

Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en ocasión de la inauguración del Foro sobre Desarrollo Urbano Sostenible en China y América Latina y el Caribe

Santiago, 26 de noviembre de 2014

CEPAL

Wu Baiyi, Director del Instituto de Estudios de Latinoamérica de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS),

Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL,

Zhang Run, Encargado de Negocios de la Embajada de la República Popular China en Chile,

Diego Jorrat, Oficial de Investigaciones Socioeconómicas del Banco de Desarrollo de América Latina-CAF,

Ricardo Jordán, Jefe de la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL,

Amigas y amigos:

Es para nosotros un gran honor acoger el **Foro sobre Desarrollo Urbano Sostenible en China y América Latina y el Caribe** y brindarles a todas y todos nuestra más calurosa bienvenida a esta, la casa mayor de las Naciones Unidas en la región.

Wu Baiyi, Director del Instituto de Estudios de Latinoamérica de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS), nos recibió como anfitrión en una muy grata visita a China.

Espero que nosotros podamos corresponder a esa gran recepción. La CEPAL, durante sus seis décadas de existencia, ha buscado respuestas originales, pertinentes y justas para el desarrollo del Sur desde el Sur.

Uno de sus objetivos ha sido tender puentes y tejer redes para acercar las experiencias de nuestra América Latina y el Caribe a las de Asia y, en particular, de China, un gran país que emerge en los albores del tercer milenio como protagonista en el concierto global. Es una tarea difícil por la lejanía geográfica, por la asimetría entre un país de casi 1400 millones de personas y un conjunto de 33 países con 600 millones y por la barrera del lenguaje. Pero es una tarea entrañable, a la que deseamos contribuir activamente, en la convicción de que hasta ahora ha resultado altamente constructiva y fecunda.

Este Foro es expresión palpable de esa vocación de alianzas. Ha sido organizado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, en conjunto con el Instituto de Estudios de Latinoamérica de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS), a quienes extendemos nuestro agradecimiento por su compromiso y colaboración. Agradecemos asimismo la contribución de CAF, institución que también acompaña esta relación.

Hoy nos convoca el empeño de establecer una instancia de diálogo acerca del proceso de urbanización en China y América Latina y el Caribe. Nos congratula el comprobar que juntos, la CEPAL y el ILAS, hemos podido reunir a tantos y tan destacados académicos y expertos de China y América Latina y el Caribe con el fin de discutir, analizar casos de estudio, avanzar en análisis comparados y proponer soluciones eficaces para los desafíos de la urbanización y al mismo tiempo establecer un diálogo interregional permanente sobre el futuro de las ciudades. Esta conversación se desarrolla dentro de un contexto internacional muy pertinente, dado que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha decidido convocar para 2016, como se viene haciendo cada 20 años (1976, 1996 y 2016), la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Se trata de una ocasión propicia para reafirmar el compromiso mundial con la urbanización sostenible, que habrá de centrarse en la ejecución de una “nueva agenda urbana”.

Actualmente, la CEPAL trabaja en estrecha colaboración con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la ONU-Hábitat para prestar asistencia a los países en la preparación de los informes nacionales y coordinar la elaboración del informe regional, además de participar en las reuniones del comité preparatorio de Hábitat III y en otras instancias clave del proceso.

En la misma línea, la CEPAL ha estrechado el trabajo común con la Asamblea General de la Reunión de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI).

Este tema de desarrollo urbano y ciudades deberá a su vez insertarse en la agenda para el desarrollo después de 2015, con la definición de los objetivos de desarrollo sostenible y el vigésimo y vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20 y COP 21). La importancia de los asentamientos humanos en la agenda para el desarrollo quedó plasmada en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), titulado “El futuro que queremos”, donde los gobiernos reunidos se comprometen “a trabajar para mejorar la calidad de los asentamientos humanos, incluidas las condiciones de vida y trabajo de los habitantes de las zonas tanto urbanas como rurales en el contexto de la erradicación de la pobreza...”.

Se comprometen asimismo “a promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles, incluso apoyando a las autoridades locales, concienciando a la población y aumentando la participación de los residentes de las zonas urbanas, incluidos los pobres, en la adopción de decisiones”;

Por su parte, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015 señaló que los países pueden “hacer más para sacar provecho de la rápida urbanización: las ciudades son los motores mundiales de los negocios y la innovación; con una buena gestión, pueden proporcionar empleos, esperanza y crecimiento, al tiempo que desarrollan la sostenibilidad”.

