la elasticidad de las estimaciones para la economía en su conjunto. Este resultado es consistente con la hipótesis de que las industrias de servicios tienden a ser más dependientes de la proximidad a las grandes áreas urbanas debido a las economías de urbanización. Estos resultados ponen de relieve la necesidad de considerar los resultados de las estimaciones de aglomeración dentro de sus respectivos contextos y que no hay razón alguna para anticipar estimaciones similares de magnitud comparable entre sectores, entre áreas urbanas o entre países.

el tamaño de la población y la densidad de las ciudades en la región como variables representativas, están vinculadas con ganancias de productividad. Por ejemplo, un estudio reciente sobre Argentina concluye que duplicar el tamaño de la población de las aglomeraciones está asociado con un aumento de la productividad laboral del 2,2 % después de considerar otras características específicas de las ciudades y las empresas (Muzzini, Eraso Puig, Anapolsky, Lonnerberg y Mora, 2016)¹⁰. En México, un estudio con una metodología comparable revela que duplicar el tamaño de las aglomeraciones está asociado con un aumento de la productividad laboral del 4,2 %, utilizando datos entre 2000 y 2010 (Ahrend, Farchy, Kaplanis y Lembcke, 2014). Sin embargo, la magnitud de estas estimaciones contiene un alto grado de variabilidad, lo que hace difícil comparar los resultados con un punto de referencia (véase el recuadro 2.1). El siguiente apartado analiza la evolución y las trayectorias de crecimiento de distintos segmentos del sistema urbano en América Latina e identifica los obstáculos que podrían estar impidiendo que las ciudades aprovechen plenamente las economías de aglomeración.

10. El análisis de regresión utiliza los salarios como variable dependiente para capturar la productividad del trabajo en 29 de las mayores aglomeraciones en Argentina. El tamaño de la población es utilizado como variable representativa de las economías de aglomeración. El efecto del tamaño de las aglomeraciones sobre la productividad laboral promedio es positivo y estadísticamente significativo cuando se controlan variables como las características de las empresas y las características específicas de la ciudad, por ejemplo, el tipo de negocio, la educación, la experiencia u otros controles demográficos. La elasticidad estimada implica que duplicar el tamaño de la población de las aglomeraciones está asociado con un aumento de la productividad laboral de 2,2 %. Estos resultados son consistentes con la evidencia que asocia a las economías de aglomeración con una mayor productividad laboral, e indican que las grandes ciudades ejercen un efecto de atracción.

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANO EN AMÉRICA LATINA

La evidencia disponible apunta a un posible reajuste de la jerarquía de las ciudades en la región: el crecimiento de la población de las 10 principales ciudades de América Latina está disminuyendo en relación con el crecimiento de las ciudades secundarias. Parte de su desaceleración es atribuible al hecho de que las ciudades más grandes son áreas geográficas más establecidas, mientras que parte del crecimiento mayor de las ciudades intermedias se explica por los aumentos en el número de estas ciudades, a medida que las ciudades pequeñas crecieron y pasaron a la categoría de ciudades intermedias. Las tasas de crecimiento de la población de las 10 ciudades más grandes de la región también varían significativamente. Buenos Aires sigue manteniendo su primacía demográfica (sobre todo debido a sus áreas periurbanas), creciendo en promedio 1,3 % al año, una tasa más alta que la de Santiago (1 %), o la de Ciudad de México y Río de Janeiro (que han tenido un crecimiento promedio anual de 0,9 % entre 2000 y 2010) y ligeramente por debajo de São Paulo (1,4 %); en cambio, Bogotá tuvo una tasa de crecimiento anual significativamente más alta (3,1 %) durante el período 2001-2010.

En el plano económico, la evidencia preliminar indica que el peso relativo de las 10 ciudades principales en la economía también está disminuyendo. A pesar de que las ciudades más grandes siguen contribuyendo al PIB nacional de manera desproporcionada, su crecimiento económico ya no es superior al del resto de la economía de la región. Desde 1970, las tasas de crecimiento de São Paulo y Río de Janeiro han pasado de estar por encima de la media nacional a estar por debajo. Recientemente, otras ciudades principales de la región también han crecido más lentamente que sus economías nacionales o que

las otras ciudades de tamaño mediano en su país. Por ejemplo, la región metropolitana de la Ciudad de México ha registrado un ritmo de crecimiento más lento que el promedio de las 45 ciudades secundarias de la nación, definidas como aquellas con poblaciones de 200.000 a 10 millones de habitantes (McKinsey Global Institute, 2011).

Mientras que la tasa de crecimiento de las 10 ciudades más grandes de la región ha empezado a desacelerar con el tiempo, algunas de las ciudades secundarias han experimentado un crecimiento más rápido. En las últimas décadas, las ciudades intermedias, donde vive la mayoría de las poblaciones urbanas en expansión, han crecido a un ritmo ligeramente superior al de estas 10 ciudades. Hoy en día, 188 ciudades secundarias de alto crecimiento representan casi un tercio del PIB de la región y podrían generar casi el 40 % del crecimiento del PIB entre hoy y el año 2025 (McKinsey Global Institute, 2011). Las ciudades fronterizas que se benefician de inversiones en industrias y las ciudades que forman parte de corredores económicos son especialmente dinámicas. Entre las ciudades medianas que están creciendo más rápido que su economía nacional están también aquellas situadas en las afueras de las aglomeraciones más grandes. Puebla, Cuernavaca, Pachuca y Toluca, cerca de Ciudad de México, están entre las ciudades secundarias más dinámicas; también se encuentran Campinas y Santos, situadas a menos de 100 kilómetros de São Paulo, las tres ciudades en la frontera de México con los Estados Unidos —Ciudad Juárez, Tijuana y Nuevo Laredo— y Cancún, un destino turístico. Otros ejemplos prometedores de ciudades secundarias que muestran más dinamismo que las aglomeraciones más grandes son Belo Horizonte, Florianópolis y Curitiba (Brasil), Medellín (Colombia), Mérida (México) y Viña del Mar (Chile). Un estudio reciente descubrió que las ciudades secundarias de la Patagonia están creciendo más rápido que el promedio nacional como resultado del crecimiento de sus economías, las cuales se basan en la explotación de recursos naturales (Muzzini, Eraso Puig, Anapolsky, Lönnberg y Mora, 2016). Sin embargo, en otros países, el papel de las ciudades intermedias es todavía marginal, como podemos observar en el número limitado de ciudades de tamaño intermedio en Perú y la continua primacía de Buenos Aires.

Esta tendencia reciente refleja la madurez del desarrollo en las aglomeraciones más grandes —lo que lleva a la desindustrialización de las megaciudades para promover el crecimiento del sector de servicios—, así como la aparición de limitaciones al desarrollo vinculadas con el exceso de concentración, como la congestión, la contaminación, el aumento de los precios del suelo, las preocupaciones sobre el mantenimiento del orden, los impuestos y las regulaciones onerosas, el acceso limitado al crédito y un bajo nivel de innovación (McKinsey Global Institute, 2011). Se ha asociado el crecimiento económico de las ciudades secundarias con el mayor grado de especialización y dispersión que acompaña a la nueva fase de industrialización. La acentuación de la complejidad de la estructura industrial tiene como resultado que las nuevas fábricas se ubican fuera de las ciudades más grandes, mientras que el énfasis en la producción para la exportación contribuye a la dispersión ya que las fábricas que producen para la exportación no necesitan estar situadas cerca de los mercados internos. No obstante, la evidencia inicial sugiere que muchas de las 10 ciudades más grandes de la región han comenzado a toparse con los límites de las economías de aglomeración en cuanto tienen dificultades para hacer frente a la demanda de expansión urbana en términos de suministro de infraestructura y servicios básicos y conectividad entre el centro y la periferia. En las ciudades secundarias, estas desventajas de escala aún no han comenzado a pesar más que los beneficios de las economías de escala y las economías de localización (Bethell, 1998).

A pesar de la desaceleración en el crecimiento de la población, el espacio urbano de las grandes aglomeraciones continúa expandiéndose. Con el tiempo, la densidad urbana promedio de la mayoría de las ciudades “globales” y ciudades secundarias ha disminuido a medida que el área urbana ha superado el crecimiento de la población (Shlomo, 2012). Podemos observar una tendencia similar en las ciudades de América Latina y en las megaciudades en particular. En América Latina, la cobertura geográfica total de las megaciudades de la región y sus centros urbanos satélite continúa dispersándose. Las grandes ciudades están absorbiendo pueblos pequeños y suelo rural en su periferia. Un estudio

de 25 ciudades latinoamericanas seleccionadas al azar (ONU-Hábitat, 2012) muestra que, en el año 2000, su densidad de población promedio era de 70 personas por hectárea, frente a 200-400 personas por hectárea de las grandes ciudades de Asia. Entre 2001 y 2010, la superficie de Río de Janeiro se amplió a un ritmo cinco veces mayor que la tasa de crecimiento de su población, provocando una caída de un tercio en la densidad de la ciudad. Igualmente, Ciudad de México experimentó una desdensificación del 60 % en un lapso de tres décadas. Por lo tanto, la desdensificación o dispersión urbana continúa siendo el patrón general de la expansión de las ciudades en la región.

Este proceso de expansión transforma la geografía de las ciudades y toma diferentes formas: ciudades agrupadas, áreas metropolitanas policéntricas o simplemente una gran masa de núcleos urbanos contiguos. La forma y configuración de estas ciudades están condicionadas por la topografía local (por ejemplo, los valles y el océano) y las políticas y regulaciones adoptadas con respecto a la oferta de transporte, el uso y desarrollo del suelo y la descentralización de los puestos de trabajo. En general, las ciudades latinoamericanas son predominantemente monocéntricas en comparación con las ciudades de la Unión Europea, los Estados Unidos y Asia, donde las ciudades tienden a desarrollar múltiples polos donde se concentra el empleo a medida que se expanden. La imagen de la iluminación nocturna de América del Sur en la figura 2.2 muestra las distintas configuraciones físicas que ha tomado el área de cada megaciudad (por ejemplo, São Paulo, Río de Janeiro, Santiago, Caracas, Bogotá y Buenos Aires).

