



La planeación urbana moderna debe ser incluyente al promover la participación de sectores sociales que en forma tradicional han estado marginados de estos procesos. Foto Róbinson Henao.

# El desafío de planear las ciudades del Sur Global

**A mitad del siglo, el 68 % de la población del mundo vivirá en centros urbanos. Eso representa viviendas, servicios básicos y acceso a oportunidades para 2500 millones de nuevos habitantes ciudadanos. ¿Cómo se prepara la investigación en planeación urbana para ese reto?**

**AGUSTÍN PATIÑO**  
Colaborador

**J**uan Ceballos, ambientalista de espesa barba negra, toma una sogá y se amarra a un árbol de la avenida El Poblado, al sur del Valle de Aburrá. Mientras lo hace, invita a la comunidad a defender el “túnel verde” compuesto por más de 200 árboles amenazados por la ampliación del tramo 2B de Metroplús, una alternativa de transporte masivo integrada al sistema Metro de Medellín.

Siete años antes, a mediados de 2013, un grupo de ambientalistas también se manifestó durante 17 días junto al “túnel verde” para oponerse a la tala de árboles que implica esta estrategia de movilidad para Envigado, uno de los municipios que hacen parte de la segunda área urbana más poblada de Colombia.

Mientras las autoridades municipales señalan que los retrasos en las obras han generado sobrecostos por más de 14 mil millones de pesos, el magíster en Ciencias de Sostenibilidad Alejandro Álvarez denuncia que si bien “es fundamental tener transporte público mejorado, lo que se hizo en el ‘túnel verde’ fue sacrificar árboles para no desincentivar el abuso del carro particular”.

Aunque la necesidad de mejorar los sistemas de transporte es urgente, los graves problemas de contaminación atmosférica en el Valle de Aburrá exigen, por otro lado, expandir zonas boscosas y corredores verdes urbanos. Conciliar estas necesidades complejas, comunes a muchas ciudades del Sur Global, requiere que las comunidades, la academia y los sectores público y privado sean partícipes de los procesos de toma de decisión y diseño de políticas públicas. Y ese reto no solo será político, también de investigación y planeación de la gestión de las ciudades contemporáneas aquí y en todo el mundo.

## UN DESAFÍO GIGANTESCO

Para mediados de siglo, solo las ciudades del llamado Sur Global concentrarán al 83% de la población urbana mundial. Eso significa para el entorno académico y de la planeación urbana una serie de retos sin precedentes en los estudios y las ejecuciones en temas ambientales, económicos e institucionales. Sortearlos con éxito implicará abordarlos de manera creativa según cada contexto.

Ese acelerado proceso de urbanización en las próximas décadas será particularmente pronunciado en Asia y África, donde seis nuevas megaurbes superarán la barrera de los 10 millones de habitantes. Las estimaciones de Naciones Unidas indican que solo tres países –India, China y Nigeria– sumarán 860 millones de nuevos pobladores urbanos, cifra que supera con creces a la población total de América Latina proyectada para 2050.

Precisamente en América Latina y el Caribe, donde la población urbana ya representa alrededor del 80% del total en sus países, se espera un crecimiento demográfico mucho más moderado que en África y Asia. Se prevé que

urbes como Ciudad de México y Sao Paulo incluso perderán posiciones en la lista de las ciudades más pobladas del mundo en 2030, aunque Bogotá y Lima se consolidarán como importantes megaciudades en la región.

Así las cosas, es evidente que el futuro del mundo es urbano. “Hay que ser como un cirujano”, afirma Alejandro Echeverri Restrepo, director del Centro de Estudios Urbanos y Ambientales Urban EAFIT. “Es decir –continúa– las sociedades deben preguntarse: ¿cuál es la prioridad?, ¿dónde podemos hacer las intervenciones clave para que la ocupación sea más ordenada, se mitiguen los posibles riesgos y se facilite un proceso posterior de mejora y consolidación urbana?”.

Por esa razón es necesario diseñar procesos sociales innovadores e incluyentes tanto desde los estudios urbanos como desde las instituciones encargadas de la planificación de las ciudades. Los expertos aseguran que las nuevas tecnologías facilitarán la planeación de las urbes para las transformaciones culturales que enfrentaremos en las próximas décadas.



Concepto utilizado en los nuevos estudios poscoloniales y de desarrollo para referirse a países que comparten unas características similares, y que los ubican como “periferia” o “semiperiferia” frente a naciones con las economías centrales del mundo (consideradas como “países desarrollados”, asociados con “el norte”).



La planeación urbana tiene desafíos complejos en temas como gestión de riesgo, suministro de agua potable y servicios básicos, además de problemas sociales derivados del crecimiento informal. Foto Robinson Henao.

