

## Ciudades Intermedias: El Nexo Vital entre Ciudades Locales y Globales.

[Por favor, no difundan este borrador sin autorización previa del  
Secretariado Mundial de CGLU-UCLG]

### **Principales contribuciones:**

- Brian H. Roberts, Director de *Urban Frontiers*, Profesor Emérito, Australia
- Borja M. Iglesias, CEO, *Network for Strengthening the Informal City*, Spain
- Josep Ma Llop, Director UNESCO Chair on Intermediary Cities and International Union of Architects (UIA-CIMES), University of Lleida, Spain

### **Otras contribuciones:**

- Alvaro Artigas Pereira, PhD Asociado, Ciencias Políticas-CERI, París, Francia (sección sobre Gobernanza)
- Gundula Löffler, Consultora, Desarrollo Local Internacional, Malmö, Suecia (Sección sobre Descentralización Fiscal)

### **Coordinamiento y revisión:**

- Secretariado Mundial de CGLU-UCLG

## Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
1.1 Definición de Ciudades Intermedias .....	4
1.2 ¿Por qué centrarnos en las ciudades intermedias? .....	7
<b>2. Dinámicas y perfiles de Ciudades Intermedias .....</b>	<b>9</b>
2.1 Dinámicas de Cambio .....	9
2.1.1 Estructura: tamaño, forma y función .....	10
2.1.2 Transiciones urbanas y demográficas .....	13
2.1.3 Economías de Escala y Economías de Proximidad .....	16
2.2 Evolución de la gobernanza y de la financiación de las ciudades intermedias .....	18
2.2.1 La construcción del gobierno local: propósitos y diseño .....	18
2.2.2 De la apertura política a la gobernanza participativa .....	21
2.2.3 Descentralización fiscal .....	22
2.2.4 Mejorar la gestión de servicios básicos y estratégicos.....	25
2.3 Planificación inclusiva para un desarrollo urbano sostenible .....	29
2.3.1 "Construyendo Capacidades" desde la participación.....	32
2.3.2. Compacidad Urbana: haciendo compatibles densidad y consumo de suelo.....	33
2.3.3 Fortaleciendo el espacio público y la identidad cultural .....	34
2.3.4 Acceso al suelo, vivienda y urbanización informal. ....	35
2.3.5 Sostenibilidad medioambiental y resiliencia urbana.....	36
2.4 Desarrollo económico local.....	39
2.4.1 Vínculos urbano-rurales .....	40
2.4.2 Identidad y turismo .....	42
2.4.3 Tecnópolis y economía del conocimiento.....	43
2.4.4 Empoderamiento de género y crecimiento económico inclusivo .....	44
2.5 Proximidad y escala humana: límites y oportunidades.....	45
<b>3. Sistemas de ciudades nacionales y regionales .....</b>	<b>48</b>
3.1 Análisis de los sistemas de ciudades nacionales y regionales.....	48
3.1.1 Sistemas de ciudades intermedias en África .....	48
3.1.2 Sistemas de ciudades intermedias en la region de Asia Pacífico .....	48
3.1.3. Sistemas de ciudades intermedias en Eurasia.....	48
3.1.4. Sistemas de ciudades intermedias en Europa .....	48
3.1.5 Sistemas de ciudades intermedias en América Latina y en el Caribe.....	56
3.1.6. Sistemas de ciudades intermedias en el Oriente Medio y Asia Occidental .....	62
3.1.7. Sistemas de ciudades intermedias en América del Norte .....	62
3.2 Tendencias principales en los sistemas de ciudades nacionales y regionales .....	62
<b>4. Construyendo la agenda de las i-ciudades para y más allá de Hábitat III .....</b>	<b>63</b>
4.1 La evolución de las i-ciudades: principales tendencias .....	63
4.2 Mensajes claves .....	65
4.3 Acciones.....	66



# 1. Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exigen reconocer el papel y función de todas las tipologías de ciudades para definir de una forma más clara los sistemas de ciudades y su gestión eficiente. Esto es vital para las ciudades intermedias, las cuales sustentan más de una tercera parte de la población mundial que vive en áreas urbanas.

Todas las ciudades, incluso las más remotas, están conectadas de algún modo al extenso e integrado sistema global de asentamientos humanos. En este planeta de ciudades existen diferencias significativas en la estructura y redes de ciudades a lo largo de las regiones geográficas.

Este capítulo aborda las cuestiones, preocupaciones y oportunidades que más inciden en el desarrollo de las ciudades intermedias como parte del sistema nacional y global de ciudades<sup>4</sup>. Unas ciudades que juegan un papel vital en conectar la población residente en zonas rurales y pequeñas poblaciones a redes mayores de metrópolis y ciudades de primer orden. Sin embargo, hasta hace relativamente poco tiempo, las ciudades de dimensión intermedia no han despertado el interés de análisis comparativos internacionales (Giffinger *et al.*, 2007:16).

Esta sección tiene la intención de promover un diálogo sobre las dinámicas, funciones y roles cambiantes de las ciudades intermedias en el sistema global y nacional de ciudades. En todas las regiones, las ciudades intermedias están luchando por gestionar los impactos de las transformaciones de la economía global y del desarrollo urbano. En economías desarrolladas, especialmente en Europa y Norteamérica, el panorama de las ciudades intermedias varía entre regiones: mientras numerosas ciudades intermedias afrontan la incertidumbre económica, otras son actores muy dinámicos de la nueva economía global. En la mayoría de economías en desarrollo las ciudades intermedias están creciendo rápidamente, afrontando en su desarrollo las presiones derivadas de su urbanización. Desafortunadamente, los datos y la información sobre ciudades intermedias a menudo son obsoletas o poco fiables.

Hay una necesidad urgente por parte de gobiernos y de la comunidad internacional para el desarrollo, de dar mayor énfasis al desarrollo y gestión de las ciudades intermedias en el marco de la Nueva Agenda Urbana. Si las agendas políticas y de desarrollo nacional e internacional continúan ignorando a las ciudades intermedias, una parte significativa de la población mundial que vive en ellas quedará relegada y perderá la oportunidad de contribuir al desarrollo nacional, a la Nueva Agenda Urbana y a los ODS.

## 1.1 Definición de Ciudades Intermedias

*¿Qué constituye una ciudad intermedia?* Es una pregunta difícil de contestar debido a que los términos que describen y clasifican a estas ciudades, en gran medida, todavía están siendo debatidos. El término *Intermedia* se refiere a su calidad de secundaria (Rondinelli, 1983) o ciudades de tamaño medio (Wood, 1986). El concepto ha sido más ampliamente desarrollado bajo el concepto de “ciudad intermediaria” (*intermediate city*) (Gault, 1989; Bellet y Llop, 1999; Bolay and Rabinovich, 2004), “ciudades satélite” (*satellite towns*) (Angel *et al.*, 2011), “ciudades de segundo nivel” (*second-tier cities*) (Michael Parkinson, 2012) y, de nuevo, en “ciudades

---

<sup>4</sup> Es difícil definir qué se entiende por sistemas urbanos y por sistemas de ciudades. Están compuestos por redes de comercio e información que han sido desarrollados entre asentamientos urbanos a lo largo del tiempo. La internacionalización de la economía global ha creado una red de ciudades que indisolublemente se han entretejido juntas y que dependen unas de otras. Los sistemas urbanos tienden a estar abiertos y posibilitar intercambios con su entorno, del mismo modo que tienden a ser receptivos al cambio, incluyendo la introducción de innovaciones sociales o técnicas. Están también, normalmente, superpuestas como una articulación de redes conectadas (Véase por ejemplo, Bretagnolle, A., E. Daudé, y D. Pumain, 2006. From theory to modelling: urban systems as complex systems. *Cybergeo: Revue européenne de géographie/European Journal of Geography*, 1-17).

secundarias” (*secondary cities*) (Roberts, 2014). Los términos intermediario, de tamaño medio y ciudades secundarias son usados normalmente como sinónimos y es común su intercambio en la literatura. Esto conduce a confusiones en el modo en cómo son clasificadas y descritas las ciudades en un contexto nacional y global. Las ciudades intermedias y secundarias asumen distintos papeles, funciones y escalas, aunque en determinados contextos, estos conceptos pueden solaparse.

Este informe se basa en la definición de ciudades intermedias desarrollada por CGLU, a partir de diferentes definiciones para hacer una que pudiera ser aplicada a diferentes contextos y regiones. **Las ciudades Intermedias son ciudades con una población comprendida entre 50.000 y un millón de personas, y más importante todavía, que juegan un papel principal en conectar importantes áreas rurales y urbanas a instalaciones y servicios básicos.** Este concepto tiene la intención de sustituir la definición más tradicional y estática basada en un enfoque jerárquico del sistema urbano, por un concepto más abierto, dinámico, como también interactivo (*Framework Document on I-Cities, 2016*).<sup>5</sup> Esta definición, además, debería ser usada y ser considerada como flexible, por ser igualmente aplicable a ciudades intermedias en Asia – donde numerosas ciudades con población superior a 1 millón de habitantes pueden ser consideradas funcionalmente como intermedias – como también en Europa, donde incluso algunas ciudades de tan solo 20.000 habitantes pueden ser clasificadas como ciudades intermedias. La definición propuesta se aproxima a la definición adoptada en la Conferencia Temática de Habitat III sobre “Ciudades Intermedias” celebrada en Cuenca (Ecuador) entre el 9 y 11 de noviembre de 2015<sup>6</sup>.

Según esta definición, en el mundo hay algo más de 8.900 ciudades intermedias que constituyen el hogar de aproximadamente 1.400 millones de personas (36% de la población urbana mundial) (ver introducción de GOLD IV).

Generalmente, las ciudades intermedias se pueden clasificar en tres tipos (para más detalles ver sección 2.1):

1. Centros urbanos Sub-nacionales y Regionales de administración, manufactura, agricultura, o de servicios culturales o sociales que capitalizan recursos en el desarrollo regional.
2. Ciudades intermedias agrupadas en clústeres y desarrolladas en distintas regiones como distritos industriales; muchas de ellas situadas en la periferia de zonas urbanas o metropolitanas, en forma de nuevas ciudades, centros funcionalmente especializados y ciudades lineales<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Otras fuentes consideran ciudades intermedias aquellas entre 1.000.000 y 100.000 habitantes (UN–Habitat, 1996). La Unión Europea define las ciudades intermedias como centros urbanos entre 20.000 y 500.000 habitantes, mientras el Banco Mundial (2008) eleva el umbral a 1.000.000 de habitantes. En el sudeste asiático, particularmente en China, ciudades entre 100.000 y 3.000.000 de habitantes, son generalmente consideradas ciudades de tamaño mediano. Lo mismo sucede en Pakistán, con ciudades de entre 25.000 y 100.000 personas. En EEUU, las ciudades son definidas como “Grandes”, “Medianas” y “Pequeñas”. Las grandes ciudades incluyen aquellas con una base actual de empleo fuera del sector agrícola, de al menos 450.000 empleos. Las áreas de “tamaño medio” varían de 150.000 a 450.000 empleos. Las “pequeñas” tienen tantos como 150.000 empleos. En Argentina, las ciudades entre 50.000 y 1.000.000 de habitantes, son también consideradas ciudades intermedias.

<sup>6</sup> Habitat III – Conferencia Temática, Declaración de Cuenca para Habitat III sobre “Ciudades Intermedias: Crecimiento y Renovación Urbana”:... el concepto de Ciudades Intermedias deriva del papel que ejercen como intermediarios en un sistema territorial, interactuando con las grandes ciudades, pueblos y otros asentamientos humanos, y que articulan más eficazmente los vínculos urbano-rurales; Consciente de las diferencias de tamaño de la población considerados para definir Ciudades Intermedias, que pueden variar en diferentes regiones, que van desde 20.000 / 50.000 habitantes a 500.000 y hasta 1 millón en determinados países y contextos regionales” <http://habitat3.cuenca.gob.ec/archivos/declaracion/HIII-DeclaracionCuencaES.pdf>.

<sup>7</sup> Basado en enfoque clásico de Michel Porter (*Competitive Advantage of Nations*: 1991), Las agrupaciones industriales y distritos son definidas como formas territoriales de “agregación entre compañías operando en el mismo sector o rama y caracterizadas por específicas relaciones técnicas y sociales entre actuaciones públicas y privadas”. La agrupación tiene una positiva influencia en: la innovación y la competitividad, destreza en la formación y en la información, en el crecimiento y en las dinámicas de negocio a largo plazo.

3. Corredores de ciudades intermedias, desarrollados como polos de crecimiento a lo largo de los principales corredores de transporte.

Estas tres formas de ciudades intermedias juegan un papel vital en las operaciones y actividades de los sistemas nacionales e internacionales de ciudades. En algunos casos, sus papeles y funciones se podrían extender a una toda una región geográfica, o incluso globalmente como centros primarios y *hubs* de negocios, de servicios, o centros de conocimiento o culturales, de un incipiente sistema internacional de ciudades (Roberts, 2014b, Roberts and Hohmann, 2013). También pueden ser añadidas otras tipologías, algunas de ellas serán analizadas en este capítulo (según su dimensión: ciudades intermedias pequeñas, medianas y grandes, o por su localización geográfica: costeras, interiores o sin acceso al mar)

Las ciudades intermedias asumen una función primaria: asegurar la provisión de servicios esenciales a las poblaciones urbanas y rurales. Actúan como centros de un mercado regional, formando el núcleo de actividad de una red de centros urbanos menores ligados a actividades rurales y de industrias manufactureras, conectando comerciantes y exportadores con clientes y mercados de las grandes áreas metropolitanas. Las ciudades intermedias también pueden ser proveedoras de servicios gubernamentales, de educación y de recursos para el conocimiento, así como facilitan el acceso a una variedad de servicios sociales especializados que no necesitan ser exclusivamente locales o regionales. Las ciudades intermedias también tienen un protagonismo creciente a nivel nacional e internacional como centros subsidiarios de la gobernanza doméstica e internacional, en la logística, comercio y sistemas de servicios sociales.

La siguiente tabla presenta un conjunto de datos sobre el estado de las ciudades intermedias en contextos globales y regionales.

Tabla 1.1 Población estimada por dimensión de la Ciudad, 2015, 2030 (millones)

Poblaciones	>10 millones		5 a 10 millones		1 a 5 millones		500 000 a 1 millón		300,000 a 500,000		Menos de 300,000	
	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030
MUNDO	471	730	307	434	847	1,128	371	509	262	319	1,699	1,938
Regiones menos desarrolladas	349	604	238	342	649	907	281	408	190	241	1,265	1,503
África	43	101	25	74	106	160	40	83	34	42	223	309
África Sub-Sahariana	25	77	20	60	88	139	31	67	26	34	169	244
Asia	293	457	196	258	429	595	202	283	126	160	867	1,000
Europa	33	35	11	12	84	96	59	61	43	46	316	316

Latinoamérica y el Caribe	70	103	32	25	125	163	40	44	32	41	204	220
Norteamérica	31	33	43	54	88	105	29	38	24	26	80	83
Oceanía				10	15	8	0.58	2	2	3	10	11

Fuente: UN World Urbanization Prospects (2014)

Tabla 1.2 Porcentaje de la población por dimensión de ciudad.

	> 10 millones		5 - 10 millones		1 - 5 millones		0.5 - 1 millones		300,000 a 500,000		Menos de 300,000	
	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030
<b>MUNDO</b>	12	14	8	9	21	22	9	10	7	6	43	38
Regiones desarrolladas <b>menos</b>	12	15	8	9	22	23	9	10	6	6	43	38
África	9	13	5	10	22	21	8	11	7	5	47	40
África sub-Sahariana	7	12	6	10	24	22	9	11	7	5	47	39
Asia	14	17	9	9	20	22	10	10	6	6	41	36
Europa	6	6	2	2	15	17	11	11	8	8	58	56
Latinoamérica/ Caribe	14	17	6	4	25	27	8	7	6	7	41	37
Norteamérica	10	10	14	16	30	31	10	11	8	8	27	24
Oceanía			—	31	55	24	2	5	8	8	35	31

Fuente: UN World Urbanization Prospects (2014)

La tabla muestra el incremento en más de 434 millones de personas sobre las ciudades de menos de un millón de habitantes entre 2015 y 2030, con más de 250 millones de personas agregadas a la población de las mega-ciudades y 408 millones en ciudades de entre 1 y 10 millones de habitantes (UN, WUP, 2014). Como se muestra en la tabla, se espera en todas las regiones la caída de población en las ciudades intermedias más pequeñas de menos de 500 mil habitantes de habitantes. La población en ciudades de entre 300 mil y 500 mil habitantes permanecerá estable. Ciudades de entre 500.000 y un millón de personas sólo crecerán moderadamente si se comparan con grandes mega-ciudades y ciudades con una población igual o superior a un millón (pero esta figura oculta que muchas ciudades de este tamaño superarán el umbral de 1 millón de habitantes en los próximos años). Existen, de todos modos, diferencias entre regiones mundiales sobre las proyecciones de población viviendo en zonas urbanas. Como era de esperar el mayor crecimiento de población urbana en cifras absolutas ocurrirá en Asia, especialmente en India y China. Los cambios proyectados en crecimiento de población por tamaño de ciudad también se reflejan en el ensanchamiento de la brecha en el PIB per cápita, como también en los indicadores sobre riqueza y empleo.

## 1.2 ¿Por qué centrarnos en las ciudades intermedias?

En los últimos años ha habido un interés creciente en el estudio de las ciudades intermedias, motivado en gran parte por la preocupación que genera que no se entienda su papel en el sistema de ciudades y que su potencial pueda estar siendo condicionado. Unas ciudades

percibidas como el eslabón más débil en el sistema nacional y global de ciudades. Una ciudad intermedia mal definida o reconocida puede ver su posición debilitada en la economía nacional. Hay una mala comprensión de la forma en que estas ciudades encajan en los sistemas nacionales, regionales y globales de comercio, inversión y desarrollo, en parte debido a la escasez de información. ¿Qué tipo de infraestructura estratégica o entornos favorables deberían desarrollar las ciudades intermedias para desempeñar un papel más activo en el desarrollo de las regiones sub-nacionales? ¿Cómo pueden los gobiernos locales trabajar con las autoridades locales, comunidades empresariales y la sociedad civil para crear el entorno propicio que aliente la inversión, promueva el desarrollo inclusivo, y crea nuevas oportunidades para sus habitantes? Es necesario entender cómo las ciudades intermedias se relacionan e interactúan con las ciudades más grandes, pequeñas ciudades o gobiernos regionales. Las decisiones que afectan a su desarrollo están cada vez más influenciadas por factores externos como la migración rural-urbana, y por cambios estructurales en sus economías nacionales y en los mercados globales. Estas decisiones a menudo se traducen en la pérdida de las actividades e industrias tradicionales frente a la competencia creciente de las importaciones resultado de los acuerdos de libre comercio. Hay una falta de conocimiento acerca de cómo estos factores externos están dando forma a la economía y el desarrollo físico de las ciudades intermedias.

Será difícil superar alguno de estos retos, sobre todo teniendo en cuenta los rápidos cambios en la tecnología, en el uso de la energía y en los procesos productivos – algunos de los cuales ya han sido bautizados como la Tercera (Rivkin, 2011) o Cuarta Revolución Industrial ([Klaus Schwab:2016](#)) - y que probablemente cambiarán la forma de producción y distribución de muchos productos y servicios, y cómo éstos serán gestionados por las ciudades.

Desarrollar una mejor comprensión de los roles y funciones de las ciudades intermedias es crucial para la gobernanza nacional y regional. ¿Cómo los sistemas de gobernanza local y regional podrían funcionar mejor?, ¿con un mayor acceso a mejor información y conocimiento, ampliando la participación de la ciudadanía en los procesos de tomas de decisión locales?

La internacionalización de las ciudades, en apariencia, costumbres y prácticas son producto de la globalización y de un sistema de ciudades cada vez más conectado. Sin embargo, al mismo tiempo, es esencial que las ciudades intermedias mantengan su identidad y desarrollen sus propias potencialidades. Las ciudades intermedias, a menudo, son capaces de mantener y sacar provecho de factores locales como la historia, la economía, la arquitectura, las costumbres y cultura como ventaja competitiva sobre las ciudades más grandes.

## 2. Dinámicas y perfiles de Ciudades Intermedias

La proximidad local y la escala humana ofrecen muchas ventajas a las ciudades intermedias aunque, en un mundo cada vez más globalizado y conectado, las dinámicas de desarrollo y gestión de las ciudades intermedias están cambiando rápidamente.

La calidad de vida de una ciudad expresa el grado de satisfacción de la ciudadanía ante determinados factores económicos, sociales, ambientales, o institucionales que inciden en su vida cotidiana. La cercanía a los servicios que ofrece la ciudad constituye uno de los índices que mejor identifican a las ciudades intermedias (UCLG, Framework Document, 2016). Ciudades intermedias como Gothenburg (Suecia), Trondheim (Noruega), Winnipeg (Canadá), Aberdeen (Reino Unido) compiten con las grandes metrópolis globales en rankings internacionales de calidad de vida.<sup>8</sup> Aalborg (Dinamarca) puede presumir de alcanzar un grado de satisfacción del 99% entre sus ciudadanos (Comisión Europea, 2013). Muchas ciudades intermedias han llegado a ser líderes en innovación como Raleigh-Durham (USA) o Leipzig y Karlsruhe (Alemania), Bilbao (España), Edinburgh y Bristol (Reino Unido), o Toulouse (Francia)<sup>9</sup>.

Aunque numerosas ciudades intermedias comparten estas cualidades y características, no todas ellas lo están haciendo igual de bien. Las desigualdades entre las grandes ciudades y las intermedias están creciendo. Indicadores sociales como el desempleo, la salud y los salarios caen por debajo de las medias nacionales.

Esto presenta una paradoja: ¿Por qué algunas ciudades intermedias son capaces de beneficiarse de la proximidad y la escala, de sobreponerse a desastres, riesgos, desafíos y de tener éxito? y, en cambio, ¿por qué otras se quedan atrás en sus intentos de crear puestos de trabajo decentes, inversiones atractivas y de asegurar un desarrollo sostenible y un mejor nivel de vida para sus ciudadanos? Responder a estas cuestiones es vital para afianzar a las ciudades intermedias, mejorar su calidad de vida y crear sistemas de gobernanza más responsables, más resilientes y sensibles a las dinámicas de cambio a nivel local.

Esta sección tiene como objetivo destacar aquellos elementos claves que identifican a las ciudades intermedias desde sus dinámicas de cambio, marcos de gobernanza y mecanismos de financiación, su papel en la planificación y en la articulación territorial y espacial, y desarrollo económico local.

### 2.1 Dinámicas de Cambio

El funcionamiento y desarrollo de las ciudades intermedias está determinado por factores, políticas y acontecimientos, muchos de los cuales, escapan del control de las propias ciudades y gobiernos. Cambios estructurales que pueden ser muy exigentes para aquellas ciudades intermedias, por ejemplo, dominadas por una única industria. En muchos aspectos, las ciudades intermedias, tienen una base económica acotada y podrían ser mucho más vulnerables a dinámicas de cambio externas. Sin embargo, las condiciones adversas económicas o sociales fuerzan a muchas ciudades intermedias y pequeñas a actuar rápidamente a la hora de gestionar el cambio o fomentar la innovación (Johnston, 2013:136).

Las dinámicas políticas también influyen significativamente en la gestión de las ciudades intermedias. Una ventaja de las ciudades intermedias sobre las grandes ciudades radica en que los cambios pueden ser más puestos en práctica de una manera más fácil por su escala humana (Gehl, 2012), siempre y cuando haya un liderazgo sólido y las comunidades estén bien

---

<sup>8</sup> Cf. Mercer's Quality of Living Ranking (top 100), **Monoce** Quality of Life, Numbeo Top 100, Eius Liveability Ranking, Innovation Cities Index (2014). EIU City Hot Spots, UN-Habitat City Prosperity Index, Economist Intelligence Unit Liveability Index, A.T. Kearney Global Cities Index, Global Financial Centers Index,

<sup>9</sup> Top 100, Innovation Cities Index 2015, <http://www.innovation-cities.com/innovation-cities-index-2015-global/9609>

informadas. Las ciudades intermedias necesitan focalizar en mejorar la gobernanza, movilizar las comunidades locales, desarrollar su capital humano y social. También necesitan comprender la importancia de la inclusión, conservar la identidad y valorar su patrimonio cultural.

La escala y proximidad son factores importantes en el desarrollo de las ciudades intermedias, pero otras variables tales como su ubicación en redes regionales y globales, también se están convirtiendo en cruciales. Algunas de esas variables – estructura, tamaño, forma y función, patrones demográficos y economías de escala - son analizadas a fondo en esta sección.

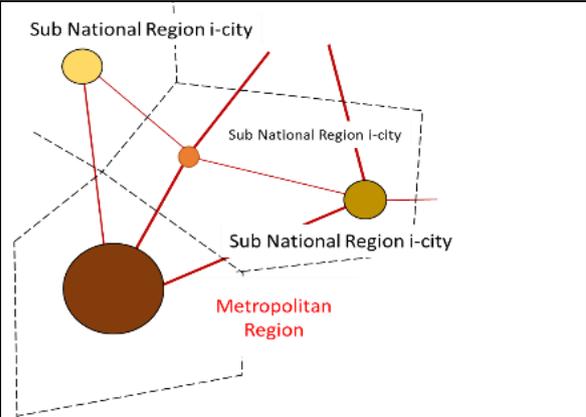
### 2.1.1 Estructura: tamaño, forma y función

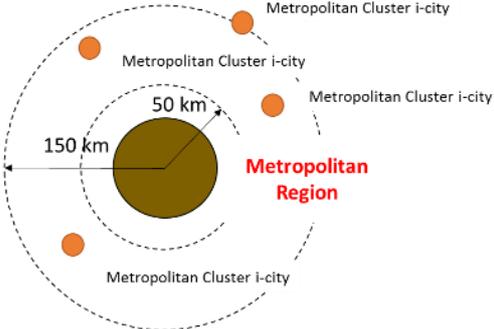
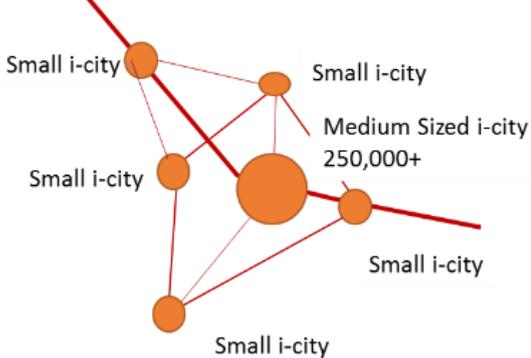
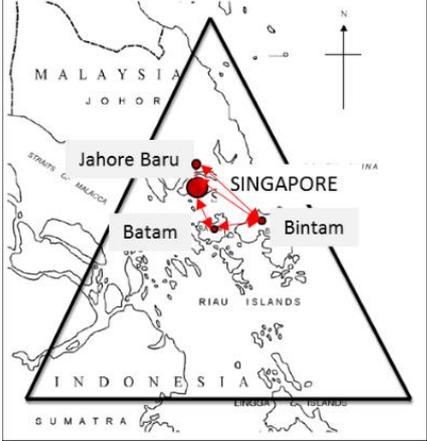
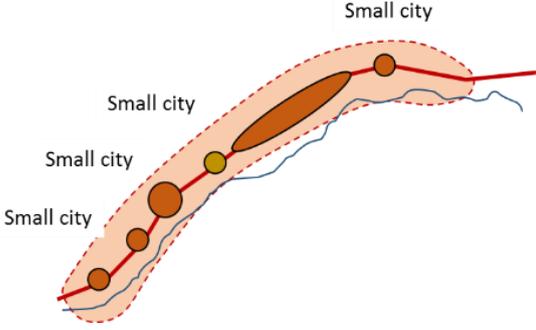
La forma urbana y carácter de cada ciudad intermedia es única. Su singularidad es resultado de la historia y de las miles de decisiones tomadas (localmente) por individuos y por gobiernos locales a lo largo del tiempo, factores que han tenido incidencia directa en el tamaño, forma y función de la ciudad.

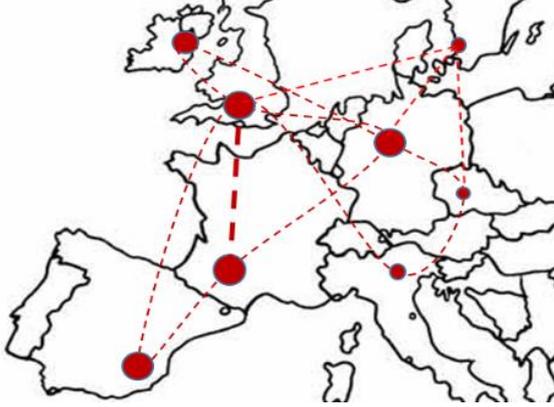
Como se ha mencionado anteriormente, la escala tiene un impacto directo en la jerarquía, forma y función de las ciudades intermedias. Es esencial distinguir entre aquellas ciudades intermedias de mayor dimensión, típicamente asociadas a las grandes economías de aglomeración, y las ciudades de medio y pequeño tamaño muchas veces categorizadas como “ciudades provinciales”, constituyen el grupo más representativo en cada subregión del mundo: el 54% de toda la población que vive en ciudades intermedias reside en ciudades de tamaño medio de entre 100.000 y 500.000 habitantes. Otro 20% vive en ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes y el 26% en ciudades de entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes. El predominio de tipos de ciudades intermedias por tamaño será analizados con más detalle por países y regiones en la Sección 3 de este capítulo.

Más allá de la escala, los rápidos cambios en las ciudades intermedias están configurando un nuevo modelo de desarrollo urbano basado más en las redes funcionales que en las definiciones jerárquicas fundamentadas en el tamaño o sistemas de gobierno. Las ciudades intermedias forman parte de un subsistema de ciudades que varía significativamente según el tamaño, la función, la localización geográfica y sus roles dentro de las redes. Este informe contribuirá a reconocer los diferentes tipos de ciudades intermedias existentes: núcleos de ciudades intermedias sub-nacionales, clústeres y corredores, con diferentes sub-tipologías en los dos últimos grupos. Todas ellas se describen a continuación.

Tabla 0.1 Tipologías de ciudades intermedias

	<p>Nodos tradicionales de ciudades intermedias subnacionales</p> <p>Ciudades intermedias subnacionales que juegan un papel clave como centro de gobierno de provincias, departamentos o regiones, establecidos durante los siglos XIX y XX. Estas ciudades intermedias desempeñan una amplia gama de funciones: desde los centros administrativos, prestación de servicios agrícolas, producción y recursos industriales al turismo, la educación y el transporte. Juegan un papel importante suministrando cadenas logísticas en sistemas nacionales de ciudades.</p>
---	--

<b>CLÚSTERES DE CIUDADES INTERMEDIAS</b>	
	<p><b>Clústeres metropolitanos-regionales de ciudades intermedias</b></p> <p>Estas ciudades intermedias están ubicadas más allá de la zona periférica de las regiones metropolitanas. Muchas se expanden más allá de los centros de crecimiento metropolitanos, con tiempos de desplazamientos superiores a una hora y media. Cuentan con una amplia gama de servicios, centros industriales de producción y procesamiento de alimentos. En su mayoría oscilan entre los 150.000 y 250.000 habitantes.</p>
	<p><b>Clústeres subnacionales y regionales de ciudades intermedias</b></p> <p>Como se mencionó anteriormente, ejemplos clásicos de estas agrupaciones de ciudades han sido definidos como “formas de agregación territorial entre compañías que operan en el mismo sector de actividad”, inspirados en los ejemplos de PYMEs en mobiliario, calzado y confección del norte y centro de Italia en los 90. Las agrupaciones de ciudades intermedias regionales subnacionales poseen una larga historia en la producción especializada de bienes y servicios.</p>
	<p><b>Clústeres de ciudades intermedias transfronterizas</b></p> <p>Las agrupaciones de ciudades intermedias transfronterizas ocurren cuando ciudades adyacentes localizadas en diferentes países forman una esfera contigua de influencia económica.</p> <p>Hay un nivel de especialización que a menudo se produce entre empresas de agrupaciones industriales ubicadas en las ciudades intermedias que producen o proveen servicios como una región integrada en una cadena de suministro. El triángulo de crecimiento Singapore, Johor Baru, Batam-Bintam es un ejemplo de las agrupaciones de ciudades fronterizas.</p>
<b>CORREDORES</b>	
	<p><b>Corredor nacional</b></p> <p>Redes de grandes y pequeñas ciudades intermedias conectadas a lo largo de corredores costeros e interiores, las cuales conducen a una franja de urbanización que puede tomar la forma de una ciudad lineal, algunas con una longitud superior a los 50 km y 2 o 3 km de amplitud. Este tipo de ciudades intermedias prevalece a lo largo de las ciudades costeras del sur de Europa y del norte de América, pero están emergiendo en otras regiones.</p>

	<p><b>Corredor internacional</b>                  Sistema de ciudades intermedias en red, localizadas a lo largo de los corredores comerciales y de desarrollo económico entre países. La mayoría están localizadas en carreteras nacionales, ríos navegables o zonas costeras, con muchas funciones especializadas de alto valor añadido o centros logísticos de cadenas de suministro a lo largo de los corredores. Son un fenómeno común en Europa y están cada vez más desarrollados en África, América Latina y Asia.</p>
	<p><b>Redes internacionales de ciudades intermedias</b>                  Son redes de ciudades intermedias altamente integradas, de diferente tamaño y ubicadas en diferentes países. Las empresas en estas ciudades forman parte de cadenas de suministro industriales involucradas en la fabricación de maquinaria pesada, aviones, automóviles y explotación minera. Todos ellos se clasifican en una o más de las categorías de agrupaciones espaciales, mencionadas anteriormente, pero la diferencia reside en que tienen economías altamente internacionalizadas. Las redes de ciudades intermedias están llegando a ser cada vez más importantes para el desarrollo de las industrias de servicios globales en salud, finanzas, seguridad y negocios.</p>

Este Informe también tendrá en consideración variables geográficas como la localización de las ciudades intermedias en la costa, en el interior o en regiones sin acceso al mar. Factores con impacto significativo en la función de las tipologías anteriormente descritas. Las ciudades intermedias costeras incluyen aquellas situadas a una distancia máxima a 100 o 150 km de la costa o de grandes lagos interiores, y que están experimentando los crecimientos más destacados. Alrededor del 40% de la población que vive en ciudades intermedias, reside en zonas costeras. Muchas ciudades del interior están experimentando problemas de urbanización y desarrollo. Aquellas situadas en el interior o en regiones sin acceso al mar, con pobre accesibilidad a sistemas eficientes de transporte y corredores de desarrollo comercial, se están encontrando con grandes dificultades. Muchas de estas ciudades, especialmente en Asia Central y África Subsahariana, están experimentando estrés y dificultades dado que su futuro depende de una conectividad adecuada y de la mejora en las relaciones con los países vecinos como condiciones clave para acceder a los mercados globales.