Como resultado de la dispersión urbana, la prestación de servicios básicos no ha avanzado al mismo ritmo que las necesidades de las zonas periféricas. Además de consumir una cantidad excesiva de suelo, en las ciudades latinoamericanas, la expansión urbana de baja densidad, mal atendida y mal gestionada ha tenido consecuencias perjudiciales para el medio ambiente, la calidad de vida en los asentamientos informales y la movilidad de las comunidades de la periferia, donde viven muchas de las poblaciones vulnerables. Esta tendencia refleja una insuficiente planificación del uso del suelo; mala

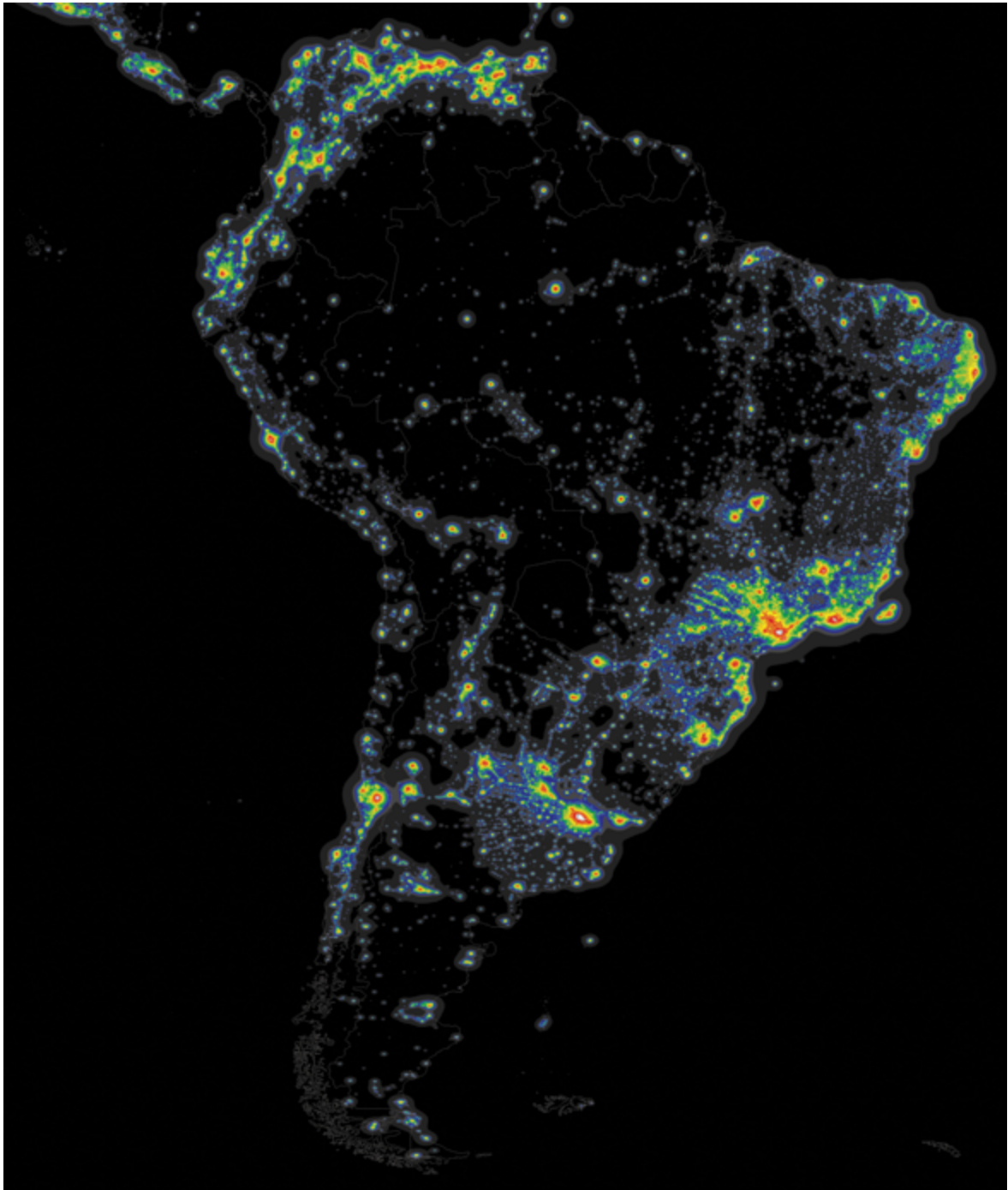
regulación y control; y falta de integración entre el transporte, el desarrollo del suelo y la provisión de vivienda asequible. Este patrón de expansión urbana de baja densidad no planificada obstaculiza la formación de economías de aglomeración en ciudades de todos los tamaños. También genera problemas de gobernanza y no aborda la persistencia de desigualdades sociales y espaciales.

A medida que las ciudades se expanden más allá de sus límites administrativos, el problema de la coordinación metropolitana entre los gobiernos locales y las agencias nacionales dificulta la planificación, el financiamiento, la entrega y la gestión de servicios básicos en las zonas recientemente urbanizadas. Los límites administrativos de las ciudades latinoamericanas de crecimiento acelerado rara vez corresponden a las relaciones funcionales que éstas desarrollan con los asentamientos, ciudades e incluso estados a su alrededor. Esta falta de correspondencia entre las fronteras políticas y funcionales ha hecho difícil la gestión de las aglomeraciones urbanas, la cual enfrenta graves problemas de coordinación entre entidades locales para promover un crecimiento sano de la economía de aglomeración y la infraestructura y servicios básicos que la sustentan. A menudo, la fragmentación de la administración hace que la provisión de infraestructura y servicios de transporte en la periferia de la ciudad y en las ciudades adyacentes sea insuficiente. La división territorial en municipios separados sigue obstruyendo la planificación y gestión territorial, del uso del suelo y del transporte. Por otra parte, desde mediados de los años ochenta, los países han promovido la descentralización del poder político a niveles subnacionales, pero aún no han desarrollado un marco eficiente y eficaz para las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En muchos casos, la descentralización de las responsabilidades entre los niveles de gobierno no ha estado acompañada de una correspondiente reasignación de recursos o del necesario fortalecimiento de la capacidad institucional.

Aunque las megaciudades son el motor económico de sus respectivos países, también enfrentan desafíos más significativos en cuanto a coordinación debido al número de municipios involucrados. Por ejemplo, las regiones metropolitanas de la Ciudad

FIGURA 2.2

Imagen de la contaminación lumínica nocturna de América del Sur, 2006



Fuente: Light Pollution Atlas (2006)

de México, Buenos Aires, Santiago y São Paulo están constituidas por 41, 32, 52 y 39 municipios, respectivamente. Un estudio reciente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) concluye que, cada vez que se duplica el número de municipios por cada 100.000 habitantes dentro de un área metropolitana, la productividad del trabajo en el área metropolitana disminuye el 5-6 % (OCDE, 2015). Aunque este hallazgo refleja las condiciones de gobierno metropolitano de las ciudades de la OCDE, pone de relieve el potencial que existe en las megaciudades de América Latina para obtener ganancias de productividad mediante la construcción de modelos de gobierno eficaces para la coordinación entre entidades locales. Ciudades de todo el mundo han adoptado, de una manera u otra, estructuras de gobierno metropolitano que van desde mecanismos informales de coordinación entre los gobiernos locales hasta la creación de una autoridad a nivel metropolitano para planificar y gestionar algunas de las funciones que atañen a todas las entidades locales. Por lo general, estas entidades se encargan de la planificación y coordinación de grandes inversiones interjurisdiccionales en infraestructura y servicios básicos (por ejemplo, transporte y residuos sólidos), la estrategia de desarrollo territorial y la protección de los servicios ambientales (por ejemplo, la gestión de cuencas hidrográficas, los espacios abiertos y la contaminación del aire) dentro de su territorio.

Las grandes ciudades de Asia Oriental, con la excepción de ciudades Estado, como Singapur y Hong Kong, enfrentan problemas de coordinación a nivel metropolitano similares. En la República de Corea, a raíz de la descentralización del poder hacia los gobiernos locales a mediados de 1990, las grandes ciudades tuvieron problemas con la fragmentación de la administración de los asuntos regionales y, posteriormente, empezaron a crear agencias metropolitanas. Se estableció el Gobierno Municipal de Seúl, que abarca 25 distritos, con una asamblea elegida democráticamente y encabezada por el alcalde. En 2005, se creó una Autoridad del Transporte Metropolitano para hacer frente a los problemas de movilidad urbana en el área metropolitana de Seúl. Y en 2012, se establecieron organismos similares en las áreas metropolitanas de Pusan y Ulsan. Algunas

ciudades grandes, como Yakarta, Manila, Bangkok y Kuala Lumpur todavía no han podido crear un modelo eficiente y eficaz para integrar la planificación del desarrollo urbano con la del transporte y las medidas de regulación con las de inversión entre entidades locales.

En América Latina, Lima ha logrado avances en la gestión metropolitana con la creación de la Municipalidad Metropolitana, compuesta por un consejo provincial y 42 municipios (Klink, 2008). El Gobierno de Brasil ha desarrollado una ley sobre la creación de consorcios intermunicipales para fortalecer la capacidad institucional y organizativa de los entes locales a fin de implementar de manera efectiva funciones del gobierno municipal, regional y metropolitano. Sin embargo, se ha avanzado poco. Unos cuantos municipios de Bolivia y estados del sur de Brasil y Ecuador han empezado a cooperar a nivel intermunicipal para lograr economías de escala en la prestación de servicios básicos, mediante la puesta en común de sus recursos, principalmente para el mantenimiento de carreteras, la promoción del turismo y la protección del medio ambiente. La comisión regional que coordina el transporte en Bogotá se ha focalizado en la integración del transporte urbano, el uso del suelo y la estrategia de calidad del aire para la ciudad-región.

En general, las ciudades de América Latina están perdiendo competitividad frente a otras regiones. De acuerdo con una evaluación reciente de la competitividad de 120 ciudades globales (EIU, 2012), la puntuación total de competitividad de trece grandes ciudades latinoamericanas osciló entre un mínimo de 39 (Guadalajara) y un máximo de 49 (Buenos Aires), siendo 100 la máxima puntuación. En cambio, Asia Oriental, una región de alto crecimiento, tenía 12 de sus 25 grandes ciudades con puntuaciones por encima de 50. La evaluación se basó en una encuesta mundial para medir la competitividad de cada ciudad utilizando 31 indicadores en ocho categorías temáticas: fortaleza económica, capacidad humana, eficacia institucional, atractivo global, madurez financiera, capital físico, medio ambiente y amenazas naturales, y características sociales y culturales. La clasificación de las ciudades latinoamericanas estudiadas en las diferentes categorías temáticas

(cuadro 2.1) ilustran las fortalezas y debilidades de cada ciudad y su clasificación en cada categoría entre las 60 ciudades mejor puntuadas. En general, las ciudades no obtuvieron buenos resultados, en particular en las áreas de infraestructura física y eficacia institucional. Hay, además, espacio para mejorar en la mayoría de las áreas, especialmente en cuanto a productos y servicios comercializables internacionalmente.

Niveles altos de desigualdad y segregación afectan significativamente la capacidad de las ciudades de generar prosperidad, así como su habitabilidad. Políticas territoriales inadecuadas han contribuido a crear esta geografía irregular de oportunidades dentro de las ciudades descrita anteriormente. Las poblaciones urbanas, especialmente en las 10 ciudades más grandes, están divididas espacialmente y separadas por ingresos con un acceso desigual a las oportunidades

económicas, el transporte público, los servicios básicos, una educación decente y espacios verdes. Como las políticas de vivienda no han podido responder a las necesidades de las poblaciones con menos recursos, muchas zonas periurbanas se están convirtiendo en trampas de pobreza; al mismo tiempo, la tendencia a crear urbanizaciones cerradas contribuye a mantener o reforzar la segregación espacial y las desigualdades.