## LOS RETOS DE ASIA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

La gran explosión urbana en América Latina ya sucedió, explica el director de Urbam EAFIT. Para él, los retos urbanísticos que enfrentaron Ciudad de México o Sao Paulo, donde la población se multiplicó por 10 o por 15 en pocas décadas, han sido incomparables.

“Es lo que está empezando a pasar en África y en la India –explica Alejandro Echeverri–, donde la mayoría de la población todavía es rural. En la India, por ejemplo, donde se espera tener 416 millones de nuevos habitantes urbanos en un par de décadas, se necesitan políticas de anticipación importantes”.

Sin embargo, aunque la aparición de nuevas megaciudades es un reto enorme en el contexto asiático y africano, no se puede perder de vista que cerca del 58 % de la población urbana mundial vive en ciudades de menos de un millón de habitantes, y cerca de otro 20 % vive en ciudades medianas de entre 1 millón y 5 millones de habitantes. Esta tendencia se mantendrá en las próximas décadas, de manera que la gran mayoría de habitantes urbanos vivirá en ciudades

pequeñas o intermedias como Medellín, Quito, Belo Horizonte y Montevideo.

Medellín, por ejemplo, se ha convertido en un epicentro para el estudio de proyectos urbanos y sociales que mejoran la calidad de vida de las personas en las zonas de asentamiento informal. “Las ciudades son organismos vivos, entonces cuando uno resuelve algo, surgen nuevos retos, a veces más complejos que el anterior”, señala Alejandro Echeverri.

“Para solo dar un ejemplo, gran parte de la población de Medellín vive en las laderas y está incrementando su capacidad adquisitiva, así que pueden costear vehículos particulares, carros y motos para resolver su movilidad –argumenta Echeverri–. Esto podría aumentar la presión sobre la limitada red vial en la zona de laderas, generando grandes problemas de movilidad en el mediano plazo. Entonces necesitamos una transición a sistemas de movilidad más inteligentes, para que la opción de adquirir un vehículo particular sea menos atractiva”.

---

**“Cuando hablamos del Sur Global, hablamos de problemáticas que requieren una innovación permanente”.**

Alejandro Echeverri.

---



### MÁS QUE INFRAESTRUCTURA, URGEN CAMBIOS CULTURALES

La psicología y la cultura juegan un papel determinante en los procesos de transformación urbana. Los mayores impactos en la movilidad, por ejemplo, tienen que ver cada vez menos con grandes inversiones en infraestructura y sí con cambios en los hábitos cotidianos de la ciudadanía.

Esta transformación cultural está jalonada por nuevos códigos de consumo que, en el caso de la movilidad, por ejemplo, se evidencian en el uso de tecnologías como bicicletas eléctricas, plataformas digitales para el uso de vehículos compartidos y sistemas de transporte público más inteligentes.

Los desafíos en la planeación urbana en las ciudades del Sur Global tienen que ver con problemas complejos que involucran temas de gestión del riesgo, suministro de agua potable y servicios básicos, así como fenómenos socioambientales como la contaminación y la expansión informal.

“Estos problemas requieren una gestión diferente a la clásica –afirma el director de Urbam EAFIT Alejandro Echeverri Restrepo–. Las soluciones no pueden venir exclusivamente de los gobiernos, hay que trabajar con las comunidades para proteger el ambiente y prevenir los riesgos. No hay respuestas generales ni fórmulas, cada lugar requiere su propia solución”.



El 58 % de la población urbana mundial vive en ciudades de menos de un millón de habitantes. Otro 20 % habita en ciudades medianas de entre 1 millón y 5 millones de personas. Foto Róbinson Henao.

## DISEÑO DE POLÍTICAS URBANAS

Aunque los procesos de urbanización en Asia, África y América Latina se encuentran en etapas diferentes de maduración, los países del Sur Global enfrentan desafíos comunes entre los que se encuentran la alta informalidad urbanística y económica, baja movilidad social y el desajuste espacial –largas distancias entre la oferta y la demanda de empleo y otros servicios–. Todo eso ofrece un panorama poco esperanzador para la solución de la inequidad y la pobreza extremas.

Esto es más preocupante si tenemos en cuenta que, según datos de Naciones Unidas, los países del Sur Global concentrarán aproximadamente el 83 % de la población urbana mundial hacia 2050, pero con niveles más bajos de ingreso per cápita frente a los países desarrollados. A eso hay que sumarle una mayor fragilidad institucional, limitada capacidad para la planeación a largo plazo y problemas de corrupción, exclusión social y criminalidad.

“Cuando hablamos del Sur Global, hablamos de problemáticas que requieren una innovación permanente”, afirma Alejandro Echeverri, director de Urbam EAFIT. “Se requieren procesos de planeación que se traduzcan en acciones concretas. Las políticas de largo plazo necesariamente tienen que implementarse con acciones en el corto plazo”, agrega.