A partir de estas tipologías, el papel de las ciudades intermedias es crucial no solo en proporcionar servicios y oportunidades a su propia población, sino también a la población de toda su área de influencia. En Europa, por ejemplo, las ciudades intermedias han propiciado la cohesión económica y territorial. Una región como Randstad (Holanda) se ha beneficiado de una estructura policéntrica articulada alrededor de las metrópolis de Rotterdam y de ciudades intermedias como La Haya y Utrecht, cada una desarrollando funciones equivalentes o complementarias y contribuyendo, a su manera, a la cooperación mutua (IAURIF, 2006).

Finalmente, la diversidad de las ciudades intermedias, exige de políticas nacionales que, estando adaptadas a su singularidad, promuevan las ventajas derivadas de su escala, estructura, posición espacial y funciones.

### 2.1.2 Transiciones urbanas y demográficas

La rápida urbanización genera enormes presiones en las ciudades intermedias para satisfacer la demanda de suelo y proveer vivienda, infraestructura y servicios sociales básicos. Con una urbanización creciendo a un 2% anual (Angel, 2012) las ciudades intermedias, como las ciudades de mayor dimensión, deben planificar por un tipo de crecimiento que integre el desarrollo espacial, social y económico para asegurar la sostenibilidad e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Mientras que en las economías desarrolladas el crecimiento natural se ha estancado o reducido significativamente, en muchos países en desarrollo la tasa de natalidad continúa manteniéndose elevada<sup>10</sup>. Son precisamente, las poblaciones rurales de economías de medios y bajos ingresos asiáticas y africanas, a diferencia de las economías latinoamericanas, son las más expuestas a la migración económica, factor con incidencia directa en el proceso de urbanización acelerada que identifica a sus ciudades. Entre 2015 y 2030, casi la mitad del crecimiento de la población urbana mundial se concentrará en el África Subsahariana y en Asia, y podría ser atribuido a la migración.

La tabla 2.1 muestra el porcentaje de crecimiento anual de la población de las ciudades según su tamaño, en los intervalos de 2000 a 2015 y de 2015 a 2030. Las mega-ciudades están creciendo más rápidamente (4,18%) y se espera que lo sigan haciendo en los próximos 15 años. Las ciudades intermedias con poblaciones entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes han experimentado crecimientos anuales de entre el 2,15% y el 2,36%. Las ciudades intermedias de menos de 300.000 habitantes han tenido un crecimiento anual del 1,6% de 2000 a 2015. Se prevé un descenso del crecimiento anual para todas las ciudades en los próximos 15 años. En términos absolutos, se prevé para el año 2030 un crecimiento de 660 millones de habitantes en las ciudades con más de 1.000.000, y de 430 millones en las ciudades con población inferior 1.000.000 de habitantes. De todas maneras, estas proyecciones no tienen en cuenta que algunas de estas ciudades puedan pasar de un grupo al otro. Unos cambios que harán que algunas ciudades que actualmente tienen una población comprendida entre 500.000 y 1 millón de habitantes pasen a formar parte del grupo de metrópolis con población de entre 1 millón y 5 millones de habitantes.

Tabla 2.1(a) Índices de Crecimiento Anual del Porcentaje de Población de Ciudades según su Tamaño 2000 - 2015, 2015 -2030

Annual Urban Population Growth Rates Cities 2000 - 2030	10 million or more		5 to 10 million		1 to 5 million		500,000 to one million		300,000 to 500,000		Fewer than 300,000	
	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030
<b>WORLD</b>	4.18%	2.96%	2.57%	2.34%	2.32%	1.93%	2.36%	2.14%	2.15%	1.33%	1.60%	0.88%
<b>Less developed regions</b>	5.23%	3.73%	2.73%	2.45%	3.09%	2.25%	2.92%	2.52%	2.76%	1.58%	2.07%	1.16%
<b>Sub-Saharan Africa</b>		7.87%	0.34%	7.57%	4.56%	3.13%	3.14%	5.19%	5.38%	1.75%	3.50%	2.47%

<sup>10</sup> Ver (IBRD, WB, 2015:15): Global Monitoring Report: Development Goals in an Era of Demographic Change. “[T]he world can be divided into four types of countries: Pre-dividend countries, Early-dividend countries, late-dividend countries, post-dividend countries”.

AFRICA	8.04%	5.81%	1.88%	7.49%	3.69%	2.79%	3.30%	5.05%	4.61%	1.38%	3.02%	2.20%
ASIA	4.92%	3.00%	2.53%	1.85%	3.10%	2.20%	3.41%	2.26%	1.91%	1.62%	2.18%	0.96%
EUROPE	8.35%	0.42%	-4.64%	0.52%	0.06%	0.92%	0.98%	0.19%	-0.14%	0.47%	0.24%	-0.01%
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN	1.14%	2.57%	3.40%	-1.64%	2.47%	1.80%	0.65%	0.54%	4.35%	1.63%	0.91%	0.52%
NORTHERN AMERICA	0.28%	0.47%	7.98%	1.64%	0.25%	1.19%	0.46%	1.70%	3.13%	0.64%	0.08%	0.25%
OCEANIA				0.00%	1.22%	-4.16%	0.00%	7.94%	1.73%	1.46%	1.73%	0.63%

Estadísticas: (Naciones Unidas, 2014b)

Una aproximación a las 140 ciudades que han experimentado un crecimiento demográfico superior al 2% anual desde el año 2000 al 2015 (UN-WUP, 2014), permite apreciar que la mayor parte de ellas, un 82%, se ha producido en ciudades que en el año 2000 tenían una población inferior al millón de habitantes. De ellas, 33 continuaban en el año 2015 situadas en la franja de ciudades intermedias con una población inferior a 500 mil habitantes, liderada por China (39,1%) y África (29,7%). Ciudades como Hosur (India) en el corredor tecnológico de Bangalore pasó de apenas 80 mil habitantes a más de 350 mil; Lokoja (Nigeria), situada a unos 150 kms de Abuja de 150 mil a 473 mil habitantes aprovechando el corredor económico que proporciona el río Níger; o como El Djelfa (Alger), de 176 mil a 388 mil habitantes. De las Américas únicamente Choloma (Honduras) pasaba de apenas 100 mil habitantes a rozar el medio millón, íntimamente ligada a la capitalidad económica de San Pedro en el Valle del Sula.

Está previsto que caiga globalmente la tasa de crecimiento de las ciudades intermedias, y en el caso de algunas de pequeña dimensión, la población, incluso descenderá. La Tabla 2.2(b) muestra una estimación de la tasa de crecimiento de la población anual –en ciudades agrupadas por tamaño, y por períodos de tiempo de 2000 a 2015 y 2015 a 2030- que puede ser atribuida a la migración. La tabla fue desarrollada calculando el índice de crecimiento de la población urbana, usando la base de datos de Naciones Unidas y deduciendo esto de un total de población estimada (World Urbanization Prospects), según la medida de su población. Las cifras negativas, por lo tanto, muestran un ratio negativo entre el crecimiento natural de la población y la migración, por ejemplo que muestran la reducción de la población en la ciudad.

Tabla 2.2. Contribución de los índices de crecimiento anual de la población debido a la migración 2000-2015, 2015-2030.

	10 million or more		5 to 10 million		1 to 5 million		500 000 to 1 million		300 000 to 500 000		Fewer than 300 000	
	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030
WORLD	4.0%	2.7%	1.6%	0.7%	2.6%	1.9%	1.6%	1.5%	1.3%	0.5%	0.6%	-0.1%
Less developed regions	4.2%	2.8%	1.5%	1.5%	3.9%	2.6%	1.8%	3.2%	3.0%	0.6%	1.3%	0.2%
Sub-Saharan Africa	0.0%	6.3%	-2.8%	5.9%	2.9%	2.3%	0.6%	3.1%	2.8%	-0.6%	0.9%	0.0%
AFRICA	6.4%	4.1%	-0.7%	6.0%	2.5%	1.8%	1.0%	1.4%	1.0%	-1.2%	0.5%	0.0%
ASIA	4.1%	2.4%	1.5%	1.2%	0.1%	0.8%	0.7%	0.1%	-0.1%	0.3%	0.1%	0.0%
EUROPE	8.2%	0.5%	-4.9%	0.6%	0.2%	1.8%	0.5%	0.7%	10.6%	1.9%	0.1%	-3.1%
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN	0.0%	1.8%	2.4%	-2.7%	0.2%	1.1%	-0.4%	-1.1%	2.5%	0.3%	0.0%	-0.2%
NORTHERN AMERICA	-0.7%	-0.3%	7.4%	0.9%	0.4%	-2.9%	0.0%	4.7%	1.3%	-0.2%	-19.3%	-1.3%
OCEANIA				0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Fuente: (Naciones Unidas, 2014b)

En la mayoría de casos, las ciudades intermedias tienen unos porcentajes de migración significativamente inferiores a las ciudades de mayor tamaño. Muchas de las ciudades intermedias más pequeñas están, de hecho, absorbiendo la migración rural-urbana, que sin embargo está siendo neutralizado por la migración exterior entre ciudades. Por ejemplo, en el África Subsahariana, la región que experimenta la mayor tasa de crecimiento de población urbana (4% al año), la migración rural supone una tercera parte del crecimiento de la población urbana, pero las ciudades intermedias no necesariamente mantienen esta nueva población. Esta contribución a la migración ha sido considerablemente más alta en Asia y se prevé que continuará creciendo, aunque a un ritmo más lento (Tacoli *et al.*, 2015:8). A nivel global, las ciudades intermedias están creciendo a una tasa del 1%, incluso por debajo de los índices de crecimiento anual de la población nacional, un fenómeno que puede ser parcialmente explicado por la migración entre ciudades. Una consecuencia de este proceso que está desafiando a las ciudades intermedias más pequeñas es el cambio en la estructura de su población. En algunas regiones, las pirámides de población están proceso de cambio. La población base de edades comprendidas entre 19 y 45 años está migrando a ciudades más grandes en busca de trabajo, educación y otras oportunidades. Estos fenómenos han sido comunes en numerosas ciudades intermedias de Filipinas, China, India y México (Battistella y Conaco, 1998, Biao, 2007).

La transición urbana en Asia, y prácticamente a nivel mundial, ha sido liderada por China desde los años 80 del siglo pasado con políticas urbanas dirigidas a hacer competitivos los sistemas urbanos provinciales y a reducir la presión migratoria del *hokou* sobre sus principales metrópolis (Li, An, 2009). Más allá de sus grandes metrópolis y mega-ciudades, China concentra en sus ciudades intermedias una población equivalente al 41% de la población urbana (2015); una cifra que pone de relieve la contribución de las ciudades intermedias al desarrollo de la que hoy es la segunda economía del planeta.

De manera similar, muchas economías de medios y bajos ingresos del África Subsahariana están afrontando sus transiciones urbanas y demográficas. En términos absolutos, África concentra la misma cantidad de población en 1.086 ciudades intermedias que en 56 metrópolis, y en algunos países - como Mozambique, Argelia, Marruecos, Sudan, Túnez, o Nigeria- las ciudades intermedias han sido predominantes en el sistema urbano nacional, y determinantes en la especialización económica del territorio.

Por el contrario, las economías avanzadas de la Zona Euro, Norteamérica o Japón afrontan retos demográficos y urbanos opuestos a los que presenta el Sur Global. Europa, actualmente, es la región global con mayor número de población urbana en ciudades intermedias (41,76%), doblando a la población de sus áreas metropolitanas. Las ciudades intermedias en Europa han jugado un papel fundamental en el fortalecimiento de la cohesión territorial y de la diversidad de la economía nacional, tanto en ciclos de bonanza como de crisis; sin embargo, el descenso de la natalidad y el envejecimiento de la población ponen en riesgo la sostenibilidad del estado del bienestar.

Entre 1990 y 2014 la población de muchas ciudades intermedias de “economías en transición” en los países Bálticos, Europa central y del este, ha disminuido motivado por cambios estructurales en sus organizaciones políticas y económicas. En los EEUU, Detroit, es un buen ejemplo de “ciudad en contracción” o de “contra-urbanización” (UN-Habitat, 2013: 62). La ciudad ha registrado una pérdida progresiva de población a partir del colapso de su industria automovilística y de la consecuente pérdida de empleos: una ciudad de 1,5 millones de habitantes en 1950 alcanzaba sus niveles más bajos de población en 2014, con aproximadamente 680.000 personas y una administración en fallida técnica.

Como se mencionaba anteriormente, se prevé que las ciudades intermedias reciban el impacto de 400 millones de nuevos habitantes en los próximos 15 años, 366 millones de ellos en Asia y el África Subsahariana a un ritmo diario de 70 mil personas al día. El equivalente al tamaño de una pequeña ciudad intermedia. En estas regiones, las ciudades intermedias juegan un papel específico en los procesos migratorios como fase transitoria hacia las metrópolis. Esta población

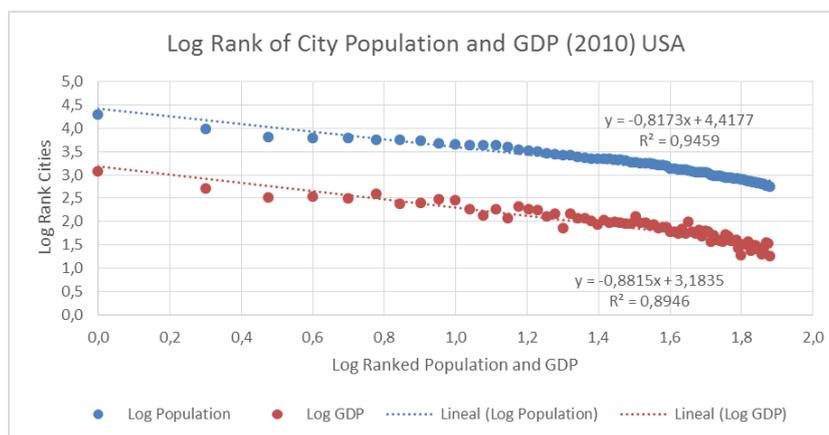
flotante crea bolsas de pobreza y contribuye a la sub-urbanización con actividad y asentamientos informales. Para desempeñar un papel más activo como amortiguadores en las políticas de inmigración, las ciudades intermedias han de garantizar la seguridad de la tenencia, los servicios básicos, la educación y oportunidades de empleo.

### 2.1.3 Economías de Escala y Economías de Proximidad

Existen diferencias significativas en el PIB, riqueza e ingresos entre ciudades. En muchos países es difícil obtener información precisa sobre el PIB per cápita, las relaciones entre el capital y el rendimiento y los ingresos que generan las ciudades intermedias. El PIB y el rendimiento económico de estas ciudades tienden a estar próximas, o ligeramente por debajo, de las medias nacionales y promedios de sus países. El PIB per cápita de las grandes ciudades es generalmente superior a la media nacional. En muchos casos, cuando una o dos grandes ciudades dominan el sistema urbano nacional y la geografía económica y demográfica del país, las ciudades intermedias muestran una gama mucho más reducida de actividades económicas. Estas ciudades tienden a compartir muchas características y normalmente son dependientes de un sector dominante – como la agricultura, la minería, la manufactura o el turismo- que supone la base económica de la ciudad. Esto es frecuente en aquellas regiones donde los índices de urbanización son todavía bajos, tales como África Sub-Sahariana y el sur de Asia.

Las comparaciones entre ciudades intermedias y grandes ciudades, de todos modos, deberían ser planteadas con cuidado. En los sistemas nacionales de ciudades más policéntricos, la relación entre población, economía y otros indicadores es, generalmente, más equilibrada. Los análisis de sistemas de ciudades para países policéntricos, tales como EEUU (ver el gráfico 2.1), muestran claramente que la inclinación de las curvas correspondientes al PIB y a la población son muy similares. Cuanto más policéntrica sea la red de ciudades mayor será la capacidad de las ciudades intermedias para compartir los recursos dentro de los sistemas nacionales de ciudades. El análisis de datos de Alemania, Reino Unido y Australia muestra patrones parecidos a los de EEUU.

Gráfico 2.1. Relación entre ciudades primarias y secundarias en EEUU



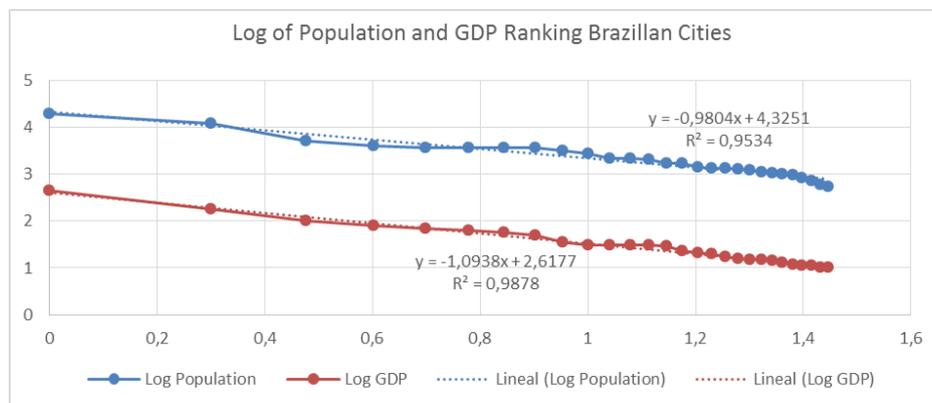
Fuente: MGI, 2014; United Nations, 2014a

De todos modos, países de la OCDE con sistemas policéntricos de ciudades pueden presentar diferencias significativas entre sus indicadores de población y PIB. Unas diferencias que pueden ser explicadas por el hecho de que algunas ciudades intermedias presentan niveles elevados de especialización e industrias de valor añadido. En Europa los sistemas policéntricos de ciudades intermedias han jugado un papel clave en la integración económica del territorio. A pesar de la crisis global financiera de 2008, ciudades intermedias en Alemania, Italia, España, Suiza, Polonia y Holanda han experimentado mayores crecimientos de PIB que las de sus respectivas capitales. Las principales ciudades intermedias de España, Holanda y Polonia, por ejemplo, aportan entre el 50% y el 80% del PIB de sus respectivas capitales, mientras que en Irlanda, Dinamarca y Portugal la

principal ciudad intermedia del sistema urbano nacional solo genera entre el 25% y el 50% del PIB de su respectiva capital. Estas cifras son aún más bajas (hasta el 10-15%) en Francia y Reino Unido, debido principalmente a la influencia económica ejercida por Londres y París, ciudades realmente globales (ESPON, 2014).

Gran parte de Latinoamérica también se articula estrechamente sobre la economía de las ciudades intermedias. El gráfico 2.2 muestra la relación existente entre tamaño de población y PIB para treinta ciudades brasileñas. A medida que disminuye la población de las ciudades intermedias también se aprecia una disminución proporcional, pero más pronunciada, de su PIB y PIB per cápita. Estas diferencias también pueden ser observadas en otros países. Las diferencias son más significativas en países donde el sistema espacial de asentamientos de la población está fuertemente concentrado en una o dos grandes ciudades, por ejemplo, Lima en Perú y Santiago en Chile (Roberts, 2015). Países como Ecuador y Colombia son algunas de las excepciones que muestran una mayor diversidad de actividades económicas en sus ciudades intermedias.

Gráfico 2.2 Relación entre PIB y población por rango de ciudad, Ciudades Brasileñas (2015)

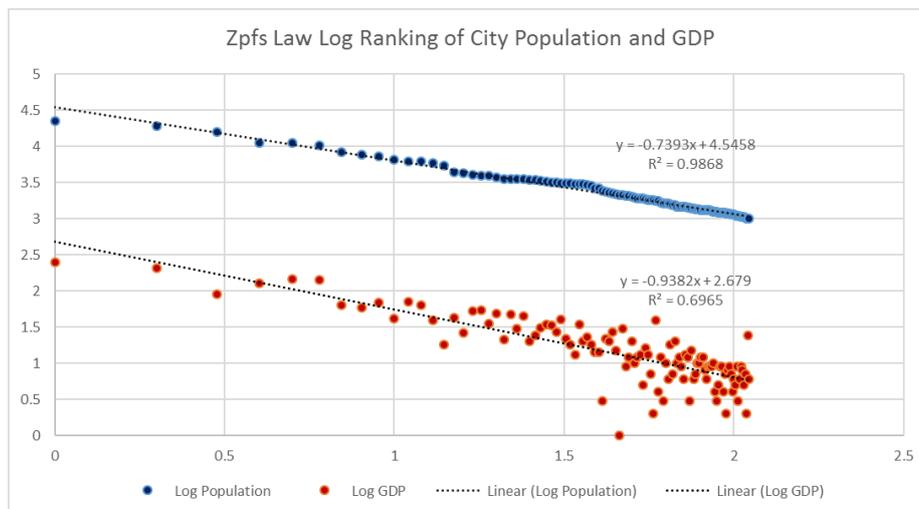


Fuente: (MGI, 2014, United Nations, 2014a)

El gráfico 2.3 muestra la relación entre la clasificación del tamaño de población y el PIB para 205 ciudades chinas. Esta medición es coherente con la mayoría de grandes países y economías del mundo. La relación del logaritmo entre población y PIB muestra que aquellas ciudades con población inferior a un millón de habitantes, experimentan variaciones significativas en su PIB. Con la excepción de las ciudades ricas en recursos del Oeste de China, las variaciones del PIB para las ciudades del interior son mucho más elevadas que en las ciudades costeras o en las ciudades ligadas a grandes ríos navegables. El logaritmo que relaciona población y PIB para China es similar a otras grandes economías de Asia, como India, Indonesia y Pakistán. La accesibilidad, la calidad de las infraestructuras, la distancia desde la capital de la nación y las capacidades de desarrollo son factores que explican por qué muchas ciudades intermedias en regiones del interior de Asia, no están funcionando tan bien como las ciudades intermedias de la costa.

El tamaño de población de las ciudades intermedias impacta en su capacidad para generar economías de escala en producción y/o la competitividad de empresas locales e industrias (Ashton-Wyatt, 2015). A medida que las ciudades intermedias se desarrollan y crecen, también generan economías de escala interna y mercados locales, y sus economías se diversifican a medida que esto sucede. Esta transición suele ocurrir cuando la población urbana excede de 60.000-100.000 personas- dependiendo del país- y especialmente cuando una ciudad dispone de industrias tecnológicas e innovadoras, un campus universitario funcionando a pleno rendimiento, o fuertes liderazgos políticos y empresariales.

**Gráfico 2.3 Logaritmo sobre la Relación de PIB y Población por Ranking de ciudades, Ciudades Chinas (2015)**



Fuente: (MGI, 2014, United Nations, 2014a)

Las ciudades intermedias con una población superior a 250.000 habitantes tienden a funcionar mejor que las ciudades pequeñas, especialmente en áreas como la creación de empleo, el crecimiento económico, la innovación y la riqueza (Haughton y Hunter, 2004: 70; ICASALS, 1976: 67; Valuers et al., 1974: 46; Meligrana, 2005). Los datos recogidos sobre 421 ciudades de EEUU muestran que las grandes ciudades superan en rendimiento a las ciudades intermedias (por ejemplo, hasta un millón de habitantes) y pequeñas (por ejemplo, menos de 250.000 habitantes) en creación de empleo, y en sectores como la información y la manufactura (New Geography, 2015). Estudios realizados en otros países muestran tendencias similares. Estas pueden apreciarse en ciudades europeas (ESPON, 2012), australianas (GoA, 2015), latinoamericanas (Bolay y Rabinovic, 2004) y sudafricanas (John, 2012). Otra cosa que también se desprende de la literatura, es que las pequeñas ciudades de menos de 100.000 habitantes tienden a ser más combativas si se comparan con las grandes ciudades, aunque son mucho más vulnerables ante las crisis y cambios en la economía.

Los gobiernos centrales deberían considerar las consecuencias de las crecientes disparidades entre las ciudades de sus economías y sociedades regionales, así como su impacto en la cohesión e integración territorial, y adaptar en consecuencia, políticas de desarrollo urbano y territorial dirigidas a promover sistemas urbanos más integrados y equilibrados. La reducción de la desigualdad, como se espera del Objetivo 10 de los ODS, también debe hacer frente a los crecientes desequilibrios entre los diferentes territorios de cada país.

## 2.2 Evolución de la gobernanza y de la financiación de las ciudades intermedias

Las ciudades intermedias se insertan dentro de un marco legal e institucional formulado en base a arreglos políticos y sociales que les preceden. Cada Estado ha establecido su propio modelo para el desarrollo de los gobiernos locales. Pero en la mayoría de las regiones, los procesos de descentralización y de transferencia de funciones administrativas comparten algunas características. Aunque con diferencias en el tipo de competencias, todos han transferido recursos y responsabilidades a los gobiernos de las ciudades intermedias.

### 2.2.1 La construcción del gobierno local: propósitos y diseño

La descentralización - definida como transferencia de responsabilidades y funciones desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales – comprende, por lo general, tres dimensiones fundamentales: política, fiscal, y administrativa. Su éxito depende principalmente del equilibrio resultante en la repartición de poderes entre los diferentes niveles de gobierno, y de la distribución de poderes administrativos y de recursos fiscales para su funcionamiento. Las relaciones formales e informales entre instituciones han sido también claves para el éxito de los procesos de descentralización. En términos generales, la descentralización suele perseguir dos objetivos principales. El primero de ellos, siguiendo un propósito de mejora de la gestión gubernamental, se propone mejorar la provisión eficiente de servicio a través de los gobiernos locales y condiciona la transferencia de recursos a la realización de políticas específicas. El segundo, se centra en el principio de gobernanza, entendido en este contexto como un proceso de toma de decisiones más abierto y abarcador. La democratización de los cargos consistoriales es uno de los indicadores más significativos de la calidad del proceso. Las experiencias y grado de éxito de las dinámicas de descentralización varían sustancialmente de una región a otra.

En la mayoría de países desarrollados con una larga historia descentralización, las estructuras legales e institucionales que determinan las responsabilidades y los poderes fiscales de los gobiernos locales, están, por lo general, claramente definidas y elaboradas. En este contexto, además de responsabilidades obligatorias y opcionales para decidir sobre su presupuesto, apoyándose en los recursos provenientes de la fiscalidad local, de transferencias y posibilidades de endeudamiento, las ciudades intermedias han sido respaldadas con un extenso conjunto de leyes y regulaciones que instan a los gobiernos locales a operar de un modo más eficiente y de manera responsable.

En los países en desarrollo, este marco legal e institucional para una gobernanza local eficiente, no siempre existe. La legislación que define la distribución de los poderes y recursos suele ser ambigua, fragmentaria e incompleta. Como consecuencia, los gobiernos locales- y ciudades intermedias entre ellos - carecen de incentivos institucionales y de apoyo para explotar de manera efectiva su potencial de desarrollo y los recursos financieros.

En Europa, las reformas, tanto nacionales como supranacionales, fueron determinantes para promover nuevas formas de gobernanza que también beneficiaron a las ciudades intermedias. Desde hace varias décadas se observa en el continente una tendencia, aunque con irregularidades, a profundizar la descentralización y la democracia a nivel local y regional, como se evidencia en la *Carta Europea sobre la Autonomía Local* (1985). El papel del gobierno local se ha incrementado de forma considerable. Sin embargo, la crisis económica y financiera de 2008 ha generado algunas reformas: reorganización territorial (por ejemplo, la fusión de municipios u otros niveles de gobiernos sub-nacionales en algunos países), restricciones presupuestarias generalizadas, que redujeron las inversiones públicas (las inversiones de gobiernos sub-nacionales, por ejemplo, decayeron en más del 20% entre 2009 y 2013) y, en algunos casos, la recentralización de competencias (GOLD I & II;CEMR, 2013;OECD-CoR, 2016). A nivel de la Unión Europea, diferentes programas destinados a reforzar las capacidades administrativas municipales se han dirigido específicamente a las ciudades intermedias (Bachtler y McMaster, 2006).

En Latinoamérica, se está cosechando actualmente los resultados de la ola de descentralización que se inició hace treinta años y que facilitaron la democratización y el desarrollo de procesos participativos a nivel local. En todos los países de la región se realizan hoy elecciones locales multipartidistas para elegir a las autoridades locales (con la única excepción de Cuba), y la ampliación de la participación ciudadana ha contribuido paulatinamente a promover el traspaso de competencias políticas y fiscales del gobierno central al local - aunque en algunos pocos países (Costa Rica, Panamá, o Uruguay) las reformas son más reciente.

En las zonas más dinámicas y propensas al cambio de Asia, tales como los países emergentes del sudeste Asiático, la descentralización han generado innovaciones importantes en la política y la gestión de las instituciones. El cambio es particularmente significativo en países con una fuerte tradición de centralismo, como Indonesia o Filipinas y, en menor medida, en India. Los países de

la OCDE en la región –Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda– también fortalecieron sus gobiernos sub-nacionales como parte de los procesos de reformas administrativas. Países como China y Vietnam han adoptado estrategias de descentralización administrativa y financiera, en el marco de sus estrategias de modernización económica. En otros países, como Pakistán, ha habido un movimiento cíclico con periodos de descentralización y recentralización. Por el contrario, los gobiernos Asia Central han mantenido un fuerte control sobre los gobiernos locales, asumiendo por ejemplo el nombramiento de los ejecutivos de los gobiernos locales, que sólo simbólicamente son ratificados por los ayuntamientos locales. Las circunstancias no han sido tan favorables para los gobiernos locales de Oriente Medio y Asia Occidental (MEWA). En esta región, con la única excepción de Turquía, los gobiernos nacionales han conservado un control político con escasa delegación de competencias a niveles inferiores. Institucionalmente, sólo un grupo de constituciones en la región mencionan explícitamente la descentralización<sup>11</sup>.

En África, una “ola” de políticas de descentralización se extendió durante la década de los noventa, y las reformas constitucionales de la década del 2000 (UCLG Africa and Cities Alliance, 2013). No obstante, salvo algunas excepciones (por ejemplo, Sudáfrica), la implementación de estos planes y programas ha sido por lo general incompleta, desordenada o, en el mejor de los casos, irregular. Mientras que en algunos países, la tradición política (Kenia, Sudáfrica), o las tensiones generadas por las divisiones étnicas (Ruanda, Uganda) parecen contribuir a las tendencias de descentralización, la realidad del proceso a lo largo del continente africano es tan diversa que es difícil presentar un panorama preciso del traspaso de funciones y de grado de fortalecimiento del gobierno local.

Incluso considerando, en líneas generales, la evolución positiva de estas tendencias a nivel global, estos procesos han sido desiguales, especialmente en los Estados federales tales como México o India, países en los que las competencias y responsabilidades han sido transferidas en su mayor parte a los estados federales (históricamente débiles), más que a las ciudades y ayuntamientos.

Los procesos de descentralización han sido claves para el reconocimiento institucional de los gobiernos locales de ciudades intermedias, permitiéndoles una valoración más ajustada y localizada de sus necesidades, mediante programas más específicos dirigidos a entidades urbanas con contextos institucionales complejos.

La transferencia de poderes de decisión a los gobiernos sub-nacionales ha transformado estructuralmente los gobiernos de las ciudades intermedias. Pero aun cuando hayan obtenido el reconocimiento como gobierno local con responsabilidades específicas, los marcos institucionales no siempre han permitido una clara distribución de competencias y capacidades. En muchos casos, especialmente en países con una tradición de Estados centralizados, una adecuada definición de la distribución de poderes es un proceso aún no finalizado. No resulta extraño que los gobiernos centrales se resistan a las decisiones de los gobiernos locales, argumentando la necesidad de preservar los intereses generales frente a los locales o particulares de una ciudad, y cuestionando que los gobiernos locales sean capaces de conducir el cambio. Tales actitudes de resistencia tienden incluso a ser más exacerbadas en el caso de las ciudades intermedias, sobre todo por la desproporción de recursos entre estos dos niveles de gobierno y la abrumadora influencia que ejercen grupos de interés en los niveles regionales y nacionales. Pero también han habido ejemplos de ciudades intermedias que fueron capaces de vencer las resistencias por parte del gobierno central y otros poderosos agentes económicos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> En Oriente Medio y la zona del oeste asiático el traspaso de competencias al gobierno local es solo parte de las constituciones del Líbano, Siria, Irán y Turquía (UCLG, 2008: 207).

<sup>12</sup> La oposición de un número de ciudades intermedias en Pensilvania y de pequeñas ciudades a **fracking** y perforaciones en sus territorios -a pesar del significativo consenso y el interés económico por esos niveles más elevados de gobierno- fueron en este aspecto uno de los casos más recientemente visibles.