Paradójicamente, aunque la urbanización se ha estabilizado en la región y la mayoría de los países han completado en gran medida la transición urbana, los desafíos urbanos son cada vez más complejos. América Latina necesita una segunda transición urbana, que lleve hacia una urbanización más productiva, equitativa y sostenible. Para avanzar hacia este nuevo paradigma urbano, la región necesita repotenciar sus ciudades más

CUADRO 2.1

Clasificación de la competitividad de ciudades latinoamericanas frente a las 60 ciudades mejor puntuadas del mundo

Ciudades	General	Fortaleza económica	Capital físico	Madurez financiera	Eficacia institucional	Características socio-culturales	Capacidad humana	Medio ambiente y amenazas naturales	Atractivo global
Buenos Aires	60					59	43		27
São Paulo				39		47			38
Santiago							32		50
C. de México				52			43		41
Río de Janeiro				41		48			49
Panamá		55			53				
Lima							43		55
Bogotá		55						11	57
Monterrey		49							
Medellín									
Belo Horizonte								26	
Porto Alegre								47	
Guadalajara								24	

Fuente: EIU (2012)

grandes, mientras que ayuda a las ciudades secundarias a crecer y a hacerlo de una manera más inteligente. A menos que las ciudades más grandes mejoren significativamente su productividad, aborden sus problemas de segregación social y desigualdad, y mejoren la eficiencia de su forma urbana, se prevé que sus tasas de crecimiento se mantengan por debajo de la media de las ciudades secundarias de la región —y potencialmente podrían constituir un lastre para la tasa de crecimiento de América Latina en su conjunto. Dicho de otro modo, América Latina necesita políticas territoriales que permitan a las ciudades más grandes aprovechar al máximo los beneficios de las economías de aglomeración, mientras controlan costos, igualan las oportunidades y mejoran la calidad de vida. Al mismo tiempo, las políticas públicas deben centrarse en promover el crecimiento sostenible de las ciudades secundarias más dinámicas en función de sus ventajas comparativas y en la construcción de igualdad de condiciones en todo el país a través de la provisión de servicios básicos e infraestructura de transporte. El siguiente capítulo describe cómo las intervenciones espaciales en la infraestructura de transporte —si están coordinadas de manera adecuada a nivel nacional, regional y de ciudad— pueden tener un efecto catalizador para apoyar el crecimiento de un sistema urbano integrado y promover el desarrollo espacial en función del potencial económico de ciudades de todos los tamaños.

3 —

**NEXOS ENTRE
URBANIZACIÓN,
COMERCIO
Y CRECIMIENTO
EN AMÉRICA LATINA:
EL ROL DE LA
INFRAESTRUCTURA
EN TRANSPORTE**

Como la urbanización está fundamentalmente entrelazada con el comercio global, este capítulo analiza el nexo entre la urbanización, el comercio y el crecimiento económico en el contexto de América Latina y destaca el efecto catalizador que puede tener la inversión en infraestructura de transporte para apoyar el cambio hacia un desarrollo espacial más productivo y sostenible en la región.

Con la disminución de las barreras arancelarias y comerciales, los países latinoamericanos hoy están mucho más integrados en la economía mundial que en la década de 1980. La región casi ha duplicado la participación de las exportaciones en su PIB. La proporción de productos industriales en las exportaciones de la región ha aumentado de manera continua hasta alcanzar el 50 %, aunque varía de un país a otro y se mantiene muy por debajo del 80 % de Asia Oriental (De la Torre, Didier, Ize, Lederman y Schmukler). La urbanización y el desempeño exportador de un país están estrechamente vinculados. Por un lado, una mayor orientación a la exportación está influyendo en la dinámica de urbanización de los países de América Latina. Las grandes ciudades, predominantemente ubicadas en la costa, sirven como puerta de entrada para el comercio internacional. Por otro lado, el desarrollo urbano se ha visto afectado por la reciente desaceleración del comercio internacional en la región. Esta desaceleración ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades de la estructura de comercio que predomina en la región, la cual se caracteriza por una limitada diversificación en su composición y una alta concentración en unos cuantos mercados de destino. Ha revelado, en particular, la vulnerabilidad económica de las ciudades secundarias más especializadas a los cambios en los precios y la demanda de productos primarios globales. El asunto es cómo puede la región hacer frente a las vulnerabilidades actuales en su régimen comercial; uno de los enfoques es un aumento del comercio intrarregional, como se ha visto en Asia, de manera que fortalezcan el potencial económico y la resiliencia, tanto de las ciudades grandes como de las ciudades secundarias.

Existen muchos factores que afectan la productividad y, en última instancia, el desempeño comercial; sin embargo, para la mayoría de los países, las

deficiencias de la infraestructura de transporte son vistas como una de las principales limitaciones para la expansión del comercio interno y externo. La evidencia muestra que la proximidad a los mercados importa para la productividad de las empresas. Datos de Brasil y Estados Unidos indican que duplicar la distancia a los centros metropolitanos densos reduce la productividad en un 15 % y las ganancias en un 6 % (Henderson, 1994; Sveikauskas, Townroe y Hansen, 1985). Por lo tanto, las ciudades secundarias cerca de una ciudad primaria tienen una ventaja definitiva. Costos de transporte más bajos conducirán a ganancias en productividad y crearán economías de escala que, a su vez, mejorarán el potencial de exportación de los productos y servicios más allá de las fronteras de la ciudad.

La conectividad es un obstáculo no sólo para las economías urbanas, sino también para las economías nacionales. Según el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial (LPI, por sus siglas en inglés) —una medición compuesta que incorpora la calidad de los servicios logísticos, la confiabilidad de las cadenas de suministro utilizadas por los productores y exportadores, y el grado de apoyo nacional a la infraestructura y a la prestación de servicios básicos—, el rendimiento de América Latina (a excepción de Chile y Panamá) se situó entre la posición 50 (México) y 121 (Bolivia) de los 160 países estudiados (Banco Mundial, 2014). Los países con el peor desempeño se vieron gravemente afectados por el bajo rendimiento en el sector del transporte, quizás debido a la falta de inversión en las últimas décadas (Guerrero, Lucenti y Galarza, 2009; Calderón y Servén, 2010). En 2010, los países de América Latina gastaron, en promedio, 3 % del PIB en infraestructura, mientras que las economías de Asia Oriental invirtieron en el sector más del 7 % de su PIB. En la clasificación del LPI, ocho de las once economías de Asia Oriental se encontraban entre los primeros 50 países. En estos países que obtienen el mejor desempeño, los servicios de transporte y logística han sido la columna vertebral de sus economías, que han estado orientadas a la exportación, y de sus procesos de urbanización. El PIB de los países de Asia Oriental se duplicó entre 1970 y la actualidad, y hoy representa el 40 % del PIB mundial y más de la mitad de los flujos comerciales y de capital globales (De

la Torre, Didier, Ize, Lederman y Schmukler). Como señaló el Banco Mundial en su Informe sobre el renacimiento de Asia Oriental (Gill y Kharas, 2007), el éxito de esta región se basa en la alta productividad y el rendimiento de sus ciudades.

El resto de este capítulo analiza el papel crucial que tiene y puede llegar a tener la conectividad en América Latina a nivel regional, nacional y local. Sostenemos que la promoción de la productividad de las ciudades, la competitividad comercial y el crecimiento económico sostenible están relacionados con el desarrollo espacial y el rendimiento de un sistema competitivo de ciudades interconectadas.

CONECTANDO MÁS ALLÁ Y AL INTERIOR DE LAS FRONTERAS

La competitividad de las ciudades en el entorno global se basa en su capacidad para desarrollar y mantener una ventaja comparativa en productos y servicios comercializables a nivel internacional; por lo tanto, la trayectoria de crecimiento de las economías de América Latina dependerá en gran medida de la competitividad de las exportaciones de sus ciudades. Las ciudades más competitivas del mundo mantienen vínculos con las fronteras tecnológicas y las nuevas ideas, y atraen IED en actividades que proporcionan transferencia de conocimientos. Sin embargo, las ciudades con una conectividad limitada y, por lo tanto, una proporción alta de costos de transporte y logística, no serán ni competitivas ni atractivas para los inversionistas extranjeros. Es importante

destacar que, en comparación con Asia Oriental, las exportaciones de América Latina utilizan el transporte de manera mucho más intensiva, con una alta relación peso-valor, debido, en parte, a la dependencia de la exportación de productos primarios. El comercio terrestre entre países vecinos es limitado, puesto que no supera el rango de 10 a 20 % en la mayoría de los países, excluyendo el comercio fronterizo entre México y los Estados Unidos. En consecuencia, el comercio transfronterizo depende en gran medida del transporte marítimo. El transporte aéreo se utiliza principalmente para productos de alto valor sensibles al tiempo, pero la porción del transporte aéreo mundial utilizado por la región es sólo 3 % frente al 20 % en Asia Oriental y el 50 % en las economías avanzadas (De la Torre, Didier, Ize, Lederman y Schmukler, 2015). Por lo tanto, la calidad de los servicios portuarios, el despacho de mercancías y los servicios de aduana, el acceso de los puertos a las carreteras o al transporte ferroviario, los intercambiadores, las instalaciones de almacenamiento y la calidad de los servicios de flete marítimo se convierten en factores determinantes de la competitividad comercial.

En promedio, por ejemplo, el 40 % de las diferencias en los precios del transporte marítimo en América Latina y el Caribe y los mercados de los Estados Unidos y la UE resulta de las ineficiencias de puertos y aeropuertos (Guerrero, Lucenti y Galarza, 2009). La mayoría de los países son atendidos por rutas secundarias de las compañías de transporte que las conectan con los dos centros de actividad regionales —Panamá y Jamaica. Sólo estos centros están directamente atendidos por las compañías de transporte marítimo mundial. Por lo tanto, la baja eficiencia de los puertos, la falta de acceso marítimo directo a los mercados principales y la limitada competencia en el sector de transporte aumentan los costos totales del transporte marítimo en América Latina. Por otra parte, si bien los países de la región están más cerca de los Estados Unidos, un mercado económico grande, la tarifa de flete marítimo promedio para exportar a ese país es casi 70 % más alta que la pagada por los exportadores de los Países Bajos (Guerrero, Lucenti y

Galarza, 2009) y más cara que el transporte de contenedores desde Shanghái.

Además, el sistema de producción global está cambiando rápidamente con la disminución constante de los costos de transporte, el uso acelerado de las tecnologías de la comunicación, las cadenas logísticas multimodales y nuevas prácticas de contratación externa, gestión de inventario y embalaje. El ciclo de producción se ha vuelto más fragmentado geográficamente y los bienes intermedios vienen de los lugares que se especializan y ofrecen ventajas únicas en cuanto al costo, lo que ha creado una red de productores intermedios en diferentes países. Esta tendencia ha dado lugar a la aparición de China como un centro mundial de fabricación y ensamble de productos, junto con muchos otros centros regionales de producción, como Bangkok, Kuala Lumpur, Manila, Singapur, Yakarta y Hanói.