A su vez el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible propone en el objetivo 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Amigas y amigos, en 2008 se alcanzó un hito histórico, cuando la proporción de la población mundial residente en ciudades y pueblos superó el 50%, con lo cual las áreas urbanas se convirtieron en el hábitat dominante de la humanidad. Ese cambio tiene enormes repercusiones en la dinámica actual y futura del desarrollo humano.

La urbanización presenta tanto oportunidades como riesgos: por un lado, ayuda a superar la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), por otro lado, bien lo sabemos, si no es abordada adecuadamente puede dar origen a problemas ambientales, sociales y económicos.

Hoy es ya una certeza que el crecimiento económico y la urbanización son dos procesos estrechamente ligados. En el mundo urbano del presente, las ciudades son, sin duda, el motor de la economía. Dada la importancia de las economías urbanas de China y América Latina en su contexto macroeconómico regional, los problemas derivados de una urbanización desordenada producto del crecimiento económico acelerado constituyen a largo plazo una amenaza directa al desarrollo sostenible de ambas regiones y al cambio climático global.

América Latina vivió un período de rápida urbanización durante gran parte del siglo pasado. Entre 1970 y 2000 la población urbana de la región aumentó un 240%. Actualmente, más del 80% de la población de América Latina vive en ciudades y se espera que hasta 2030 esta cifra aumente al 85%.

¿Qué nos dicen estos datos? Pues que nuestra región se encuentra en una fase muy avanzada de expansión urbana y en los inicios de una consolidación de los asentamientos humanos. En este panorama hay que considerar las grandes heterogeneidades que existen entre países y, lo que es más importante aun, al interior de cada país.

La urbanización en la región ha sido y es un proceso trascendente, con implicaciones económicas y sociales que se asocian a una modificación continua de los patrones de producción, distribución y consumo: desde una producción agrícola a una economía industrial primaria a mediados del siglo pasado, hacia un desarrollo del capital financiero y los servicios en la economía global a principios de este siglo.

En nuestra región, las ciudades surgen como los lugares en que se verifican los efectos e impactos del crecimiento y el desarrollo, con sus dimensiones de modernidad, desigualdad, posibilidades y crisis.

La dinámica de formación y reconfiguración de ciudades se desarrolla en distintas fases y etapas. De una industrialización temprana, en que la urbanización concentrada fue condición para la instalación y expansión del sistema industrial, pasamos a la actualidad, donde en la medida en que el proceso de industrialización se hace más complejo, se registra una mayor difusión territorial.

En términos económicos, es posible afirmar que las ciudades son los motores de la región. Se calcula que entre el 60% y el 70% del PIB de la región se genera en áreas urbanas que concentran las industrias y los servicios.

La contribución de las principales ciudades de América Latina al crecimiento del PIB mundial es del orden del 6%, lo cual sitúa a la región en tercer lugar detrás de China (28%) y de los Estados Unidos y el Canadá (10%).

Las ciudades son esenciales para las cadenas de valor en la producción y el consumo, ya que determinan las relaciones sociales, políticas y económicas.

La existencia de mano de obra y servicios crecientemente especializados permite que unidades productivas se beneficien de las economías de escala. Se diversifica la oferta y se amplían los mercados de trabajo, constituyéndose así las ciudades en nodos de la transformación productiva. La concentración productiva permite a su vez el descenso en los costos de transacción y un aumento en la demanda de trabajo.

La proximidad en las ciudades logra disminuir los efectos de la distancia económica, por medio de condiciones físicas y funcionales que benefician las dinámicas de crecimiento productivo. La productividad urbana es el objetivo básico del desarrollo a la escala de los asentamientos humanos. La concentración de población y actividades económicas incrementa la productividad

de la economía, especialmente en el sector industrial y de servicios y, con ello, la competitividad.

Pero así como reconocemos que las ciudades se consolidan como plataforma de equipamientos e infraestructuras que soportan las actividades económicas y productivas, y permiten grados crecientes de especialización y, por tanto, de rentabilidad y utilidad a las empresas, también hemos de reconocer que de manera palpable las ciudades, nuestras ciudades, son expresión de pobreza, inequidad, inseguridad, informalidad y hábitat precario.

El horizonte simbólico de las ciudades como lugares de igualdad de oportunidades y derechos, de encuentro social y de articulación entre espacio citadino y espacio ciudadano, enfrenta límites firmes en la segregación socioespacial que inhibe el contacto y la interrelación entre los diferentes grupos sociales.