Los procesos de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas en los países del Sur Global es muy di-

ferente a lo que ocurre, por ejemplo, en Norteamérica y Europa. Nuestras particularidades geográficas, sociales e institucionales hacen evidente el riesgo de replicar “buenas prácticas” que, aunque exitosas en otros contextos urbanos, deberían pasar por un riguroso proceso de análisis previo para su adaptación en nuestras ciudades.

Eduardo Lora, profesor asociado del Centro para el Desarrollo Internacional (CID) de Harvard y miembro del Research Group in Spatial Economics (Rise) de la Universidad EAFIT, explica que las instituciones democráticas de los países en desarrollo no son lo suficientemente maduras. Esto implica que, mientras grandes sectores sociales están excluidos del proceso de participación, algunos grupos de interés tienen mucha influencia, a menudo sin que lo sepa el grueso de la población.

“Las capacidades institucionales son más limitadas –afirma Lora–, los equipos técnicos son reducidos o inexistentes y hay pocas entidades intermedias (centros de investigación, comunidades de práctica y periodistas especializados) que podrían enriquecer los procesos de toma de decisiones. Por esa razón, incluso cuando el gobierno tiene cierta capacidad institucional, las políticas son fácilmente dominadas por asuntos irrelevantes, como los *rankings* en las clasificaciones internacionales”.

## UNA PLANEACIÓN INCLUYENTE

El investigador Eduardo Lora recomienda a los distintos actores sociales, y en particular a la academia, conocer mejor los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas públicas en cada contexto, con el fin de influir mejor en ellos a partir de sólidos criterios técnicos y sociales.

"Hay que conocer a los distintos grupos de interés: instancias del gobierno, instituciones intermedias, organizaciones comunitarias... Además, los escenarios en los cuales los grupos de interés interactúan, que no siempre son escenarios formales. En los países con institucionalidad incipiente, gran parte de las decisiones se toman en escenarios informales, no en el congreso, los concejos municipales o las instancias formales de participación comunitaria".

Frente a esto, manifiesta que es indispensable fortalecer la participación de grandes sectores sociales que han estado de manera tradicional excluidos en los procesos de toma de decisiones. Afirmar entonces que la planeación urbana debe ser incluyente, fomentando la participación y garantizando los derechos de mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con movilidad reducida y poblaciones indígenas, entre otros sectores sociales históricamente marginados de estas discusiones.

---

**Al crecimiento poblacional en nuestros países hay que sumarle la fragilidad institucional, una limitada capacidad de planeación a largo plazo y corrupción, exclusión social y criminalidad.**

---



## CINCO PRIORIDADES EN NUESTRA REGIÓN

Aunque son múltiples los frentes que se deben atender en la planificación de las ciudades del futuro, a estos cinco aspectos se les debe dar prioridad en América Latina y el Caribe, según Ellis J. Juan, quien se desempeñó como jefe de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo:

- 
Seguridad.
- 
Cambio climático.
- 
Agua y saneamiento.
- 
Financiamiento y reforma fiscal.
- 
Movilidad.

## TECNOLOGÍAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

En palabras del director de Urbam EAFIT, Alejandro Echeverri, "es necesario modernizar las herramientas de ordenamiento territorial para que sean más dinámicas e incluyentes. El tema de los consensos es clave para que las políticas urbanas sean exitosas en el Sur Global, donde las capacidades institucionales son más limitadas, así que es indispensable que las decisiones no sean unilaterales, sino producto de un proceso de colaboración que incluya más a la sociedad".

Para optimizar el debate y el diseño de políticas públicas, el acceso a información global y local sobre tendencias urbanas es crítico para la planeación de las ciudades y la toma de decisiones basada en evidencias.

Por lo anterior, opinan los dos profesores de EAFIT consultados, es necesario garantizar el acceso a información demográfica, geográfica y macroeconómica de calidad. Esto requiere fortalecer los sistemas de información civil, de salud pública, movilidad y medio ambiente; el empleo sistemático de tecnologías como el big data, la georreferenciación y captura de imágenes satelitales. Pero no solo eso: una amplia participación en los censos poblacionales es clave para la recolección de información útil para el diseño de políticas públicas y la priorización de intervenciones sustentadas en evidencia y sólidos criterios técnicos.

Aun así, el investigador Eduardo Lora advierte que el conocimiento generado en los centros de investigación es solo una de las formas de influir en los complejos procesos de toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas: "La influencia se trata más de un proceso que de un resultado – afirma-. Para influir hay que estar conectado, construir relaciones con los grupos de interés, crear confianza. Muchas veces no se trata de influir en los resultados, sino influir en el proceso de toma de decisiones en sí. ¿Cómo? Dando voz a los que no tienen voz, de forma que se fortalezca la participación y el proceso como tal". ■

Poco a poco se evidencian cambios culturales importantes en asuntos como la movilidad: crece el uso de medios alternativos de transporte y de plataformas digitales para compartir el vehículo, entre otros. Foto Róbinson Henao.