A diferencia de Asia Oriental, la mayoría de los países de América Latina no están bien conectados entre sí. Los países son grandes (por ejemplo, Brasil y Argentina), lo cual presenta desafíos para la conectividad interna; limitaciones topográficas y ambientales (por ejemplo, los Andes y los bosques de la Amazonía) separan en gran medida a los países y crean barreras en el interior de estos; y una gran parte de la población y de los asentamientos urbanos están cerca de la costa, lejos de las fronteras con los países vecinos. En Colombia, por ejemplo, la geografía plantea serios desafíos para el transporte interregional. Un número relativamente grande de ciudades está disperso en terreno montañoso y lejos de los puertos costeros. Bogotá, el principal centro de producción del país, está a más de un día de viaje de las costas del Atlántico y del Pacífico, donde se concentran los productos agrícolas para la exportación, los combustibles fósiles y las materias primas (Samad, Lozano Gracia y Panman, 2012).

Por consiguiente, para la mayoría de los países de América Latina, el costo de desarrollar y operar conexiones terrestres, carreteras y ferrocarriles entre los centros de producción de diferentes

países sigue siendo extremadamente alto. Esto limita el potencial para la creación de enlaces transfronterizos inter o intraindustriales. Sin embargo, la historia de las tres ciudades de México (Ciudad Juárez, Tijuana y Nuevo Laredo) en la frontera con los Estados Unidos es un buen ejemplo de cómo los países vecinos pueden cultivar redes de producción transfronterizas para los sectores automotriz, electrónico y de electrodomésticos —cuando los costos de transporte no representan barreras casi insuperables. Del mismo modo, en 1980, Singapur formó un triángulo de crecimiento con Johor Bahru en Malasia y la isla de Riau en Indonesia. Singapur proporcionaba capital, tecnología y emprendimiento, mientras que los otros dos centros suministraban costos laborales y de la tierra relativamente bajos. Y la República Popular China estableció en el sur de país un grupo de industrias en las ciudades de Guangzhou y Shenzhen con capital procedente de Hong Kong.

La distancia a los mercados es un desafío que necesita atención urgente en la mayoría de países de América Latina, ya que impide que las ciudades alcancen su pleno potencial económico y aprovechen al máximo los beneficios de las economías de aglomeración. La fracción del PIB que ocupan los costos de logística en las economías más grandes, como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, es dos o tres veces el 9 % observado en los países de la UE (De la Torre, Didier, Ize, Lederman y Schmukler, 2015). Los países sin salida al mar, como Bolivia y Paraguay, necesitan acceso a los puertos de los países vecinos (Uruguay y Chile) mediante carretera o ferrocarril para superar esta barrera a sus exportaciones. En otras palabras, hay mucho por mejorar. Además, la mejora de la logística interna puede facilitar el transporte de productos básicos entre regiones con excedentes y regiones deficitarias y ayuda a reducir las diferencias de precios entre regiones. Con tiempos de entrega confiables, los fabricantes pueden reducir los niveles de inventario y adoptar técnicas de producción más oportunas (*just-in-time*) y eficientes. Una logística bien desarrollada aumenta las opciones de consumo y las fuentes de abastecimiento de los

productores y hace que más mercados estén al alcance de esos productores. El proceso introduce la diversificación de los productos y las ventajas de escala al compartir el uso de los centros de transporte, los almacenes y los servicios de logística con otros productores. Según Evenett y Venables (2002), 40 % del crecimiento del comercio en Asia Oriental surgió a partir de la oferta de nuevas líneas de productos y de la ampliación a nuevos socios comerciales de las exportaciones de las líneas de productos existentes. Hay un círculo virtuoso de beneficios que comienza con una mejor conectividad del transporte y termina con un mejor desempeño económico.

Para concluir, la futura prosperidad de América Latina en la diversificación de las exportaciones estará estrechamente ligada a la expansión de la infraestructura física y de servicios en materia de conectividad para superar las restricciones impuestas por la geografía física y aliviar los cuellos de botella internos y transfronterizos. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos necesitan nutrir activamente el comercio y la cooperación intrarregional para construir una red de producción competitiva entre las ciudades de la región. Los países grandes con una base industrial orientada a la exportación y con capacidad humana, como Brasil, México y Argentina, necesitan adoptar medidas para fortalecer la competitividad de sus ciudades metropolitanas y su conectividad con los mercados globales, regionales e internos, incluyendo sus ciudades de orden inferior y sus regiones menos desarrolladas. Por ejemplo, estos países pueden encontrar intereses comunes en el desarrollo de las zonas económicas especiales (ZEE), parques industriales y, en algunos casos, empresas de tecnología de la información en lugares estratégicos, como ciudades pequeñas cercanas a un gran mercado urbano, las fronteras y las puertas de enlace para la distribución interna o de exportación (puertos, aeropuertos, centros ferroviarios, servicios de logística, etc.).

CONECTANDO A LAS CIUDADES Y CONSTRUYENDO PUENTES SOBRE LAS DISPARIDADES ESPACIALES

Conectar las ciudades aumenta la eficiencia económica de todo el sistema urbano. En todos los países, la jerarquía de los asentamientos urbanos incluye: a) ciudades de mercado que pueden realizar economías en la comercialización y distribución de productos agrícolas; b) ciudades secundarias que proporcionan ventajas de localización para el desarrollo de distintas industrias; y c) grandes ciudades densas, como lugares de diversidad y de intercambios frecuentes y eficaces entre las empresas, las industrias y los trabajadores del conocimiento. Los servicios de transporte y logística facilitan el movimiento de personas y mercancías entre la jerarquía de aglomeraciones y en el interior de cada una. Pero el nivel de interacciones entre dos zonas urbanas cualesquiera depende de su volumen económico y los gastos de transporte (incluido el tiempo) requeridos para superar la distancia entre ellas. Debido a este fenómeno, las ciudades y pueblos pequeños, que se desarrollan en la periferia de las grandes ciudades o junto a megaciudades, por lo general, a un tiempo de desplazamiento de una hora o menos, son los que tienen las mayores ventajas, mientras que ciudades y pueblos más distantes están en desventaja (Bertaud, 2016). Por ejemplo, la agrupación de ciudades satélites alrededor de São Paulo, Río de Janeiro, México, Santiago y Buenos Aires da fe de este fenómeno. Pero eso no impide la aparición de pueblos y ciudades distantes que sean centros especializados (por ejemplo, Monterrey en México), destinos turísticos, centros administrativos establecidos deliberadamente o centros agrícolas, como Brasilia y Manaos, en Brasil. Hay menos ejemplos

exitosos en los países más pequeños de América Latina. En todos los casos, el crecimiento de la ciudad está impulsado por el aumento de la densidad económica, es decir, la concentración de empresas e industrias que van a la ciudad para internalizar las ganancias de productividad específicas de la localidad en cuanto a producción, operaciones y comercialización. Estas ciudades en crecimiento mejoran su utilidad proporcionando acceso a transporte de calidad a los consumidores, comodidades y servicios, suelo y productos elaborados.

La conectividad del transporte es esencial para aumentar la densidad económica y puede desempeñar un papel importante en mejorar la productividad correspondiente a la ubicación de las empresas e industrias en las megarregiones. El proceso de aumento de la densidad fortalece las economías de aglomeración y genera beneficios adicionales para las empresas e industrias, aumentando las oportunidades para el intercambio, el aprendizaje y el emparejamiento con otras empresas, industrias y proveedores de servicios. Los estudios han constatado que la densidad de población y el empleo de los asentamientos disminuyen entre el 6 % y el 15 % al duplicarse la distancia a una carretera o vía férrea (Redding y Turner, 2014). Si bien la aparición de ciudades periféricas ayuda a descongestionar las megaciudades, ofreciendo suelo y vivienda más baratos, también agrava el problema de la dispersión urbana y la des-densificación. Las ciudades periféricas acogen a las industrias maduras y a los trabajadores que se desplazan fuera de su megaciudad, como podemos apreciar en el caso de São Paulo y Río de Janeiro. En el año 2010, la ciudad de São Paulo tenía sólo el 23 % de su empleo total en la industria, mientras que el sector terciario representaba más del 75 % de la producción total y el 61 % de los puestos de trabajo. La cuestión es qué papel puede desempeñar el transporte para mejorar la productividad de las empresas e industrias en estas megarregiones.

Dado que el efecto de la inversión en infraestructura de transporte es similar entre economías en diferentes etapas de desarrollo, merece la pena repasar la historia de la urbanización de Japón y la República de Corea. Después de la Segunda Guerra Mundial, las cuatro ciudades situadas a lo largo de la costa

del Pacífico de Japón —Tokio, Yokohama, Osaka y Kobe— se convirtieron en los principales centros industriales. Para reducir la congestión generada como resultado del rápido crecimiento de estos centros, el Plan de Desarrollo Territorial de 1962 promovió el desarrollo de un cinturón industrial conectando las cuatro aglomeraciones con un sistema de transporte multimodal, que incluye el tren bala, otros trenes, autopistas y puertos. Las inversiones en transporte multimodal tomaron en cuenta el hecho de que distintos sectores responden de manera diferente a distintos modos de transporte y que el comportamiento de las personas al elegir el modo de transporte es distinto al de las empresas. La inversión en transporte mejoró la movilidad de los trabajadores y al mismo tiempo permitió la relocalización de las industrias del congestionado núcleo de la ciudad hacia nuevos polígonos industriales. La habilidad y la diversidad de la fuerza laboral en el núcleo urbano ayudó a reemplazar los productos de manufactura estandarizados con productos de alta tecnología (Cox, 2012).

Los grandes centros urbanos de la República de Corea experimentaron una transformación económica de más de tres décadas y sustentaron la estrategia de crecimiento orientado a la exportación del país. Las políticas e inversiones en transporte y logística eran componentes esenciales de la estrategia del Gobierno para mantener la competitividad en respuesta a las presiones cambiantes de la globalización. La red de transporte multimodal ofreció una mezcla de los modos más adecuados para diferentes mercados y sus usuarios (véase el recuadro 3.1).

Tanto en Corea como en Japón, la política pública desempeñó un papel importante en la planificación y en determinar la ubicación de las inversiones en infraestructura de transporte. Las inversiones en infraestructura se utilizaron para reorganizar la geografía espacial de las actividades económicas y promover la especialización en los lugares deseados. La experiencia de los países de Asia Oriental demuestra que mejorar la competitividad y la productividad de las ciudades como un sistema integrado es fundamental para el éxito de las estrategias nacionales de desarrollo económico. En ambos casos, hubo agencias globales de desarrollo económico, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) en

Recuadro 3.1 — República de Corea: Un caso de transformación espacial exitoso

En menos de cuatro décadas, el nivel de urbanización de la República de Corea alcanzó el 91 %, frente al 29 % de 1960. Las tres principales ciudades —Seúl, Pusan y Daegu— fueron imanes para los migrantes rurales. En la década de 1960, Seúl por sí sola absorbió el 60 % de los migrantes en actividades de exportación intensivas en empleo y fue el principal motor de crecimiento del país, representando un tercio de toda la manufactura y dos quintos de la población nacional. Ya por la década de 1970, Corea entró en su fase de crecimiento intensivo en capital desarrollando industria pesada e industria química. Este cambio dio una mayor preferencia de localización a las ciudades portuarias más pequeñas (Incheon, Ulsan, Pohang) y, al mismo tiempo, inició un proceso de desconcentración (debido al aumento de los costos en las dos principales ciudades) que favoreció tanto a las ciudades satélites de esas ciudades primarias como al desarrollo de otras áreas (véase Henderson, Lee y Lee, 2001). Aunque en 1983 seis ciudades de más de un millón de habitantes albergaban al 53 % de la población urbana, en 1993 la situación sería muy diferente. La participación en el empleo nacional del corredor sudoriental de las tres ciudades más grandes —Seúl, Daegu y Pusan—, que funcionó como la columna vertebral del desarrollo económico y los servicios de logística para el comercio mundial, disminuyó del 44 % al 28 %. La participación de Seúl en las manufacturas totales se redujo del 30,5 % en 1981 al 18,9 % en 1995, y las ciudades secundarias tomaron el relevo, pues la manufactura sigue siendo el motor del crecimiento en Corea.