Las ciudades intermedias necesitan un marco legal e institucional más favorable; las políticas nacionales deberían considerar la problemática específica de las ciudades intermedias a través de una descentralización asimétrica, basada en una tipología con diferentes niveles, para adaptar las responsabilidades transferidas a los diferentes contextos de las ciudades intermedias. Se deberían clarificar las responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, apoyándose en el principio de subsidiariedad y simplificar las leyes y regulaciones que a veces superan las capacidades más limitadas de las pequeñas ciudades. Estas reformas contribuirían a la realización del Objetivo 16.6 de los ODD (“desarrollar instituciones efectivas, transparentes y responsables a todos los niveles”). Los gobiernos nacionales deberían involucrar a las ciudades intermedias en los procesos de toma de decisiones relacionados con la descentralización y las políticas nacionales urbanas. Esto requiere el desarrollo de mecanismos para un diálogo y cooperación permanente entre las ciudades intermedias y los gobiernos nacionales y regionales, para facilitar la complementariedad y un sistema de gobierno de los territorios más integrado.

### 2.2.2 De la apertura política a la gobernanza participativa

La transparencia juega un papel significativo a la hora de evaluar la calidad de la gobernanza y de transmitir a la población local los resultados de las políticas implementadas. La importancia de la competencia en las formas de representación va más allá del sistema formal de partidos políticos. La capacidad de la población para escoger y elegir a aquellos representantes políticos más afines, es una oportunidad para afirmar la legitimidad del gobierno local y, para los actores sociales, de reforzar la eficiencia de su acción política, en especial cuando hacen incidencia y defienden la problemática de sus comunidades. Más aún, la transparencia que resulta de la elección local democrática delimita el mandato y el poder de decisión y el margen de maniobra de las autoridades locales cuando para cumplir con sus tareas, por ejemplo para el desarrollo y la prestación de servicios públicos. La apertura de los sistemas políticos locales, dotados de leyes concretas para sostener la participación activa y autónoma de la sociedad civil en el proceso, es esencial para la equidad, responsabilidad y eficiencia de la gobernanza local.

Aunque conformación de las listas de los partidos políticos, la reglamentación del mandato y la apertura de elecciones locales suscitan cada vez más interés, no siempre desembocan en una mayor rendición de cuentas frente al electorado de las ciudades intermedias. Más allá de la participación electoral, la calidad de la gobernanza de las ciudades intermedias depende mucho de la cooperación y participación ciudadana en los asuntos públicos. Consultas y deliberaciones públicas, amplia colaboración con grupos de la sociedad civil organizada, contactos institucionalizados con funcionarios del gobierno y constante presión para aumentar el presupuesto y la transparencia en las decisiones, así como para aceptar las iniciativas populares, constituyen algunos de los indicadores más visibles de la transición hacia un gobierno más participativo a nivel local.

En la mayoría de países, las alcaldías están ahora legalmente obligadas a consultar con los ciudadanos a través de referéndums y consultas periódicas, como ha sido el caso en diferentes países a lo largo y ancho de toda África, Europa o América Latina<sup>13</sup>. El presupuesto participativo, introducido inicialmente en Brasil a finales de los años 80, ha llamado la atención a nivel mundial como forma innovadora de participación ciudadana en la elaboración de presupuestos, incluso en China (Abers, 1998; Gret and Schneider, 2005; Schneider and Baquero, 2006; GOLD III, 2014). De todos modos, este tipo de fenómeno es todavía relativamente poco común y necesita un mayor desarrollo para lograr que los mandatos de los gobiernos locales sean abierto, participativo y transparente en todo el mundo.

---

<sup>13</sup> Mientras su uso permanece fuerte en Centroamérica, en países como Costa Rica, Nicaragua y el Salvador, en cualquier otro sitio de la región se mantiene como un protocolo que todavía debe desarrollar su completo potencial.

La democracia local y participación ciudadana en la toma de decisiones son esenciales para sostener al gobierno local e impulsar procesos de desarrollos sólidos. De esta manera contribuirán a realizar el Objetivo 16.7 de los ODD –“Procesos de decisión inclusivos, participativos y representativos en todos los niveles institucionales”. Los gobiernos locales deben generar un entorno propicio para la participación directa de la sociedad civil para crear conjuntamente una visión y definir los contenidos de las políticas públicas y su posterior seguimiento y evaluación. Es importante asimismo impulsar políticas antidiscriminatorias y de igualdad de género para favorecer la participación y reforzar la democracia local y la inclusión de todos los procesos de toma de decisiones – el Objetivo 5 de los ODD se refiere justamente a la igualdad de género (especialmente el Objetivo 5.5 “participación plena e igualdad de oportunidades para las líderes femeninas en todos los niveles institucionales”). Las autoridades locales de las ciudades intermedias se pueden beneficiar con observatorios de la opinión pública sobre políticas locales y sus resultados.

### 2.2.3 Descentralización fiscal

Sin duda, existen grandes diferencias en el financiamiento de las ciudades intermedias de diferentes regiones del mundo. Como se muestra en la tabla 2.3, el total de ingresos per cápita de las ciudades intermedias que aquí se analizan varía desde 5.612 dólares en Aderdeen, Reino Unido, a 644 dólares en Montería (Colombia), hasta 0,31 dólares en Kenema, Sierra Leona. En esencia, las ciudades de los países de la OCDE disponen de mayores ingresos per cápita, mientras que las ciudades de África y Asia son las que disponen de menos ingresos. Las ciudades intermedias de América Latina están entre las dos categorías anteriores.

Tabla 2.3: Ingresos de las ciudades intermedias, ingresos totales y per cápita de las ciudades intermedias seleccionadas

Ciudad Intermedia	País	Población	Ingresos totales (en USD)	Ingresos totales per cápita (en USD)	Ingresos propios (en USD)	Ingresos propios como parte de los ingresos totales	Transferencias (en USD)	Transferencias como parte de los ingresos totales
Saskatoon <sup>a</sup>	Canadá	248,7	276.933.309	1.114	232.022.453	83,8%	44.910.855	16,2%
Peterborough <sup>b</sup>	Canadá	78,7	211.044.965	2.682	151.377.519	71,7%	59.667.447	28,3%
Freiburg <sup>c</sup>	Alemania	230.542	838.805.311	3.638	577.518.508	68,9%	261.397.776	31,2%
Leipzig <sup>d</sup>	Alemania	526.909	1.388.328.786	2.635	856.358.845	61,7%	531.969.941	38,3%
Bristol <sup>e</sup>	Reino Unido	442,5	2.171.129.880	4.907	1.025.332.711	47,2%	1.145.797.168	52,8%
Aberdeen <sup>f</sup>	Reino Unido	196,67	1.103.790.822	5.612	502.835.018	45,6%	600.955.804	54,4%
Polokwane <sup>g</sup>	Sudáfrica	642.183	141.731.803	221	95.945.832	67,7%	45.785.971	32,3%
Matlosana <sup>h</sup>	Sudáfrica	433.973	121.637.691	280	86.873.134	71,4%	34.764.558	28,6%
Bo <sup>i</sup>	Sierra Leona	149.957	53.542	0,36	20.514	38,3%	33.028	61,7%
Kenema <sup>i</sup>	Sierra Leona	128.402	40,37	0,31	15.408	38,2%	24.961	61,8%
Iwo <sup>j</sup>	Nigeria	224,55	3.237.533	14	71.703	2,2%	3.165.830	97,8%
Pekalongan <sup>k</sup>	Indonesia	275.241	27.667.913	101	1.634.133	5,9%	26.033.780	94,1%
Langsa <sup>k</sup>	Indonesia	140.267	23.715.334	169	1.630.770	6,9%	22.084.564	93,1%
Ciudad General Santos <sup>l</sup>	Filipinas	538.086	31.174.093	58	12.529.209	40,2%	18.644.884	59,8%
Ciudad Lucena <sup>m</sup>	Filipinas	246.392	13.326.453	54	5.299.701	39,8%	8.026.752	60,2%

Cúcuta <sup>n</sup>	Colombia	566.244	242.481.541	428	57.970.204	23,9%	184.511.337	76,1%
Montería <sup>o</sup>	Colombia	288.192	185.703.370	644	53.450.200	28,8%	132.253.170	71,2%
Feira de Santana <sup>p</sup>	Brasil	556.642	221.875.911	399	61.715.088	27,8%	160.160.823	72,2%
Guarapuava <sup>p</sup>	Brasil	167.328	88.482.758	529	23.700.989	26,8%	64.781.769	73,2%

Fuente: Gundula Löffler, ob. cit. (será un enlace con el sitio web de GOLD para acceder a este documento)

Es importante destacar que también existen variaciones con relación a las fuentes de ingresos. Los impuestos locales y las transferencias de otros niveles de gobierno, son dos de las fuentes de ingresos más comunes del presupuesto local. Las transferencias, que pueden destinarse tanto a inversión como a gastos ordinarios, tienden a ser menos importantes en ciudades de economías más desarrolladas ya que, por lo general, estas se encuentran en mejores condiciones para satisfacer sus necesidades de inversión mediante fuentes alternativas de ingresos. Pero las ciudades de países en desarrollo dependen fundamentalmente de tales transferencias (ver tabla 2.3). Sin embargo, también se observan excepciones significativas (p. ej., Matlosana y Polokwane en Sudáfrica). Dependiendo de las transferencias de otros niveles de gobiernos puede generar problemas para la planificación y ejecución de los presupuestos de las ciudades: cuando es difícil predecir los importes de las transferencias o los desembolsos son irregulares, y cuando las transferencias llegan con muchas condiciones para su uso.

Los impuestos locales desempeñan el papel preponderante en la mayoría de las i-ciudades (p. ej., el 60,3% de los ingresos locales propios en Saskatoon, Canadá, o el 77,9% en Cúcuta, Colombia; sin embargo, solo el 18,8% y el 17,2% en Polokwane y Matlosana, Sudáfrica). Una fuente común de ingresos son los impuestos sobre las actividades comerciales (p. ej., los impuestos a las licencias comerciales, las tasas de mercado, los impuestos a operaciones comerciales, impuestos a las ventas y el IVA) (Joshi, Prichard & Heady, 2014). Si bien estos impuestos están bastante generalizados en los países en desarrollo debido a su facilidad de recaudación (p. ej., en China, Kenya, Rwanda, Costa de Marfil, Brasil, Venezuela y Filipinas, entre otros), su importancia tiende a ser limitada en países de la OCDE, como Francia, Bélgica, Alemania, Reino Unido, Suiza y algunos estados de los Estados Unidos. En las i-ciudades, donde la mayor parte de la actividad económica gira en torno a un número limitado de sectores industriales o empresas, la fuerte dependencia de una sola fuente hace que las ciudades sean vulnerables a la volátil salud económica de dichos sectores. Por ejemplo, la ciudad de Zwickau, en Alemania, fue obligada a una congelación presupuestaria en setiembre de 2015 después de que Volkswagen, el mayor contribuyente de la ciudad y responsable del 64% de los ingresos fiscales por actividades económicas, experimentara un colapso de su valor bursátil debido a los escándalos de las emisiones (Gesellmann, 2015).

Los impuestos sobre la tierra y bienes inmobiliarios también han sido transferidos a los gobiernos locales tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. No obstante, mientras que en la mayoría de los países desarrollados los impuestos sobre la propiedad se administran con eficacia en todos los tipos de asentamientos urbanos (p. ej., el 30% de los ingresos locales en Canadá, Australia y Reino Unido), en los países en desarrollo la recaudación de los impuestos sobre la propiedad y la transferencia patrimonial se limita con frecuencia a las grandes áreas metropolitanas. Es por ello que muchas ciudades intermedias de África, Asia y América Latina no explotan a fondo su potencial de ingresos <sup>14</sup> (con algunas excepciones: Colombia, México,

<sup>14</sup> Por ejemplo, en Dakar, Senegal, la inmensa mayoría de habitantes de asentamientos informales aún no poseen un título de propiedad a pesar de un programa nacional de regularización de posesión lanzado en 1987. Se han observado retrasos similares en el proceso de titularidad en Accra (Ghana), Tanzania e Indonesia (Payne, Durand-Lasserve, Rakodi, 2009). Sin título de propiedad, es imposible lograr que los propietarios de suelos sean responsables del pago de impuestos sobre la propiedad. En ocasiones, los registros de propiedad no se encuentran digitalizados o están en manos de gobiernos de mayor nivel, lo cual dificulta el acceso de las direcciones de hacienda de las ciudades a una información actualizada. Por ejemplo, en Ruanda, los datos registrales de la propiedad son gestionados por la Autoridad de Recursos Naturales de Ruanda y los gobiernos locales no tienen acceso directo a ellos.

Argentina, Chile, Guinea, Túnez y algunos estados de la India) (Kitchen, 2013). Los pagos por valorización del suelo que sirven para captar incrementos de valor derivado del desarrollo de la infraestructura pública son otra fuente significativa de ingresos para los gobiernos locales (p. ej., los gravámenes por mejoras, promotoras inmobiliarias, impuestos por desarrollo de obras y desarrollo que se aplican en toda Europa y en Brasil, Colombia, Perú, Argentina e India) (Walters, 2012).

Otras fuentes de ingresos propios son las tasas locales y los cargos a usuarios. Sin embargo, la contribución a los presupuestos locales varía considerablemente, p. ej., Freiburg, Leipzig, Ciudad Lucena o Cúcuta solo recaudan entre 0,2% y 4,9% de sus presupuestos por concepto de tasas y cargos de usuario. Mientras que en Peterborough, (Canadá) y en Matlosana y Polokwane (Sudáfrica), esta cuota alcanza el 31,3%, 68,5% y 64,2%, respectivamente. Estas significativas diferencias pueden explicarse, al menos en parte, por la gama de servicios a las que las ciudades aplican cargos directos. Mientras que en países como Alemania o Suecia, muchos servicios locales "gratuitos" son financiados por impuestos locales, en los países anglosajones como Reino Unido y Canadá tienden a depender en mayor magnitud del principio "el usuario paga". Además, muchas i-ciudades han externalizado ciertos servicios como el agua, la electricidad o el transporte público, subcontratando a proveedores externos que cobran directamente estas tasas y cargos de usuario a los consumidores de esos servicios (consultar más abajo "Mejora de la gestión de los servicios básicos").

Otra vía mediante la cual los gobiernos locales obtienen financiamiento es mediante préstamos. En la mayoría de los países desarrollados, tanto las grandes ciudades como las i-ciudades, solicitan periódicamente préstamos financieros. Países como los EEUU, Canadá, Bélgica, Finlandia, Suecia, Francia y España han creado bancos o agencias que facilitan a los gobiernos el acceso a los mercados financieros (Kaganova, 2011; World Bank, 2013). En cambio, en los países en desarrollo el acceso a los préstamos a menudo se limita a menudo a las áreas metropolitanas. En Brasil, por ejemplo, las tres ciudades metropolitanas – Sao Paulo, Río de Janeiro y Salvador de Bahía– concentran alrededor del 75% del total de los préstamos locales (De Mello, 2007). En Sudáfrica, solo 26 de 283 municipalidades obtuvieron préstamos en 2008, entre las que se encontraban todas las grandes ciudades y áreas metropolitanas del país (Smoke, 2013). Con algunas excepciones (Indonesia, Colombia, Filipinas y Sudáfrica), las i-ciudades padecen frecuentemente de una pobre capacidad de acceder al crédito, agravada por restricciones administrativas y normativas, y por la inmadurez de los mercados financieros nacionales (Smoke, 2013).

En resumen, muchas i-ciudades poseen inmensos recursos financieros sin explotar. Los gobiernos regionales y nacionales deben garantizar una financiación adecuada para las i-ciudades para desbloquear su potencial como catalizadores del desarrollo territorial. Los gobiernos locales necesitan capacidades financieras y autonomía para generar ingresos locales y acceder a diferentes recursos financieros, y además para poder experimentar con modelos innovadores de financiación. Las i-ciudades deben mejorar la gestión de los catastros (o mecanismos sencillos de gestión de la propiedad), actualizarlos regularmente para garantizar la recaudación de impuestos sobre propiedad o sobre la plusvalía del valor del suelo. Esto será fundamental para contribuir a la realización del Objetivo 17.1 de los ODD ("reforzar la movilización de recursos domésticos, (...) mejorar de recolección de tasas y otros ingresos domésticos"). La transferencia de fondos desde otros niveles de gobierno (central o regional) debe financiar adecuadamente las responsabilidades asumidas por las i-ciudades. Por otro lado, las i-ciudades deben perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas (indicadores de rendimiento, presupuestos y sistemas de licitación pública transparentes, gestión adecuada de bienes públicos), a fin de mejorar la gobernanza municipal.

Los gobiernos locales deben tener acceso a una serie de instrumentos y mecanismos de financiación para invertir en infraestructuras urbanas, en proyectos para el desarrollo y servicios. Se deben tomar medidas para mejorar la capacidad crediticia de los gobiernos urbanos y de operadores locales, para elevar su capacidad de endeudamiento en el mercado de financiación. En países con ingresos medios o bajos, los gobiernos centrales y regionales tienen que establecer o reforzar mecanismos como los fondos de desarrollo municipal y los bancos municipales para

obtener créditos o movilizar financiamiento en los mercados de capital para inversiones en infraestructura a largo plazo que se adapten a las necesidades de las ciudades. Se debe facilitar el acceso a los mecanismos de financiación globales para la adaptación al cambio climático y su mitigación. Las instituciones y donantes internacionales deben priorizar canalizar AOD para el financiamiento a gobiernos de las i-ciudades en países de ingresos medios o bajos, particularmente en regiones con un rápido crecimiento urbano. Estas propuestas se apoyan en los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales en la Agenda de Acción de Addis Abeba para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible (párrafo 34).

#### 2.2.4 Mejorar la gestión de servicios básicos y estratégicos

El proceso de descentralización política y administrativa ha permitido a los gobiernos locales asumir significativas responsabilidades en varias áreas de las políticas públicas. Las ciudades intermedias, por lo general, son responsables de la provisión de una amplia gama de servicios e infraestructuras. Estos pueden variar según el contexto nacional: desde las conexiones viarias, al transporte público, a los sistemas de agua y saneamiento, hasta las escuelas, los centros de salud y otros servicios básicos. Estos servicios son la prueba al tornasol del nivel de calidad de vida que las ciudades intermedias pueden garantizar a sus comunidades, en particular a las más pobres y vulnerables. Muchos Objetivos de Desarrollo Sostenible (1, 3, 4, 6, 7 y 11), además, dependen de su adecuada provisión.

En los países desarrollados, la mayoría de las ciudades intermedias han sido capaces de proveer acceso universal a servicios públicos de alta calidad y suelen gestionar adecuadamente su dotación infraestructural (el caso de Fredericton, Canadá, en el cuadro 2.1 es un ejemplo significativo), incluso cuando existen diferencias regionales sensibles. Sin embargo, un número creciente de ciudades intermedias están haciendo frente a dificultades presupuestarias considerables y, particularmente en América del Norte, a la obsolescencia de las infraestructuras, a un régimen de mantenimiento aplazado, a la adaptación a nuevos desafíos estructurales (como el envejecimiento progresivo de la población y los efectos del cambio climático), así como a graves desigualdades de acceso (GOLD III, 2014). Como consecuencia principal, estas ciudades intermedias han tenido que reducir aún más drásticamente los costos de mantenimiento y gestión, y muy pocas municipalidades han podido guardar capitales suficientes para estimular la inversión en el mantenimiento o la actualización de infraestructuras.

##### **Box 2.1. Planificación de buenas prácticas, gestión de infraestructura en Fredericton, Canadá**

Fredericton es la capital de la provincia canadiense de New Brunswick y se encuentra en la zona centro-occidental de la provincia, a orillas del río Saint John. Uno de los principales centros urbanos de New Brunswick con una población de 56.224 habitantes (2011), esta ciudad intermedia es la tercera ciudad más grande de la provincia. Fredericton es la quintaesencia de una ciudad intermedia de América del Norte o de Europa. Antiguamente un poblado maderero, ha experimentado sustanciales cambios estructurales y en la actualidad el sector de la educación se ha convertido en el ámbito con mayor presencia ocupacional. Pese a ser una pequeña ciudad, ha invertido significativamente en la planificación, gestión y mantenimiento de su infraestructura urbana, afectada por extremas condiciones climáticas durante el invierno. Al día de hoy, su dotación infraestructural está valorada en más de 1.300 millones de dólares canadienses. Esto se traduce en una inversión de más de CAN\$ 43.000 por propiedad en la infraestructura general y CAN\$ 30.000 para cada propiedad conectada a la infraestructura de servicios.

*Fuente: Murray Jamer, Deputy CAO, City of Fredericton, Canadá (2015).*

En los países en desarrollo, la calidad de infraestructuras y servicios básicos locales y la disponibilidad del acceso a ellos son generalmente más problemáticas en las ciudades intermedias

que en áreas metropolitanas más grandes. Como se explica a lo largo de esta sección, las ciudades intermedias dependen en gran medida de las ayudas del gobierno central y normalmente no pueden contar con ingresos propios suficientes para proveer acceso universal a los servicios o sostener su expansión a las áreas de nueva urbanización. Estudios sobre inversiones de capital público demuestran que existen diferencias significativas en los niveles de inversión en infraestructura urbana que tienden a favorecer extensivamente las grandes ciudades y capitales (Arnett, 2014; Mahadevia, 2007; Henckel and McKibbin, 2010). En algunos casos, el deterioro de los servicios básicos está relacionado con el mecanismo de transferencias presupuestarias entre distintos niveles de gobierno, que tienden a marginalizar las necesidades de los gobiernos locales para las tareas de mantenimiento y gestión de servicios y a concentrar sus asignaciones en nuevas inversiones (en el caso de Suráfrica, por ejemplo, cf. SACN, 2014). Las infraestructuras de las ciudades intermedias, inevitablemente, suelen ser más antiguas, menos eficientes y en peores condiciones de mantenimiento que las de las áreas metropolitanas más grandes.

Mientras que en América Latina el acceso a los servicios básicos ha mejorado durante las últimas décadas (el 90% de la población tiene acceso al agua y el 80% a la sanidad), la calidad y periodicidad de esas provisiones se ha convertido en un problema crítico para muchas ciudades intermedias. En muchas ciudades sub-saharianas, los niveles de conexión con los servicios urbanos básicos son extremadamente inferiores (solo el 40% tiene acceso a instalaciones sanitarias y menos del 60% de los hogares tiene electricidad).<sup>15</sup> Las dificultades en la erogación de los servicios básicos y la falta de apoyo a los operadores públicos, la creciente urbanización y la proliferación de los asentamientos informales, junto con su endémicamente débil gestión pública, han inhibido el potencial de las ciudades intermedias y el desarrollo de sus economías locales (African Outlook, 2015).

En la región de Asia Pacífico todavía existen grandes desigualdades entre países de altos ingresos, con acceso universal a servicios públicos de calidad como Australia, Corea, Japón o Nueva Zelanda, y países menos desarrollados, donde este acceso es muy limitado. En Bangladesh, por ejemplo, sólo el 6% de la población tiene agua corriente en sus viviendas y un acceso adecuado a las estructuras sanitarias. Este porcentaje sube apenas al 28% en Camboya. En la India, casi el 20% de los residentes urbanos tiene como única opción la evacuación en lugares abiertos y menos de la mitad tiene acceso a baños con drenaje (GOLD III, 2014).

La movilidad urbana e interurbana ha sido un problema particularmente crítico para aquellas ciudades intermedias cuyo desarrollo depende en gran medida de su conectividad y de la superación de las distancias. En la mayoría de los países en desarrollo, por ejemplo, la ausencia de una infraestructura adecuada para el movimiento de bienes y servicios es un rasgo común que está limitando significativamente el desarrollo de muchas ciudades intermedias. Ciudades asiáticas como Da Nang (una ciudad vietnamita que superó en los últimos años el umbral del millón de habitantes), Alor Setar y Johor Bahru, en Malasia, o Rayong, en Tailandia, demuestran cómo la falta de conectividad territorial puede convertirse en una debilidad sistémica, incluso a pesar de los bajos costes de mano de obra.<sup>16</sup> En África, las precarias infraestructuras de transporte y su mantenimiento ineficiente están afectando los centros de agricultura y minería, que toleran hoy día los costes más altos del mundo para el transporte de productos.

Las infraestructuras nacionales estratégicas para transporte y comunicaciones tienden a ignorar las necesidades de las ciudades intermedias, reduciendo su acceso a los sistemas de conectividad regional y su atractivo para grandes inversiones financieras. La inversión de capital en ferrocarriles

---

<sup>15</sup> Consúltase (UCLG, 2013) GOLD III: se trata de medias para las ciudades africanas en general, ya que la muestra de datos de ciudades intermedias es insuficiente.

<sup>16</sup> Sin embargo, aunque los bajos costes de mano de obra son un factor clave en las decisiones sobre inversión, se pueden alcanzar rápidamente techos de inversión debido a brechas e ineficacias en la infraestructura. En muchas de las ciudades intermedias de la región, puede resultar difícil ir más allá de sus ventajas comparativas por bajos costes de mano de obra debido a la rezagada inversión en infraestructura que eleva los costes y limita vínculos con industrias de generar valor (UN-Habitat, 2015:61).

de alta velocidad, una estrategia muy común entre varios gobiernos europeos durante las últimas décadas, han retrasado drásticamente la modernización de las vías de transporte regionales y de cercanías, dificultando las interconexiones entre las ciudades intermedias de estos países y la cohesión general de todo el territorio. La situación es especialmente crítica en ciudades intermedias del interior y sin salida al mar en los países en desarrollo, en los que la falta de interconectividad territorial debilita el progreso hacia un desarrollo regional equilibrado para todo el país (cf. la Sección 3). Sobre esto se hace especial énfasis en la Declaración de Abuja para Habitat III (*"Africa's Priority for the New Urban Agenda"*, 24-26 de febrero de 2016) que exige "ciudades y asentamientos humanos bien conectados, nacional y regionalmente, como nodos de crecimiento... conectividad mejorada entre áreas rurales y urbanas para explotar todo el potencial de los vínculos urbano-rurales" y "aprovechar los corredores urbanos a nivel regional para iniciativas relacionadas con infraestructura y otros tipos de iniciativas...".

Como alternativa, en las últimas décadas, se han promovido intensivamente las partnership público-privadas (PPP) para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios y superar las restricciones de capital. Sin embargo, muchos países todavía carecen de marcos legales adecuados, principalmente, aunque no solamente, los países en desarrollo. Las ciudades intermedias carecen frecuentemente de un poder de negociación adecuado para tratar con el sector privado, así como de la capacidad política para gestionar y evaluar debidamente tales acuerdos. En muchos otros casos, las ciudades intermedias no resultan atractivas a proveedores privados de servicios. Las PPP suelen convertirse en un reto complejo en un contexto de recursos limitados, y las ciudades intermedias deberían acercarse a este tipo de herramienta con una atención política y económica particular (UNDESA-CdR, 2016; GOLD III, 2014, para consultar diferentes acercamientos y experiencias desde la perspectiva de los gobiernos locales).

Un tipo distinto de PPP, los acuerdos con aquellos grupos base de la ciudadanía que controlan, a través de asociaciones en las ciudades de origen de los flujos migratorios, los significativos recursos de las remesas del extranjero, está comenzando a desempeñar un papel relevante en algunos países de Asia, África y América Latina y, en particular, en sus ciudades intermedias (Orozco, 2008; Orozco & Rouse, 2013; Roberts, 2014; Roberts & Hohmann, 2014).<sup>17</sup>

La creciente capacidad de las ciudades intermedias para proveer una infraestructura más eficiente a las áreas urbanas impone importantes desafíos, especialmente en los países menos desarrollados, debido a la falta sistemática de medios financieros y de recursos humanos o el precario mantenimiento de los servicios. Las pequeñas empresas privadas de ambos sectores, formal e informal (como operadores individuales y cooperativas), así como las asociaciones en las comunidades locales (asociaciones público-privadas) pueden desempeñar un rol significativo donde la calidad y el alcance de las provisiones a cargo de los proveedores oficiales son insuficientes. Además de satisfacer estas necesidades, las operaciones a pequeña escala y en conjunto con el sector informal son una fuente importante de empleo e innovación, y no solo para las comunidades más pobres – la industria de reciclaje en América Latina, que se apoya sustancialmente a las actividades informales, logra una facturación de más de mil millones de dólares (GOLD III, 2013:211).

Para las ciudades pequeñas en general, la cooperación inter-municipal es una modalidad interesante para superar las limitadas capacidades de las que gozan la mayoría de ciudades intermedias, tanto en países desarrollados como en desarrollo, a la hora de proporcionar servicios eficientes a sus ciudadanos. El concepto de cooperación inter-municipal abarca toda la gama de

---

<sup>17</sup> De todos los emisores de remesa filipinos que trabajan en Hong Kong, un 63% contribuye con asociaciones de ciudad natal de emigrante (HTA) al igual que el 88% de los emisores indonesios que trabajan en Malasia (Orozco & Rouse, 2013). Tomando en cuenta que en tales asociaciones, más que a la generación de beneficios, el foco de interés se dirige al bienestar de la comunidad, mejorando bienes y servicios públicos como clínicas, aulas o parques (Orozco & Rouse, 2013), debe ser más fácil para las ciudades intermedias y sus asociados identificar proyectos apropiados. Por ejemplo, en México, el 80% de las HTA coordinan sus actividades con líderes municipales (Orozco & Rouse, 2013).

relaciones institucionales entre dos o más municipalidades que acuerdan compartir funciones, recursos y características operativas comunes. El grado de institucionalización de esa cooperación puede variar considerablemente e influye en el alcance y efectividad de esos planes. Aunque existen diversos planes de cooperación inter-municipal en el mundo, la mayoría gira en torno a dos modelos canónicos (cf. Box 2.2)

### **Box 2.2. Modelos de cooperación intermunicipal**

Los modelos de cooperación entre autoridades locales pueden variar desde una simple “área de cooperación” (como en el caso de las comarcas españolas) a la creación de asociaciones (como las mancomunidades españolas, las asociaciones portuguesas, las *communautés des communes* francesas, o las *unioni di comuni* italianas). Algunos de estos esquemas presuponen, como modelo base, una entidad intermunicipal integrada, con funciones clave predeterminadas para la provisión de servicios básicos y recursos de gestión dedicados. El segundo modelo canónico prevé un plan flexible basado en un marco legislativo y legal más permisivo. En consecuencia, las autoridades locales participan sobre todo en una provisión conjunta de servicios *ad hoc* cuya complejidad técnica y administrativa puede variar mucho y está generalmente bajo la jurisdicción del derecho común y de procedimientos contractuales. Bulgaria, República Checa y Reino Unido fomentan normalmente este tipo de acuerdos de cooperación entre municipalidades. Un tercer modelo, más marginal, diseña distritos especiales para servicios específicos, un esquema típico de Estados Unidos (donde, por ejemplo, existen distritos con cargos administrativos para la provisión de los servicios escolares o de agua).

El modelo de Francia se ha convertido en el modelo de cooperación intermunicipal por antonomasia. El marco de trabajo legislativo creado por su Institución de Cooperación Intermunicipal (*Établissement Public de Coopération Intercommunale*, EPCI) distribuye poderes limitados a áreas y asuntos preestablecidos por la legislación o delegados por las municipalidades que participan en el instrumento. El elemento definitorio de las *Intercommunalités* francesas es su derecho a recaudar impuestos. En cuanto a competencias, el plan del EPCI ha crecido sostenidamente durante las últimas décadas. En 2015, el marco de trabajo del EPCI incluía a 1.884 comunidades municipales, 226 comunidades de aglomeración, 9 comunidades urbanas y 13 metrópolis.<sup>18</sup>

En España, hasta 2016, existían 922 instituciones de cooperación intermunicipal (*mancomunidades*), pero sin capacidades de recaudación de impuestos. Estas "mancomunidades" incluyen una media de 8,8 municipalidades cada una. Algunas regiones de España poseen altísimos índices de participación en mancomunidades: el 99,2% de las municipalidades de Navarra, por ejemplo, forma parte de al menos una *mancomunidad*. Las evidencias parecen apuntar a que estos planes involucran a una mayoría de pequeñas municipalidades que no serían capaces de asumir de otra forma y por sí mismas la provisión de servicios básicos.

Filipinas ofrece una interesante visión sobre el segundo modelo general de cooperación intermunicipal. La Alianza PPALMA agrupa a pequeñas municipalidades distantes de grandes centros urbanos y normalmente muy dependientes de las transferencias fiscales del gobierno central. Estas municipalidades han desarrollado un acuerdo intermunicipal, gracias al cual al principio seis gobiernos locales comenzaron a compartir maquinaria pesada en sus actividades económicas de tipo esencialmente rural. Cada municipalidad miembro, por ejemplo, consiguió mantener caminos siempre transitables sin acudir a contratistas, una oportunidad que no hubieran tenido sin participar en el marco de cooperación. También en América Latina se pueden encontrar, desde hace algunos años, otros ejemplos convincentes de cooperación intermunicipal (GOLD III, 2014).