El debilitamiento de los procesos de ordenamiento del territorio y de planificación urbana y el hecho de que en forma creciente son los mecanismos de mercado, en un contexto de regulación pública débil, los que determinan los usos del suelo y la configuración socioespacial de las ciudades se ha traducido en el surgimiento de zonas mejor dotadas de servicios públicos, localización, zonas verdes y paisajes amigables, en contraste con la construcción de vivienda popular en lugares cada vez más distantes, debido al encarecimiento del suelo urbano, muy alejados de los centros urbanos, de los lugares de trabajo y de estudio, sin servicios urbanos adecuados y sin una concepción de barrio, lo que ha elevado la conflictividad y erosionado la cohesión social de estos últimos espacios.

Además, las consecuencias ambientales de las carencias de la planificación urbana son también múltiples: aumento de la generación de basura y residuos tanto sólidos como líquidos, contaminación atmosférica, necesidades insatisfechas de acceso al agua potable y al saneamiento, y presiones sobre los ecosistemas aledaños, entre otras. Esta pérdida de calidad del medio ambiente urbano incide directamente sobre la salud y el bienestar de los ciudadanos y afecta su inclusión social.

Por ello es que encarar el crecimiento acelerado de las ciudades, la debilidad de la oferta de bienes y servicios públicos y sus consecuencias sobre el medio ambiente y la convivencia ciudadana es una de las prioridades de la región.

En el marco de estos problemas y desafíos que hoy enfrenta la región, la CEPAL, en el documento de su trigésimo quinto período de sesiones, replantea la “cuestión urbana” desde una nueva perspectiva: el derecho a la ciudad como macrobien público, entendido como el derecho de todos los habitantes de las ciudades a la igualdad social, el disfrute de los bienes urbanos, la ampliación y el goce del espacio público, el medio ambiente sano, la democracia participativa y deliberativa, el reconocimiento de la diversidad y las relaciones interculturales en contextos urbanos.

Es contemplando estos inmensos desafíos que nos parece tan oportuno articular una ventana de intercambio sobre estos asuntos con la experiencia china.

En China, las altas tasas de crecimiento económico y acelerada urbanización en décadas recientes han permitido sacar a millones de personas de la pobreza y lograr importantes avances en materias de desarrollo.

La magnitud y escala del proceso de urbanización en China no tiene precedentes históricos. A finales de 2011, la tasa de urbanización en China superó por primera vez el 50%, lo cual vino a confirmar su tendencia a transformarse en un país eminentemente urbano. En la actualidad, China cuenta con alrededor de 700 millones de personas que habitan en centros urbanos y se estima que en los próximos 10 años otros 400 millones emigrarán desde el campo a las ciudades.

A diferencia de nuestra trayectoria, donde el proceso de urbanización surgió de manera espontánea como causa directa e impulsado por la industrialización de los países, en China actualmente se da el proceso inverso, en el cual la urbanización actúa como factor gatillante de la industrialización a gran escala. Dicho de otra manera, se produce una “urbanización deliberada” dirigida por el Estado y sus políticas económicas.

En China hoy son numerosas las ciudades que enfrentan graves problemas ambientales, a los cuales se suma el desafío de velar por la inclusión social de las masas de inmigrantes rurales y garantizar su acceso a salud, educación y vivienda.

La atención que hoy suscita la acelerada urbanización de China evoca memorias de lo que fue y continúa siendo este proceso en América Latina.

En el momento actual, en el cual los vínculos entre ambas regiones son cada vez más estrechos, se abre también la oportunidad de establecer instancias de diálogo constructivo sobre esta materia que favorezcan la cooperación y el intercambio de experiencias para así avanzar en pos de un desarrollo urbano sostenible que permita aprovechar los beneficios económicos y sociales de la urbanización y, al mismo tiempo, profundizar la integración birregional.

Para los asentamientos humanos, entendidos como macrobienes públicos y colectivos, se requiere de políticas, programas y proyectos organizados desde el Estado, con el fin de promocionar un crecimiento y desarrollo, y permitir así rentabilidades sociales más permanentes.

Ante esta realidad, tanto China como América Latina se han visto en la necesidad de encontrar soluciones eficaces a los diferentes desafíos y externalidades negativas surgidas del proceso de urbanización.