Esta transformación no fue accidental en la medida en que la política del Gobierno para promover el desarrollo industrial local y la desconcentración de Seúl estuvo respaldada por un vigoroso programa de inversión en infraestructura. El Gobierno mantuvo un apoyo sostenido a la expansión del transporte de alta calidad y la infraestructura logística como elemento estructurante de la urbanización, el desarrollo regional y la competitividad de las exportaciones. Casi 106.000 kilómetros de carreteras nacionales ofrecían acceso en 30 minutos a todas las partes del país. Un tren de alta velocidad que conectó el corredor de Seúl a Pusan redujo el tiempo de viaje en tren de 6 horas y 40 minutos en 1960 a menos de dos horas. La extensión del tren de alta velocidad al puerto de Incheon ahora conecta el puerto de Pusan con el puerto, el aeropuerto y el centro logístico de Incheon. En 2004, se reformó el sector ferroviario para liberalizar el acceso al uso de las vías férreas. Se abrieron centros multimodales, terminales de logística integrada y numerosos complejos logísticos provinciales. Está documentado que la productividad de Corea se vio ayudada y estuvo instigada por las economías de localización que emanaron de las inversiones en infraestructura de alta calidad en las ciudades secundarias (Henderson, Lee y Lee, 2001). Más allá del caso coreano, existe evidencia de que las inversiones en infraestructura interregional ayudan a la distribución espacial de la actividad económica (Davis y Henderson, 2003), un proceso también inducido por la descentralización tributaria.

Japón y la Junta de Planificación Económica en Corea del Sur, que aseguraron: a) la coherencia de las políticas públicas, b) la coordinación de las acciones de políticas públicas en todos los sectores y c) la integración de los planes de inversión de modo que tanto los ministerios como las empresas pudieran entender bien lo que el programa de inversión

pública esperaba lograr. De este modo, el desarrollo territorial, la planificación de la infraestructura y las estrategias nacionales de crecimiento estaban excepcionalmente bien coordinados y produjeron excelentes resultados. Esto fue replicado en gran medida en otros países, siendo China el caso más exitoso que se ha visto en las últimas décadas.

El tema de la gobernabilidad y la gestión metropolitana, expuesto anteriormente, también es relevante para la conectividad ya que relativamente pocas regiones metropolitanas logran integrar adecuadamente sus sistemas de transporte, por no hablar de sus estructuras de gobierno. El financiamiento y la política son, por lo general, los obstáculos para la integración exitosa de los esfuerzos metropolitanos de una ciudad. En muchas áreas metropolitanas, la megaciudad incluye muchas entidades administrativamente distintas y políticamente independientes. Esto crea desventajas para la prestación de servicios

básicos, especialmente en el transporte, y puede afectar muy gravemente el destino de los trabajadores más vulnerables. Después de todo, grandes sectores de trabajadores en situación de pobreza dedican gran parte de su día yendo y viniendo de sus puestos de trabajo. La gestión del transporte metropolitano se convierte entonces en un elemento crucial de las intervenciones a favor de los más vulnerables. Un ejemplo exitoso de coordinación e integración del transporte fue el alineamiento de la red de metro de São Paulo con la expansión del tren ligero urbano que llegó a los distritos de escasos recursos y redujo de

Recuadro 3.2 — La gestión metropolitana en Seúl

La Región Metropolitana de Seúl (RMS), que incluye a las provincias de Seúl, Incheon y Gyeonggi, tenía una población de alrededor de 3,2 millones de habitantes en 1960, que aumentó a 11,9 millones en 1980 y a 25,6 millones en 2012. El crecimiento de Seúl siguió de manera dispersa y finalmente formó una red de ciudades con la capital del país en el centro. Con el aumento del valor del suelo y la escasez de viviendas en Seúl, la gente se trasladó a las ciudades satélites, mientras que las industrias se desplazaron a las áreas exteriores.

Para conectar la región y hacer frente a sus necesidades de movilidad, se emprendió la construcción de una red de metro que abrió su primera línea en 1974 y se amplió a 825,2 km (13 líneas) para el año 2014. Además, se instituyeron tarifas de congestión en el centro de la ciudad y se expandieron las líneas de autobús (casi 160 kilómetros) para combatir la congestión del tránsito y la disminución del uso del transporte público. En 2005, se estableció una Autoridad Metropolitana del Transporte para coordinar las inversiones y las políticas públicas dentro de la RMS. Para gestionar y limitar el desarrollo dentro de la RMS, se adoptó el primer Plan de Gestión Regional de la Capital (1984-1996). Además de la zonificación del suelo, el plan propuso tarifas de congestión sobre los proyectos de desarrollo inmobiliario y un límite global a las actividades industriales; sin embargo, el plan no pudo limitar el desarrollo inmobiliario y fue objeto de críticas.

Con la descentralización del poder a los alcaldes de las ciudades en 1995 y la crisis económica de 1997, la actitud de los gobiernos locales cambió de la dispersión al crecimiento. El segundo plan de gestión de la RMS (1997-2011) hizo hincapié en la necesidad de atraer industrias de alta tecnología y de desarrollar la RMS como una región policéntrica con una red integrada de transporte regional. Por otra parte, con el aumento de los ingresos en Corea y su transformación hacia una economía basada en el conocimiento, también están aumentando las demandas de prácticas ambientalmente sostenibles en los servicios municipales y el entorno de vida.

Fuente: Hae y Ahn 2015

Recuadro 3.3 — CAF y las ciudades argentinas

El panorama urbano argentino se caracteriza por una gran concentración de la actividad económica en el Gran Buenos Aires (el origen de más de un tercio del PIB nacional), seguida de una concentración en las 5 ciudades siguientes en tamaño, todas considerablemente más pequeñas, pero que representan otra fracción importante de la producción, si no de la población. Esta concentración espacial en el centro del país deja a muchos centros urbanos más pequeños, aunque de rápido crecimiento, en las provincias sin fuentes de crecimiento visibles (Banco Mundial, 2016a). A través del Plan Belgrano, el Gobierno intenta promover el crecimiento económico y ofrecer mejores servicios básicos en las diez provincias del norte.

CAF anunció en mayo de 2016 que proporcionaría a Argentina un total de USD 2.000 millones en préstamos para infraestructura y desarrollo social en los próximos cuatro años, concentrados fuertemente en las provincias del norte. Este esfuerzo puede ser visto como una acción tanto para desarrollar esa región como para ayudar a que las concentraciones urbanas del norte sean más productivas y estén mejor conectadas con el resto del país. Este plan de desarrollo regional debe ser visto como parte del esfuerzo de Argentina por encontrar nuevas fuentes de crecimiento económico y vincular las oportunidades de crecimiento provinciales con los objetivos nacionales de lograr una mayor inclusión.

manera significativa los tiempos de viaje (véase Banco Mundial, 2012). Una restricción que limita este tipo de proyectos es la falta de acción colectiva, que sólo puede ser superada con grandes esfuerzos de coordinación. En el recuadro 3.2, se presenta el caso de Seúl, un ejemplo exitoso de coordinación metropolitana.

En el contexto del desarrollo nacional, las mejoras en la conectividad también son necesarias para superar las disparidades espaciales dentro de los sistemas urbanos, conectando a las regiones que están rezagadas con las regiones principales. Debido a la alta tasa de urbanización, no es de extrañar que la migración urbana-urbana sea ahora el movimiento espacial más prevalente en América Latina. En los países latinoamericanos, la migración laboral es ahora más pronunciada entre las propias ciudades que desde las zonas rurales a las zonas urbanas. Ocurre sobre todo desde las regiones rezagadas a las regiones principales (véase Banco Mundial, 2016a). A pesar de un alto grado

de urbanización, en todos los países de América Latina hay regiones menos desarrolladas que se encuentran lejos de las regiones principales y económicamente alejadas de las megaciudades, como partes del sur de México, el oeste de Brasil, el norte de Argentina y la región andina. La tasa de pobreza (es decir, la proporción de personas en situación de pobreza entre la población total) es alta en estas áreas, aunque el mayor volumen (número total) de personas en situación de pobreza sigue concentrado en las grandes ciudades. Los esfuerzos para mejorar la integración de las regiones menos desarrolladas a fin de estimular la actividad económica real son de alta prioridad para la mayoría de los Gobiernos y, al final, muy posiblemente dependan de la conectividad del transporte como una intervención importante y temprana¹¹.

¹¹. Véase el Plan Belgrano de Argentina y el recuadro 3.3 para un importante programa anunciado por la CAF.

CONECTANDO A LAS PERSONAS CON LAS OPORTUNIDADES DENTRO DE LAS CIUDADES

En las ciudades, el transporte conecta a las personas con las oportunidades y a los productores con los consumidores. Las mejoras a la infraestructura y los servicios de transporte (como las carreteras, las vías férreas y los sistemas de metro y autobús de tránsito rápido, [BRT]) producen ahorros en el tiempo y en el costo de las interacciones, lo que a su vez mejora la productividad de los trabajadores, las industrias y los negocios urbanos. Los beneficios totales de las mejoras en el transporte van más allá de los usuarios de las carreteras, al permitir el agrupamiento de las actividades urbanas en lugares muy accesibles, un proceso que mejora la eficiencia de las interacciones dentro de los grupos y, por lo tanto, la productividad urbana en general. Pero, a medida que la demanda de viajes supera la capacidad de la red de tránsito, la congestión comienza a suponer costos directos en términos de retrasos para los usuarios de las carreteras de la ciudad e indirectamente para la productividad de la economía urbana, principalmente por la disminución de las ventajas de localización de las actividades agrupadas en las zonas congestionadas.