<sup>18</sup> Entre ellas, París y Aix-Marseille disfrutaban de un estatus especial. Los criterios del marco de trabajo, por ejemplo, definen a una metrópoli como cualquier área urbana de al menos 400.000 habitantes, ubicada en una aglomeración mayor de al menos 650.000 habitantes. Por consiguiente, se ha reconocido el estatus de metrópoli de muchas ciudades francesas como Lille, Burdeos, Niza, Nantes, Rennes, Grenoble, Brest, Estrasburgo, Ruan, Montpellier y Toulouse, aunque casi ninguna de sus áreas metropolitanas llega al millón de habitantes.<sup>18</sup> La definición francesa y del EPCI de "metrópoli", en otros términos, desafía el enfoque convencional sobre el dato estadístico y, en su lugar, favorece la capacidad de ciertos gobiernos locales, incluyendo entre ellos una serie de ciudades intermedias, de crear oportunidades para su ciudadanía. La delegación de una competencia clave tradicional de las *Intercommunalités*, el agua y la sanidad, desde las municipalidades a estas entidades serán obligatorias a partir del 1 de enero de 2020.

Para contribuir al fortalecimiento de la gestión de servicios públicos, que en las ciudades intermedias está normalmente a cargo de los gobiernos locales o de los proveedores públicos oficiales, se debe mejorar su efectividad mediante la inversión en recursos humanos y técnicos, así como la implementación de sistemas de gestión y tecnologías más competitivas y modernas. Sin lugar a dudas, la proximidad puede facilitar un diálogo político más estrecho entre los gobiernos (responsables de proveer servicios públicos) y las partes interesadas (como gobiernos centrales, los operadores de servicios, los sindicatos y la sociedad civil), redactando estatutos, por ejemplo, que definan niveles y estándares de servicio, funciones, responsabilidades, financiación y gestión lo más adaptados posibles a las necesidades de las ciudades intermedias. Los marcos legales e institucionales deben facilitar la cooperación horizontal entre las ciudades intermedias, a fin de crear economías de escala en la provisión de servicios y regular la disponibilidad y el acceso a las PPP. Las autoridades locales necesitan un fuerte respaldo para negociar sus PPP, particularmente en ciudades pequeñas e intermedias que no cuentan con el poder y las capacidades de las grandes metrópolis. Cuando la provisión de servicios básicos se encomienda a sujetos externos (el sector privado, por ejemplo, corporaciones o franquicias), los gobiernos locales deben ser activos y exigir a los asociados que garanticen un acceso universal, igualitario y asequible a estos servicios, y que los mantengan como bienes públicos disponibles a la ciudadanía. Los gobiernos locales deben reconocer la función que desempeñan los operadores pequeños e informales en la provisión de servicios básicos y promover su coproducción con las comunidades locales, especialmente en los asentamientos informales. Deben asumir la responsabilidad de supervisar la calidad, la armonización de precios y la coordinación de prestación de servicios con los proveedores oficiales para evitar brechas en la eficiente erogación de servicios tan esenciales.

### 2.3 Planificación inclusiva para un desarrollo urbano sostenible

Los ODS dedican gran atención a la “planificación participativa e integrada” que ha de construir ciudades inclusivas y sostenibles (ODS 11.3). La planificación es indispensable para consolidar la calidad de vida urbana, preservar la escala de proximidad de la ciudad a través de la compacidad, promover la inclusión social y la mixticidad en los barrios, preservar el espacio público, ordenar el suelo no urbanizado y tomar ventaja de sus recursos clave – como su patrimonio histórico y entornos naturales. Los retos que asumen las ciudades intermedias, sin embargo, pueden variar significativamente entre regiones. En las ciudades europeas y norteamericanas, la planificación urbana es un componente tradicional de la gestión pública y ha sido una de las competencias clave que ha permitido a numerosas ciudades intermedias de menor rango entrar en competencia directa con las áreas metropolitanas con una oferta atractiva de suelo para actividad económica y residencial bien conectada al territorio, y su buena calidad de vida.

Por el contrario, la planificación en ciudades intermedias de países en desarrollo generalmente ha sido débil, con importantes excepciones en algunos países de Latinoamérica, Norte y Sur de África y de Asia. La mayoría de estas ciudades se enfrentan a retos mayúsculos derivados de su rápido proceso de urbanización: la informalidad y la peri-urbanización, la desigualdad y la concentración de bolsas de pobreza o la degradación medioambiental son algunos de ellos. De acuerdo con ONU Habitat (2009), en la mayor parte de economías en desarrollo la planificación y gestión del suelo en ciudades con población inferior a 500 mil habitantes ha sido una competencia asumida generalmente por los gobiernos centrales y regionales, derivando en un pobre nivel de eficiencia (UN-Habitat, 2009).

Los Planes de Ordenación urbana<sup>19</sup> continúan siendo las principales herramientas de gestión de los usos del suelo para numerosas ciudades europeas con limitada presión demográfica, sin

---

<sup>19</sup> UN-Habitat (2009:11) approaches the category of spatial management plans through such concepts as Master Plan, Comprehensive Plan, Comprehensive City Plan, General Plan, Layout Plan or Local Plan, Destination Plan or Building Plan, Strategic Spatial Plan, Directive or Development Plan, Land-use Zoning, Regulatory Planning.

embargo, muchas áreas metropolitanas africanas continúan aplicando los mismos instrumentos de planificación desarrollados en los años 70 (UN-Habitat, 2009:57). En las últimas décadas han surgido en numerosas ciudades de economías avanzadas y en desarrollo otros enfoques más flexibles como la planificación estratégica. La planificación estratégica promueve una aproximación más integrada para articular una visión, un marco general, facilitando y vehiculando decisiones y acciones políticas. Muchas ciudades de África, Asia y Latinoamérica (véase el recuadro 2.3) han utilizado la planificación estratégica como "hoja de ruta" para priorizar la inversión pública en políticas a corto y medio plazo, como fomentar la economía local, proyectos de renovación estratégicas para cascos antiguos y centros históricos mirando a los retornos de la promoción turística, atracción de inversiones para nuevas áreas económicas, recuperación de espacio público, o la reducción de la vulnerabilidad ambiental. De acuerdo con ello, instrumentos como la Estrategia de Desarrollo Urbano (City Development Strategy, CDS en inglés)<sup>20</sup> integran dimensiones económicas, sociales y ambientales, que requieren una coordinación entre instituciones y ciudadanía a través de sus procesos participativos.

Algunas ciudades intermedias como Bilbao (España) han orientado su plan estratégico a la transformación de suelo industrial para uso cultural de referencia incorporando a agentes como la Guggenheim Foundation. Pueden encontrarse otros ejemplos en ciudades intermedias europeas como Valencia (España), Cottbus (Alemania), Delft (Holanda) o Gdansk (Polonia). En Latinoamérica, Trujillo (Perú) ha sido pionera en la adopción de planificación estratégica en los años 90 para resolver la integración de sus tejidos urbanos. Más recientemente, Nampula (Mozambique) ha incorporado en su CDS el compromiso de reforzar la capacidad institucional y la cooperación con la ciudadanía, especialmente en el desarrollo de instrumentos de planificación para sus asentamientos informales y áreas rurales. En Filipinas, ciudades intermedias menores como Montepuez y Dondo. Calbayog orientaron su CDS a reforzar la sostenibilidad agro-industrial de su principal actividad económica logrando movilizar importantes recursos para infraestructura y vivienda (UCLG 2010).

### **Cuadro 2.3. Las Ciudades Intermedias en la agenda del Banco Interamericano de Desarrollo**

La Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) es un programa de asistencia técnica que provee apoyo directo a los gobiernos centrales y locales de Latinoamérica y el Caribe en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana, con una especial atención a las ciudades intermedias. ICES emplea un enfoque integral e interdisciplinario para identificar, organizar y priorizar intervenciones urbanas para hacer frente a los principales obstáculos que impiden el crecimiento sostenible de las ciudades; Este enfoque transversal se basa en tres pilares: (i) sostenibilidad medioambiental y de cambio climático; (ii) sostenibilidad urbana y; (iii) sostenibilidad fiscal y gobernabilidad.

Iniciada en 2011 con 5 ciudades, 3 de las cuales eran ciudades intermedias como Port of Spain (Trinidad y Tobago), Trujillo (Perú) y Santa Ana (El Salvador), en el año 2015 un total de 57 ciudades se habían incorporado a la iniciativa sumando una población de 52 millones. Entre los Planes de Acción ya publicados se encuentran ciudades intermedias como Cumaná (Venezuela); Valledupar, Pasto, Montería, Bucaramanga, Pereira y Manizales (Colombia); Santiago de los Caballeros (República Dominicana); Salta y Paraná (Argentina); Montego Bay (Jamaica), Florianópolis (Brasil), Valdivia (Chile), Cuenca (Ecuador) o Cochabamba (Bolivia).

Cabe mencionar que la planificación estratégica se popularizó en América Latina desde la década de 1990 a partir de redes de ciudades como CIDEU (<http://www.cideu.org/>)

En la siguiente dirección se puede encontrar más información: <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/ciudades-usando-el-enfoque-de-desarrollo-urbano-sostenible,6693.html#ciudades1>.

<sup>20</sup> UN-Habitat (2009). En *Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities* (UCLG, 2010). Se puede encontrar más información sobre la estrategia de desarrollo urbanístico desde la perspectiva de los gobiernos locales.

Poco a poco va emergiendo a nivel global una cultura urbana que pone en evidencia las fallas estructurales de los planes urbanos y en favor de planes de acción y participación. El método de Plan Base para ciudades de tamaño medio y pequeño es parte de este progreso (véase cuadro 2.4), ya que respalda la educación y formación urbanística, así como el desarrollo de capacidades para los líderes y funcionarios de estas ciudades.

La legislación y normativa nacionales y regionales deberían ser actualizadas en muchos países reconociendo el papel y la contribución de las ciudades intermedias en la integración social y económica y en la cohesión del territorio. Al mismo tiempo, deben garantizar los recursos humanos y financieros necesarios para que las administraciones locales puedan asumir estas responsabilidades. Una planificación urbana eficiente requiere de grupos de funcionarios y profesionales debidamente capacitados y conscientes y comprometidos con los desafíos y capacidades de sus gobiernos locales. La falta de recursos humanos debidamente capacitados para hacer frente de manera rápida y eficaz a los problemas del proceso de urbanización es quizás una de las brechas más significativas entre ciudades intermedias de países desarrollados y en desarrollo<sup>21</sup>. Inevitablemente el intercambio de conocimiento, la cooperación intermunicipal y las nuevas tecnologías están llamados a desempeñar un papel clave en la construcción de capacidades.

**CUADRO 2.4 Planificación Dinámica, Estratégica, Participativa y de bajo coste: Planes Base para Ciudades Intermedias**

Desde 2003, la Cátedra de Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial (Universidad de Lleida, España) y la red UIA-CIMES de la Unión Internacional de Arquitectos han aplicado la metodología de plan base en más de 150 gobiernos nacionales, provinciales, regionales y locales de Europa, Asia, África y América Latina. Los programas se implementaron mediante una cooperación directa con los gobiernos nacionales (con MIDUVI de Ecuador en 2013, por ejemplo, o MIVAH de Costa Rica en 2015) o gobiernos regionales (el caso de Santa Fe, Argentina), y además con la participación de ONU-Habitat (un curso en Ruanda en 2014, que incluyó a 6 ciudades intermedias).

Comparado con los métodos tradicionales, el plan base es una metodología de planificación estratégica urbanística flexible, sencilla y económica. El plan base funciona como el primer acercamiento de los gobiernos y la ciudadanía a las políticas urbanísticas: sienta las bases para el diálogo y la cooperación sobre urbanismo y esas políticas urbanísticas que lo hacen posible. El objetivo clave del plan base es priorizar acciones de política urbanística que puedan vencer cualquier inercia negativa, elevar el liderazgo y sus capacidades para asumir el desafío de crear, en la administración local y la comunidad, una política urbanística eficaz, eficiente y responsable. Un objetivo ya alcanzado por los planes base desarrollados en las doce ciudades africanas Oran y Constantina (Argelia), Tánger (Marruecos), Lubango (Angola), Sikasso (Mali), Lichinga, Manhica y Caia (Mozambique), Wukro (Etiopía) y Oussouyé (Senegal).

Fuente: Josep Maria Llop, UNESCO-CIMES.

Para alcanzar la Meta 11 de los ODS, y más específicamente los puntos 11.3 y 11.b (“número de ciudades y asentamientos humanos adoptando e implementando políticas y planes integrados”), las ciudades intermedias necesitan ser sistemáticamente movilizadas. En países en desarrollo, las ciudades intermedias necesitan recursos humanos, tecnologías y de otros instrumentos para

<sup>21</sup> Mientras que en 2009 Europa contaba con 160 escuelas que ofrecían estudios certificados sobre planificación regional y urbanística (88 en EEUU y 97 en China), la totalidad del continente africano solo ofrecía 69 centros; 39 de ellos en Nigeria. Sorprendentemente, Ghana o Filipinas solo podían contar con una escuela de planificación (UN-Habitat, 2009: 189).

desarrollar y hacer cumplir la planificación integrada de los usos del suelo, desde enfoques flexibles y simplificados, reforzando la participación de las comunidades y la colaboración con otros niveles de gobierno y de ciudades. Los gobiernos nacionales deben reformar los marcos legales y revisar los instrumentos de política disponible de acuerdo con las necesidades de sus ciudades. Las ciudades más experimentadas pueden servir de referencia en gestión territorial para muchas ciudades vecinas, reforzando sus capacidades y entrenar a sus funcionarios a través de la cooperación descentralizada. Esto es especialmente crítico en áreas urbanas de rápido crecimiento, como el África Subsahariana y Asia.

### 2.3.1 “Construyendo Capacidades” desde la participación

En el contexto de las ciudades intermedias, el concepto de "derecho a la ciudad" (ver también Capítulo 1 sobre este punto) debería repensarse como "derecho al Plan" y promover la inclusión y participación en el diseño de planes urbanos (ver también Meta 11.3 de los ODS). Los planes y presupuestos participativos requieren de la complicidad de la población para disfrutar de espacios participativos, aportando información y siguiendo y evaluando estos procesos.

Un número considerable de ciudades intermedias de África, Asia y Latinoamérica han demostrado exitosamente durante las últimas décadas "la ventaja estratégica" que implica la participación proactiva de la ciudadanía en la preparación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo y de urbanismo. Muchas ciudades brasileñas, como Maringá o Canoas, han involucrado a los ciudadanos en sus Planes Directores Participativos (UCLG Peer Learning, 2014), mejorando la recaudación de impuestos y los presupuestos participativos de sus municipalidades. Ciudades intermedias africanas como Kisumu (Kenya), Manhiça y Xai-Xai (Mozambique), Gweru (Zimbawe) o Entebbe (Uganda) son también casos relevantes de experiencias participativas. En Benin, 24 ciudades pequeñas e intermedias han desarrollado planes de actuación medioambiental que incluyen alrededor de 1.300 proyectos seleccionados, de los cuales 217 fueron implementados en su totalidad por sus ciudadanos, entre 1997 y 2011 (UN-Habitat, 2009).

También muchos países europeos han incorporado a sus respectivas legislaciones urbanísticas la obligación de involucrar a la ciudadanía en diferentes fases del proceso de planificación urbanística y territorial. Las asociaciones vecinales han jugado un papel relevante en informar y capacitar a la ciudadanía sobre las diferentes herramientas de planificación y gestión urbanística gracias a su interacción con los redactores de la planificación. Estas dinámicas, no obstante, han sido criticadas a menudo como consultas puntuales que no crean un proceso inclusivo de gestión pública. Ciudades como Bristol (Reino Unido) con su “Campaign Creator” han fortalecido realmente su democracia participativa ofreciendo a sus ciudadanos mucho más que un proceso de consulta puntual.

La participación ciudadana va más allá de la fase de redacción de la planificación urbanística. Tanto los programas de seguimiento como los planes de evaluación continua establecidos por muchas comunidades urbanas han sido mecanismos clave para institucionalizar la participación de las bases. En Pando (Bolivia), grupos de ciudadanos intervinieron en un proyecto de mapeo que tenía el propósito de geolocalizar bolsas de pobreza. El éxito de esta iniciativa reside no solo en la rápida generación de información útil, sino por la posibilidad de despertar el interés y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. La evaluación continuada de la planificación contribuyó a elevar la transparencia en la gestión pública y a mejorar la eficiencia en la detección de irregularidades.

La planificación ha de mejorar mediante la participación de la ciudadanía y agentes en la confección del diseño urbanístico como también en la movilización de recursos. Se necesita un enfoque integrado de la planificación participativa incidiendo en los vínculos existentes entre inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. Sobre el valor de la proximidad, las ciudades intermedias pueden facilitar la organización de diferentes agentes, incorporando a los grupos más vulnerables, mejorando sus capacidades para involucrarse en procesos participativos y hacer que esas voces sean escuchadas mientras se promueven políticas sociales justas.

### 2.3.2. Compacidad Urbana: haciendo compatibles densidad y consumo de suelo

El actual modelo de desarrollo de muchas ciudades intermedias ha contribuido a niveles insostenibles de dispersión, uso y consumo de suelo. El impacto, la mayor parte de las veces, ha tenido un efecto destructivo en las zonas rurales y peri-urbanas, así como sobre sus recursos naturales. Preservar los valores de proximidad y compacidad de las ciudades intermedias es fundamental para luchar contra este tipo de inercias negativas y para alcanzar "vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, peri-urbanas y rurales" (Meta 11.a de los ODS).

La compacidad de una ciudad expresa la relación física entre el volumen habitable construido por la población con el paso del tiempo y la extensión de suelo consumido para hacerlo posible. La compacidad es un parámetro urbanístico que conecta indicadores claves en la sostenibilidad del medio urbano como pueden ser la "densidad" y la "huella urbana", pero también la escala de "proximidad" y la "cohesión"<sup>22</sup>. La compacidad es imprescindible para que las ciudades puedan preservar su "escala humana" y, por tanto, reducir costes asociados al trazado y mantenimiento de infraestructura de servicios urbanos y de movilidad. Es muy recomendable promover políticas urbanísticas que eviten la dispersión asociada a la baja densidad mediante el diseño de nuevas extensiones urbanas con densidades similares a las áreas más céntricas. La compacidad es también imprescindible para que una ciudad respalde estrategias inclusivas y cohesivas de integración funcional: los nuevos usos del suelo han de promover la proximidad de los usos residenciales a las actividades económicas, la educación y ocio, sobre un espacio público diseñado para una movilidad sostenible (cfr. *The Leipzig Charter on Sustainable European Cities*).

La compacidad ha sido un instrumento de planificación y gestión urbana accesible para muchas ciudades europeas. Las políticas de compacidad se han centrado en incrementar la densidad en determinadas áreas de la ciudad y concentrar extensas áreas de espacio público en forma de "cinturones verdes" periurbanos. Esto está en contradicción con los procesos de periurbanización de los Estados Unidos, donde los suburbios se caracterizan por una elevada dispersión y periferias especializadas de baja densidad que se han segregado por etnias, en numerosas ciudades de países latinoamericanos, africanos y Asia – con la gran excepción de China. Por ejemplo, una ciudad intermedia del interior como Cuenca (Ecuador) hasta el año 2005 había incrementado su población y su huella urbana a ritmos similares manteniendo su compacidad, mientras que en el periodo 2005-2010, la huella de las nuevas extensiones periurbanas doblaba en proporción al incremento de población (BID, 2013:16). Un desarrollo urbano que ha contribuido a la segregación espacial (EU, 2011).

En las economías en desarrollo el proceso de dispersión periurbana ha sido monopolizado por la población con menos ingresos o en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, también se aprecia en las ciudades intermedias de mayor dimensión, una proliferación de "barrios cerrados" asociados a las clases medias emergentes como en el caso en Valdivia (Chile) o en San Pedro Sula (Honduras), a menudo por razones de seguridad y protección.

Las densidades de muchas ciudades intermedias equivalen a la mitad de las existentes en las regiones metropolitanas más grandes. Esto está agravando el crecimiento urbano descontrolado y afectando la cobertura vegetal de las áreas periurbanas. El crecimiento urbano descontrolado

---

<sup>22</sup> Una ciudad intermedia de alrededor de 140.000 habitantes normalmente contiene un aproximado del 70% de su población dentro de una circunferencia de 2,5 kilómetros de radio, un rango que generalmente favorece la movilidad de peatones y fomenta la pertenencia de los espacios públicos a la ciudadanía. Mientras que en una ciudad con una población de entre 140.000 y 390.000 de habitantes el radio de dicha circunferencia se extiende a 3,7 kilómetros, ese radio puede crecer hasta 8 kilómetros en ciudades de 700.000 habitantes, y hasta 10 kilómetros a medida que se acerca al 1 millón de habitantes y a las características de una aglomeración metropolitana (Llop, Bellet, 2003). Este rango también define el núcleo simbólico y funcional de un territorio, haciendo más o menos accesibles a sus ciudadanos y zonas remotas los servicios y el mercado de mano de obra que ofrece la ciudad, así como su dotación cultural única (OECD, 2012:83; Llop, Usón, 2012: 16).

en las ciudades está afectando a las fértiles áreas rurales y a los recursos naturales. Es necesario reducir el crecimiento urbano descontrolado mediante la planificación urbanística y mayores vínculos con los recursos medioambientales rurales circundantes (bosques, humedales, recursos hidráulicos y áreas costeras). En muchas ciudades intermedias de África y Asia expuestas a la dispersión derivada de procesos informales de urbanización, la planificación debe fomentar el incremento de la densidad, promoviendo la transición a nuevos modelos de vivienda y la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las redes de movilidad y los espacios públicos. Esta transición, sin embargo, ha de ir de la mano con políticas públicas dirigidas a la población más vulnerable para facilitar el acceso a una vivienda digna. Las municipalidades, por otra parte, tienen que fortalecer el control y la gestión del territorio, definiendo áreas libres de edificación para la ciudadanía que pueden, a través del tiempo, transformarse en una poderosa red de espacios públicos.

### 2.3.3 Fortaleciendo el espacio público y la identidad cultural

Las ciudades intermedias necesitan desarrollar políticas y proyectos urbanos para proteger sus valores patrimoniales tangibles e intangibles, preservar la calidad de vida y aumentar su atractivo. En este sentido, la mejora de la calidad de los espacios públicos desempeña un papel importante. Ambas dimensiones están en el centro de la Meta 11 de los ODS, y más concretamente de las metas 11.4 (protección y salvaguarda del patrimonio cultural y natural mundial) y 11.7 (proporcionar acceso universal a espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles y verdes).

En ciudades intermedias latinoamericanas como Cuzco (Perú) o Antigua (Guatemala), las «Plazas de Armas» son el corazón de la ciudad y lugar de encuentro de visitantes y residentes, concentrando estas áreas la mayor oferta de ocio, restauración y alojamiento de la ciudad. Un caso similar ocurre en ciudades intermedias del Norte de África y de Oriente Medio como Tetouan y Essaouira (Marruecos) o Esna (Egipto), en las que el «zoco» (souq) asume la función de centro comercial. A lo largo de la historia los mercados de alimentación han sido el principal escenario de intercambio de bienes y servicios entre la población urbana y rural (FAO, 2012) llenan de vida determinados ejes y espacios de las ciudades del África subsahariana como Matola, Inhambane o Nampula en Mozambique (UCLG, 2012:7) y del sudeste asiático. En el caso de las ciudades intermedias menores de India, el espacio público reproduce la identidad rural del asentamiento, caracterizado por calles estrechas de escala peatonal que conducen a las grandes extensiones de suelo agrícola que las rodea (Kewalrami, 2013).

Una ciudad referente a nivel global en sostenibilidad urbana como Curitiba (Brasil) inicia en los años 70, cuando tenía dimensión de ciudad intermedia, la transformación de las calles comerciales del centro de la ciudad en calles para uso exclusivo del peatón, un punto de inflexión que permitió delimitar un sector histórico que en pocos años rescataría del olvido la memoria de la ciudad (Vallicelli 2000), y que con el tiempo se ha ido generalizando por toda la geografía urbana global. Las escuelas, bibliotecas, museos, teatros también forman parte del espacio público y su presencia o ausencia constituye un buen indicador que permite conocer el nivel de bienestar de la ciudadanía

Generalmente la calidad del espacio público en las ciudades intermedias guarda relación directa con su capacidad financiera. Mientras que en las ciudades intermedias de las economías avanzadas, el grado de consolidación del medio urbano unido a la capacidad de inversión público-privada sobre el espacio público ha permitido desarrollar proyectos urbanos de envergadura para la transformación de suelo industrial en desuso como el proyecto Ría2000 en Bilbao o el Centro Oscar Niemeyer en Avilés (España), la recuperación de espacios de ribera y costa en Sayda (Líbano) o el Plan sobre el río en Posadas (Argentina). Otros casos muestran la mejora progresiva de la infraestructura cultural, educativa o deportiva, así como las acciones de mantenimiento y de urbanización en parques o sus arterias más emblemáticas.

La creación de espacios públicos garantizando su alta calidad, los valores urbanísticos y arquitectónicos, la conservación de edificios históricos y de la herencia arquitectónica, son todos

importantes indicadores de las condiciones de vida de la población urbana. La calidad de vida es vital para la atracción de empresas de la industria del conocimiento, una fuerza de trabajo cualificada y creativa, y para estimular el turismo.

#### 2.3.4 Acceso al suelo, vivienda y urbanización informal.

Las ciudades intermedias de economías de medios y bajos ingresos se enfrentan a la acumulación de déficits cuantitativos y cualitativos en el acceso al suelo y a una vivienda digna. Las ciudades intermedias, con independencia de su dimensión, también son objeto de procesos de urbanización informal, aunque con menor visibilidad mediática que los slums paradigmáticos de las grandes aglomeraciones, caracterizados por sus densidades elevadas y condiciones de habitabilidad extremas.

En economías desarrolladas, la proporción de asentamientos informales marginales sin servicios es muy baja. De cualquier forma, el problema del acceso a la vivienda es un asunto grave. La crisis financiera global de 2008, agravada por la reducción de reservas de vivienda social en las últimas décadas y por un considerable déficit en la oferta neta de viviendas en diferentes países, ha tenido un fuerte impacto sobre el acceso a la vivienda, sobre todo en sectores poblacionales de ingresos bajos o medios, exacerbando la desigualdad social y la segregación del espacio urbano (UNECE: 2016, Regional Report for HIII, p.9). Globalmente, la relativa diferencia entre las ciudades intermedias y las áreas metropolitanas son los precios de alquiler y compra de viviendas, por lo general inferiores a los de las áreas metropolitanas.

China, en particular, ha intentado gestionar su proceso acelerado de urbanización con fuertes políticas estatales de vivienda.<sup>23</sup> Estas políticas, después de todo, estaban dirigidas a una población de varios cientos de millones de habitantes y en ocasiones se implementaban sin considerar sus altos costes sociales y medioambientales. Las ineficiencias de algunas de estas políticas (WB, DRCS, 2014: 10) han provocado la aparición de "ciudades fantasmas". En un informe se estima que existen 64,5 millones de pisos vacíos en China (20% de todas las viviendas) y muchos hogares con una apremiante necesidad de viviendas asequibles. Como consecuencia, migrantes locales y otros, se ven forzados a acceder a viviendas de calidad inferior o a alquileres en barrios marginales en donde permanecen atrapados.<sup>24</sup>

En muchas ciudades intermedias de economías de medios y bajos ingresos han vehiculado su proceso de urbanización replicando procesos tradicionales de acceso al suelo. Paôy Pêt (Cambodia) ha crecido en cerca de 50 mil habitantes en poco más de 6 años aprovechando su condición de ciudad fronteriza con Tailandia siguiendo patrones de ocupación más propios del medio rural, con predominancia de parcelas de gran tamaño; Kupang City (Indonesia), ha pasado de tener una población en 2005 de aproximadamente 230 mil habitantes a cerca de 430 mil una década después, con dinámicas de ocupación informal más propias de gran aglomeración, con una estructura parcelaria densa y compacta; un modelo de ocupación que se reproduce en la geografía urbana de ciudades intermedias de Filipinas, muchas de ellas ejerciendo el papel de capitalidad administrativa insular. El proceso de urbanización informal en la India se ha extendido de manera homogénea por toda la geografía urbana, con mayor incidencia en las grandes megaciudades y áreas metropolitanas que en las ciudades intermedias, las menores, con características propias del medio rural. En Tailandia, en 2000, 1.208 asentamientos informales contenían una población de 2 millones de personas fueron registradas alrededor de la periferia de ciudades secundarias por parte de la the National Housing Authority (UN Habitat, Asia Pacific Report, 2015, p. 46)

<sup>23</sup> Para un enfoque sobre la vivienda social en China, consúltese: *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization* (IBRD, WB, DRCS-PR CHINA, 2014: 22).

<sup>24</sup> MORENO, E. L. & BLANCO, Z. G. 2014. Ghost Cities and empty houses: wasted prosperity. *American International Journal of Social Sciences*, 3, 207-216.

Estos modelos difieren muchísimo de los contextos urbanos de África subsahariana, donde la explosión de urbanización informal, concentrada en lo fundamental en las áreas periurbanas, ha entorpecido seriamente cualquier ajuste presupuestario en la provisión de servicios urbanos e infraestructura de movilidad. Ciudades intermedias como Sodo, Arba Minch y Hosaina (Etiopía), cuyas poblaciones se han duplicado en una década, han podido llevar el uso informal de suelos a los límites de la ciudad mediante patrones de zonificación ortogonal de la ciudad, un elemento clave para facilitar la provisión de servicios urbanos futuros. Por el contrario, otras ciudades intermedias, como Riuro (Kenia), han experimentado una periurbanización expansiva con densidades extremadamente bajas y distancias centro-periferias de 10 kilómetros, impidiendo cualquier intento por parte de los gobiernos locales de proveer servicios urbanos de calidad.

Las ciudades intermedias de Latinoamérica y el Caribe también muestran índices significativos de urbanización informal, aunque incomparables con los de las grandes áreas metropolitanas. La falta de mecanismos públicos para hacer frente a los problemas de acceso a la vivienda decente se ha contrarrestado con una fuerte autogestión comunitaria, desde los terrenos a la construcción de casas por cuenta propia. Muchas ciudades intermedias latinoamericanas en donde la urbanización informal se ha convertido quizás en la forma más orgánica de expansión urbana, han ido incorporando gradualmente servicios urbanos. En Antofagasta, la mayoría de los 40 *campamentos* mapeados por TECHO,<sup>25</sup> que alojan más de 2.000 hogares, se han asentado en el límite este de la ciudad sin servicios urbanos ni calles pavimentadas, pero con una tipología similar a las de las áreas urbanas consolidadas.

Los asentamientos informales y la vivienda pobre están creciendo en las ciudades intermedias; sin embargo, las necesidades más básicas de viviendas pueden abordarse con más eficiencia en las ciudades intermedias (acceso a suelos, bajos precios y variedad social). Para ello, las autoridades locales deben desarrollar políticas de regeneración de vecindades y mejoramiento de barrios marginales, promoviendo la posesión segura de suelos y la construcción por cuenta propia en asociación con ONG y comunidades locales. Las ciudades intermedias deben fomentar planes y políticas urbanísticas a fin de integrar progresivamente los asentamientos informales en el tejido urbano existente con el propósito de mejorar la compacidad y evitar la segregación social. Intervenciones proactivas desarrolladas por ciudades intermedias contribuirán significativamente a la consecución de los ODS y más concretamente de las Metas 1.4 y 11.1.

### 2.3.5 Sostenibilidad medioambiental y resiliencia urbana

La sostenibilidad medioambiental y la resiliencia urbana son indicadores cruciales que deben integrarse a los procesos de planificación. Como se ha mencionado anteriormente el número de habitantes de las ciudades intermedias se acerca a la población que vive en áreas metropolitanas. Su impacto sobre el medio ambiente, por lo tanto, no debe pasarse por alto si lo que se quiere es alcanzar los objetivos marcados en los ODS y la agenda de cambio climático Paris. La planificación urbana, con el apoyo de políticas sostenibles, puede reducir la huella ambiental de las ciudades intermedias. Las acciones políticas deben incluir la gestión de residuos y reciclaje (Objetivos 11.6 y 12.5 de los ODS), la reducción de las emisiones de GEI, y el consumo eficiente de la energía mediante una mayor compacidad y la movilidad de distancias cortas, la protección de los espacios verdes y un mejor uso de los recursos naturales.

Una ciudad intermedia como Bristol (Reino Unido) se ha convertido en pocos años en referente global en la sostenibilidad urbana con políticas robustas de promoción del transporte público, de incremento de zonas verdes, de conservación de la biodiversidad y de mejora de la eficiencia energética; pero también empoderando a la sociedad civil en la toma de decisiones y reforzando al tejido empresarial con nuevos perfiles profesionales y laborales ligados a la “economía verde”.

---

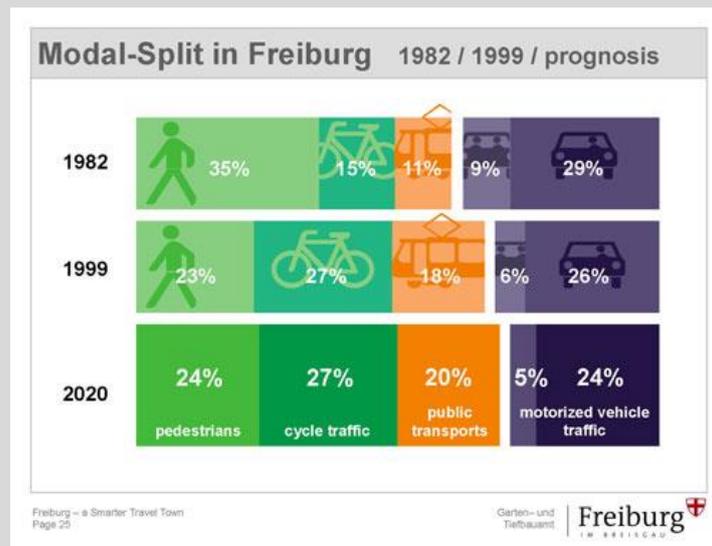
<sup>25</sup> Más información sobre la iniciativa de TECHO de mapear los asentamientos informales chilenos está disponible en línea en <http://chile.techo.org/cis/monitor/>.

Freiburg (Alemania), pionera de la sostenibilidad urbana desde la década de 1970 es hoy una "ciudad verde" que ha impulsado su desarrollo económico y urbano mediante políticas medioambientales, la promoción del uso de energía solar y con acciones frente al cambio climático (cfr. cuadro 3.5).

Bucaramanga (Colombia), conocida como la "ciudad de los parques" impulsa desde 2012, la recuperación del 80% del espacio público de la ciudad a través de la reforestación urbana, la restauración de monumentos, instalación de zonas wifi gratuitas, dando trabajo a más de 120 personas en condiciones de vulnerabilidad (CIDEU). Chiang-Rai, ciudad intermedia menor de Tailandia, impulsa desde 2008 iniciativas dirigidas a recuperar una parte significativa de su biodiversidad perdida en el rápido proceso de urbanización, impulsando una industria local armónica con el medioambiente y siendo referencia para otras ciudades de la región con dinámicas similares.

### **CUADRO 3.6. Freiburg: transición de movilidad y transición energética**

Freiburg ha puesto en práctica algunas iniciativas inspiradoras para reducir las emisiones de efecto invernadero y hacer frente a los efectos del cambio climático. El objetivo es lograr una rebaja del 40% de las emisiones para 2030 mediante la transición hacia fuentes de energía renovables, regulaciones más estrictas sobre el consumo de energía en la construcción y promoviendo un sistema de transporte público eficiente junto con una red mejorada para el transporte en bicicleta (en la gráfica siguiente se muestran los objetivos).



Entre 1982 y 1999, la proporción del uso de bicicletas en relación con todos los viajes se elevó de 15% a 27%, el traslado peatonal descendió de 35% a 23%, el uso de vehículos de motor de 38% a 32% y el transporte público creció de 11% al 18%. Freiburg cuenta hoy con 400 km de vías para ciclos, incluyendo calles aptas para ciclos, vías para ciclos en calles y vías independientes para ciclos. Se han creado alrededor de 9000 aparcamientos para ciclos junto con instalaciones "bike-and-ride" en estaciones de tránsito a fin de incrementar la transportación intermodal. En 2011, el consejo de la ciudad propuso un estatuto local que requería a toda nueva edificación disponer de aparcamientos para ciclos. Con 423 coches por cada 1000 personas, Freiburg tiene la menor densidad de automóviles de cualquier ciudad de Alemania.

La ciudad también ha alcanzado altos niveles de reciclaje de desechos, cada hogar o edificio de viviendas, por ejemplo, posee contenedores separados para el papel, los desechos de alimentos y jardinería (el "contenedor bio") y para desechos no reciclables ("resto de desperdicios"). Freiburg redujo su desechos de 140.000 toneladas en 1988 a 50.000 toneladas en 2000. La ciudad ha atraído a muchos negocios que entran en la categoría "verde" y ofrece empleo a cerca de 12.000 personas. Esto incluye a más de 100 empresas dedicadas de la industria de energía solar. Freiburg también ha atraído a algunas organizaciones de investigación. En conjunto, el sector de "economía

medioambiental" emplea a casi 10.000 personas en 1.500 empresas y genera 500 millones de euros al año.

Fuente: Regina Gregory, *Germany - Freiburg - Green City*, The Eco Tipping Points Project, more information at: <http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainability-transportation-energy-green-economy.html>.

Las ciudades intermedias pueden transicionar más fácilmente hacia la planificación, la construcción y el desarrollo de ciudades más resilientes, siguiendo los compromisos adoptados en el marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres y contribuir a los Objetivos 1.5, 11.3 y 11b de los ODS. La resiliencia de una ciudad expresa la capacidad de su población y de su hábitat de absorber determinados impactos ambientales, económicos o sociales (puntuales o crónicos) y sobreponerse a sus efectos en el más corto espacio de tiempo y con los menores costes (humanos y económicos) posibles; pero también mide la capacidad de la ciudad para adaptarse y transformar las situaciones desfavorables y críticas en oportunidades de crecimiento. En relación a las estrategias resilientes, una ciudad intermedia de altos ingresos como Christchurch (Nueva Zelanda) ha podido salir reforzada del terremoto de 2011 mejorando sus mecanismos de alerta, coordinación y protección ante sismos, posicionándose también como centro de referencia global en la gestión de estos riesgos.<sup>26</sup>

Por otra parte, muchas ciudades de economías en desarrollo del Índico, Asia Central o Caribe, como Léogâne (Haiti) y afectadas cíclicamente por crisis naturales similares continúan en situación de emergencia humanitaria tras años de políticas de reconstrucción ineficientes. Frente a ello, ejemplos como Quy Nhon (Vietnam) (IIED, 2015) ha desarrollado mecanismos para garantizar su resiliencia energética en episodios de crisis, integrando en sus planes de ordenación estudios detallados sobre los riesgos hídricos potenciales, una práctica, por otra parte, generalizada en la planificación urbana europea. Olangpo (Filipinas) implementa desde los años 80 del siglo pasado una política robusta de gestión de riesgos que le ha permitido desarrollar un Plan de gestión de desastres, una Inter-Agencia de evaluación de riesgos y de planes de contingencia.<sup>27</sup> Otros estudios (Paulet *et al.*, 2015) sugieren que ciudades del África Subsahariana pueden ser más susceptibles y estar menos preparadas para hacer frente a daños por terremotos o tormentas severas derivadas del cambio climático y que su resiliencia es generalmente más lenta debido a la debilidad de su gobernanza, capacidad financiera y relevancia económica.

Las ciudades intermedias deben promover planes de cambio climático para promover la adaptación y la mitigación a través de políticas sostenibles apostando por bajo contenido de carbono, la eficiencia energética, la información sobre riesgos y patrones de desarrollo resiliente. Ellos pueden jugar un papel crucial en la preparación de la transición ecológica desde una economía basada en los combustibles fósiles a una economía verde basada en la energía sostenible. La forma urbana compacta y la mixticidad socio-funcional de los barrios son los principales motores de un desarrollo respetuoso con el clima.

---

<sup>26</sup> Según UNISDR (2015), "Durante los últimos cinco años, 1.200 grandes edificios han sido derrumbados y 68.000 viviendas reparadas. Debería destacarse que la rapidez de las obras ha sido facilitada por el hecho de que el 98% de los involucrados tenía cobertura de seguro. El *Stronger Christchurch Infrastructure Team* (SCIRT) ha efectuado el 86% de las reparaciones de infraestructura horizontal, incluyendo carreteras, alcantarillado, y tuberías para el agua potable y el desagüe". El informe completo está disponible on-line: <http://www.unisdr.org/archive/48110>. Una de las razones principales por las que Christchurch ha sido capaz de reaccionar tan rápidamente ha sido la presencia, desde 1945, de una comisión, la *Earthquake Commission* (EQC), que había acumulado más de 5.300 millones de dólares neozelandeses en un fondo dedicado a la recuperación después de desastres naturales de este tipo y magnitud. El gobierno neozelandés, entre otras medidas, había proporcionado 10 mil dólares a cada familia afectada, para hacer inmediatamente frente a los costes más urgentes de renovación y recuperación.

<sup>27</sup> Cf. DELGOSEA: <http://www.delgosea.eu/cms/Best-Practices/Thematic-Area-3-Inclusive-Urban-Public-Services/13-City-Disaster-Coordinating-Council>.

## 2.4 Desarrollo económico local

Las ciudades intermedias se enfrentan al reto de hacer más atractiva su economía local a inversiones que contribuyan al bienestar de la ciudadanía. Muchas de estas ciudades, sobre todo aquellas de menor dimensión, presentan desventajas competitivas frente a las economías de aglomeración. En muchos países, la desproporcionada concentración de recursos en las capitales y en las áreas metropolitanas ha contribuido a desequilibrar el acceso a servicios e inversiones y a aumentar la desigualdad, tanto entre ciudades como, sobre todo, entre áreas urbanas y rurales.

Para muchas ciudades intermedias, el desarrollo económico local (DEL) ha sido una estrategia de empoderamiento territorial, que ha permitido posicionar ciertas actividades de ámbito local a nivel regional, nacional, e incluso a escala global. Distintos tipos de clústeres económicos de ciudades intermedias se han desarrollado en varios contextos geográficos y según distintos modelos (alta tecnología, clústeres manufactureros en el sector del automóvil, electrónica, textil, industrias de la moda y del mueble, educación, telecomunicaciones, transporte, etc.). En Europa, las estrategias de desarrollo económico han apuntado expresamente al perfeccionamiento de los clústeres regionales especializados. Las autoridades locales, en particular, han identificado y defendido los clústeres de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en las ciudades intermedias europeas, sobre todo en aquellos contextos que habían sufrido pérdidas de competitividad ya antes de la crisis económica global de los últimos años – como por ejemplo en Italia – ya habían sido objeto de específicas medidas regulatorias europeas desde los años '90 del siglo pasado.<sup>28</sup>

Durante los últimos diez años, el desarrollo de clústeres de ciudades en Asia ha sido objeto de análisis.<sup>29</sup> Las ciudades intermedias asiáticas, en general, se configuran como centros industriales de reciente creación. En África, los asentamientos y las actividades económicas informales – que involucran en primer lugar la población de renta baja – son todavía la característica principal de esta categoría. Las ciudades intermedias de Australia y Norte América, por otro lado, sobre todo cuando se concentran alrededor de grandes áreas metropolitanas, se caracterizan por una fuerte expansión geográfica, llegando a extenderse para más de 100 kms, y una especialización residencial o bien comercial y de servicios. Los clústeres de ciudades intermedias en América Latina, finalmente, suelen ser más diversificados funcionalmente. La Sección 3 de este capítulo contiene más detalles y ejemplos de esta tipología de organización territorial en distintos contextos.

Algunas ciudades intermedias más avanzadas han elegido modelos de desarrollo alternativos basados en la economía circular. En estos contextos, servicios como la recuperación de energía térmica y de residuos, el uso extensivo de materiales reciclados, o políticas de reducción del consumo de agua son ahora mucho más comunes. Kalundborg, una pequeña ciudad de Dinamarca, es un ejemplo de una ciudad que ha aprovechado de manera sustancial su escala y su posición, participando en la economía circular y desarrollando un modelo de industria ecológica (Jacobsen, 2006).

Los gobiernos locales deberían liderar el desarrollo de estrategias participativas de DEL y reunir los principales actores (el sector privado, las ONGs, las universidades y las instituciones locales) en el proceso decisional para que puedan compartir diagnósticos y soluciones, elaborando

---

<sup>28</sup> D'Amico, M., R. Merli, C. Ippolito, y M. Preziosi, 2012. *Evolution of the Cluster Approach to the EMAS Regulation in Italy*. Conference Paper, disponible on-line: <https://www.researchgate.net/publication/259397621>. El reglamento EMAS II (Eco-Management and Audit Scheme, EC/761/2001) subraya el papel de las autoridades locales e intermediarias (artículo 11), aún más desarrollado en el esquema actualizado en 2009 (EMAS III), con un apoyo particular a las pequeñas y medianas empresas. El reglamento requiere una evaluación ambiental inicial en la entera región para garantizar el acceso al clúster y al marco de colaboración con los demás actores. Este sistema de garantía permite a las empresas más pequeñas de acceder a oportunidades y conseguir objetivos que normalmente estarían más allá de su alcance, gracias en primer lugar a la disponibilidad de recursos compartidos con todos los miembros del clúster.

<sup>29</sup> Choe K., y A. Laquian, 2008. *City Cluster Development*; Choe K., y B. Roberts, 2011. *Competitive Cities in the 21<sup>st</sup> Century*. Ambos trabajos examinan varios ejemplos, como el clúster industrial de prendas de punto en Tiruppur (India), o los clústeres multi-industriales de Chiang Mai (Tailandia), o el clúster de la educación en Sleman (Indonesia).

conjuntamente las medidas de adaptación a los cambios económicos estructurales a los que se enfrentan. Las ciudades intermedias necesitan desarrollar un entorno atractivo para las actividades económicas, que pueda captar empresas, puestos de trabajo de alto perfil, e inversiones. Este objetivo exige buenas infraestructuras, creatividad, innovación, empresariado cívico, servicios públicos esenciales e inversiones adecuadas y, al mismo tiempo, una administración pública eficaz que permita reducir los obstáculos burocráticos, que fomente la colaboración entre las empresas locales y los inversores, y que contribuya a la creación de núcleos de innovación empresarial. Los servicios públicos, privados (bancos, nuevas tecnologías y proveedores de servicios informáticos y de la comunicación, etc.) e híbridos (centros de educación universitaria y de investigación y desarrollo, etc.) son esenciales para la promoción de comunidades científicas e industriales creativas e innovadoras en el territorio. Las políticas de desarrollo local capaces de perseguir estos objetivos pueden contribuir significativamente al alcance de “trabajo digno y crecimiento económico” (Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), “industria, innovación e infraestructura” (Objetivo 9) y a la reducción de las desigualdades entre territorios (Objetivo 10).

#### 2.4.1 Vínculos urbano-rurales

Mejorar los vínculos entre el entorno rural y el urbano es una cuestión de creciente preocupación para las ciudades intermedias, dada la función central que desempeñan en el desarrollo de economías sub-nacionales y regionales. La inversión en las ciudades intermedias es importante para fortalecer las relaciones urbano-rurales (cfr. Box 2.6). Ciertas políticas innovadoras orientadas a la creación de “circuitos económicos breves” o “sistemas de alimentación locales” están contribuyendo de manera significativa a la producción autóctona y al fortalecimiento de la seguridad alimentaria de las comunidades locales, a la creación de nuevos puestos de trabajo, a la reducción de los costos de intermediación, y a la mejora de la huella de carbono de muchas ciudades intermedias. Muchas ciudades de la región de Quebec (Canadá), por ejemplo, o la pequeña ciudad francesa de Albi están comprometidas al conseguimiento de su autosuficiencia alimentaria antes de 2020.<sup>30</sup> El mejoramiento de las redes de transporte, de las comunicaciones y de los servicios esenciales de los que disfruta la población urbana (educación, sanidad, movilidad, etc.) es también imprescindible para respaldar el desarrollo de servicios eficientes y de calidad en las ciudades más pequeñas o en el entorno rural. En este sentido, las nuevas tecnologías informáticas y de la comunicación han tenido un papel muy importante en la revitalización de los vínculos entre el urbano y el rural.

Una ciudad intermedia aislada como Pasto (Colombia) da servicio a una extensa región (Nariño) en la que más del 50% de su población rural permanece vinculada a pequeñas explotaciones – *minifundios*- de superficie inferior a una hectárea. Los déficits de infraestructura (redes de carreteras, sistemas de transporte) han condicionado, en las últimas décadas, el acceso de la producción agrícola familiar a los mercados y a los sistemas agro-industriales (UCLG Peer Learning, 2015), acentuado la desigualdad de ingresos entre la población rural y urbana. En respuesta, la municipalidad de Pasto ha concentrado sus esfuerzos en la gestión de las áreas peri-urbanas de la ciudad, haciendo compatible el crecimiento físico del medio urbano con la previsión de nueva infraestructura logística y la protección de zonas productivas agrícolas.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Cf. también el Journal Resolix, *Systèmes alimentaires territorialisés au Québec*, Février 2016; Carcenac, P., 2016. *Comment la ville d'Albi veut conquérir son autosuffisance alimentaire*, LeFigaro, edición online, 14 de abril de 2016, disponible on-line en esta dirección: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/04/14/01016-20160414ARTFIG00180-comment-la-ville-d-albi-veut-conquerir-son-autosuffisance-alimentaire.php>. Cf. también los movimientos “Shop Local”, desarrollados ya en muchos países, y Warhurst, P., *Incredible Edible*, disponible on-line: <http://www.incredible-edible-todmorden.co.uk/home>. Muchas ciudades americanas han participado a movimientos de “Shop Local”, aunque con objetivos políticos distintos.

<sup>31</sup> Ver el *Plan de Pasto para la Planificación Territorial 2015-2027: un territorio con una lógica* (UCLG Peer Learning, 2015:24).

En muchas regiones europeas agrícolas, las ciudades intermedias han invertido durante décadas en agencias de desarrollo local que fueran más sensibles y compatibles con las necesidades, capacidades y expectativas de la población y del territorio. En este sentido, las cooperativas agrícolas se han convertido en las principales fuentes de empleo rural directo e indirecto (CIRIEC, 2008). Una ciudad intermedia pequeña como Lleida (España), es sede de una de las corporaciones cooperativas de agroalimentación más importantes del sur de Europa, integrada por más de 150 cooperativas menores que asumen la gestión de todo el ciclo del producto, desde su cultivo y transformación hasta su distribución y comercialización, garantizando la protección del trabajador desde su propia agencia de seguros, incrementando el rendimiento de la producción y optimizando los flujos de mercancías (UCLG, Frame Document, 2016).

En China, las políticas nacionales dirigidas a modernizar la agricultura han conseguido fortalecer los vínculos entre el medio urbano y el rural. Han garantizado, al mismo tiempo, la seguridad alimentaria de sus ciudades y reducido la desigualdad de ingresos entre la población urbana y rural en ciertas provincias (IIED, 2015). Estas políticas, sin embargo, han incrementado también la tasa de población flotante que emigra a las ciudades en condiciones de precariedad. En Perú, la inversión conjunta del estado y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (*International Fund for Agricultural Development*, IFAD) en el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco ha reforzado las relaciones entre los campesinos y el tejido micro-empresarial de las ciudades intermedias localizadas en el corredor. El proyecto ha mejorado la cohesión comunal y empoderado en primer lugar las mujeres de las comunidades locales en la gestión de los “grupos de ahorro” fundamentales para la sostenibilidad de la actividad a largo plazo. Sin duda el aspecto más positivo del proyecto y de su éxito, de todas maneras, ha sido la capacidad de hacer compatibles la reducción de la vulnerabilidad de la población rural y el acceso de sus productos al mercado nacional e internacional, utilizando a las ciudades intermedias como centros de negocio y núcleo de actividad.

**Box 2.6. Alianzas urbano-rurales: un método integrado de desarrollo económico en los países de la OCDE**

Un informe de la OCDE de 2013 contempla diferentes vías para el fomento de los vínculos urbano-rural mediante asociaciones, con el caso práctico de 11 ciudades y regiones de Europa, Australia y los EEUU (OCDE, 2013). Los casos de estudio europeos incluyen a Nuremberg (Alemania), Rennes (Francia), Brabantstad (Holanda), Castelo Branco (Portugal), Praga (República Checa), Extremadura (una región de España), Forlì-Cesena (una provincia italiana), West Pomerania (una región de Polonia) y la región central de Finlandia. El informe de la OCDE se centra en el mejoramiento de las asociaciones rural-urbanas mediante mecanismos de cooperación dedicados a objetivos comunes y a la mejora de las estrategias de desarrollo regional, siempre teniendo en cuenta la generación de externalidades urbano-rurales.

En este informe destaca el papel de las ciudades intermedias en la mejora de las alianzas con el medio rural. Rennes (Francia) ha impulsado su agricultura periurbana. Forlì (Italia) y Nuremberg (Alemania) han mejorado la cooperación económica entre productores agrícolas y consumidores urbanos, incorporando el desarrollo turístico en la promoción de la economía local. El estudio de la OCDE subraya también el papel de aquellas ciudades que han logrado una economía de escala media gracias a la provisión de servicios más baratos y eficientes a las comunidades urbanas y rurales, como en el caso de Jyväskylä and Saarijärvi-Viitasaari (Finlandia), gracias al uso de las nuevas tecnologías, o de Pomerania Occidental (Polonia), con una más eficiente gestión de sus residuos. La ciudad de Geelong (Australia) ha reforzado la capacidad de gestión de la administración local en la resolución de conflictos en el uso del suelo entre actividad agrícola y uso residencial. La limitación de la dispersión urbana a través de planes espaciales integrados o la apuesta por integrar en un único plan el desarrollo económico del medio urbano y rural son otros de los logros que aparecen destacados en el informe (OCDE, 2013).

Las ciudades intermedias deben aprovechar su ventaja competitiva movilizándolo, en primer lugar, sus potencialidades locales y involucrando los territorios de sus áreas de influencia, incentivando la cooperación inter-municipal y las partnership urbano-rurales para la promoción de estrategias de desarrollo integrado y economías de escala. Las ciudades intermedias deben invertir en su

papel de nodos regionales de desarrollo, aumentando el atractivo de su economía y garantizando una infraestructura de calidad y servicios básicos accesibles a sus ciudadanos. Los gobiernos centrales, sobre todo en las economías en desarrollo, deberían proporcionar un marco legislativo adecuado y adoptar todos los incentivos necesarios a la cooperación entre ciudades intermedias, pequeñas ciudades y el medio rural – un resultado compatible con el Objetivo 11.1 de los ODS, apoyo a los elementos de cohesión económica, social y medioambiental entre áreas urbanas, peri-urbanas y rurales.

#### 2.4.2 Identidad y turismo

La esencia de una ciudad intermedia es su singularidad. Muchas de ellas son ciudades con una marcada identidad cultural preservada por su población a lo largo del tiempo que ha favorecido la pervivencia de un patrimonio material (monumentos, edificaciones, etc) e inmaterial (tradiciones, eventos festivos o expresiones culturales) (Crespo, 2013). En pleno auge de la industria del turismo, muchas ciudades intermedias pueden valorar sus atractivos y los de su hinterland para alcanzar mayor visibilidad, captando inversiones sostenibles e implementando nuevos modelos de turismo compatibles con la economía local.<sup>32</sup> El turismo sostenible será clave en la conquista de los ODS para muchos países de medios y bajos ingresos, generando trabajo digno, sistemas de producción, distribución y consumo sostenibles y preservando sus recursos naturales (UNWTO).

Para muchas ciudades intermedias, la mejora de la infraestructura de movilidad ha sido clave para el desarrollo del turismo. Sin embargo tanto el rápido proceso de urbanización como la focalización de la economía local hacia el turismo de masas pueden condicionar negativamente los progresos de la economía local de las ciudades intermedias. Ciudades como Denpasar (Indonesia), Cuzco (Perú), Luxor (Egipto), Stone Town (Tanzania) y Cartagena (Colombia) afrontan por culpa del turismo de masa graves dificultades en la salvaguardia de su identidad cultural, en la gestión de sus bienes y productos culturales y en la planificación territorial (Okech, 2010). El proceso de desarrollo sostenible ha sido más difícil en los contextos donde los recursos a disposición de la protección del legado histórico-cultural son particularmente limitados.

También ha sido un reto, para algunas ciudades intermedias, depender únicamente de una actividad como el turismo. Las ciudades condicionadas por el turismo internacional, por ejemplo, suelen ser particularmente sensibles a la volatilidad de los mercados de divisas o a cambios en los equilibrios políticos. Bizerte, Hammamet, Carthago y varias otras ciudades intermedias turísticas de Túnez han sido dramáticamente afectadas por los eventos políticos de los últimos años. Por otro lado, la ciudad española de Málaga, en la costa mediterránea, es un buen ejemplo de una reacción sistemática a este tipo de riesgos de marginalización. Un centro turístico europeo de primer orden desde los años 60 del siglo pasado, Málaga ha logrado reducir su dependencia del turismo estacional invirtiendo en su agenda cultural y social con iniciativas como el Ágora del Mediterráneo y *SOHO Málaga* y posicionándose, a través de sus planes estratégicos, como clúster de innovación global con el proyecto SmartCity Málaga.

En la misma línea, Antigua, una pequeña ciudad intermedia guatemalteca de apenas 50 mil habitantes, recibe anualmente a más de 600 mil turistas extranjeros, el equivalente al 30% del turismo internacional del país. Ciudad reconocida por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad desde 1979, en los últimos años Antigua ha reforzado la cooperación con los municipios rurales de su hinterland con el objetivo de diversificar la oferta turística y cultural

---

<sup>32</sup> Ver también el *Global Report on City Tourism* de la Organización Mundial del Turismo (UNWTO). Según los datos de largo plazo proporcionados en *Tourism Towards 2030*, el informe general recientemente actualizado por la UNWTO, el número de turistas internacionales en el mundo crecerá medianamente alrededor de un 3,3% cada año hasta 2030. En cifras absolutas, estos datos se traducen aproximadamente en 43 millones de visitas turísticas internacionales más cada año, para un total de 1,8 miles de millones de visitas hasta 2030.

(CEPAL, 2016), repartir mejor los beneficios derivados del turismo en el territorio y reducir la desigualdad entre las rentas urbanas y rurales.

Las ciudades intermedias necesitan proteger e invertir en su identidad, en el legado histórico y cultural, en su potencial arquitectónico y urbanístico y en políticas culturales fuertes. La dimensión cultural de las ciudades debería ser un elemento imprescindible del desarrollo sostenible, un aspecto vital de la integración social y de la participación política, pero al mismo tiempo una oportunidad de atractivo turístico de largo plazo coordinado extensivamente con las áreas de influencia de la ciudad y el resto del territorio (compatiblemente con los Objetivos 8.9 y 11.4 de los ODS).

### 2.4.3 Tecnópolis y economía del conocimiento

Muchas ciudades intermedias, sobre todo de economías avanzadas han vehiculado en las últimas décadas el progreso de su economía local hacia sectores de actividad terciaria ligados a la economía del conocimiento, pero también mejorando desde la tecnología la eficiencia en el sector primario y secundario. La presencia de universidades, de ecosistemas de negocio dinámicos y de una buena infraestructura de movilidad y de telecomunicaciones son algunos de los factores que han permitido descentralizar la innovación más allá de las áreas metropolitanas y que ha ido acompañada normalmente de políticas urbanas de calidad sobre el espacio público. De acuerdo con la *International Association of Science Parks and Areas of Innovation* (IASP) el 54,1% de estos parques de innovación se localizan en ciudades con población inferior a un millón de habitantes, en particular en ciudades con población inferior a 500 mil habitantes con el 37,6% del total, una cifra similar a la existente en grandes ciudades.<sup>33</sup> La mayoría de estas instalaciones son iniciativas públicas, con una presencia creciente de alianzas público-privadas.

Las pequeñas ciudades intermedias de Durham, Raleigh y Cary (EE.UU.) articulan uno de los clústeres de investigación y desarrollo más importantes del planeta, el *Research Triangle Park* (RTP), integrado por más de 200 empresas y 50 mil empleados en áreas de alto valor añadido como la micro-electrónica, telecomunicaciones, biotecnología, industria química y farmacéutica y ciencias ambientales.<sup>34</sup> En Europa, el triángulo formado por las ciudades intermedias de Eindhoven (Holanda), Lovaina (Bélgica) y Aachen (Alemania) ilustran uno de los mejores ejemplos en la mejora de la economía del conocimiento a partir de la cooperación transfronteriza e interregional (Comisión Europea, 2008:37).<sup>35</sup> Muchas ciudades intermedias también son líderes industriales, formando clústeres regionales de automoción, como el de la región de Styria con la ciudad de Graz (Austria) articulando el llamado “Detroit de los Alpes”, o como Wolfsburgo (Alemania) sede central de Volkswagen y una de las ciudades con mayor ingreso per cápita de Europa, o clústeres aeroespaciales como en el caso de Toulouse (France) y su red internacional de ciudades asociadas.

La presencia de un clima negocios dinámico articulado en la innovación ha permitido a muchas ciudades intermedias beneficiarse directamente de muchos avances en materia de desarrollo ambiental y eficiencia en los servicios urbanos. La dimensión menor de la ciudad y la relación de proximidad entre las agencias de desarrollo local, universidades, sector privado y ciudadanía han facilitado en muchos casos el desarrollo de pruebas piloto que finalmente han sido integradas en la gestión pública incidiendo en el cambio de hábitos de la población, como pueda ser la administración electrónica (e-government) o la economía circular en el caso de servicios urbanos.

En ciudades de economías en desarrollo con una elevada tasa de población rural, como Yogyakarta (Indonesia), Tra Vinh (Vietnam) o Songkhla (Tailandia), la mejora de la conectividad ha permitido a sus administraciones locales mejorar la calidad de sus servicios, reducir trámites y costes

<sup>33</sup> Las estadísticas de la IASP, actualizadas al 2016, son disponibles on-line: <http://www.iasp.ws/statistics>.

<sup>34</sup> Más información sobre el *Research Triangle Park*: <http://www.rtp.org/about-us/>.

<sup>35</sup> Ver también *Regional Research Intensive Clusters and Science Parks*, Comisión Europea, 2008.

administrativos, incrementar la transparencia, control y seguimiento de la gestión pública y dar mayor visibilidad a los activos de la ciudad en la región. Otras ciudades intermedias, como Tunja (Colombia), están replicando el ecosistema de innovación del 22@ impulsado por la ciudad de Barcelona (España), con el objetivo de reforzar la competitividad de su sector terciario a través de la economía del conocimiento. En China la proliferación de Eco-Ciudades ha puesto en el centro de la agenda nacional la necesidad de hacer compatibles crecimiento y economía circular. Ciudades de economías emergentes como Solapur (India), afronta la corrección de sus déficits en infraestructura urbana desde la innovación tecnológica y la participación ciudadana.<sup>36</sup> Otras ciudades intermedias de economías emergentes como Toluca (México), Ajmer (India), o la ciudad portuaria estratégica de Bandar Abbas (Irán) -primera ciudad iraní en implantar la red 4G-, Netanya (Israel) formando parte del Silicon Wadi entorno a la polaridad tecnológica de Tel-Aviv, o Astana (Kazajistán) liderando el desarrollo de smart cities en la región, son algunos de casos más representativos que ilustran el enorme potencial de las ciudades intermedias en la sociedad de la información.

Las ciudades intermedias disponen de grandes ventajas para posicionarse a nivel regional, nacional y global como laboratorios de innovación vinculados a la economía del conocimiento (y conforme a las expectativas del Objetivo 8.2 de los ODS). El despliegue de las redes de telecomunicaciones permite corregir la falta de parques tecnológicos con una mayor accesibilidad a redes globales del conocimiento y replicar iniciativas de otras partes del planeta.

#### 2.4.4 Empoderamiento de género y crecimiento económico inclusivo

Las ciudades intermedias juegan un papel vital en la corrección de muchos desequilibrios socio-económicos entre áreas rurales y urbanas, pero también entre determinados segmentos de la población. En muchas ciudades, mujeres y jóvenes forman el grueso de la población más vulnerable, liderando la tasa de desocupación (o de actividades informales) y sufriendo la inseguridad tanto en el espacio público como en el hogar. La persistencia de la desigualdad de género y de la falta de oportunidades para los jóvenes son frenos en el progreso de la economía local y una amenaza en la cohesión social de la ciudad. En muchas ciudades intermedias de países en desarrollo, como consecuencia, la economía informal se ha extendido masivamente durante las últimas décadas.

En una ciudad intermedia de talla media como Nakuru (Kenya) cercana a los 335 mil habitantes la venta ambulante informal desempeña un papel fundamental en la economía local y parte de su proceso de inclusión pasa por mejorar la representación de la mujer en los órganos de decisión locales y en presupuestos participativos, en racionalizar el sistema de licencias, y facilitar el acceso a fuentes de financiación responsables (WIEGO, IEMS, 2012). La ciudad intermedia de Naga (Filipinas), a través del *Women Development Code*, ha sido la primera en articular una ordenanza que garantiza el derecho a la ciudad a la mujer, asignando puestos de representación en los órganos de decisión de las políticas públicas y reservando un 10% del presupuesto anual a los programas vehiculados por la ordenanza (UN, 27). En muchas economías en desarrollo, además, la colaboración entre los gobiernos locales y las cooperativas o los grupos de base ligados a la economía informal de las ciudades ha tenido un papel esencial en la garantía de servicios básicos – especialmente cuando la calidad o el alcance del servicio proporcionado por las fuentes oficiales e institucionales era insuficiente (GOLD, 2014;211-212). En algunos casos, comunidades con más de 50 mil habitantes han garantizado la provisión de servicios básicos con iniciativas de pequeña escala, gracias a la involucración del sector informal en la gestión de ciertas políticas públicas (PPIAF, 2006).

Aunque con menor repercusión, muchas ciudades latinoamericanas, a través de iniciativas públicas y privadas, han fortalecido en las últimas décadas el papel de la mujer en la economía

---

<sup>36</sup> Para un listado completo de las ciudades indias delanteras en implementación tecnológica, más información en el portal <http://smartcities.gov.in/winningCity1.htm>.

local desde programas de capacitación técnica y profesional facilitando el acceso a un empleo digno por primera vez. Las cooperativas de producción, distribución y comercialización parecen ser las únicas vías para abandonar la economía informal y en particular para la mujer hasta en contextos aparentemente desfavorables, como pueda ser Palestina, en el que las cooperativas de supermercados Bezaria, Beita y Al Noemeh han tenido un gran crecimiento y aceptación desde su creación en 2005.<sup>37</sup>

En paralelo a la inclusión de la mujer en el desarrollo de la economía local, las ciudades intermedias también han de afrontar políticas urbanas inclusivas que incidan en la mejora de la seguridad de aquellos segmentos de población vulnerable. Los equipamientos escolares son junto al espacio público el escenario vital de la infancia y la juventud y una inversión de futuro de la cual se pueden beneficiar las siguientes generaciones. En numerosas ciudades intermedias de India, las mujeres han gestionado los procesos participativos de mejora de su espacio público. En la ciudad de Antalya (Turquía) las mujeres lideraron la mejora de los servicios urbanos de las áreas periurbanas; según UNESCO, el 70% de estas decisiones fueron tomadas por mujeres. La mejora de la seguridad del espacio público de las ciudades contribuye de manera decisiva a reducir la exposición de la mujer ante expresiones de violencia machista como también garantizar el acceso a la propiedad del suelo para uso residencial o productivo.

Las ciudades intermedias – aunque muchas de ellas gocen de recursos extremadamente limitados – pueden utilizar su proximidad y escala humana como ventajas competitivas para hacer frente a ciertas cuestiones sociales con intervenciones a medida de las categorías más a riesgo de exclusión social, siempre teniendo en cuenta la desigualdad de género y la marginalización de otras categorías (los jóvenes, el sector informal, inmigrantes, y las otras minorías). Si la planificación urbana y los servicios públicos no consiguen tener el paso de las exigencias y necesidades del tejido urbano que administran, aumentando así las desigualdades entre distintas ciudades, las autoridades locales deberían ser más activas en la lucha contra la polarización y la exclusión social. Esta acción y este compromiso pueden ser esenciales en el conseguimiento de varios ODS, como el Objetivo 5 sobre igualdad de género, el Objetivo 8 sobre el empleo productivo y el acceso al trabajo digno para todos, y los Objetivos 8.5 y 8.6 sobre la inclusión social de los jóvenes.

## 2.5 Proximidad y escala humana: límites y oportunidades

Las recientes transformaciones demográficas, físicas, económicas y sociales han tenido un impacto imponente en las ciudades intermedias de todo el mundo, y ha contribuido a diseñar una “nueva geografía económica” (Venables, 2008: World Bank, 2009). En los próximos veinte años, las ciudades intermedias se enfrentarán a enormes retos y problemas para poder acoger los millones de nuevos residentes urbanos que se espera se moverán hacia estos asentamientos, aunque las ciudades intermedias, estadísticamente, crecerán a un ritmo menos intenso que las áreas metropolitanas. Este tipo de desafío exige soluciones inmediatas y de largo plazo, sobre todo en el Sur y Sur-Este de Asia y en África Sub-Sahariana, para que las ciudades intermedias puedan gestionar este proceso y, al mismo tiempo, contribuir a reducir la presión demográfica que amenaza las grandes aglomeraciones metropolitanas y a construir un sistema urbano más equilibrado y resiliente.

Las diferencias – medidas según indicadores como el PIB per cápita o variables de competitividad – entre ciudades intermedias y áreas metropolitanas, y entre las propias ciudades intermedias, están creciendo a nivel global, pero especialmente en los países en desarrollo. La mayoría de ciudades intermedias del Sur Global afrontan dificultades sistemáticas en su planificación urbana y las más grandes de ellas tienden, aunque en escala significativamente menor, a reproducir

---

<sup>37</sup> Más información sobre la *International Co-Operative Alliance*: <http://ica.coop/es/media/news/contra-el-viento-y-las-mareas-las-cooperativas-de-mujeres-de-palestina>.

patrones negativos normalmente asociados a las áreas metropolitanas: expansión urbana descontrolada, peri-urbanización, problemas estructurales en el acceso a la propiedad y a la vivienda, acceso a servicios básicos insuficientes o inadecuados, segregación espacial, informalidad, desafíos ambientales y problemas de resiliencia urbana. Tanto los ODS en este ámbito, como los objetivos de la Nueva Agenda Urbana, necesitarán una más completa involucración de las ciudades intermedias en la política urbana para su consecución.

Más allá de su papel tradicional como centros administrativos y proveedores de servicios básicos, muchas ciudades intermedias han conseguido fortalecer su posición como núcleos locales y regionales de renovadas economías agrícolas o centros industriales especializados, normalmente asociados a la explotación de significativos recursos naturales. Otras ciudades intermedias se han reinventado como centros ligados al desarrollo tecnológico o a economías del conocimiento. Otras aún han desarrollado una fuerte economía turística y cultural. Los clústeres y corredores de ciudades intermedias han permitido el desarrollo de fuertes vínculos entre muchas regiones urbanas mundiales y cadenas de suministro y actividades económicas de nivel y alcance global. Muchas otras ciudades intermedias, sin embargo, no han sido capaces de capitalizar estas nuevas oportunidades y, al contrario, han sufrido efectos opuestos: estancamiento económico y declino demográfico, como en el caso de las “shrinking i-cities”. La próxima Sección analizará más en detalle la geografía de estas mutaciones económicas.

Las reformas institucionales y legales que normalmente acompañan estos procesos también han tenido un papel decisivo. La descentralización ha efectivamente transformado la gobernanza de las ciudades intermedias. Los gobiernos locales han aumentado sus poderes y competencias en la provisión de servicios y en la gestión de las infraestructuras – un elemento básico para el atractivo económico y social de una ciudad, y una pieza clave para la calidad de vida de sus ciudadanos. Un contexto parecido de empoderamiento de las autoridades locales y de sus ciudadanos, sin embargo, está todavía lejos de su realización en muchos países en desarrollo. El horizonte de muchas ciudades intermedias está limitado por las crecientes dificultades presupuestarias y la falta de recursos económicos y sociales, en particular en los países menos desarrollados. Un marco legislativo y financiero adecuado a las específicas características de las ciudades intermedias (sus objetivos, capacidades, tamaño y escala) puede ser fundamental para que éstas puedan acceder a recursos esenciales, mecanismos de inversión apropiados, estrategias de creación de capacidades político-administrativas, marcos y herramientas de planificación y política urbana, esquemas de cooperación inter-municipal, y partnerships con las comunidades locales orientadas al desarrollo económico y colectivo. Es importante que las ciudades intermedias obtengan, en este sentido, los poderes y las responsabilidades necesarias para tomar sus decisiones sobre su futuro, explorando iniciativas e instrumentos de desarrollo más locales y perfeccionados.

La proximidad y la escala humana de las ciudades intermedias han sido a la vez sus ventajas y desventajas en la búsqueda de un modelo de desarrollo. La escala humana afecta elementos como la densidad, el sentido de pertenencia e identidad, la cercanía a las redes de interconectividad y a las economías del conocimiento, y la disposición de las comunidades de trabajar juntas para crear un entorno más próspero y colaborativo. El tamaño, sin embargo, también afecta la accesibilidad a oportunidades, servicios, empleos y conocimientos. Las pequeñas dimensiones y la estrechez en la composición socioeconómica y cultural de las ciudades pueden fomentar comportamientos patriarcales y un rechazo al cambio. Por otro lado, la distancia se suma al coste de la actividad empresarial y del acceso a diferentes servicios.

El desafío que enfrentan los gobiernos locales y los residentes de las ciudades intermedias es cómo convertir las ventajas en empleos, inversión, ciudades creativas y habitables, y cómo superar los problemas que comporta la creación de la masa crítica necesaria para que la economía local y el desarrollo social sean asequibles y posibles. No existen soluciones sencillas que transformen inmediatamente las ciudades intermedias en lugares más inclusivos, dinámicos y sostenibles, pero existen varias estrategias que las ciudades intermedias – como muestra esta Sección – sí pueden convertir en concretas oportunidades de liderazgo e iniciativa social y económica.

Proximidad y escala humana pueden facilitar, al mismo tiempo, la consolidación de un modelo más cooperativo de desarrollo. Uno de los obstáculos más significativo al que se enfrentan muchas ciudades intermedias es su capacidad de colaborar para poder aprovechar al máximo este tipo de oportunidad. Para ejercer su liderazgo y posicionarse en un contexto innovador, las ciudades intermedias tienen que revolucionar la manera en que definen y plantean la colaboración con otras ciudades, con los principales actores económicos y con el territorio dentro su área de influencia. Las autoridades locales, el sector privado y las comunidades tienen que mirar a las alianzas y a las *partnership* como a las herramientas necesarias para estimular el crecimiento local, invertir en sus propios activos tangibles e intangibles, reforzar las identidades locales y sus capacidades sociales. Una gobernanza participativa, una planificación urbana estratégica, políticas económicas, espaciales y sociales integradas, proyectos estratégicos compartidos, políticas de inclusión tanto económica como social, igualdad de género y de las minorías, son todos elementos sustanciales de los modelos colaborativos de desarrollo económico local. Las ciudades con elevadas tasas de crecimientos en países en desarrollo económico, en particular, deben priorizar también los modelos de planificación urbana integrados y flexibles, una correcta gestión de la propiedad de la tierra, una reforma sistemática de la gobernanza urbana y de la gestión financiera, para garantizar en todo momento un acceso adecuado y justo a la propiedad privada, a los servicios básicos, a la vivienda y al trabajo dignos, y a estándares de calidad de vida adecuados y en línea con los requisitos y los principios de los derechos humanos.

Aquellas ciudades intermedias que afrontan reformas estructurales frente a ciclos económicos negativos deberían considerar políticas de re-educación de su fuerza de trabajo, la inclusión de líderes políticos y económicos, la participación y la involucración de las comunidades locales, la introducción de una economía colaborativa, así como el recurso a la innovación y las nuevas tecnologías como bases para la definición de las agendas futuras. Este tipo de política deberían apuntar, en primer lugar, a la inclusión de los jóvenes, proporcionándoles incentivos para quedarse en las ciudades intermedias y contribuir a su desarrollo.

La relación entre ciudades intermedias, sus áreas de influencia y el entorno rural debería estar marcada más por la colaboración que por la competición. Estos vínculos deben promocionar circuitos económicos de proximidad, servicios e infraestructuras de base compartidas y diseñadas a medida de las necesidades de la comunidad y de toda la región. En este sentido, muchas ciudades intermedias han tenido que adecuarse al reto de competir tanto a su propia escala, como a nivel regional, nacional y, en muchas ocasiones, también global. Estas ciudades sufren una presión constante a “glocalizarse”, fomentando la industria y la actividad económica local, adecuando sin embargo su producción y potencial a las exigencias y demandas del mercado nacional e internacional, y promoviendo una más estricta colaboración con la economía de las grandes áreas metropolitanas. Las políticas nacionales también tienen una responsabilidad importante en conseguir y proteger este tipo de dinámica.

Muchas ciudades intermedias, finalmente, se han convertido en lugares más prósperos, dinámicos y creativos. Ahora tienen que aprender a capitalizar y defender estos bienes de manera sostenible. Su escala limitada ofrece a las ciudades intermedias una oportunidad para transformar y mejorar sus patrones de consumo y producción y, al mismo tiempo, su entorno social, cultural y medioambiental. Justamente gracias a su escala, las ciudades intermedias tienen un potencial particular para convertirse en lugares aún más competitivos, innovadores y dinámicos donde vivir, trabajar y crear. Una intensa colaboración inter-municipal, la integración en redes y mecanismos de toma de decisiones, una inversión concreta en sinergias positivas entre áreas urbanas y territorios son los elementos básicos para que las ciudades intermedias pueden afrontar sus retos en el próximo futuro. Deben formar parte de un sistema de ciudades más equilibrado y colaborativo. Sin embargo, la magnitud y la intensidad de los retos y de las oportunidades a que se enfrentan las ciudades intermedias varían significativamente según las líneas que separan geográfica, política y económicamente las distintas regiones del mundo. Estas variables y dimensiones serán objeto de análisis en la próxima Sección de este trabajo.

### 3. Sistemas de ciudades nacionales y regionales

**Los contenidos de esta Sección, excepto por los análisis regionales de América Latina y Europa, están actualmente disponibles sólo en inglés.**

#### 3.1 Análisis de los sistemas de ciudades nacionales y regionales

**Les reenviamos a la Sección 3.1, *Analysis of National and Regional Systems of Cities*, en la versión en inglés del texto.**

##### 3.1.1 Sistemas de ciudades intermedias en África

**Les reenviamos a la Sección 3.1.1, *Systems of i-cities in Africa*, en la versión en inglés del texto.**

##### 3.1.2 Sistemas de ciudades intermedias en la region de Asia Pacífico

**Les reenviamos a la Sección 3.1.2, *Systems of I-cities in the Asian Pacific Region*, en la versión en inglés del texto.**

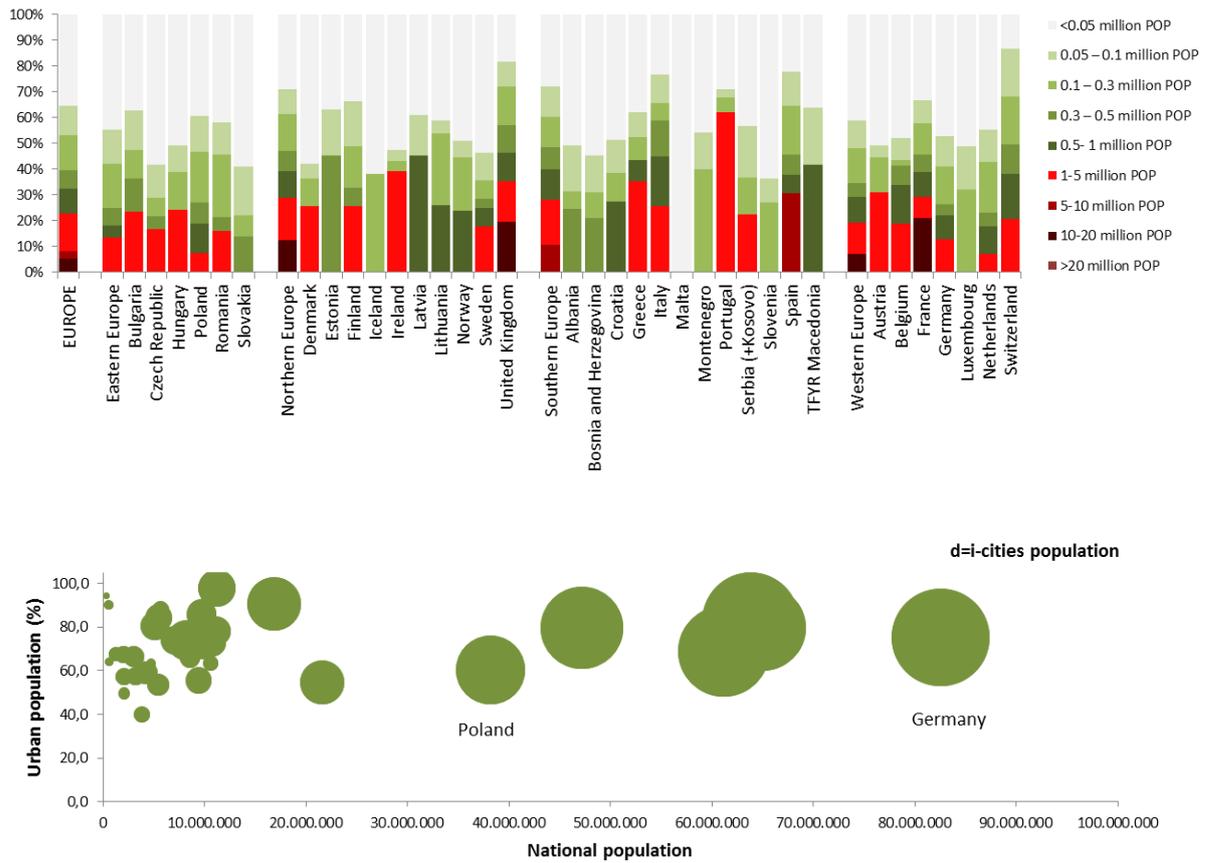
##### 3.1.3. Sistemas de ciudades intermedias en Eurasia

**Les reenviamos a la Sección 3.1.3, *Systems of I-cities in Eurasia*, en la versión en inglés del texto.**

##### 3.1.4. Sistemas de ciudades intermedias en Europa

Europa es la región global que presenta una mayor proporción de población urbana habitando en ciudades intermedias (41,7%), en particular en la franja de población inferior a 300 mil habitantes que concentra una cuarta parte de toda la población urbana de Europa. Solo el 22,7% de la población urbana vive en áreas metropolitanas. Como tercera región más urbanizada del planeta aporta el 11,7% de toda la población mundial que habita en ciudades intermedias, tras Asia (44,5%) y África (12,2%), presentando cifras similares a Latinoamérica (11%).

Aunque el peso de las ciudades intermedias es incuestionable en cada una de las regiones que vertebran Europa, seis países concentran 775 de las 1.129 ciudades intermedias de Europa (68,6% del total) con una población aproximada de 120 millones de habitantes, el equivalente al 71% de toda la población europea que habita en ciudades intermedias y a una tercera parte de toda la población urbana de Europa: Alemania (183 ciudades intermedias, 40% de su población urbana total) Reino Unido (143 ciudades, 46%), Italia (126 ciudades, 11,1%), España (121 ciudades, 10,7%) y Francia (116 ciudades, 10,2%), seguidas a mayor distancia por Polonia (86 ciudades, 7,6%). Los países del Norte concentran a más del 60% de su población urbana en ciudades intermedias. Pero en Escandinavia – en particular en Suecia, Dinamarca y Noruega – y Europa del Este predominan las ciudades pequeñas con menos de 50 mil habitantes.



**Ciudades costeras e interiores.** El sistema urbano de ciudades intermedias en Europa es uno de los más complejos del planeta. Su elevada densidad, alta conectividad territorial e integración económica y funcional con áreas metropolitanas y rurales reducen las diferencias entre ciudades situadas en la costa, en el interior o en situaciones de enclave. La población urbana se distribuye prácticamente por toda la geografía del continente, aunque con un peso significativo en la costa, en la que habita el 35% de la población (ESPON, 2013:3). Ciudades intermedias costeras disponen de importantes infraestructuras portuarias: Gioia Tauro, en la provincia de Reggio Calabria (Italia), o Valencia (España) son puertos estratégicos de contenedores; Palma de Mallorca (España), Livorno y Civitavecchia (Italia) lideran la actividad vinculada a los cruceros. También grandes ríos navegables como el Danubio o el Rin son centros industriales tradicionales con muchas ciudades intermedias situadas en el interior. Las ciudades intermedias forman corredores importantes a lo largo de la costa mediterránea (en España, Francia e Italia) y en el interior alpino. También hay numerosas ciudades intermedias aisladas de escala regional vertebrando el interior rural de las mayores economías de la Unión Europea, como Lleida (España), Limoges (Francia), Erfurt (Alemania) y Lincoln (Reino Unido) o, en forma más generalizada, en las regiones menos pobladas de Escandinavia o en las extensas llanuras del Este de Europa. Sin embargo, en Francia, Alemania, España o Italia también existen diferencias competitivas entre las ciudades intermedias del interior y las ciudades costeras, aunque muchas de ellas han podido revertir la situación liderando, entre otras áreas, la industria agroalimentaria o el turismo.

**Ciudades sin acceso al mar.** La geografía física y la elevada conectividad transfronteriza del sistema urbano europeo limitan el uso de esta categoría. Prácticamente las mayores distancias desde el interior a la costa tienen su centro en Eslovaquia y no superan los 800 kms. Por otra parte, más de 800 mil europeos cruzan las fronteras nacionales cada día para trabajar en el país vecino, principalmente en las regiones del centro y oeste de Europa, un valor que refuerza la integración económica continental frente a otras regiones globales (ESPON 2014:8). Ciudades intermedias como Metz (Francia) y Saarbrücken (Alemania), Maastricht (Holanda) y Lieja (Bélgica), Estrasburgo

(Francia) y Offenburg (Alemania), Breda (Holanda) y Anvers (Bélgica) son algunos ejemplos de ciudades intermedias que se han beneficiado de su condición de ciudades transfronterizas.

**Sistemas urbanos monocéntricos vs. policéntricos.** El sistema urbano europeo es un buen ejemplo de sistema urbano policéntrico con elevada cohesión territorial: prácticamente el 66% del área de la UE puede ser cubierta en desplazamientos de 45 minutos desde sus áreas urbanas (ESPON), sobre todo en Europa central y occidental.

Europa del Este, la región menos urbanizada de Europa, también presenta una estructura policéntrica en su sistema urbano: el 86% de su población urbana habita en ciudades intermedias y pequeñas, con sólo 5 áreas metropolitanas, ninguna de las cuales supera el umbral de los dos millones de habitantes. En Polonia, las principales ciudades intermedias de Kraków, Łódź, Wrocław y Poznań, aunque en los últimos años hayan perdido población, ejercen de contrapeso funcional al área metropolitana de Varsovia, que ha incrementado su población de manera constante desde los años 90. En Hungría, por el contrario, el predominio de Budapest en el sistema urbano es absoluto, y la ciudad concentra la misma población que el resto de 18 ciudades intermedias del país. En el oeste de Europa, países de pequeña extensión como Suiza, Holanda y Bélgica concentran casi el 50% de su población urbana en ciudades intermedias bien conectadas a sus capitales. El corredor Ginebra-Lausana-Berna-Basilea acoge, junto a Zúrich, el 50% de la población urbana del país. Otros países, como Alemania y Francia, aunque también policéntricos, presentan diferencias de ámbito regional. En Alemania, en el oeste, la cuenca del Rin concentra una densidad elevada de ciudades intermedias de gran tamaño, mientras que Berlín ejerce un fuerte predominio en el este, con distancias superiores a los 100 kms hasta las principales ciudades intermedias, como Leipzig y Dresde. En Francia, a pesar de tener en París la principal mega-ciudad de Europa, el sistema territorial urbano se distribuye de manera relativamente homogénea por el territorio (aunque con mayores distancias en el centro del país).

El sur y el norte de Europa presentan las menores concentraciones de población en ciudades intermedias. Portugal tiene un sistema bicéntrico articulado por el peso de Porto y Lisboa, que albergan juntas el 60% de la población urbana del país, con apenas el 8,9% de su población habitando en ciudades intermedias. Un caso similar es el de España, que suma entre Madrid y Barcelona el 30% de la población urbana del país, aunque con una extensa red de 121 ciudades intermedias, muchas de ellas formando corredores en el Mediterráneo y en el interior como capitales de provincia. En Italia, Milán y Turín al norte vertebran sobre la Pianura Padana una densa red de ciudades intermedias bien conectadas con las mejores infraestructuras del país. Roma en el centro y la vecina Nápoles dan paso, en las regiones del sur, a un sistema urbano articulado por ciudades intermedias y pequeñas, muchas de las cuales todavía ligadas al medio rural. En Escandinavia, la escasa población y gran extensión territorial condicionan el desarrollo de las estructuras urbanas. Oslo concentra el 23,8% de toda la población urbana de Noruega, con un sistema urbano ligado a la costa con las ciudades de Bergen, Stavanger y Trondheim, separadas por grandes distancias. En Suecia, las ciudades menores de 50 mil habitantes concentran el 53,6% de toda la población urbana, con Gotemburgo y Malmö como ciudades intermedias más importantes, la última articulando la región de Øresund junto a la cercana Copenhague, la capital de Dinamarca.

**Clústeres de ciudades intermedias.** En Europa, las capitales dominan sus economías nacionales y juegan un papel central en la economía global (ESPON 2014:41). Sin embargo, muchas ciudades intermedias se han beneficiado de su cercanía a ciudades globales como Londres y París, las áreas con mayor accesibilidad de la región. De esta forma, muchos clústeres han podido alcanzar una relevancia de nivel regional. Ciudades como Mainz, Karlsruhe y Münster (Alemania) son importantes clústeres de bio-farmacéutica, una industria emergente que incorpora a la industria química y destacados centros de investigación universitaria. Ciudades intermedias como Oxford, Brighton y Southampton (Reino Unido) se han podido posicionar entre las grandes metrópolis como clústeres de industrias creativas. Nürnberg (Alemania), Aalborg (Dinamarca) o la pequeña ciudad intermedia de Gävle (Suecia), al norte de Estocolmo, lideran la industria digital, con el

desarrollo de software y comercio digital. Los clústeres de tecnología de la movilidad han aprovechado las industrias de automoción concentradas en el área de influencia de Stuttgart. Las ciudades intermedias de Tübingen, Augsburg y Regensburg (Alemania) forman hoy los principales clústeres de tecnologías de la movilidad del continente. Wolfsburg, en Alemania, 75 kms al este de Hanover, es la sede de Volkswagen. El clúster de microelectrónica de Grenoble (Francia) se ha beneficiado de su localización en la región de Rhône-Alpes, una de las grandes polaridades europeas en la investigación aplicada. El clúster proporciona trabajo a más de 21 mil investigadores y 60 mil empleados de alta cualificación, con una de las mayores infraestructuras energéticas de Europa. En los alrededores de Rzeszów (Polonia), una ciudad de 185,000 habitantes situada al sur de Polonia, en una de las regiones con menor accesibilidad de la UE, se ha desarrollado un importante clúster aeroespacial, institucionalizado en la *Aviation Valley*, la asociación de empresas locales del sector.

La agro-industria también tiene un peso importante en muchas regiones productoras del sur y este de Europa. En España destacan Logroño, capital de La Rioja, uno de los clústeres de vino más importantes del mundo, y Almería, que presenta la mayor concentración de invernaderos del mundo y uno de los clústeres agroindustriales de horticultura intensiva más importantes del Mediterráneo. En la Sección 2 ya se mencionaron los clústeres tradicionales del norte y centro de Italia, donde se dieron los primeros impulsos a las políticas europeas sobre clústeres especializados e interconectados.

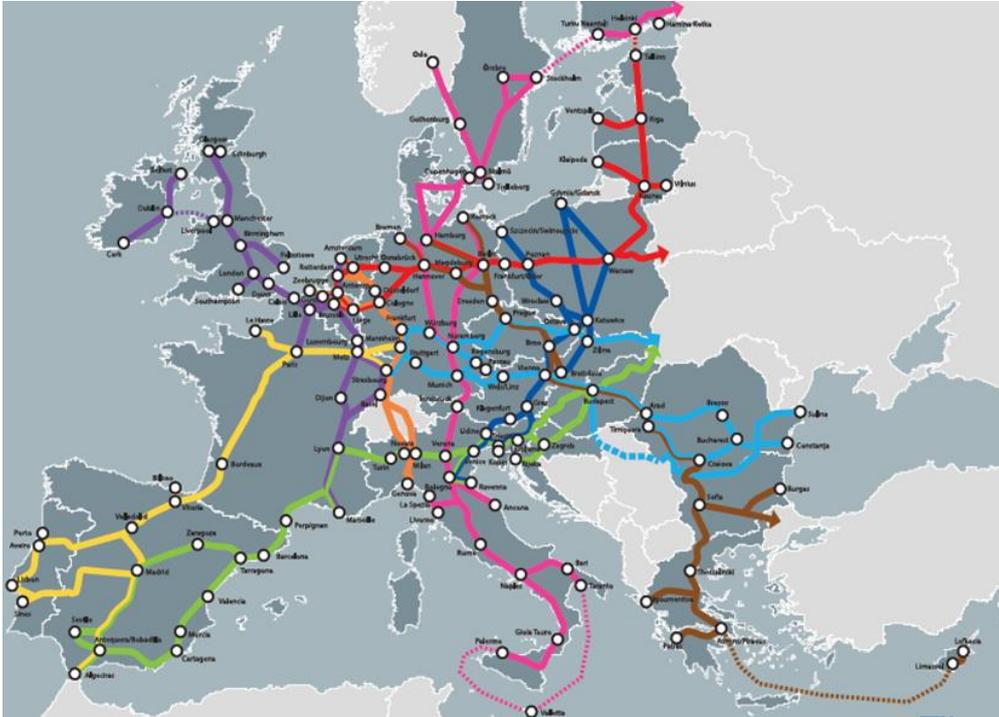
**Corredores de ciudades intermedias.** Los corredores urbanos son una de las características del territorio europeo y han jugado un papel tradicionalmente importante también en las políticas urbanas de la Unión Europea (UE). La UE aprobó por primera vez un marco regulatorio para corredores de interconexión a través del territorio europeo ya en 1996. Las políticas de la Red Trans-Europea (TEN) se basan en ambiciosos proyectos financiados por la UE en el ámbito infraestructural de transporte y movilidad (TEN-T) y energía (TEN-E). El marco legislativo fue actualizado significativamente en 2014, con un nuevo plan presupuestario y una conexión directa con los grandes objetivos europeos de sostenibilidad y competitividad, representados en primer lugar por el programa estratégico EU2020. El mapa de los nuevos objetivos infraestructurales TEN (Figura 3.6) muestra la profundidad y omnipresencia de la inversión comunitaria en corredores productivos estratégicos a través del entero territorio europeo.

Muchos ejemplos de corredores económicamente eficaces destacan en el panorama europeo. La región holandesa del Randstad (“ciudad de frontera” o del “borde” en holandés) incluye muchas ciudades de vocación industrial en un corredor que forma un arco desde Utrecht en el este, hasta Dordrecht en el sur y Lelystad en el norte. La región forma un anillo de cuatro grandes aglomeraciones urbanas (Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht) y varias ciudades intermedias medianas y pequeñas, como Almere, Delft, Leiden y Haarlem. El sistema de planificación holandés, además, ha sido diseñado para que las ciudades puedan conectarse entre ellas gracias a corredores de carreteras y ferrocarriles. Esto ha concentrado estratégicamente los principales centros de empleo en las ciudades intermedias y ha distribuido trabajo y ocupación en distintos puntos del país, evitando una hiper-concentración de puestos de trabajo en las grandes ciudades. El desarrollo de los sistemas de transporte y de los ferrocarriles europeos ha permitido la concentración de muchas ciudades intermedias a lo largo de estas arterias, tanto dentro del mismo país como entre distintos países, a través de sus fronteras (Box 3.3).

El desarrollo de los corredores urbanos ha sido igualmente significativo en Europa del Sur, aunque estos han sido históricamente menos eficaces. La mayoría se ha expandido según patrones de “desarrollo en cintas” – ciudades o pueblos de pequeñas dimensiones que se conectan sobre todo a través de una carretera u otra conexión de nivel nacional o a lo largo de la costa – y sólo recientemente se han convertido en catalizadores de desarrollo económico, en particular en el sector turístico. Junto con el apoyo constante al desarrollo de corredores europeos (Comisión Europea, 2014), la UE ha fomentado al mismo tiempo la colaboración transfronteriza entre ciudades de distintos países, por ejemplo, Biarritz y San Sebastián entre Francia y España, o Basilea

y Friburgo entre Suiza y Alemania. Muchos de los corredores TEN de la Figura 3.6., además, han sido trazados a lo largo de líneas de desarrollo económico, social y cultural históricamente pre-existentes, y que se han beneficiado de las políticas de modernización infraestructural y homogeneización de estándares promocionadas por la UE.

Figure 3.6 Corredores de las Redes Trans-Europeas (TEN)



#### *Tendencias en las Políticas Urbanas Nacionales para las ciudades intermedias europeas*

Las políticas urbanas nacionales de los países europeos varían significativamente entre ellas (UN-Habitat, 2016), pese al esfuerzo de la UE de afirmarse como un actor clave en la transformación de la política urbana en un ámbito genuinamente europeo (Comisión Europea, 2014). Una agenda urbana europea de amplio espectro se enfrenta con varios retos y dificultades. El concepto de ciudad cubre muchos matices de asentamientos urbanos que, pese a crear nuevas oportunidades y fomentar una creciente interconectividad, siguen muy vulnerables a los ciclos de mercado y a las recesiones económicas. La diversidad es una de las grandes características de los sistemas urbanos europeos:<sup>38</sup> porciones significativas del territorio continental siguen prevalentemente rurales (las regiones centro-occidentales de España, en Castilla y Extremadura, o las áreas centrales de Francia y Polonia, por ejemplo), mientras que otras presentan tasas extremas de concentración urbana (por ejemplo en Alemania, Bélgica, Holanda e Inglaterra). Las dinámicas demográficas en Europa han sido igualmente inconstantes a lo largo del tiempo: muchas ciudades intermedias de tamaño medio – en el este de Alemania, por ejemplo – han perdido población, mientras que otras han crecido gracias a la llegada de flujos inmigratorios, y otras más sufren el progresivo envejecimiento de su población. Se calcula que aproximadamente un 40% de las ciudades intermedias europeas de más de 200 mil habitantes ha perdido o está perdiendo población. El fenómeno de las “shrinking i-cities”, las ciudades encogidas, tiende a tener una relación directa con cambios

<sup>38</sup> El caso de la *Estrategia Espacial Nacional* de la República de Irlanda es representativo de la naturaleza (horizontal y verticalmente) transversal de las políticas urbanas, de sus retos, y de las soluciones que exige plantear. En la elaboración de las medidas de sostenibilidad urbana e interconectividad infraestructural del plan, el gobierno irlandés ha tenido en cuenta la dimensión geográfica de la entera *isla* de Irlanda, promocionando iniciativas y objetivos transfronterizos de desarrollo territorial en colaboración directa con Irlanda del Norte.

radicales en el sistema de especialización económica (por ejemplo, en el caso de las industrias en declino en el sector metalúrgico y minero en Katowice, Polonia, o Timisoara, Rumanía), uno de los principales retos con los que se enfrentan las nuevas políticas urbanas europeas (ESPON, 2012) sobre todo desde la perspectiva de las relaciones entre el medio urbano y el rural y la consolidación de las ciudades intermedias como nudos en un sistema policéntrico de sistemas urbanos nacionales (Inteli, 2011).

### Box 3.3. El corredor europeo Escandinavo-Mediterráneo

El Escandinavo-Mediterráneo es el corredor más largo de los nueve *Corredores de la Red Central* trazados por toda Europa en el marco de las políticas infraestructurales de la UE (ETC, 2014). El corredor conecta centros y puertos principales como Helsinki, Estocolmo, Copenhague, Berlín, Roma y la Valeta, y se extiende desde Escandinavia hasta el sur de Italia y Malta, conectando en su recorrido las áreas de alta productividad del sur de Alemania, de Austria y del norte de Italia. Logísticamente, el corredor cruza el Mar Báltico hasta conectarse a los puertos mediterráneos en el Mar Tirreno, en el Mar Adriático y en el Mar Jónico. El corredor se ha convertido en un eje norte-sur esencial en el corazón económico de Europa. Los principales proyectos aún en desarrollo incluyen, además, las grandes inversiones infraestructurales del túnel fijo submarino del Fehmarnbelt, que conectará Suecia directamente con Alemania y a través de Dinamarca, y el túnel del puerto del Brenner, en los Alpes entre Austria e Italia. Ambos proyectos abordan unos obstáculos y problemas estructurales de movilidad que han condicionado el movimiento de bienes y personas entre los países de la región. La solución de estos “cuellos de botella” mejoraría la eficacia y la productividad económica del área de manera significativa.

Aunque su recorrido esté diseñado para juntar algunas de las ciudades más grandes y económicamente relevantes de la región, el corredor ha estimulado también el desarrollo de varias ciudades intermedias. Muchas de ellas se rigen por pequeñas y medianas empresas cuyos productos y servicios se benefician de la cadena de suministros alimentada por el corredor. Su recorrido proporciona a estos actores económicos un acceso preferencial a puertos mediterráneos que han crecido hasta convertirse en los principales destinos europeos de las rutas de navegación comercial desde otros continentes. Las ciudades intermedias localizadas alrededor de estos corredores, por lo tanto, se han convertido en centros de atracción de capitales e inversiones, gracias a su acceso directo a las principales rutas comerciales y a los mercados más desarrollados, y a su proximidad logística a las grandes áreas metropolitanas (Comisión Europea, 2014).

The Scandinavian-Mediterranean European corridor



La ciudad ha sido históricamente relevante en las políticas nacionales y regionales europeas. La aprobación en mayo de 2016 del “Pacto de Ámsterdam”, promocionado por la Presidencia holandés del Consejo de la Unión Europea, es una prueba más de este rasgo tradicional de la política comunitaria. El Pacto se coloca en el debate sobre una nueva agenda urbana de la UE, subrayando el valor de la descentralización y del empoderamiento de las ciudades y de sus gobiernos locales entre las nuevas prioridades de desarrollo urbano en Europa. El Pacto es el último paso en una serie de documentos estratégicos europeos de políticas urbanas que incluyen la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), la Declaración de Toledo sobre Desarrollo Urbano (2010), la Declaración de Riga sobre la Agenda Urbana de la UE (2015). El Pacto

se sitúa dentro de la grande visión estratégica de los objetivos comunitarios “EU2020” y de los retos identificados para sus políticas de largo plazo hasta 2050. Como sus predecesores estratégicos, el Pacto de Ámsterdam debe mucho a la iniciativa política de los estados miembros que ocupan la Presidencia del Consejo de la UE, una muestra eficaz del empeño de la UE y de sus instituciones en la definición de las políticas urbanas europeas y de sus progresos futuros.

El Pacto tiene un dúplice valor estratégico. Por un lado, es un documento esencial para reconocer y fomentar la relación entre las ciudades europeas y las políticas urbanas de la UE. El municipal es finalmente el nivel en el que una miríada de actos legislativos y regulatorios de la Unión Europea se aplican e implementan, y el contexto urbano ha sido históricamente uno de los más exitosos para la creación de experiencias (y experimentos) positivos de colaboración y cooperación urbana – URBAN, por ejemplo, el Programa de Cooperación Territorial Europeo; ESPON, la Red Europea de Observación del Desarrollo y Cohesión Territorial; las redes de colaboración entre ciudades y gobiernos locales, como Eurocities, el Consejo Europeo de las Municipalidades y de las Regiones (CEMR), Eurotown, y las decenas de instituciones funcionales parecidas. Por otro lado, el Pacto funciona también como hoja de ruta para el futuro de las políticas urbanas europeas, planteando los siguientes pasos institucionales hacia una mejor regulación, financiación e intercambio de experiencias y conocimientos a nivel comunitario, siempre en el marco de una posición coherente y unitaria en las relaciones con las instituciones internacionales y los programas de alcance global, como Habitat III. Muchas de las posiciones estratégicas desarrolladas al nivel europeo, además, se benefician del papel y del potencial de las ciudades intermedias medianas y secundarias. La gran proporción de la población europea que vive en este tipo de asentamientos, su papel en la gestión de los principales retos económicos, sociales y medioambientales del futuro, y el apoyo estructural que garantizan a las grandes aglomeraciones metropolitanas serán todos elementos esenciales en la definición de las políticas estructurales de largo plazo promocionadas por el Pacto y las otras directrices comunitarias de políticas urbanas.

De cara a la reunión Habitat III de octubre 2016, además, los representantes de los miembros europeos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) han aprobado, en marzo 2016, la Declaración de Praga sobre el “Hábitat Europeo”. El documento recoge los puntos estratégicos que están marcando el debate sobre urbanización y sus efectos en Europa. Si por un lado el texto se concentra en los riesgos y en los retos más significativos de esta época – el cambio climático y sus consecuencias, la marginalización progresiva de las comunidades más vulnerables de los contextos urbanos, y el futuro de una gobernanza local realmente inclusiva – por otro lado la Declaración invita los gobiernos nacionales a considerar expresamente “la planificación estratégica de los asentamientos humanos en un marco de desarrollo territorial policéntrico y equilibrado”, una prueba más de la importancia de la integración territorial en la tradición urbana de Europa y un nuevo horizonte estratégico clave para el futuro de las ciudades intermedias europeas.

Las políticas urbanas europeas tienen un efecto considerable y duradero sobre las políticas nacionales, ya que marcan los límites y el potencial de los planes nacionales de desarrollo. Muchas experiencias nacionales comparten estos esquemas de fondo, a pesar de su inevitable diversidad institucional. Francia, por ejemplo, es un país con una fuerte tradición centralista en el cual, sin embargo, las municipalidades siguen siendo un interlocutor político constante.<sup>39</sup> La *Politique de la Ville* estructural del gobierno francés, originalmente concebida en los años '80, ha cambiado significativamente en la última década, gracias al sistemático esfuerzo del gobierno para fomentar el dialogo entre distintos niveles de gobernanza, facilitar el acceso de los gobiernos locales a nuevas fuentes de financiación, y reducir los obstáculos burocráticos a la acción de las autoridades locales – en línea con los objetivos estratégicos definidos a nivel europeo e internacional. Este instrumento legislativo ha permitido reducir la fragmentación territorial, instituir una variedad de agencias nacionales especializadas en distintos ámbitos de las políticas urbanas, y potenciar los canales de

---

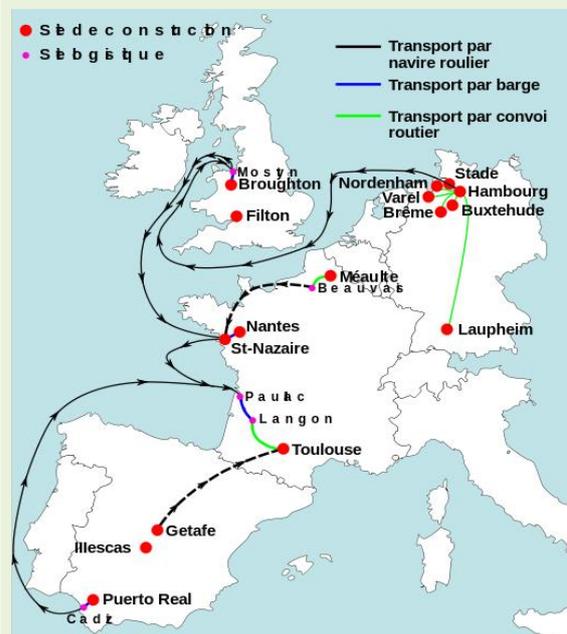
<sup>39</sup> Francia es el país con más municipios (36.682) de toda Europa.

participación de los actores locales en los procesos de toma de decisiones.<sup>40</sup> Aunque el gobierno central mantenga sus prerrogativas con el control de legalidad y la evaluación de los resultados de las decisiones locales, los gobiernos locales están directamente involucrados en la gestión presupuestaria a través de una herramienta específica, los *contrats de ville*. El papel de las nuevas agencias, en particular de la Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU), ha sido esencial para reducir la distancia entre las políticas nacionales concretas y los objetivos europeos.

### Box 3.4. Las ciudades europeas conectadas para la producción del Airbus A380.

Una de las consecuencias de la progresiva internacionalización de las cadenas de suministros a nivel global ha sido la aparición de redes internacionales de ciudades intermedias transfronterizas. Algunas de estas ciudades son ciudades universitarias, centros tecnológicos o de servicios avanzados, y están normalmente involucradas en consorcios y redes de cooperación para el intercambio de conocimiento científico, investigación y desarrollo, o colaboración empresarial. Las ciudades intermedias que comparten una estructura económica similar están todavía más interesadas en la superación – gracias a la cooperación internacional – de aquellas economías de escala y barreras de mercado creadas y explotadas por las grandes concentraciones metropolitanas.

#### Red internacional de producción del Airbus A380



El esquema de producción del Airbus A380 es un buen ejemplo de este tipo de dinámica. Los sistemas logísticos y de producción del avión involucran 19 ciudades intermedias en cuatro países. Los clústeres especializados que han surgido alrededor de esta cadena de producción no solamente pueden contar con la participación de distintas industrias y sectores, sino que han estimulado la creación de actividades “spin-off” en universidades y centros industriales de las distintas áreas implicadas. Fenómenos de colaboración en red similares habían surgido ya en otros sectores industriales de grande escala, como la industria del automóvil, informática, en el sector de los electrodomésticos, y en la industria militar de defensa. Es significativo, sin embargo, que las redes internacionales de ciudades intermedias no se configuran como un fenómeno exclusivo

de las sociedades y economías desarrolladas. Al contrario, varias redes de cooperación han permitido a ciudades transfronterizas en economías en desarrollo o de reciente industrialización de compartir recursos, objetivos e infraestructuras en corredores y clústeres a través de sus fronteras.

Alemania, por otro lado, es un estado federal con una fuerte gobernanza urbana multi-nivel<sup>41</sup> que distribuye activamente la autoridad (y los recursos económicos) para la creación de políticas urbanas a los distintos niveles nacional, regional y local. El memorándum de 2007, “Hacia una Política Nacional de Desarrollo Urbano en Alemania”, es actualmente el documento clave en la definición de una política urbana nacional coherente. El texto se funda en la colaboración sistemática entre el nivel local (representado en primer lugar por la *Federación Alemana de*

<sup>40</sup> La reforma se ha desarrollado en el contexto del tradicional (y eficaz) marco institucional francés de cooperación intermunicipal (prácticamente todos los municipios franceses son parte de al menos una *Intercommunalité*, o mancomunidad) y ha intentado promocionar la participación de las “bases” sociales a través de *Conseils Citoyens* dedicados, con el objetivo de hacer que el proceso decisional fuera más transparente y responsable.

<sup>41</sup> La relación entre aglomeraciones urbanas y niveles de gobernanza es tan directa que los *Länder* más pequeños – Berlín, Brema y Hamburgo – suelen considerarse “ciudad-estados”, ya que sus fronteras son apenas más extensas que los límites administrativos de los ayuntamientos.

*Ciudades y Municipios* y la *Asociación Alemana de Ciudades*) y el nivel regional de los *Länder*. La política se basa tanto en la promoción de plataformas abiertas de diálogo y cooperación regional como en el desarrollo de nuevos instrumentos de financiación para iniciativas locales de auto-gobernanza. El gobierno federal sigue teniendo, a pesar de todo, un papel fundamental de mediador y negociador de consenso a nivel comunitario.

La visibilidad creciente de cuestiones como la compatibilidad entre gobernanza urbana integrada y el desarrollo económico (como por ejemplo en Serbia), las desigualdades en el desarrollo entre áreas urbanas y rurales (como en Noruega), o en las relaciones centro-periferia entre un área metropolitana y sus alrededores (como en el caso de Moldavia) está condicionando el debate sobre políticas urbanas nacionales también en aquellos países europeos que no forman parte de la Unión Europea. Aunque la cooperación “horizontal” entre distintos países ha tenido seguramente un papel importante, ha sido sobre todo la capacidad de enmarcar el debate dentro de un contexto global – gracias, por ejemplo, a Habitat III – lo que ha permitido y fomentado la creación de políticas urbanas nacionales realmente “europeas” en términos de objetivos, métodos e instrumentos.

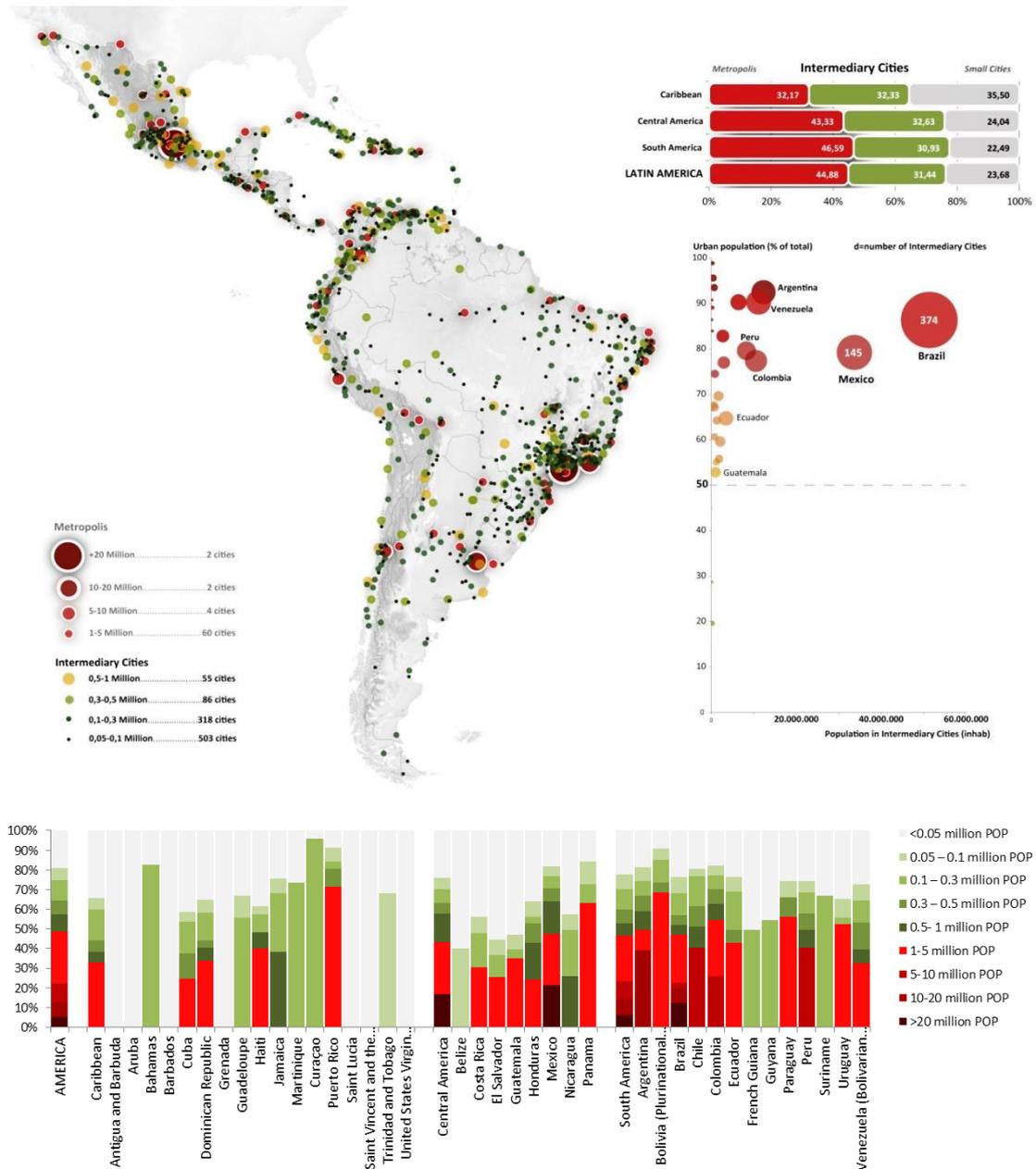
Estos ejemplos muestran como, pese a la gran diversidad y fragmentación que en Europa caracteriza la gobernanza urbana y, sobre todo, la distribución de autoridad y capacidades entre el nivel central y el nivel local, las políticas urbanas nacionales han sido guiadas y enriquecidas por estímulos estructural genuinamente europeos. Los documentos estratégicos que han marcado el camino hacia la nueva Agenda UE de Política Urbana, en particular, demuestran una vez más que el nivel comunitario está concretamente creando las condiciones y proporcionando los recursos necesarios para que las políticas urbanas nacionales converjan hacia unos objetivos, una misión y unos valores realmente compartidos.

### 3.1.5 Sistemas de ciudades intermedias en América Latina y en el Caribe

Entre las 961 ciudades intermedias de América Latina, 693 (72,1%) se encuentran en América del Sur, sobre todo en la mayor economía de la región, Brasil, donde se concentra más de un tercio (38,9%, 374 ciudades) de todas las ciudades intermedias de América Latina. Brasil es seguido por México con 145 i-ciudades (15% del total), Venezuela con 71 i-ciudades (7,3%), y Argentina con 67 i-ciudades (6,9%). Brasil y México son también las principales economías emergentes de la región y las que registran los más altos índices de urbanización. Ambos países reúnen el 54% de toda la población urbana de América Latina que habita las ciudades intermedias. Cuba y la República Dominicana, por el contrario, se destacan en el contexto insular del Caribe: son los países más poblados de la región y tienen las más altas tasas de urbanización. Entre ambas suman el 57% de la población del Caribe que reside en ciudades intermedias, con 18 y 19 ciudades respectivamente.

***Ciudades intermedias costeras e interiores.*** Aproximadamente el 42% de la población de América Latina y el Caribe se concentra en una franja de 100 kilómetros desde la costa que representa únicamente el 20% de un territorio más extenso ocupado en gran parte por la Amazonía. En Sudamérica, además de las ciudades costeras, existe un conjunto relativamente disperso de ciudades que atraviesan el sistema andino, muchas de ellas evolucionadas de asentamientos prehispánicos.

La diversidad orográfica de América del Sur ha favorecido una organización lineal de las ciudades en la costa del Pacífico y en modelos policéntricos en la costa atlántica, donde el relieve es menos pronunciado. En la mayoría de los casos, las ciudades de pasado colonial, fuertemente concentradas en el área litoral por la importancia estratégica de las rutas marítimas, han prosperado durante el proceso de industrialización de la segunda mitad del siglo XX manteniendo las ventajas competitivas de su localización (UN-Habitat, 2012). El desarrollo de la “media luna” de Bolivia, un centro intermediario a través de la región oriental del país, su meseta y la región del Mercosur, en el que ciudades intermedias como Montero, Warnes y La Guardia han florecido alrededor de la polaridad metropolitana de Santa Cruz, ha sido igualmente relevante.



**Sistemas urbanos monocéntricos vs policéntricos.** La mayoría de los sistemas urbanos de América Latina y del Caribe están dominados por sistemas monocéntricos o bi-céntricos. En América del Sur, los sistemas urbanos de Argentina, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay muestran una fuerte macrocefalia (sus capitales concentran entre el 32% y el 56% de toda la población urbana). La población de Buenos Aires es diez veces mayor que la de las otras dos metrópolis más grandes del país, mientras que las ciudades intermedias en Argentina (67) apenas concentran el 32% de la población urbana. En Chile, la población de su capital, Santiago, es equivalente a la de sus treinta ciudades intermedias. América Central y el Caribe, aunque en menor medida, muestran un patrón similar. Ciudad de Panamá concentra el 63% de la población urbana de todo el país. Ciudad de Guatemala tiene 18 veces la población de Quetzaltenango – segunda ciudad más grande del país – aunque se ha de tener en cuenta que todas las ciudades intermedias de Guatemala se encuentran situadas en un radio de 100 kilómetros desde la capital. Bolivia y Honduras presentan un modelo bi o tri-céntrico (con dos y tres ciudades concentrando respectivamente el 68% y el 43% de la población urbana). Estos dos países albergan el 22% y el 39% de la población urbana en 12 y 8 ciudades intermedias.

Brasil, Colombia, México y Venezuela son algunos de los países que presentan un sistema urbano más policéntrico – a pesar de que en estos casos la principal ciudad es mucho más grande que la segunda (Ciudad de México por sí sola concentra el 21% de la población urbana de todo el país; Bogotá el 20%; Sao Paulo y Río de Janeiro, el 12% y 7% respectivamente). En Brasil, más de 50 millones de personas, el 30% de la población urbana, vive en 374 ciudades intermedias, principalmente en el grupo de 100.000 a 300.000 habitantes (10,8%) y en el grupo de 100.000 a 50 000 (8,6%). La mayoría de las ciudades intermedias brasileñas se concentran en un radio de 300 kilómetros alrededor de Río de Janeiro y Sao Paulo, a lo largo de la costa de las provincias del noreste y en las provincias de Paraná, Santa Catarina y el Rio Grande do Sul, en el sur. Colombia tiene 57 ciudades intermedias que albergan el 40% de la población urbana, así como seis aglomeraciones de más de un millón de habitantes (54% de la población urbana). México tiene la segunda mayor mega ciudad en la región, seguido de 13 aglomeraciones con más de un millón de habitantes y 145 ciudades intermedias, en las que habita el 34,3% de la población urbana (16,5% en el grupo de ciudades de entre un millón y 500 000 habitantes). Venezuela suma el 33% de su población urbana en sus cinco áreas metropolitanas, y el 40% en 71 ciudades intermedias.

**Ciudades intermedias del interior.** México presenta un número importante de ciudades intermedias interiores en los extensos y áridos estados del norte, como Chihuahua y Delicias: la ciudad de Hermosillo abarca un territorio municipal de 18.000 km<sup>2</sup>, una extensión similar a El Salvador. En América del Sur, las ciudades sin acceso al mar se encuentran principalmente en las provincias de la Amazonía o en las provincias meridionales de Argentina. Entre las ciudades intermedias con más de 300.000 habitantes se encuentran Iquitos (Perú), Boa Vista, Rio Branco y Porto Velho (Brasil), todas ellas vinculadas a importantes industrias extractivas. Ciudades patrimoniales como Cusco (Perú) y Potosí (Bolivia) se encuentran en la región andina y están principalmente especializadas en el turismo. En Argentina, las ciudades intermedias aisladas más grandes son Neuquén, Trelew, y Río Gallegos, así como Ushuaia, la ciudad más austral del mundo. Cúcuta (Colombia), San Cristóbal (Venezuela), Pedro Juan Caballero (Paraguay) o Ponta Pora (Brasil) son otros ejemplos de ciudades intermedias sin acceso al mar que están creciendo como economías de enclave transfronterizas.

**Clústeres de ciudades intermedias.** La mayoría de países de América Latina y del Caribe ha desarrollado programas enfocados hacia la mejora de la productividad y competitividad de sus micro, pequeñas y medianas empresas. Para la consecución de estos objetivos han impulsado también la creación de clústeres que, en diversas ocasiones, han trascendido la escala regional del consumo interno para posicionarse en el mercado internacional. Pueden identificarse cinco tipologías de clúster (Altenburg, 2001):

- a. Clústeres formados por micro y pequeñas empresas “supervivientes” en actividades manufactureras poco especializadas, localizadas en las ciudades intermedias de mayor dimensión y generalmente integradas en el sector informal como alternativa a la falta de oportunidades laborales;
- b. Clústeres de PYMES más avanzados y especializados con una mayor capacidad productiva que van accediendo progresivamente al mercado nacional o internacional como Novo Hamburgo (Brasil), en el área de influencia de Porto Alegre, en el calzado, o Rafaela (Argentina) con el clúster de productos agroindustriales y del metal;
- c. Clústeres de la industria agrícola, minera y maderera, como en Colombia el clúster cafetero, que integra a ciudades intermedias como Manizales, Pereira, Armenia, o Ibagué, o el clúster del azúcar del Valle del Cauca, que incluye a casi cuarenta municipios;
- d. Clústeres de servicios relacionados con la economía del conocimiento de alto valor añadido, tales como los desarrollados por ciudades del interior de Brasil como Londrina y Maringá, en el estado de Paraná, conectados con Campinas y Florianópolis, clúster apodado generalmente como el “Silicon Valley” brasileño;

- e. Clústeres transfronterizos, como los clústeres de la industria automotriz en Ramos Arizpe (México) o Resende (Brasil), o ciudades con una alta concentración de industria maquiladoras a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, como Nogales, Agua Prieta, Ciudad Acuña, Piedras Negras, la más poblada Nuevo Laredo, y sus ciudades “hermanas” estadounidenses del otro lado de la frontera.

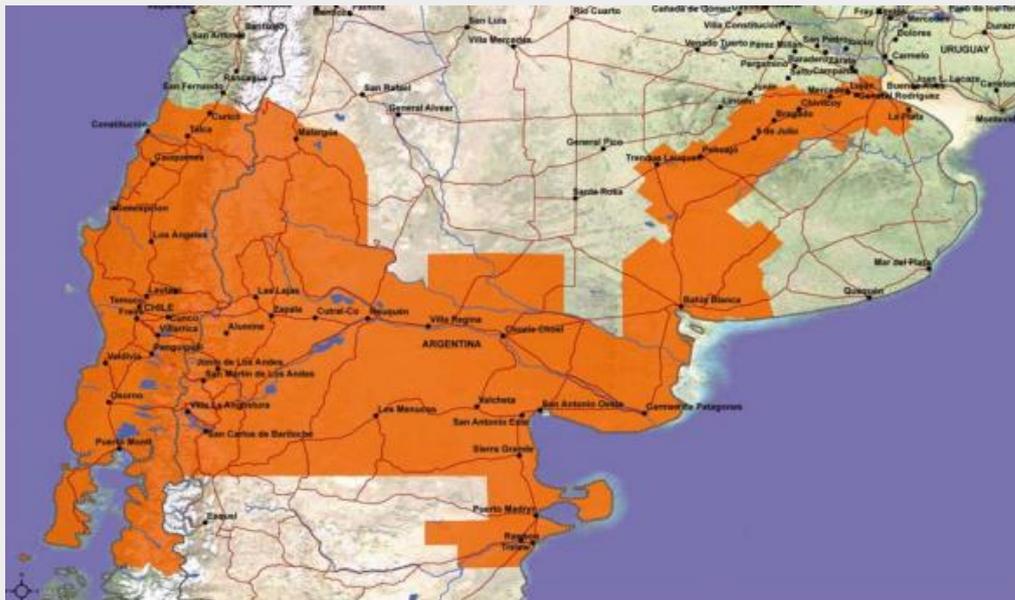
Corredor de Ciudades intermedias. Muchos corredores urbanos en América Latina y el Caribe están estructurados a partir de ciudades intermedias de diferentes tamaños, generalmente a lo largo de la costa, pero también a lo largo de corredores del interior adaptados a la orografía andina. Desde la ciudad de Tuxla Gutierrez, capital del estado mexicano de Chiapas, hasta Granada al suroeste de Managua, en aproximadamente 1000 kilómetros de la costa del Pacífico se alinean todas las ciudades intermedias de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. El eje Caracas-Mérida, a lo largo de la cordillera andina, y el corredor Ciudad Bolívar-Barcelona, conectando la cuenca del Orinoco con la costa atlántica, son los corredores principales de Venezuela. La geografía de Chile también ha favorecido la articulación de un corredor a lo largo de la costa del Pacífico, uniendo la

#### **Cuadro El corredor comercial y de desarrollo económico del Mercosur en América latina**

El Mercosur (Mercado Común del Sur) es un sub-bloque regional que incluye a Venezuela, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, con el objetivo de establecer una zona de libre comercio en América del Sur. El Mercosur ha sentado las bases para la creación de un Corredor de Comercio y Desarrollo Económico que va desde Río de Janeiro (Brasil) a Valparaíso (Chile), a través de Mendoza (Argentina). Este corredor Mercosur-Chile se une a una serie de centros económicos también conectados a través de diferentes corredores de transporte importantes. El corredor tiene una superficie de 3,46 millones de kilómetros cuadrados (Ver Figura XX). Su población asciende a un 36,8% de la población total de los cinco países.

El corredor une a cuatro mayores economías urbanas de Latinoamérica con una red de pequeñas ciudades intermedias. Contribuye aproximadamente con el 46% del PIB total de los países que lo conforman y que, en su conjunto, han tenido un crecimiento anual medio del 3,7% en 2012. El desarrollo del corredor ha traído muchos beneficios para las ciudades intermedias, sin embargo, éstas todavía se han de enfrentar a retos importantes cuando se trata de la eliminación de las barreras al comercio y a la inversión entre todos los países que forman parte del corredor.

Figura XX Mapa del corredor comercial y de desarrollo económico Mercosur-Chile



Source: CAF

ciudad turística de Puerto Mont con Santiago con más de 11 ciudades intermedias de población inferior a 300 mil habitantes como Talca y Curicó. En Brasil, los diferentes afluentes del río Amazonas articulan el desarrollo de corredores de pequeñas ciudades intermedias vinculadas con la actividad agroindustrial y extractiva. A una diferente escala, las tres megaciudades del Cono Sur – Rio de Janeiro, Sao Paulo, y Buenos Aires – han conformado un corredor regional con más de veinte ciudades intermedias, muchas de ellas tan relevantes como Londrina, Maringa y Uruguaiana (Brasil) o Salto (Uruguay) (ver cuadro Sin embargo el área de influencia de Sao Paulo es el que concentra un mayor número de corredores internos, tales como el eje Sao Paulo-Bauru-Aracuba-Tres Lagos, el corredor Sao Paulo-Campinas-Sao José do Rio Prieto, y el corredor Sao Paulo-Ribeirao Prieto-Uberaba-Uberlandia, que llega hasta el estado de Brasilia.

### Patrones y perspectivas de las Políticas Urbanas Nacionales en las ciudades intermedias de América Latina

América Latina y el Caribe comenzaron su transición demográfica y urbana tras la Segunda Guerra Mundial, con un impacto significativo de la migración económica de Europa y los desplazamientos internos desde las áreas rurales hacia capitales y las principales ciudades secundarias (por ejemplo, Rosario o Córdoba en Argentina) que en aquel momento contaban con la infraestructura industrial y logística necesaria para hacer viable el desarrollo de la economía. Varios países de la región adoptaron progresivamente las políticas de industrialización por sustitución de importaciones tras la Gran Depresión 1929-1930 y de la Segunda Guerra Mundial y, en particular por grandes economías como Brasil, Argentina y México. En la década de 1970, la crisis mundial del petróleo hizo evidente los riesgos de este modelo, lo que provocó una crisis de deuda que condicionó muchas economías de América Latina hasta la década de 1990 (la llamada “década perdida” para el sub-continente latinoamericano). Durante estas décadas, el crecimiento urbano se aceleró en todas las ciudades intermedias más grandes (y en menor medida también en las más pequeñas) principalmente a través de la migración rural-urbana, pero, en algunas zonas, también por los migrantes que huían de las zonas de conflicto, como era el caso de Colombia (36% de crecimiento de la población urbana en la década de 1980) y de América central. Desde finales de 1990, la “transición demográfica” en América del Sur se ha estabilizado (población urbana era un 75% del total en 2000 y un 80% quince años más tarde). La migración se ha convertido en un fenómeno mayormente interurbano, con lo que la población activa más joven se está desplazando desde las ciudades con menos oportunidades de empleo hacia las más dinámicas. De manera significativa, unas ciudades “receptores” que ya no son sólo las ciudades metropolitanas.

En la mayoría de los países de la región, este proceso se ha combinado con un proceso de “transición democrática”, y ha suscitado una descentralización territorial, con autonomía administrativa y devolución financiera, fortaleciendo el papel de los gobiernos locales y ayudando a las economías de América Latina a acceder a los mercados internacionales. Al mismo tiempo, este proceso ha permitido articular un diseño más sostenible y equilibrado del desarrollo territorial nacional y regional. Por otra parte, mientras que el aumento de la población de las grandes áreas metropolitanas ha crecido a un ritmo más lento en los últimos años, las ciudades intermedias han experimentado un acelerado proceso de urbanización, a pesar de que, en la mayoría de los casos, no han tenido los recursos económicos y técnicos suficientes para hacer frente a los choques y riesgos derivados del proceso. Esta debilidad ha provocado fenómenos generalizados de peri-urbanización y nuevos asentamientos informales, que a su vez requieren, sobre todo en las ciudades intermedias, de políticas más eficaces de gestión pública del suelo impulsadas para luchar tanto contra la dispersión como la fragmentación urbana.

En términos generales, las subregiones que conforman América Latina han evolucionado a diferentes velocidades ante sus realidades y desafíos. La desigualdad entre las ciudades intermedias y áreas metropolitanas ha aumentado, una tendencia que ha sido más notable en las ciudades intermedias, tanto en las zonas costeras como en las llanuras de los países andinos,

mientras que ha sido menos sensible en las ciudades situadas en el interior o zonas de montaña. Por otra parte, en las ciudades intermedias del interior, tales como las que están ubicadas en ecosistemas frágiles del Amazonas, la urbanización tiende a agravar los problemas ambientales derivados del desarrollo agrícola y de la explotación forestal. La debilidad de sus sistemas de planificación y gestión territorial más allá de las áreas urbanas constituye un frente abierto para muchas economías de América Latina que han buscado un sistema de ciudades más equilibrado y una mayor integración territorial mediante el fortalecimiento de la cooperación y coordinación entre las ciudades intermedias y sus extensas zonas rurales.

En los últimos años, muchos países latinoamericanos han comenzado a desarrollar políticas urbanas y reformas, junto con la reestructuración de sus economías y sistemas regionales. Hay un creciente reconocimiento de que los países de América Latina necesitan mejorar su gestión y desarrollo de las ciudades para mejorar su atractivo y eficiencia, junto con un desarrollo económico y social más equilibrado y sostenible. Países como Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador o México han desarrollado políticas nacionales urbanas con diferentes prioridades: control de la expansión urbana, movilidad urbana, gobernanza metropolitana, cooperación entre ciudades intermedias y enfoques territoriales más equilibrados (ver el cuadro XX sobre la experiencia en Colombia). Ecuador ha desarrollado una “Estrategia Territorial Nacional”, con nueve zonas de desarrollo urbano sostenible con el fin de fortalecer las competencias municipales e incluir el concepto de “buen vivir” en la constitución nacional. Brasil inició reformas legales sustanciales (por ejemplo, la introducción de los Estatutos de las ciudades) y creó, en 2003, el Ministerio de las Ciudades (*Ministério das Cidades*), asistido por el Consejo de las ciudades (*Conselho das Cidades*), una entidad de deliberación de los representantes de las autoridades locales y la sociedad civil. Este proceso dio un fuerte impulso al desarrollo de las políticas urbanas, con el objetivo de promover una mayor equidad urbana, la eficiencia y la inclusión social – en 2013, como resultado, casi todos los municipios de más de 500 000 habitantes habían adoptado un plan maestro.

**Box XX. Colombia y la “Misión del Sistema de Ciudades”**

El Gobierno de Colombia, a través del Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para todos”, ha reconocido la necesidad de consolidar su Sistema de Ciudades y aprovechar los beneficios de la economía de aglomeración y del proceso urbanización como herramientas para erradicar la desigualdad y la pobreza regionales. La “Misión Sistema de Ciudades” establecida por el PND desde 2012 ha destacado el aislamiento y la escasa especialización económica de numerosas ciudades intermedias, una característica que comparten con muchas otras regiones de renta media de países del Sur a causa de la fragilidad de las infraestructuras territoriales, la coordinación institucional, los mecanismos de financiación y la gestión supramunicipal. La “Misión” intentó superar la situación mediante el reconocimiento del papel de los corredores y de los subsistemas integrales urbano-regionales, diferenciando a sus ciudades intermedias en tres grupos principales: a) asociaciones de i-ciudades uni-nodales, como Bucaramanga o Barrancabermeja; b) corredores funcionales y económicos de ciudades como los ejes de Cafetero y de Montería-Sincelejo; c) corredores históricos con un crecimiento estable, como los ejes Bogotá-Fusagasuga o Bogotá-Cúcuta.

En última instancia, las áreas metropolitanas siguen siendo el ejemplo más significativo de la gestión supramunicipal en el sistema de ciudades colombiano, y ciertamente suponen un modelo para muchas i-ciudades que comienzan ahora a cooperar. De forma similar, la legislación de “Contratos Plan” introducida en 2012 ha demostrado ser una herramienta valiosa a la hora de fomentar la cohesión territorial. Los “Contratos” mejoraron la coordinación entre el gobierno central y las entidades territoriales para identificar proyectos estratégicos con impacto regional, especialmente en lo relativo a la infraestructura del transporte, a los servicios básicos, a la participación y a la diversificación de fuentes de financiación.

*Fuente:* CONPES 3819, *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*, Departamento de Planificación, 2014

No obstante, en la mayoría de los casos, las políticas urbanas sectoriales a nivel nacional están diseñadas primordialmente para abordar los problemas de las grandes áreas urbanas, y tienden a no atender los asuntos que han de afrontar específicamente las ciudades intermedias y los municipios pequeños. Las políticas urbanas nacionales deben reconocer la contribución de las ciudades intermedias al avance económico, así como su papel en la mejora de la cohesión y de la integración territorial. Pueden hacerlo mediante el fortalecimiento del liderazgo regional de las ciudades intermedias en las zonas rurales, o bien respaldando la creación de corredores económicos y clústeres que incrementen la competitividad y la cooperación intermunicipal con impacto nacional o incluso global. Ello requiere la mejora de las conexiones físicas (transportes, comunicaciones, energía) y el refuerzo de la capacidad crediticia de los servicios administrativos y sociales, así como de la innovación económica. Para muchas ciudades intermedias de América Latina, la cooperación con el interior y la integración regional son vías tanto para potenciar las oportunidades económicas y sociales como para reducir las desigualdades ambientales y estructurales entre el entorno rural y el urbano. Los proyectos de integración regional y los marcos institucionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) o Mercosur desempeñan un papel importante con políticas que fomentan la cooperación entre ciudades, la planificación racional de infraestructuras y la reducción de trámites burocráticos. En este sentido, capacitar a mecanismos como el Foro Consultivo de Mercosur, que reúne a municipios, estados federados, provincias y departamentos de los Estados miembros de Mercosur,<sup>42</sup> puede suponer un valioso instrumento de progreso y cooperación.

Al mismo tiempo, las políticas urbanas nacionales deben suscitar la solución progresiva de las vulnerabilidades ambientales derivadas de la baja capacidad de inversión de los gobiernos locales en unos servicios e infraestructuras urbanas adecuadas. Las ciudades intermedias aisladas con economías de enclave necesitan que las políticas urbanas nacionales sean coherentes con su especialización económica y con la protección medioambiental, una medida que requiere, ante todo, una inversión adicional en una infraestructura viable para el movimiento de personas y mercancías.

### 3.1.6. Sistemas de ciudades intermedias en el Oriente Medio y Asia Occidental

**Les reenviamos a la Sección 3.1.6, *Systems of i-cities in the Middle East and Western Asia*, en la versión en inglés del texto.**

### 3.1.7. Sistemas de ciudades intermedias en América del Norte

**Les reenviamos a la Sección 3.1.7, *Systems of i-cities in North America*, en la versión en inglés del texto.**

## 3.2 Tendencias principales en los sistemas de ciudades nacionales y regionales

**Les reenviamos a la Sección 3.2, *Main trends in national and regional systems of i-cities*, en la versión en inglés del texto.**

---

<sup>42</sup> Encontrarán más información sobre este organismo en la dirección: <http://www.fccrmercosur.org/>.

## 4. Construyendo la agenda de las i-ciudades para y más allá de Hábitat III

Como se mencionó en la introducción, las i-ciudades reciben limitada atención en la literatura y en los debates internacionales. Su papel en la reducción de las desigualdades entre territorios y en la creación de sistemas urbanos más armónicos y sostenibles, merecería mayor atención. Su reconocimiento se está deslizando poco a poco en el debate preparatorio de Hábitat III. Por ejemplo, en una de sus resoluciones sobre la Agenda 2030, ONU Hábitat ha asociado el papel de las i-ciudades al debate sobre las "relaciones urbano-rural", haciendo hincapié en la necesidad de "reducir la desigualdad rural-urbana", y promover una estrategia de crecimiento más descentralizado que disminuya "la dependencia de las grandes ciudades".

Recientemente, en la Conferencia temática organizada por la Secretaría de Hábitat III sobre "Ciudades intermedias: crecimiento urbano y renovación", en Cuenca (Ecuador), en noviembre de 2015 se ha adoptado un documento más desarrollado y completo (Hábitat III, Declaración de Cuenca: 2015). En las conferencias regionales preparatorias de Hábitat III, África y Asia se introdujeron algunas menciones a las "ciudades de tamaño medio".

En base al análisis de las secciones precedentes, y apoyándose en la Declaración de Cuenca, esta sección resume algunas de las lecciones para contribuir al debate sobre el papel que pueden jugar estas ciudades dentro de la Nueva Agenda Urbana y en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. Por último, se presentan recomendaciones y posibles acciones.

### 4.1 La evolución de las i-ciudades: principales tendencias

Cabe repetirlo: en las i-ciudades vive el 20% de la humanidad y son los nodos que conectan el 58% de la población mundial que vive en zonas rurales y ciudades pequeñas, con el 22% de la población que vive en las ciudades metropolitanas de más de 1 millón de habitantes. La eficiencia y rendimiento de las ciudades intermedias contribuyen de manera significativa a la cohesión entre territorios y a la prosperidad y el bienestar nacional. Su movilización es importante para realización de la mayoría de los objetivos de la Agenda 2030.

Como se subrayó anteriormente, el papel, lugar y funciones de las ciudades intermedias dentro de los sistemas urbanos nacionales e internacionales está evolucionando. En todas las regiones del mundo, las i-ciudades se enfrentan a desafíos comunes como consecuencia de la creciente desigualdad, tanto entre las i-ciudades como entre las i-ciudades y las áreas metropolitanas. Debido a la internacionalización de las finanzas y de los mercados, a la creciente exposición de las economías nacionales a la competencia mundial, a los cambios en los sistemas de producción y de comercialización, las ciudades intermedias se ven expuestas a presiones que están remodelando sus economías. La desindustrialización y las nuevas tecnologías han sido tal vez dos de los síntomas más reveladores de esta evolución. Pero las culturas locales, las identidades y tradiciones también sufren presiones similares de productos culturales "estandarizados" y globalizados. Al mismo tiempo, las reformas en la gobernanza han transferido a las autoridades locales electas mayores responsabilidades en la gestión de las i-ciudades. Pero en muchos casos, esto ha sucedido sin los recursos y competencias adecuadas para asumir estos cambios. Como corolario, el equilibrio económico y social entre territorios se ha visto trastocado.

El desarrollo de mega-ciudades y áreas metropolitanas se traduce, en muchas regiones, en una mayor polarización del paisaje urbano. La expansión de las i-ciudades también ha contribuido a esta "nueva geografía económica", a la sombra de las zonas de influencia de las grandes ciudades, constituyéndose en clúster dentro de las zonas económicas más dinámicas, o dentro de pasillos urbanos que conectan las principales ciudades, a menudo atravesando las fronteras nacionales.

El papel tradicional de i-ciudades como centros y proveedores de servicios administrativos y sociales regionales, generalmente dependientes de las actividades económicas locales, se está viendo cuestionado. Muchas i-ciudades que se encuentran alejadas de las regiones económicas más dinámicas se ven estancadas o declinan. Mientras que en los países desarrollados las i-ciudades se enfrentan a una creciente presión económica y social, y en algunas regiones están perdiendo población, en las economías en desarrollo se confrontan al aumento de asentamientos y actividades económicas informales, luchan para gestionar la urbanización, proporcionar servicios básicos y para ofrecer nuevas oportunidades para sus comunidades. Como se señaló en la sección 2, estos fenómenos son particularmente agudos en el África subsahariana y Asia meridional, donde los procesos de urbanización serán más intensos y, al mismo tiempo, donde los gobiernos locales tienen las capacidades más débiles para gestionarlos. La planificación preventiva y la gestión del suelo serán instrumentos claves para reforzar la respuesta de los gobiernos locales, facilitar la integración de nuevos habitantes, y "utilizar" las i-ciudades como "amortiguadores" para la absorción de los flujos de migración de las zonas rurales disminuyendo la presión sobre las áreas metropolitanas.

En este sentido, como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, las i-ciudades pueden apoyarse en la proximidad y su escala humana para reforzar su resiliencia a los choques externos, para fortalecer su tejido social y su identidad, para movilizar las capacidades locales. El grado de cooperación, de innovación y de reactividad local que se puede alcanzar en las i-ciudades no se encuentra a menudo en las grandes áreas metropolitanas. En este capítulo se han destacado las experiencias de ciudades intermedias que, apoyándose en su tamaño y características excepcionales, han fortalecido el vínculo con sus territorios, fomentando circuitos económicos más cortos y más eficientes, apoyándose en los mercados y la producción locales, impulsando la cooperación intermunicipal para mejorar los servicios e infraestructuras, transformándose en centros de conocimiento y tecnología o en centros culturales con fuerte atractivo turístico.

Cuando las i-ciudades disponen de competencias y capacidades adecuadas, la experiencia muestra que los líderes locales con el apoyo de sus comunidades pueden aprovechar las oportunidades, innovar e impulsar el desarrollo local. Para que los gobiernos locales puedan asumir mayores responsabilidades en el desarrollo urbano sostenible, se requieren de políticas de descentralización eficaces, acompañadas de reformas fiscales y de políticas de fortalecimiento de capacidades. Para facilitar y estimular la participación y el compromiso de las organizaciones comunitarias y la asociación con en el sector privado, con las ONG, la academia y la sociedad civil se precisa de un marco institucional adecuado. Más allá de los marcos legales y de los mecanismos formales de participación, las autoridades locales deben promover la organización autónoma de las organizaciones de la sociedad civil, proporcionándoles espacios adecuados y condiciones transparentes para su participación efectiva en la toma de decisiones.

La sección 3 señala la necesidad de disponer de estrategias nacionales urbanas y territoriales inclusivas y sostenibles para responder al incremento de las desigualdades entre los territorios y promover sistemas urbanos más fuertes y equilibrados que favorezcan una mayor cohesión territorial. Muchos países han formulado estrategias nacionales urbanas. Muchos otros están trabajando en la definición de estrategias urbanas. Pero aún una mayoría de países carecen de políticas urbanas coherentes a nivel nacional. Las i-ciudades han sido a menudo la "cenicienta" de estas políticas y estrategias urbanas nacionales. La mayor parte de estas experiencias fueron insatisfactorias para promover un desarrollo urbano y territorial más equitativo. Para garantizar la implicación de las i-ciudades en la definición de estrategias urbanas coherentes y modernas y su participación en la fase de ejecución, se necesitan crear –o reforzar– los mecanismos de diálogo y concertación entre diferentes niveles de gobierno (gobernanza multinivel).

La ampliación de la brecha entre ciudades y entre ciudades y territorios podría conducir a una mayor inestabilidad social y agudizar los problemas ambientales – especialmente en las ciudades más desfavorecidas. El malestar social que desencadenó la "primavera árabe" se inició en una pequeña ciudad intermedia de Túnez. Durante el debate mundial sobre los ODD, se denunció que

la desigualdad es uno de los mayores desafíos emergentes del siglo 21. Los desequilibrios regionales y urbanos son una expresión concreta de esta tendencia. La pobreza, la falta de vivienda asequible y la ausencia de oportunidades, la desigualdad de género y la discriminación de las minorías, la informalidad económica y los barrios precarios se están extendiendo en las i-ciudades de muchos países en desarrollo.

Los desafíos ambientales también requieren de una movilización de las i-cities que, tan solo por ser el grupo de ciudades más numeroso, serán determinantes en la transición de hacia una economía más baja en carbono. Como se mencionó, las i-ciudades pueden, gracias a la proximidad y a una gestión urbana más eficiente, generar estructuras urbanas y pautas de producción y consumo que contribuyan a reducir las emisiones el CO2 para realizar los compromisos asumidos por los países en París, de “mantener la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C de los niveles pre-industriales y de ser posible limitar el aumento de temperatura de 1,5°C”.

Las autoridades locales deben tomar medidas e impulsar nuevas alternativas. El enfoque del "derecho a la ciudad" – como se ha desarrollado en el capítulo sobre las áreas metropolitanas – puede guiar las políticas locales y transformar las ciudades intermedias en lugares más inclusivos, dinámicos y de mejor calidad de vida.

Es difícil anticipar los escenarios futuros y las oportunidades que esperan a i-ciudades. El cambio de los modelos de producción y de consumo, así como de organización social permiten cierto optimismo. El advenimiento de la 'Tercera' o 'Cuarta' revolución industrial podrían permitir superar la "tiranía" de las economías de escala y favorecer la proximidad en lugar de la distancia, y la demanda personalizada, en lugar del consumo de masas. La rapidez y amplitud de los cambios que experimentan nuestras sociedades pueden crear múltiples oportunidades. Las ciudades intermedias podrían sin duda beneficiarse de estos cambios - pero para ello tendrán que prepararse.

## 4.2 Mensajes claves

Para contribuir al debate hacia Hábitat III, esta sección presenta algunos mensajes políticos para los gobiernos nacionales, los gobiernos locales, las comunidades y las instituciones internacionales:

- 1) **Reconocer el papel y las necesidades específicas de las ciudades intermedias** para la realización de los ODD y de la Nueva Agenda Urbana. Las i-ciudades son actores claves para sostener el desarrollo, la democracia local, la cohesión social, la conectividad y la cooperación entre territorios.
- 2) **Redefinir las políticas urbanas y orientar un desarrollo urbano y territorial más equilibrado e inclusivo**, para luchar contra las desigualdades geográficas y apoyar el papel de las i-ciudades como centros o nodos regionales, al servicio del desarrollo de los territorios. Se debe garantizar la participación de las i-ciudades en la definición y ejecución de las políticas nacionales urbanas a través de mecanismos de gobernanza multinivel efectivos.
- 3) **Fortalecer la gobernanza y la capacidad de gestión** de las i-ciudades otorgándoles poderes y financiación adecuados para que puedan asumir plenamente su papel en el desarrollo urbano. Impulsar una democracia participativa, que vaya más allá de la simple participación electoral, a través de la participación efectiva de las comunidades y actores locales (sector privado, ONGs, etc), proporcionándoles apoyo a su organización y mecanismos transparentes, respetando su autonomía de organización y de iniciativa.
- 4) **Desarrollar la planificación urbana y mejorar la gestión del suelo**, como una prioridad en los países en desarrollo, con el fin de hacer frente al masivo crecimiento urbano previsto durante las próximas décadas, prevenir la peri-urbanización no planificada y el desarrollo de los asentamientos informales.

- 5) **Fomentar la cooperación entre zonas urbana y rural y crear mancomunidades** para promover estrategias de desarrollo más integradas y favorecer la solidaridad entre las i-ciudades y los territorios circundantes.
- 6) **Dar mayor prioridad al desarrollo económico** para favorecer el desarrollo endógeno y aprovechar las oportunidades que resulten de los cambios en los sistemas de producción, de trabajo y de consumo, favorecer los circuitos económicos cortos, la expansión de la economía social y colaborativa. Con el apoyo de los gobiernos nacionales, deberían impulsar su participación en *clusters* y en corredores económicos nacionales y regionales.
- 7) **Impulsar políticas sociales** para reducir la desigualdad, mejorar el acceso a los servicios básicos, la salud, la educación, la vivienda digna, con particular atención a la desigualdad de género, a la creación de oportunidades para los jóvenes. Asimismo, políticas sociales adecuadas pueden potenciar el papel de las i-ciudades como “amortiguadores” en la **gestión de la migración** entre las áreas rurales y metropolitanas en los países en desarrollo.
- 8) **Mejorar la huella ecológica urbana** luchando contra la degradación del medio ambiente, el cambio climático, y la incidencia de los desastres, contribuir al proceso de transición de una economía basada en la energía fósil a un modelo verde.
- 9) **Garantizar el acceso y la participación a la cultura para todos** como un elemento vital de construcción de la ciudadanía, de integración y de convivencia, y también como una oportunidad para que reforzar el atractivo de la ciudad.
- 10) El enfoque del "**derecho a la ciudad**" puede ser un instrumento para garantizar el respeto de los derechos humanos a nivel local, junto con la inclusión social, la participación de la sociedad civil, la sostenibilidad ambiental y la protección de los bienes comunes

### 4.3 Acciones

Para alcanzar los objetivos mencionados más arriba, algunas de las acciones claves podrían ser:

#### Fortalecer las políticas nacionales y regionales para responder a los desafíos de las ciudades intermedias

- Desarrollar un enfoque más integrado y equilibrado del desarrollo urbano y territorial, y promover el papel de las ciudades intermedias como polos regionales de desarrollo dentro del territorio nacional.
- Crear un marco legal e institucional favorable. Las políticas nacionales deben responder a las necesidades específicas de las i-ciudades basada en una categorización flexible de su situación, adaptando las responsabilidades y los recursos descentralizados a su contexto. Se deben clarificar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno sub-nacional, respetando el principio de subsidiariedad y simplificar las regulaciones y reglamentos generales que afectan a estas ciudades, cuyas capacidades pueden ser más limitadas.
- Fomentar y facilitar tanto la cooperación entre las ciudades intermedias como entre las ciudades intermedias y sus zonas de influencia para construir sistemas urbano-rurales más integrados y eficientes.
- Involucrar a las ciudades intermedias en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la descentralización, las políticas nacionales urbanas, la ordenación del territorio y la definición de las principales políticas sectoriales territorializadas – como por ejemplo: el desarrollo económico regional, las infraestructuras estratégicas, la educación, la salud, la cultura, o la protección del medio ambiente-. Esto implica mecanismos de diálogo regular y una más estrecha cooperación entre las ciudades, los gobiernos nacionales y regionales, para facilitar la complementariedad y promover una gobernanza más integrada e inclusiva entre territorios (gobernanza multinivel).

- Asegurar una financiación adecuada a las ciudades intermedias para potenciar su papel de catalizadores del desarrollo territorial. Los gobiernos nacionales deben crear reforzar los mecanismos de redistribución financiera (ej. Fondos de compensación), gestionados conjuntamente con los gobiernos sub-nacionales, para disminuir las disparidades entre las ciudades y territorios.
- Desarrollar e implementar programas de fortalecimiento de las capacidades institucionales (formación y gestión de los recursos humanos) de los gobiernos locales en ciudades intermedias para mejorar su eficiencia y eficacia.
- Los gobiernos nacionales deben promover el desarrollo de corredores y la cooperación transfronteriza entre i-ciudades para desbloquear sus potencialidades, con especial atención a las ciudades en situaciones de enclave.

### Fortalecimiento de la gobernanza de las ciudades intermedias

- Los gobiernos locales deben fortalecer su capacidad institucional (recursos humanos y financieros) para ser más autosuficientes, eficaces y cooperar entre ellas. Muchas ciudades intermedias, sobre todo en los países en desarrollo, siguen teniendo acceso a recursos humanos y económicos limitados.
- Las autoridades locales de las ciudades intermedias deberían estar empoderadas para poder afianzar la democracia local y la gobernanza urbana, explorar iniciativas innovadoras, asociar a los actores locales para el desarrollo de planes estratégicos sobre el futuro de sus ciudades y territorios.
- Las ciudades deben establecer alianzas con otros niveles de gobierno (regiones, provincias, gobierno central, la llamada “gobernanza multinivel”) y la cooperación horizontal con otras ciudades (colaboración en red para los servicios municipales, para la planificación y el desarrollo económico) con el fin de promover un mejor uso de los recursos y evitar la competencia entre territorios.
- Los gobiernos locales deberían reforzar sus mecanismos de rendición de cuentas (monitoreo del desempeño, presupuestos y sistemas de licitación transparentes, gestión de la propiedad pública) para garantizar la buena gobernanza local.

### Promover la democracia local y la participación ciudadana

- Los gobiernos locales deberían promover un marco propicio y facilitar la participación directa de la sociedad civil en la definición, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. La democracia local y la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local son esenciales para apoyar a los gobiernos locales y sostener un proceso de desarrollo local.
- La igualdad de género y las políticas antidiscriminatorias son esenciales para fortalecer la democracia local y promover la inclusión en todas las políticas y procesos de toma de decisiones.

### La financiación de las ciudades intermedias

- Las ciudades intermedias deben asegurar una gestión eficiente del financiamiento del desarrollo urbano, generar ingresos locales, establecer las tarifas del servicio, tener acceso a diferentes fuentes de financiación, y explorar modelos de financiación innovadores.
- Las transferencias de fondos desde los niveles de gobierno (central o regional) deben ser regulares y predecible, basado en evaluaciones objetivas de los costos de las responsabilidades transferidas a los gobiernos locales, y asegurar mecanismos de redistribución para reducir las diferencias entre ciudades y territorios.
- Las i-ciudades deben adoptar sistemas de contabilidad pública que incluya los gastos devengados, el balance de todos los activos y pasivos (a corto y largo plazo), con balances

anuales abiertos y transparentes y sistemas de auditoría independientes de acuerdo con las normas internacionales de contabilidad.

- Las ciudades intermedias deben apoyarse en catastros de calidad y actualizados (o mecanismos simplificados para la gestión de la propiedad) con el fin de clarificar la tenencia, garantizar un seguimiento eficaz del uso del suelo, gestionar y recaudar impuestos sobre la propiedad, organizar la captación de impuestos sobre la construcción y la plusvalía del valor del suelo para invertir y mantener las infraestructuras y los servicios urbanos.
- Los gobiernos locales deberían tener acceso a diferentes mecanismos de financiamiento para la inversión en infraestructuras y proyectos de servicios básicos. Se deben adoptar medidas para mejorar la solvencia de los gobiernos locales y de los operadores de servicios públicos, mejorando así su capacidad de endeudamiento en los mercados financieros.
- Las instituciones y donantes internacionales deben prestar mayor atención en la canalización de recursos de APD hacia las ciudades intermedias en países de bajos y medianos-bajos ingresos. Se debería asimismo facilitar el acceso de los gobiernos locales a los mecanismos de financiación globales para la mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático.

### La planificación urbana y el ordenamiento territorial

- Es urgente priorizar la planificación en las ciudades intermedias, en particular en las regiones que están experimentando un crecimiento urbano acelerado (África subsahariana y el sur de Asia).
- Las ciudades intermedias deben estar dotadas con herramientas, tecnologías, recursos humanos y capacidades necesarias para desarrollar una planificación urbana integrada y gestionar el uso del suelo, mediante sistemas simplificados y flexibles.
- La planificación debe adaptarse a la capacidad de financiamiento local e incluir estrategias de inversión a largo plazo para las infraestructuras y los servicios. Se debe priorizar la prevención de riesgos de desastres y reforzar la resiliencia de los servicios básicos
- Las i-ciudades deben incluir en sus planes urbanos y estrategias de desarrollo la preservación del patrimonio cultural para salvaguardar espacios públicos de calidad y la diversidad de sus bienes culturales. La creación, valorización, mantenimiento y conservación del patrimonio arquitectónico y de los edificios históricos son elementos clave que inciden en el “atractivo” y la calidad de vida urbana.
- Se debe favorecer la planificación supramunicipal o regional integrada entre las ciudades intermedias y sus territorios de influencia, fomentando alianzas entre los gobiernos locales, regionales y los municipios rurales, con el objetivo de lograr un control más eficaz de la expansión urbana, proteger las áreas rurales y los recursos naturales, promover iniciativas económicas (por ejemplo: turismo regional), así como la mejora del acceso a los servicios públicos, bienes y servicios para la producción y el comercio de los territorios circundantes. Para favorecer esta cooperación estrecha se requiere del desarrollo de herramientas legales, técnicas y financieras que permitan una gestión del suelo compartida entre zonas urbanas y rurales.

### Gestión de servicios básicos y su financiación

- El tamaño de las ciudades intermedias puede facilitar el acceso universal a los servicios básicos de calidad. Se deben integrar los planes de infraestructura dentro de los planes de ordenación urbana y de uso del suelo.
- La proximidad puede también facilitar el diálogo entre los gobiernos locales y las principales partes interesadas (gobierno central, proveedores de servicios, sindicatos, sociedad civil) para mejorar el acceso y la calidad de los servicios, definir la financiación y la gestión transparente.

- Para contribuir al fortalecimiento de los servicios públicos, prestados directamente por municipios y empresas públicas en muchas ciudades intermedias, se necesita mejorar su eficiencia mediante inversiones en recursos humanos y técnicos y recurriendo a la modernización de la tecnología y de los sistemas de gestión, particular para reducir su impacto medioambiental
- Para responder a la creciente demanda, las ciudades intermedias deben explorar diferentes fuentes de financiación, tanto pública como público-privada (PPP), tanto con empresas como con comunidades locales.
- Cuando la prestación de servicios básicos es asumida por empresas externas, los gobiernos locales deben garantizar el acceso universal y asequible a los servicios, el respeto del medioambiente y la preservación de los bienes públicos. Para lograr esto, muchas ciudades intermedias deben colaborar con otras ciudades intermedias para reforzar su capacidad y asumir estas tareas.
- Los gobiernos locales deben reconocer el papel de los pequeños prestadores de servicios básicos, a menudo informales, para la coproducción de estas tareas en las comunidades locales, especialmente en los barrios marginales. Los gobiernos locales deben asumir la responsabilidad del monitoreo y de la armonización de los precios, ofreciendo la colaboración con los proveedores oficiales para evitar carencias en la prestación de servicio.

### Políticas de Desarrollo Económico Local (DEL)

- Las ciudades intermedias deben potenciar el desarrollo endógeno para mejorar y diversificar los recursos y capacidades locales, utilizando toda la gama de instrumentos disponibles (planificación, sistemas de licitación, incentivos fiscales, políticas económicas amigables, etc.). Por ejemplo, dando prioridad a la producción local y creando circuitos económicos cortos para impulsar y valorizar la economía local.
- La cooperación Inter-municipal y regional contribuyen a la creación de complementariedades y a potenciar el trabajo en red, creando vínculos urbano-rurales más fuertes que refuerzan la economía local.
- Los gobiernos locales deben tomar la iniciativa para desarrollar estrategias de DEL a través de procesos participativos, reuniendo a los actores claves (sector privado, organizaciones no gubernamentales, universidades, instituciones locales) para conducir proyectos estratégicos que se adapten a los cambios económicos estructurales, ayudar a las empresas locales y promover la inversión, crear clúster y centros de innovación.
- Las i-ciudades deberían optar por estrategias de diversificación de la economía local para evitar una estrecha dependencia de uno o dos sectores, apoyándose en los actores locales para superar los riesgos, crear nuevas actividades y asegurar una mayor resiliencia económica.
- Las i-ciudades deberían sostener la economía social y colaborativa apoyando a pequeñas empresas, cooperativas, trabajadores autónomos y la economía local informal, etc. mediante apoyo institucional, capacitación y asistencia técnica (por ejemplo, a través de agencias de desarrollo local, asignación de espacios públicos para los vendedores ambulantes, facilitar la organización y el contrato de artesanos y microempresas o cooperativas, etc.).
- Las i-ciudades necesitan adecuado apoyo de parte de los gobiernos centrales (especialmente en los países emergentes y en desarrollo) y de un entorno jurídico propicio para reforzar su capacidad de negociar con los sectores privados y empresas transnacionales para el desarrollo de clúster y corredores (sobre comercio, inversiones e impuestos, así como la creación de puestos de trabajo decentes).

## Las políticas sociales

- Las autoridades deben ser proactivas para hacer frente a los riesgos de exclusión, polarización social y violencia urbana mediante políticas dirigidas hacia los sectores más vulnerables (ej. la primera infancia o tercera edad), asegurar la igualdad de género, la inclusión de los jóvenes, de los trabajadores informales, de los inmigrantes y de las minorías en general.
- Las autoridades locales deben desarrollar programas viables de regeneración de los barrios marginales incorporando mecanismos de ayuda para la mejora de la calidad de las viviendas, promover la tenencia segura de la tierra y la auto-construcción en colaboración con las ONG y las comunidades locales. De esta forma contribuirán reducir los asentamientos informales y la precariedad de la vivienda también que actualmente está aumentando en las ciudades intermedias.
- Las ciudades intermedias de los países en desarrollo pueden desempeñar un papel específico como “amortiguadores” de las migraciones hacia las áreas metropolitanas.

## Las políticas ambientales y de prevención de riesgos

- Reducir el impacto ambiental urbano impulsando diferentes acciones, como por ejemplo: asegurar una gestión eficiente de residuos y reciclaje, acceso universal al saneamiento y tratamiento de aguas negras, reducir las emisiones de CO2 mejorando la calidad del transporte público, promover estrategias de movilidad alternativa para reducir el uso de vehículos a motor, mejorar la eficiencia energética en los edificios y en el alumbrado público, promover el uso de energías renovables, ampliar y mejorar los espacios verdes, desarrollar acciones para preservar la biodiversidad.
- Gestionar las extensiones urbanas mediante políticas de planificación y gestión del suelo, con participación de las comunidades interesadas, para limitar el proceso de expansión y peri-urbanización que afecta a las zonas rurales circundantes y a los recursos naturales.
- Impulsar planes para la adaptación y mitigación al cambio climático, y adherir a la “Alianza de Alcaldes” (Compact of Mayors y Covenant of Mayors) comprometiéndose a alcanzar la reducción de CO2. Las formas urbanas compactas y los barrios multifuncionales, equipados y con un espacio público digno, son los principales motores de desarrollo amigable con el clima.
- Planificar, construir y desarrollar ciudades resilientes, siguiendo los compromisos adoptados en el Marco de Sendai de Reducción de Riesgos de Desastres, contribuyendo a los Objetivos 1.5, 11.3 y 11.b de los ODD.

## Las políticas culturales

- Las infraestructuras culturales incluyen museos y monumentos, y también escuelas de arte, bibliotecas, teatros, así como actividades socioculturales ocasionales, tales como festivales en barrios son parte de los activos culturales para el desarrollo de las i-ciudades.
- Las i-ciudades deben considerar impulsar procesos de capacitación a largo plazo para los actores culturales y apoyar a los movimientos de la sociedad civil o a las plataformas de ONG que protegen y promueven los derechos culturales, la libertad de expresión, el patrimonio y la diversidad de las expresiones creativas, para garantizar el desarrollo cultural.
- Elaborar un plan cultural local vinculado a la estrategia urbana a largo plazo apoyándose en la participación ciudadana. Las Acciones Cultura 21 es ofrece un marco y un conjunto de herramientas prácticas y operativas para este fin.

## La participación de las i-ciudades en la cooperación descentralizada

- Existe una creciente necesidad de respaldar a la cooperación descentralizada, junto a programas internacionales específicos para apoyar y fortalecer las ciudades intermedias con el fin de desarrollar su potencial y hacer frente a sus desafíos específicos.
- Las plataformas y redes internacionales permiten compartir y desarrollar las mejores prácticas, facilita las comparaciones y el aprendizaje entre pares para promover e intensificar el intercambio de experiencias y de conocimiento aplicado entre las ciudades intermedias, profesionales y autoridades locales.
- Asimismo, las ciudades intermedias deberían invertir en sus redes de cooperación para afirmar sus especificidades y necesidades, como su importancia estratégica para el desarrollo.