En este sentido, la región está a punto de vivir un nuevo ciclo de transición urbana pero, esta vez, no para acomodar más personas que llegan del campo, sino para garantizar una mejora fundamental de la calidad de vida en las ciudades. Lo que se perfila en el horizonte es una transición hacia la calidad, la equidad y la sostenibilidad. Para ello es necesario avanzar en la concepción de la ciudad como un macrobien público, que integre y aumente los niveles de igualdad en los países de la región.

En ambos casos, la urbanización ha llevado a las autoridades públicas a dirigir los esfuerzos de planificación y gestión hacia la implementación de medidas que satisfagan la creciente demanda de infraestructura urbana y servicios básicos y hacia la incorporación de consideraciones ambientales en el diseño e implementación de las políticas urbanas. Es por

este motivo que debe avanzarse en el diseño e implementación de políticas urbanas que apunten hacia una efectiva descentralización territorial que permita avanzar en la unidad e integración política, económica, social y cultural de los países y la región en conjunto.

Las políticas públicas urbanas, dado su carácter integral e integrador, permiten abordar los temas del desarrollo de una manera transversal y socialmente inclusiva.

La planificación de las ciudades se debe ver reflejada en una política urbana nacional que considere todas las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza tanto a nivel nacional como internacional. Esta sirve para coordinar, armonizar y establecer criterios generales entre los sectores involucrados en el desarrollo y planificación urbana.

La ciudad no es solo una suma de hogares y unidades de producción para atender al mercado o para el consumo público. Es una creación en sí misma, fruto de factores estructurales y de comportamientos individuales y colectivos, pero también condición y causa de comportamientos y actitudes. La ciudad es, de acuerdo con una definición clásica, la sociedad escrita en el suelo.

Una política urbana acorde con los desafíos que se imponen deberá necesariamente ser capaz de combinar, en un solo esquema de gestión, los asuntos relacionados con la productividad del medio urbano destinada a ofrecer mejores posibilidades a la economía de los países de la región, con los desafíos de una mayor inclusión social y mitigación de la pobreza.

China está urbanizándose con gran rapidez, en algunos casos reproduciendo problemas que vivió América Latina. China es un ejemplo de planificación con activa participación del Estado, cuya experiencia puede constituir un valioso aporte para los países de América Latina que buscan devolverle al Estado su rol central en la planificación. China, a su vez, puede aprender de las experiencias de urbanización en América Latina y así evitar errores que a futuro podrían mermar el desarrollo económico alcanzado hasta ahora.

Bajo esta premisa, la CEPAL, a través de su División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, busca profundizar su relación con el Instituto de Estudios de Latinoamérica de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS) a través del desarrollo de un programa conjunto de cooperación sobre urbanización en China y América Latina que incluya, entre otras instancias, un foro editorial que sirva como plataforma de diálogo e intercambio entre expertos, encargados de tomar decisiones y responsables de elaborar políticas públicas, y que permita abordar la gestión y desarrollo urbano sostenible desde una perspectiva interregional y con miras a fortalecer vínculos y alcanzar un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo.

Reconociendo la importancia de los asentamientos humanos en la agenda de desarrollo sostenible, y reafirmando nuestra convicción de que “el territorio sí importa” a la hora de cerrar brechas y alcanzar la igualdad en los países de la región, la CEPAL ha establecido al interior de su División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos una Unidad de Asentamientos Humanos, encargada de examinar y formular recomendaciones para un desarrollo urbano sostenible con sentido inclusivo, sostenible y de calidad.

Amigas y amigos, entendemos este momento como un punto de partida.

La CEPAL seguirá colaborando y apoyando la consolidación de formas de gestión urbano-territoriales que sirvan de base para el desarrollo económico, social y ambiental de los países de la región. Para nosotros es un compromiso de trabajo conjunto en favor del desarrollo humano en el contexto de los actuales desafíos a nivel global y siempre con la igualdad en el centro.

En junio de 2011, en este mismo lugar, el entonces Vicepresidente y ahora Presidente de la República Popular China, Xi Jinping, extendía una invitación trascendente. Afirmó entre estas paredes el compromiso de su nación de cara a nuestra región, y dijo: "seguiremos trabajando con países de la región para aferrarnos a la temática principal del desarrollo común, perseverar en el principio básico de igualdad y beneficio mutuo, ser emprendedor e innovador y llevar a cabo una amplia cooperación integral para que, desde el nuevo punto de partida, las relaciones asciendan a un nivel más elevado, cubran más amplias áreas y alcancen una nueva altura".

Esa es también nuestra apuesta, y este encuentro, un aporte más a la construcción de un futuro común.

Muchas gracias.