En las ciudades metropolitanas de América Latina, el uso de vehículos privados (automóviles y motocicletas), por lo general, supera la capacidad de la carretera, causando congestión y viajes diarios largos para los trabajadores, con variaciones significativas en el reparto modal entre las ciudades (figura 3.4). Las tasas de motorización promedio en Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia están entre 50-70 vehículos por cada 1.000 habitantes; sin embargo, es mucho

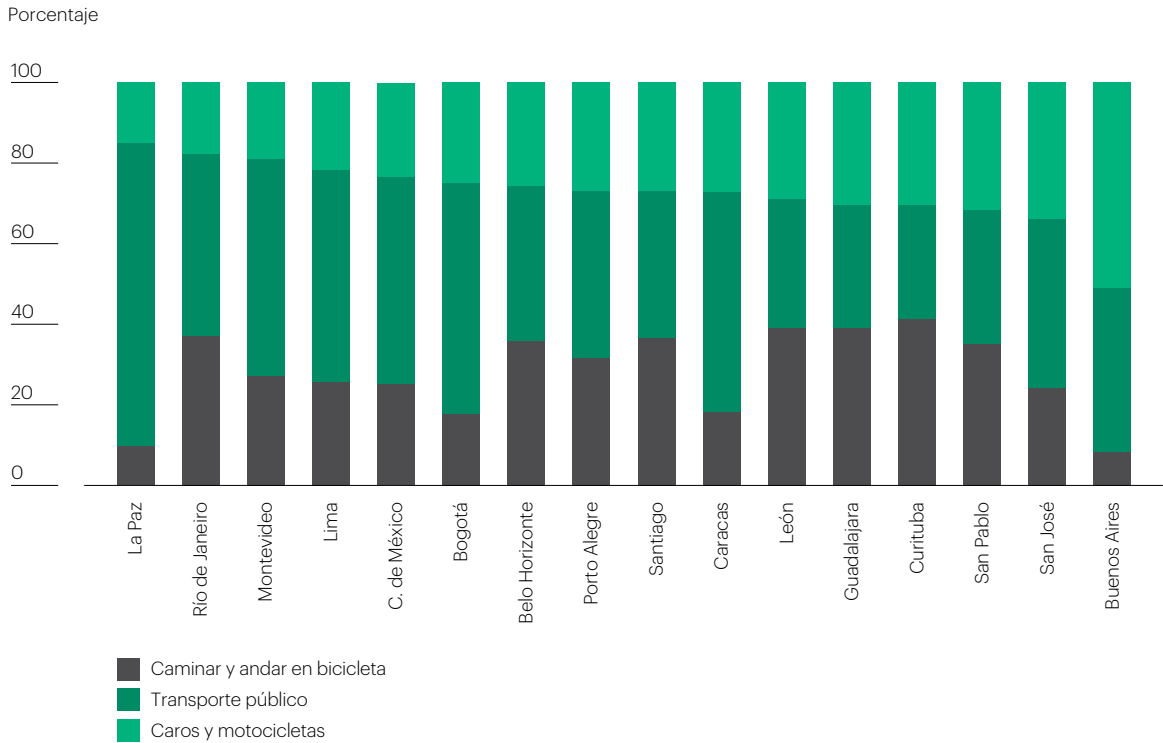
más alta en gran parte de la región (100 a 185 vehículos por cada 1.000 personas), sobre todo si se la compara con la media de Asia, que era de 50 por mil en 2009. En la Ciudad de México, cada vez que nace un niño, dos nuevos autos entran en circulación (Jirón, 2011). En el período 2000-2010, la tasa de crecimiento anual promedio de los vehículos motorizados en la mayoría de países de la región superó el 5%. Y en Brasil alcanzó un 16,7% al año, aunque casi el 38% de los vehículos matriculados fueron motocicletas (Hidalgo D. y C. Huizenga, 2013).

Esta tendencia de motorización acelerada y servicios de transporte público inadecuados es motivo de gran preocupación para la mayoría de las ciudades grandes y más aún para la Ciudad de México y Buenos Aires. El aumento de los niveles de contaminación del aire urbano, las demoras causadas por el tráfico, las muertes en accidentes de tránsito y las emisiones de carbono, las "externalidades negativas" del transporte, están pasando factura a la economía urbana y a las vidas de los residentes urbanos. Se está poniendo en peligro el esfuerzo, en toda la región, de reducir las emisiones de carbono para alcanzar las metas para combatir el cambio climático. En 2007, se calculaba que el valor económico promedio de estas externalidades era de USD 1.000 por persona al año en determinadas ciudades grandes de la región. La ciudad con las menores externalidades agregadas por persona era Curitiba, con USD 591 por persona por año, casi 11% del ingreso anual promedio de un habitante de la ciudad, mientras que las externalidades por persona por año más grandes correspondieron a la Ciudad de México, con USD 1.325, lo que representaba alrededor del 22% del ingreso anual promedio de los habitantes de la ciudad. Estas son cifras orientativas, pero ilustran la medida en que las ciudades grandes están experimentando deseconomías ligadas a la motorización a pesar de la popularidad del uso del transporte público en muchas ciudades (véase el cuadro 3.1).

Para abordar los problemas de sostenibilidad del transporte, las ciudades necesitan un conjunto de medidas interdependientes con tres objetivos amplios: a) reducir la demanda total de desplazamientos (millas o kilómetros recorridos por vehículo,

FIGURA 3.1

Reparto modal del transporte en ciudades de América Latina (2007)



Cuota de movilidad urbana en ciudades seleccionadas (2007) (OMU CAF, 2010 - todas las ciudades excepto La Paz; Encuesta FTS, UNCRD-IDB, 2011, 2011 para La Paz)

Fuente: Hidalgo D. y Huizenga C. (2013)

MRV o KRV) mediante la configuración del desarrollo urbano y sus actividades; b) limitar el uso y la posesión de modos de transporte motorizados personales (automóviles y motocicletas) al mismo tiempo que se promueve el uso de un transporte público asequible y accesible y el desplazamiento no motorizado (a pie y en bicicleta); y c) reducir las emisiones promoviendo tecnologías de bajo carbono para combustibles y vehículos. Sin embargo, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, la demanda de transporte público asequible y confiable está superando a la oferta, especialmente en las zonas periurbanas, donde está obligado a vivir un alto porcentaje de trabajadores en situación

de pobreza. Por ejemplo, en la Ciudad de México, además de los 201 kilómetros de la red de metro, los residentes se ven forzados a utilizar dos o tres taxis compartidos o microbuses ("colectivos") para llegar a sus lugares de trabajo. La falta de una buena conectividad en áreas periurbanas ha aumentado significativamente el tiempo y el costo de desplazamiento, y los más afectados son las personas con menos recursos. Este es un fenómeno mundial. Se estima, por ejemplo, que los trabajadores del área metropolitana del Gran Johannesburgo, en Sudáfrica, gastan una gran proporción de sus salarios en gastos de transporte y pasan muchas horas viajando para ir y venir del trabajo.

CUADRO 3.1

Cálculo estimado de las externalidades del transporte en ciudades grandes de América Latina

Áreas metropolitanas	Tiempo de viaje	Víctimas tráfico	CO	HC	NOx	SO ₂	PM	CO ₂	Valor Económico
	Minutos/persona/día	Muertes/100.000 personas/año	Toneladas/millón de personas/día					USD/persona/año	
Belo Horizonte	46,00	7,30	35,0	8,33	5,18	0,187	0,312	813	709,56
Bogotá	67,93	6,94	71,0	9,76	7,02	0,243	0,141	1021	983,17
Buenos Aires	64,62	6,92	74,9	19,82	9,20	0,633	0,693	1733	962,11
Caracas	62,20	5,96	126,4	20,29	8,61	0,765	0,444	1284	927,38
C. de México	87,57	11,29	128,3	20,77	8,40	0,400	0,426	1328	1325,51
Curitiba	40,41	4,20	39,1	9,47	4,60	0,174	0,313	775	591,10
Guadalajara	65,60	15,84	93,0	9,58	8,46	0,229	0,343	1142	1114,33
León	60,99	14,33	57,4	6,32	6,32	0,147	0,221	822	1114,99
Lima	72,85	6,32	96,1	8,58	10,55	1,627	0,625	1441	1049,79
Montevideo	45,18	10,78	39,4	6,18	4,45	0,603	0,528	668	758,49
Porto Alegre	40,26	11,40	51,8	12,58	6,10	0,293	0,410	1040	719,64
Río de Janeiro	59,72	12,29	63,4	14,00	9,84	0,318	0,468	1449	981,47
San José	45,86	7,93	65,3	10,49	6,37	1,088	0,699	1099	735,77
Santiago	86,59	5,35	11,6	1,28	2,17	0,348	0,232	1036	1156,22
São Paulo	55,56	14,20	68,6	16,93	6,19	0,490	0,437	1200	961,90
Promedio	66,00	9,60	78,1	14,34	7,56	0,512	0,440	1264	1014,40

Nota: Datos sobre tiempo de trabajo, víctimas y emisiones de CAF-ONU (2010), valor económico estimado por los autores. Supuesto: 310 días por año; valor de tiempo: USD 2,35/hora; valor de una vida: USD 1673,584/muerto; valor de las emisiones: monóxido de carbono (CO), USD 1.000/ton; hidrocarburos (HC), 2.200/ton; óxidos de nitrógeno (NO₂), 2.500/ton; dióxido sulfúrico (SO₂), USD 800/ton; materiales particulados (PM), USD 30.500/ton; dióxido de carbono (CO₂), USD 20/ton.

Fuente: Hidalgo D. y Huizenga C. (2013)

Para las grandes ciudades de la región, las inequidades espaciales intraurbanas, especialmente en lo que se refiere a la distancia entre el lugar de trabajo y el lugar de residencia, es el principal motor de la desigualdad persistente. Por supuesto, las zonas periféricas también sufren de acceso inadecuado a una variedad de servicios básicos y reciben servicios de menor calidad, particularmente educativos y sanitarios. El concepto de accesibilidad, una medida del potencial de acceder a las oportunidades (puestos de trabajo, escuelas, clínicas, campos de juego, etc.) dentro de un umbral predefinido (generalmente de

tiempo o costo), es útil para analizar las disparidades espaciales en el acceso a oportunidades económicas y sociales en una ciudad. Por ejemplo, si suponemos que el umbral es una hora, entonces la accesibilidad de una ubicación en cuanto al empleo será el número de puestos de trabajo que los residentes de ese lugar en particular puedan acceder en menos de una hora de viaje. La accesibilidad de un área urbana se puede cambiar, ya sea mejorando los servicios de transporte o creando oportunidades más cerca de esa zona. Al mantener un nivel adecuado de accesibilidad al empleo en toda la ciudad,

la ciudad mejora el acceso de los trabajadores a una gama más amplia de puestos de trabajo, facilita la correspondencia entre las cualificaciones y los puestos de trabajo, y permite interacciones eficientes entre distintos actores económicos. Este proceso mejora la productividad y habitabilidad de una economía de aglomeración. Por lo tanto, las medidas de accesibilidad, resultado de las interacciones entre el transporte y el uso del suelo, son herramientas útiles para exponer los problemas que existen en torno a las desigualdades espaciales dentro y alrededor de las ciudades.

Por ejemplo, el desarrollo urbano de Buenos Aires en las últimas dos décadas se ha caracterizado por una baja densidad de población con un crecimiento periférico que comprende urbanizaciones cerradas de altos ingresos y vivienda de interés social. En el pasado, el crecimiento espacial de las ciudades estaba determinado en gran parte por las redes de ferrocarril. Pero después de 1980, la expansión de las carreteras que conectaban el centro de la ciudad con la periferia del Gran Buenos Aires aceleró el desarrollo urbano de baja densidad y la dependencia de modos de transporte individual motorizado. Esta tendencia al desarrollo periférico de baja densidad, orientado al automóvil y con una oferta limitada de servicios de transporte público está limitando severamente el acceso a las oportunidades económicas para los residentes de bajos ingresos de las áreas que dependen mucho del transporte público. Un estudio sobre la accesibilidad y el crecimiento (Quirós y Mehndiratta, 2015) plantea que Buenos Aires ha crecido en gran medida en zonas con mal acceso al empleo si se utiliza el transporte público.

Del mismo modo, muchos de los residentes de las comunidades periféricas de la Ciudad de México que no son atendidas por el sistema de metro, de 201 kilómetros, pasan más de 3 horas al día (véase el tiempo de viaje promedio en toda la ciudad en el cuadro 3.1) viajando hacia y desde el trabajo, y gastan entre el 20 % y el 25 % de su salario diario en esos desplazamientos. Por otra parte, el acceso al empleo mediante el transporte público reduce la informalidad, como podemos ver en el caso de São Paulo. Entre 2000 y 2010, un estudio reveló que la mejora de los servicios de transporte público había

reducido las tasas de informalidad (participación en el empleo del sector informal) en promedio un 16 % más rápido que en las áreas que enfrentaron retrasos en la mejora de los servicios de transporte público (Moreno-Monroy y Ramos, 2015). Estas tendencias coexisten con las mejoras en la distribución del ingreso que son destacables en Brasil y que se deben más a los réditos obtenidos en el mercado de trabajo a través del empleo que a los programas de transferencias monetarias (véase Frischtak, 2012).

Hoy en día, los expertos consideran cada vez más que la accesibilidad de transporte es una mejor medida de la conectividad intraurbana que la movilidad tradicional. Es, por lo menos, tan importante que los residentes metropolitanos puedan acceder a una amplia gama de actividades —tales como puestos de trabajo, a través del sistema de transporte— como que los sistemas de transporte simplemente muevan más rápido a los vehículos y reduzcan los tiempos de viaje. Sin embargo, cuando se trata de cuán eficiente es la infraestructura de transporte urbano para conectar personas y puestos de trabajo dentro y fuera de las áreas metropolitanas, llama la atención lo poco que sabemos. Existen pocas bases de datos nacionales exhaustivas de la geografía espacial de los servicios de transporte público y menos aún áreas metropolitanas que utilicen factores como el acceso al empleo a través del transporte público para dirigir sus decisiones de inversión. La conexión del mapeo de la pobreza con el acceso a transporte asequible es un área que requiere de un esfuerzo analítico adicional y que conduce a consideraciones importantes en cuanto a políticas para mejorar las desigualdades de ingresos en las áreas urbanas. En vista de los recursos limitados y las distintas necesidades de inversión en las grandes ciudades, se ha vuelto cada vez más importante entender no sólo la ubicación y la frecuencia del transporte público, sino, en última instancia, en qué medida el transporte público se alinea bien con los lugares donde las personas trabajan y viven. El logro de muchos ODS en 2030 girará en torno a la forma en que las ciudades y las administraciones nacionales se ocuparán de la accesibilidad y asequibilidad de los problemas de transporte.

4 —
**CONCLUSIONES
Y OBSERVACIONES
PARA LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los intereses de los gobiernos nacionales por encontrar fuentes de crecimiento económico sostenibles y compartidas más equitativamente entre los miembros de la sociedad nunca han sido mayores. Esta realidad se deriva de los siguientes factores: en primer lugar, la globalización se ha topado con algunos contratiempos, y las tasas de inversión globales, a pesar de tasas de interés históricamente bajas, no están a la par de las cantidades necesarias para promover la expansión económica que interesa, en particular, a los países emergentes y en desarrollo; en segundo lugar, la sostenibilidad es un asunto que se encuentra en lo más alto de la agenda global a medida que el calentamiento global amenaza partes del mundo y aumenta la incertidumbre económica, en ninguna parte con más claridad que en las ciudades; y, por último, el asunto de la desigualdad ha aumentado en importancia, aun cuando se han logrado avances significativos en la reducción de la pobreza absoluta y está claro que la consecución de los ODS requerirá un esfuerzo importante en las ciudades del mundo para hacer frente a la desigualdad de oportunidades y las inequidades que resultan de los desenlaces económicos y sociales.

La conclusión que debiéramos derivar de esta nueva realidad en 2016 es que es indispensable un esfuerzo importante en las ciudades del mundo para el período 2016-2030, durante el cual el paisaje urbano atravesará cambios importantes. Mientras que en las últimas décadas probablemente era necesario hacer frente a la pobreza rural, y está claro que hay importantes desafíos pendientes en ese ámbito, el propósito más importante hoy en día es cómo hacer que las ciudades sean más productivas, más manejables y más propicias a las aspiraciones de crecimiento de las poblaciones urbanas. Este desafío es demasiado grande como para ser encargado en su totalidad a las administraciones municipales por sí solas. La gestión local tiene enormes ventajas potenciales, pero sólo si es correspondida con inversiones nacionales en infraestructura y coordinación con las estrategias y políticas de desarrollo nacionales. Por lo tanto, nuestras conclusiones principales comienzan con las siguientes observaciones y llamados a la acción a los responsables de la formulación de políticas:

- En primer lugar, las ciudades, y aquí hablamos no sólo de las ciudades principales, sino también de las ciudades de tamaño intermedio y sobre todo de las redes de aglomeraciones urbanas, serán el lugar donde el campo de acción abarcará la creación de empleo e ingresos, mejoras en el manejo del cambio climático y acceso a servicios fundamentales que facilitarán o retrasarán la consecución de objetivos económicos y sociales, como los ODS.
- En segundo lugar, para ser eficaces, las políticas de desarrollo nacional deben estar mejor alineadas con las políticas urbanas; en otras palabras, sólo se puede alcanzar un progreso real con políticas de coordinación entre las ciudades y el gobierno nacional sobre asuntos vitales como la inversión en infraestructura, el empleo y el desarrollo de habilidades, y la provisión de servicios básicos. Francamente, la descentralización de las competencias debe combinarse con una coordinación eficaz y ésta, a menudo, hace falta en los círculos de formulación de políticas económicas nacionales.
- En tercer lugar, una de las claves para vincular ciudades de diversos tamaños a redes competitivas es la conectividad de la infraestructura, un esfuerzo que involucra a los gobiernos nacionales, los gobiernos locales, los organismos de cooperación y el sector privado. Estos esfuerzos pueden ser complementarios; sin embargo, esto requiere una mejor planificación y una ejecución efectiva de acuerdo a una estrategia unificada para el desarrollo.

CAF, así como otros organismos de financiamiento externo, puede tener un papel de apoyo muy útil en los tres retos mencionados anteriormente. Estos esfuerzos en América Latina también pueden ser replicados en otras regiones por esfuerzos multilaterales de desarrollo que intenten atraer a todos los actores, tanto internos como externos. Desde hace mucho tiempo hace falta un esfuerzo significativo de diálogo sobre políticas entre las ciudades y los gobiernos nacionales. Esto tiene que ser una prioridad para la acción. Por otra parte, también hay una tendencia pronunciada a ignorar los problemas urbanos hasta

que llegan a niveles de crisis. Esta tendencia es costosa, causa daño político y es socialmente dolorosa, como podemos observar en el aumento de las estadísticas de criminalidad y el empeoramiento de la desigualdad en las ciudades. Existe una amplia evidencia que dicta la naturaleza de los problemas que hay que afrontar de aquí en adelante; sin embargo, el ritmo de las orientaciones estratégicas para una acción efectiva se está quedando atrás. Hábitat III ofrece una oportunidad ideal para que los gobiernos y asesores hagan un balance y planifiquen las intervenciones más eficaces para el período 2016-2030, las cuales determinarán, en gran medida, si los países y sus crecientes poblaciones urbanas logran sobrellevar de manera efectiva los desafíos que tienen enfrente. El tiempo es esencial y las consecuencias nunca han sido mayores.

REFERENCIAS

Ahrend R., Farchy, E., Kaplanis, I. y Lembcke, A. C. (2014). *What Makes Cities More Productive? Agglomeration Economies and the Role of Urban Governance: Evidence from 5 OECD Countries*. Documentos de trabajo sobre desarrollo regional de la OCDE. París

Banco Mundial (1993). *The East Asia Miracle, Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press para el Banco Mundial.

Banco Mundial (2009). *Reshaping Economic Geography, World Development report*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2012). *São Paulo Metro Line 4 Project. Implementation Completion Report*. Washington, D.C.

Banco Mundial (2014). *Connecting to Compete 2014, Trade Logistics in the Global Economy*, Washington, D.C.: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Mundial. Disponible en: http://d21a6b425f3bbaf58824-9ec594b5f9dc5376fe36450505ae1164.r12.cf2.rackcdn.com/LPI_Report_2014.pdf

Banco Mundial (2015). *East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth*, Desarrollo Urbano, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial, (2016a). *East Asia and Pacific Economic Update, April 2016: Growing Challenges*, Washington, D.C.: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Mundial.

Banco Mundial (2016b). *World Development Indicators. Structure of demand*. Cuadro 4.8. Disponible en: <http://wdi.worldbank.org/table/4.8>

Banco Mundial-Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam (2016). *Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy*, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724> License: CC BY 3.0 IGO

Bethell, L. (1998). *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge University Press.

Bhat, K. (2011). *Congestion Pricing: An Overview of Experience and Impacts, Climate Change and Land Policies*, capítulo 10, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.

Bhattacharya, A., Oppenheim, J. y Stern, N. (2015). *Driving Sustainable Development through Better Infrastructure: Key Elements of a Transformation Program*, Brookings. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/driving-sustainable-development-through-better-infrastructure-key-elements-of-a-transformation-program/>

Bigio, A. G. (2016). *Towards Resilient and Low Carbon Cities: New Challenges and Opportunities*, documento de trabajo n.º9, Washington, D.C.: The Growth Dialogue.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2015). *IDEAL 2014. La infraestructura en el desarrollo de América Latina. Resumen ejecutivo*. Caracas: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/697>

Calderón, C. y Servén, L. (2010). *Infrastructure in Latin America*. Documento de trabajo de Investigación sobre Políticas 5317. Banco Mundial.

Cervero, R. B. (2013). Linking urban transport and land use in developing countries, *Journal of Transport and Land Use* 6.1 (2013): 7-24.

Cervero, R. B., y Murakami, J. (Mayo de 2008). *Rail + Property Development: A Model of Sustainable Transit Finance and Urbanism*, documento de trabajo, UC Berkeley Center for Future Urban Transport, A Volvo Center of Excellence. Disponible en: <http://www.its.berkeley.edu/sites/default/files/publications/UCB/2008/VWP/UCB-ITS-VWP-2008-5.pdf>

Choe, Song-Chuel y Kim, Won Bae (s.f.). *Globalization and Urbanization in Republic of Korea*. Disponible en: <http://www.rrojasdatabank.info/facets/facetsp123-137.pdf>

- Comisión de Crecimiento y Desarrollo (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Comisión de Crecimiento y Desarrollo (2009). *Post-Crisis Growth in Developing Countries*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cox, W. (2012). "The Evolving Urban Form: Osaka-Kobe-Kyoto", *Newgeography*, 22 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.newgeography.com/content/002750-the-evolving-urban-form-osaka-kobe-kyoto>
- Davis, J. y Henderson, J. V. (2003). "Evidence on the Political Economy of the Urbanization Process", *Journal of Urban Economics*, 53, 98-125.
- De la Torre, A., Didier, T., Ize, A., Lederman, D. y Schmukler, S. L. (2015). *Latin America and the Rising South : Changing World, Changing Priorities. Latin America and Caribbean Studies*. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21869>
- EE.UU.-Council of Economic Advisors (2016). *The 2016 Economic Report of the President*. The White House. Transmitido al Congreso en febrero de 2016. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea/economic-report-of-the-President/2016>
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2012). *Hot Spots: Benchmarking Global Cities Competitiveness*, solicitado por Citi. Disponible en: http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu_hotspots_2012.pdf
- Ellis, P. y Roberts, M. (2016). *Leveraging Urbanization in South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Evenett, S. y Venables, A. J., (2002). *Export Growth in Developing Countries: Market entry and Bilateral Trade Flows*, documento de trabajo, University of Bern, mimeo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015). *Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries*, Noviembre 16.
- Foster, V. y Briceño-Garmendia, C. (eds.) (2010). *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Africa Development Forum, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Freire, M. E., Lall, S. y Leipziger, D. (2015). "Africa's Urbanization: Challenges and Opportunities", en Monga, C. y Lin, J., *Oxford Handbook of Africa and Economics*, Vol. 1, Oxford University Press, pp. 584-602.
- Frischtak, C. (2012). *A Social-Democracia Brasileira: Seu Momento de Definição*, documento preparado para el XXIV Foro Nacional, Río de Janeiro.
- Gil Sander, F., Blancas Mendivil, L. C. y Westra, R. (Junio de 2015). *Malaysia Economic Monitor: Transforming Urban Transport*, Washington D.C.: Grupo Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/509991467998814353/Malaysia-economic-monitor-transforming-urban-transport>.
- Gill, I. y Kharas, H. (2007). *An East Asian renaissance : ideas for economic growth*, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/517971468025502862/An-East-Asian-renaissance-ideas-for-economic-growth>
- Glaeser, E. (2008). *Cities. Agglomeration, and Spatial Equilibrium*, Oxford University Press.
- Guerrero, P., Lucenti, K. y Galarza, S. (2009). *Trade Logistics and Regional Integration in Latin America and the Caribbean*, Serie de documentos de trabajo, 148. Disponible en: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35031936.pdf>

- Hae Un Rii, y Ahn Jae-Seob, (2015), *Urbanization and its Impact on Seoul, Korea*. Disponible en: <http://gnetmob.com/urbanization/3-urbanization-and-its-impact-on-seoul-korea.html>
- Henderson, J. V. (1994). "Where Does an Industry Locate?", *Journal of Urban Economics* 35(1):83-104.
- Henderson, J. V. (2000). *The Effects of Urban Concentration on Economic Growth*, documento de trabajo del National Bureau of Economic Research (NBER) n.º 7503.
- Henderson, J. V. (2003). "The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question", *Journal of Economic Growth* 8 (1): 47-71.
- Henderson, J. V., Lee, T. y Lee, J. Y. (2001). "Scale Externalities in Korea", *Journal of Urban Economics*, vol. 49, pp. 479-504.
- Henderson, J. V., Storeygard, A. y Deichmann, U. (29 de mayo de 2014). *50 years of urbanization in Africa: Examining the role of climate change*. Disponible en: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/pse-rues-juin2014-henderson.pdf>
- Hidalgo, D. y Huizenga, C. (2012). "Implementation of Sustainable Urban Transport in Latin America", *Research in Transportation Economics* 40.1 (2013): 66-77.
- Jedwab, R. (2010). *African Cities and the Structural Transformation: Evidence from Ghana and Ivory Coast*. Disponible en: <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2011-edia/papers/149-jedwab.pdf>
- Jedwab, R. (2013). *Urbanization without Structural Transformation: Evidence from Consumption Cities in Africa*. Department of Economics, George Washington University. Disponible en: http://home.gwu.edu/~jedwab/JEDWAB_AfricanUrban_Feb2013.pdf
- Jiron, P. (2011). *Sustainable Urban Mobility in Latin America and the Caribbean*, Informe técnico, ONU-Hábitat, Nairobi, Kenya. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/grhs/2013>
- Klink, J. (diciembre de 2008). "Building Urban Assets in South America", *LSE Cities*. Disponible en: <https://lsecities.net/media/objects/articles/building-urban-assets-in-south-america/en-gb/>
- Lam, S. H. y Toan, T. D. (2006). "Land Transport Policy and Public Transport in Singapore", *Transportation*, marzo de 2006, vol. 33: 171. doi:10.1007/s11116-005-3049-z.
- Leipziger, D. (ed.) (1997). *Lessons from East Asia*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Light Pollution Atlas (2006). *Map data Google 2016 INEGI imagery*, NASA. Recuperado de: <https://djllorenz.github.io/astronomy/lp2006/overlay/dark.html>
- Mansuri, G. y Rao, V. (2013). *Localizing Development : Does Participation Work?*, Informe de Investigación de Políticas, Washington, D.C.: Banco Mundial, license: CC BY 3.0 IGO. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859>
- McKinsey Global Institute (agosto de 2011). *Building Competitive Cities: The Key to Latin American Growth*. Disponible en: <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/building-competitive-cities-key-to-latin-american-growth>
- Melo, P., Graham, D. y Noland, R. (2009). "A Meta-Analysis of Estimates of Urban Agglomeration Economies", *Regional Science and Urban Economics* 39 (3): 332-42.
- More a Marathon than a sprint* (7 de noviembre de 2015), *The Economist*. Disponible en: <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21677633-there-long-road-ahead-africa-emulate-east-asia-more-marathon>
- Moreno-Monroy, A. I. y Ramos, F. (2015). *The impact of public transport expansions on informality: the case of the São Paulo Metropolitan Region*. Disponible en : <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa15/e150825aFinal01551.pdf>

- Muzzini, E. y Aparicio, G. (2013). *Bangladesh: The Path to Middle-Income Status from an Urban Perspective. Directions in development; countries and regions*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Muzzini, E., Eraso Puig, B., Anapolsky, S., Lonnberg, T. y Mora, V. (2016). *Leveraging the Potential of Argentine Cities: A Framework for Policy Action. Directions in Development--Countries and Regions*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Naciones Unidas-DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) (2014). *World's population increasingly urban with more than half living in urban areas*, 10 de julio de 2014. Recuperado de: <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>
- Naciones Unidas-DESA-División de Población (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352).
- Nassif, A., Feijó, C. y Araújo, E. (2014). "Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?", *Cambridge Journal of Economics*, 4 de febrero de 2014. Disponible en: <http://cje.oxfordjournals.org/content/early/2014/11/11/cje.beu052>
- Njeri Kinyanjui, N. (2015). "Can Africa's Informal Sector Spur Growth?", *World Policy Blog*, 7 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.worldpolicy.org/blog/2015/04/07/can-africas-informal-sector-spur-growth>
- Norregaard, J. y Rappelin-Hill, V. (2000). *Taxes and Tradable Permits as Instruments for Controlling Pollution: Theory and Practice*, documento de trabajo, Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0013.pdf>
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*, Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>
- ONU-Hábitat (2012). El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: Hacia una nueva transición urbana, Nairobi, Kenya: ONU-Hábitat. Disponible en: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SOLAC-ProjectOutput.pdf>
- ONU-Hábitat (s.f.). Documento de antecedentes. Octubre 6, Día Mundial del Hábitat. Disponible en: <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/WHD-2014-Background-Paper.pdf>
- Peralta Quiros, T. y Mehndiratta, S. R. (2015). "Accessibility Analysis of Growth Patterns in Buenos Aires, Argentina", *Transport Research Record, Journal, of the Transport Research Board*, n.º 2512, TRB, Washington D.C., 101-109.
- Qureshi, Z. (2016). "Infrastructure for a Sustainable Future", *Project Syndicate*, 24 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/infrastructure-investment-climate-change-by-zia-qureshi-2016-02-by-project-syndicate-2016-02>
- Redding, S. J. y Turner M. A. (Junio de 2014). *Transportation Costs and the Spatial Organization of Economic Activity*, National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo n.º 20235
- Richardson, B. J. (2004). "Is East Asia Industrializing Too Quickly? Environmental Regulation in its Special Economic Zones", *UCLA Pacific Basin Law Journal* 22.1 (2004): 150-244. Disponible en: http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=2362&context=scholarly_works
- Richburg, K. B. (2011). "In booming China, how much infrastructure is too much?", *The Washington Post*, versión digital, ed. 22 de octubre de 2011. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/business/in-booming-china-how-much-infrastructure-is-too-much/2011/10/14/gIQAYWuv4L_story.html
- Rodrik, D. (2015). *Premature Deindustrialization*, National Bureau of Economic Research, documento de trabajo n.º 20935, divulgado en febrero de 2015, DOI 10.3386/w20935. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w20935>

Rodrik, D. (2016). "The Return of Public Investment", *Project Syndicate*, 13 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/public-infrastructure-investment-sustained-growth-by-dani-rodrik-2016-01>

Rosenthal, S. S. y Strange, W. C. (2004). "Evidence on the nature and sources of agglomeration economies", en Henderson, J. V. y Thisse, J. F. (eds.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol. 4. Amsterdam: Elsevier.

Samad T., Lozano-Gracia N. y Panman A. (2012). *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition. Directions in development, countries and regions*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Shlomo, A. (2012). *Planet of Cities*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.

Spence, M., Kanbur, R., Leipziger, D. y Manyika, J. (2015). *Restarting Global Growth*, a Bellagio White Paper, Washington, D.C.: The Growth Dialogue.

Sveikauskas, L. A., Townrow, P. y Hansen, E. (1985). "Intraregional Productivity Difference in Sao Paulo State Manufacturing Plants", *Weltwirtschaftliches Archiv* 121(4):722-40.

UNESCAP (2015). *The state of Asian and Pacific Cities 2015: Urban Transformation from Quantity to Quality*.

Vasconez J., Galarza N, y Shlomo A. (15 de octubre de 2015). *Preparing Growing Cities for Their Expansion: A Report on Valledupar and Monteria*, Columbia, Marron Institute of Urban Management, NYU, Nueva York. Disponible en: <http://marroninstitute.nyu.edu/content/case-studies/preparing-rapidly-growing-cities-for-their-expansion1>

Vuletin, G. (abril de 2008). *Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean*, documento de trabajo WP/08/102, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Williamson, J. y Zagha, R. (2013). Review of the book "The Future of Manufacturing in Brazil: Deindustrialization", en *Debate*, por E. Bacha y M. Baumgarten de Bolle, Jon Williamson Blog. Disponible en <https://johnwilliamsonblogs.wordpress.com/2013/10/26/review-manufacturing-brazil/>.

Yusuf, S. (ed.) (2014). *The Buzz in Cities: New Economic Thinking*. Washington, D.C.: The Growth Dialogue.

Zegras, C. (2010). The built environment and motor vehicle ownership and use: Evidence from Santiago de Chile, *Urban Studies*, 47(8):1793-1817.

Descarga esta
publicación aquí:

