

# notes

## internacionals

### CIDOB

**40**  
OCTUBRE  
2011

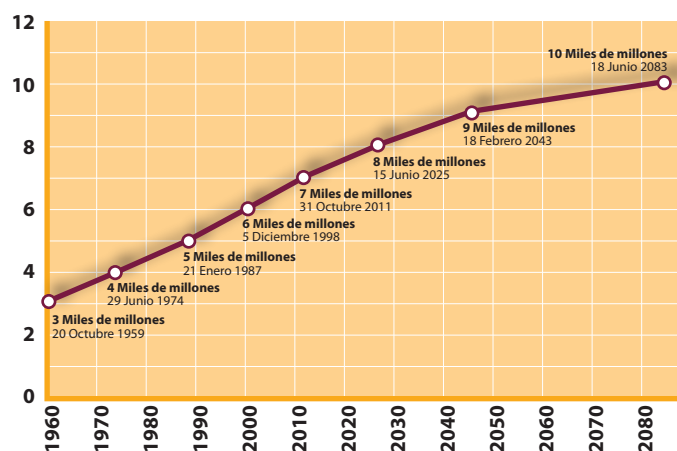
## SIETE MIL MILLONES DE HABITANTES: CRISIS, CIUDADES Y LA AGENDA GLOBAL

**Francesc Badia i Dalmases** Gerente, CIDOB

**O**lvídense de los BRICS. No son sólo Brasil, Rusia, India y China los únicos poderes emergentes que conformarán el orden del siglo XXI. De hecho, también las ciudades lo harán. Y mucho. Su voluntad y su capacidad de acción política, tanto a nivel local como internacional, fijarán sin duda la agenda global en las próximas décadas. Y lo harán de un modo tan profundo y transformador que probablemente ningún estado-nación está hoy en condiciones de imaginar.

Tal como lo presenta Jeffrey Sachs, uno de los economistas más respetados del mundo, vivimos en un “planeta superpoblado”, un planeta que cada minuto que pase de nuestras vidas estará más y más poblado. Según la agencia del censo de los EE.UU., la población mundial, en el momento de escribir, es de 6.971.051.486 (27 de octubre de 2011)<sup>1</sup> y más de la mitad de la misma tiene menos de 25 años. Las Naciones Unidas creen que en 2043 el planeta tendrá 9000 millones de personas, a un crecimiento anual de casi 79 millones. Según estiman algunos, dos tercios de esta gente vivirá en áreas urbanas. Hacia 2050 estas áreas acogerán, pues, unos 6000 millones de personas. Si no toma la iniciativa a nivel local, nacional e internacional, la humanidad se enfrenta a una serie de crisis globales. Tal como van las cosas, nos encontramos ante una encrucijada: o continuamos en nuestra vía de degradación ambiental, explosión demográfica y un gran número de personas atrapadas en la pobreza extrema (que suelen concentrarse en vastas áreas urbanas marginales), o apostamos por la cooperación internacional y fomentamos una alianza entre los niveles de acción global y local.

**Figura 1: Población mundial, crecimiento por miles de millones**



Fuente: Autor, basado en datos de la División de Población de las Naciones Unidas\*

Cómo hacer sostenible la capacidad del planeta de albergar una cantidad de personas que el 31 de octubre de este año simbólicamente alcanza los 7000 millones, es la cuestión política esencial de nuestra época. Aunque el crecimiento de po-

\* Estos datos se derivan de las series anuales de estimaciones de población mundial, obtenidas por la interpolación de resultados la Revisión de Población Mundial de 2010 asumiendo un crecimiento exponencial para cada año. Debido a que los datos estimados dependen de las estimaciones de población y de las proyecciones utilizadas para derivarlos de las mismas, y que dichas estimaciones y proyecciones cambian de una Revisión a otra, que constituyen las mejores aproximaciones en cualquier momento que se elija

1. <http://www.census.gov/main/www/popclock.html>

blación, que se disparó durante el siglo XX (desde 1600 millones en el año 1900 hasta los 6100 millones en el 2000), ya ha empezado a disminuir ya que aproximadamente la mitad de la población mundial vive ahora en países con índices de fertilidad por debajo del índice de nacimientos del 2.1 por mujer (considerado el nivel de reemplazo), los números decrecientes de mano de obra joven disponible, el envejecimiento de las poblaciones y otras presiones demográficas configuran el panorama económico y social de nuestro futuro próximo. Estamos asistiendo al deterioro incontrolado del suelo, de los ríos, de los océanos y del clima, todo ello combinado con una indiscriminada y rápida urbanización. Al mismo tiempo, nuestro modelo de crecimiento basado en el consumismo y la movilidad perpetua es ya obsoleto, al consumir de un modo excesivo recursos no renovables como la energía fósil, el agua, materias primas de extracción y aire limpio. En un análisis más a corto plazo, este modelo puede que no sea ya el adecuado para generar empleo, seguridad y servicios básicos para todos.

La globalización ha puesto en evidencia que las soluciones apropiadas tienen una dimensión principalmente local. En palabras de Mark Malloch-Brown, "la globalización puede

## ¿Será el ser humano número siete mil millones un habitante empobrecido de una zona urbana marginal, un ciudadano desempleado? Esta es una pregunta inquietante, y sólo una comprensión profunda de la evolución de las tendencias demográficas y de los procesos de urbanización ayudará a los políticos a dar una respuesta satisfactoria

llegar a convertirse en la cuestión más local del siglo XXI". En su reciente libro "La Revolución Global Inacabada" (2011), este ex subsecretario general de las Naciones Unidas reconoce el sorprendente hecho de que hoy en día, visto que la gobernanza global sólo es posible si se tiene en cuenta cada nivel particular de gobierno y fomenta una reforma real del sistema existente, "la auténtica sorpresa es la resiliencia, antes que la desaparición, de las viejas estructuras políticas nacionales". Si hay alguna opción de implementar políticas globales, que finalmente sólo son efectivas si se traducen en acciones a nivel local, habrá que poner en marcha negociaciones decisivas con los estados. Malloch-Brown concluye que el proceso de globalización ha creado su propia reacción contraria, y ahora estamos condenados a ver cómo "en un extremo está la globalización y su promesa de gran integración de todo, desde el comercio a las ideas, mientras que en el otro está el nacionalismo".

Pero se hace necesario tomar alguna distancia para clarificar nuestra opinión. Los datos disponibles muestran que la integración global se ha venido multiplicando por dos el volumen de la economía global cada 20 años más o menos, gracias a innovaciones radicales en tecnología, sanidad, educación, producción, comunicaciones y transportes, cosa que ha beneficiado una parte importante de la población mundial que antes vivía atrapada en la pobreza. Pero como los

tiempos que corren se están volviendo más difíciles, puede que esta tendencia no dure mucho tiempo. En este momento, dice Malloch-Brown, existe una necesidad creciente de fortalecer las instituciones "ligándolas a un propósito global que tenga sentido para la gente, poniendo en primer plano una solidaridad global que significará vivir con reglas y límites adecuados a nuestro frágil hábitat compartido." Las ciudades y regiones jugarán un rol significativo a la hora de crear un sentimiento de pertenencia entre los ciudadanos para hacer frente, conjuntamente, a los enormes retos que tenemos por delante.

Pero más allá de estas grandes cuestiones, en una agenda más orientada hacia la acción, existen al menos tres prioridades en la agenda global de ciudades y regiones. La primera y más urgente es abordar la crisis económica y financiera y a la vez mantener la vigencia de la descentralización. Para este fin es necesario seguir impulsando y apoyando la descentralización y los procesos de autogobierno, así como asegurar la provisión de servicios básicos para contrarrestar los recortes del gasto y los planes de austeridad que están teniendo lugar como consecuencia de las políticas de "recentralización" puestas en marcha por los gobiernos nacionales.

La segunda prioridad hay que situarla en la gobernabilidad y la democracia local, manteniendo el fortalecimiento de las instituciones del gobierno local y los procesos de respaldo democrático. Una tercera prioridad, y más obvia, es el cambio climático. Es necesario realzar el papel de las

ciudades en la lucha contra el cambio climático y su compromiso con la reducción de gases de efecto invernadero. El acceso a mercados de carbón a un nivel subnacional y local implica una reforma muy necesaria que las ciudades han de impulsar trabajando estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, dentro del marco de la CNMUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) y el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente).

Dirigido por un ex alcalde de Barcelona, las prioridades del programa UN-HABITAT para los próximos tres años establecen claramente la hoja de ruta que tenemos por delante: creación de empleo y economía local y productiva para 2012, resiliencia medioambiental para 2013, y sistemas locales financieros y fiscales para 2014. Vista desde la perspectiva local actual de los países del Sur de Europa, está claro que la cuestión de la creación de empleo va a ser prioritaria para los próximos años. ¿Será el ser humano número siete mil millones un habitante empobrecido de una zona urbana marginal, un ciudadano desempleado? Esta es una pregunta inquietante, y sólo una comprensión profunda de la evolución de las tendencias demográficas y de los procesos de urbanización ayudará a los políticos a dar una respuesta satisfactoria.

## Impacto de la crisis financiera y respuesta local

De las tres prioridades expuestas, el impacto de la crisis financiera viene a ser la principal, convirtiéndose en el más urgente desafío para los próximos tres a cinco años. Tras la crisis de seguridad global que estalló a raíz de los ataques del 11-S y las amenazas del terrorismo internacional, y en parte como consecuencia de la gran distracción provocada por la violenta respuesta liderada por Estados Unidos, la siguiente crisis global ha sido financiera. La crisis económica y financiera mundial que empezó con la caída de Lehman Brothers en septiembre del 2008 (algunos analistas retrasan esa fecha a verano de 2007) demostró la escasa capacidad de las instituciones globales para gestionar la caída y regular el sector financiero, sector que ha sido percibido como el principal responsable de la crisis. A la gente de a pie la crisis les golpeó muy cerca, y al percibir que las soluciones están más allá de su alcance, reclaman una reacción de sus autoridades locales en primer término. Cuando vemos el movimiento de los indignados desplegarse simultáneamente en casi 900 ciudades en 82 países, como ocurrió recientemente, estamos siendo testigos de un claro síntoma de malestar social, algo que no debería ser menospreciado como si se tratara de una cuestión menor para el capitalismo global. Mientras que las economías emergentes parecen haberse resarcido rápidamente del primer impacto de la crisis, las economías occidentales aún se están enfrentando a angustiosos problemas para recuperarse, y en otras regiones, como hemos visto en el Mundo Árabe, las debilidades estructurales del sistema de gobernanza y una distribución muy asimétrica de la riqueza que resultó en cero oportunidades para la (en gran parte joven) mayoría de la población ha producido revoluciones violentas y levantamientos sociales que pueden además complicar la recuperación económica.

Mientras el proceso de descentralización y autogobierno sigue abierto e inacabado en muchas partes del planeta, tampoco está clara la capacidad de reaccionar a la crisis económica a nivel local. En tiempos de incertidumbre, las naciones-estado –que de hecho concentran la mayoría de los recursos públicos financieros– han vuelto a reafirmar su posición al intentar recuperar cierto poder que ya ha sido inexorablemente transferido a diferentes esferas por el proceso de globalización y, en algunos casos, por activas políticas de descentralización. La revigorización del nacionalismo y la recentralización no constituyen una respuesta viable, aunque, nos guste o no, la mayor parte del orden mundial todavía depende de lo que los Estados soberanos decidan y hagan, y estos Estados (como se pone otra vez en evidencia en la presente crisis) están demostrando ser más parte de la solución que del problema. A este respecto, nadie parece acordarse de que en la cumbre del G-20 de Londres, allá por abril de 2009, todo el mundo echaba la culpa a la fórmula neoconservadora de “menos-estado” y al consiguiente proceso de desregulación masiva que desencadenó, acusándolos de ser la causa fundamental del desastre financiero.

No obstante, es a nivel local donde la gente está perdiendo sus empleos y teniendo dificultades para pagar sus créditos e hipotecas, mientras servicios básicos como la salud o la educación están sufriendo severos recortes fruto de la austeridad que los gobiernos nacionales están introduciendo. Las ciudades deben jugar un rol fundamental en el necesario proceso de reajuste, aunque sea porque la mitad de la población del planeta vive en ellas, generando en la actualidad el 80 por ciento del PIB global. Y es más, como ha revelado un estudio reciente del McKinsey Global Institute, “la historia económica urbana está aún más concentrada de lo que esto sugiere. Son sólo 600 los centros urbanos que, aunque albergan una quinta parte de la población mundial, generan el 60 por ciento del PIB global”<sup>2</sup>. Ello demuestra una enorme concentración de riqueza, en coherencia con otra tendencia global: el incremento de una aguda desigualdad, con una minoría en lo alto que posee la inmensa mayoría de los recursos disponibles, como expresa inteligentemente el eslogan de Occupy Wall Street: “Nosotros somos el 99 por ciento”.

Así, en tiempos de crisis, cuando hay un riesgo plausible de re-centralización, las ciudades y las autoridades locales deben redoblar sus esfuerzos por abanderar la importancia de

## Si hay alguna posibilidad de que la gobernanza global llegue a ser una realidad, esta sólo puede ser intergubernamental y en permanente interacción con actores no estatales

la devolución del poder administrativo y financiero a una administración más cercana a los ciudadanos. Ello debe llevarse a cabo asegurando una efectiva prestación de servicios básicos a nivel local e inversiones específicas que sostengan la economía urbana, lo cual es de importancia clave para la recuperación económica y para una prosperidad sostenible. En este sentido, el gobierno local resulta crucial para conseguirlo.

### Interacción de ciudades y autoridades locales con organizaciones supranacionales

A fin de ser capaces de abordar el reto de la crisis financiera y económica y de impedir que la descentralización se vea soslayada, las ciudades y las autoridades locales deben continuar fomentando los intereses de sus representantes ante las organizaciones supranacionales y el sistema de las Naciones Unidas. En consecuencia, a fin de poder influir en el panorama global y asegurar respuestas locales a la profunda crisis actual, el reconocimiento de las ciudades y autoridades locales como socios de pleno derecho de la ONU sigue siendo claramente una de las cuestiones clave. Pero fomentar el reconocimiento (un objetivo que ha sido logrado parcialmente a partir del Informe Cardoso en adelante) significa que

2. [http://www.mckinsey.com/mgi/publications/urban\\_world/pdfs/MGI\\_urban\\_world\\_full\\_report.pdf](http://www.mckinsey.com/mgi/publications/urban_world/pdfs/MGI_urban_world_full_report.pdf)

los gobiernos locales y regionales deben ser percibidos como actores y a la vez como partes significativas de las políticas de la ONU a nivel global. Aprovechar la experiencia europea –donde el gobierno de varios niveles está bastante más avanzado que en otras regiones- puede ser una ventaja una vez se haya calmado la tormenta de la actual crisis del euro.

En cualquier caso, mientras sólo se ponga el énfasis en el reconocimiento, en la reivindicación de una mayor presencia, las ciudades y autoridades locales continuarán siendo percibidas sobre todo como otra parte más de la sociedad civil que defiende demandas específicas, y así se las rebajará continuamente al nivel de las ONG o, como mucho, de otros actores no estatales como corporaciones privadas o grupos de presión.

El amplio margen de maniobra que tienen los gobiernos locales y regionales a nivel de cooperación internacional al desarrollo, donde la cooperación descentralizada abarca ya un

## Como punto de partida, y haciendo balance de la situación actual, los gobiernos locales tienen que centrarse en la entrega de resultados: sus ciudadanos necesitan una respuesta a la cuestión fundamental y más urgente de nuestros tiempos: ¿cómo será la economía del futuro?

amplio círculo y moviliza recursos significativos (muy bienvenidos por cierto por el PNUD y otros programas y agencias del sistema de las Naciones Unidas) no tiene un correlato en las relaciones internacionales y a nivel de la política exterior, que continua siendo monopolio de la naciones-estado, muy celosas de sus competencias.

La realidad, sin embargo, es ineludible: el estatus de los gobiernos locales y regionales resulta inadecuado ante el sistema de las Naciones Unidas, y no está totalmente reconocido sino a menudo denegado, y una colaboración abierta y directa con los miembros de la Asamblea General parece muy complicada, si no imposible. Pero si la narrativa empieza a cambiar, la realidad le seguirá pronto. El rol fundamental que juega este nivel de gobierno, por ejemplo, en la lucha por la consecución de la modernización urbana o de los Objetivos del Milenio (ODM), es innegable. Cambiar la narrativa y actuar como gobiernos maduros, que ejercen un poder modesto pero efectivo y legítimo, es un reto crucial que las ciudades deben afrontar los próximos años.

Algunos pueden considerar que, si la ONU les garantizara el estatus que están solicitando, las ciudades abarcarían más de lo que realmente pueden. Pero la verdad es que el sistema de Westfalia basado en la concentración de poder en la nación-estado que mantiene un monopolio en las relaciones internacionales, está claramente obsoleto, y no se corresponde a la realidad política y económica de este siglo. Si hay alguna posibilidad de que la gobernanza global llegue a ser una realidad, esta sólo puede ser intergubernamental y en permanente interacción con actores no estatales. Y, si trata de ser

verdaderamente intergubernamental, entonces debería incluir ciudades y autoridades locales actuando como iguales a los gobiernos nacionales, y no como inferiores. Es un hecho que, con la excepción de algunas partes del mundo occidental, el proceso de descentralización está inacabado –si es que no resulta inexistente- y debe avanzar en varias regiones del globo. Pero aquellos que ya han sido descentralizados deberían actuar como adultos ante las Naciones Unidas, alzar una voz por el resto y liderar la vía hacia una mejor gobernanza mundial, más sostenible, más democrática y próxima al ciudadano. Un plan más focalizado, y orientado a la acción podría ayudar a demostrar que puede obtenerse un verdadero valor añadido cuando el nivel local aborda cuestiones globales, desde problemas ambientales a la salud, la educación o las políticas de creación de riqueza y empleo.

Pero todo esto todavía requiere un cambio de perspectiva. La relación entre diferentes niveles de gobierno debe dejar de ser percibida como jerárquica (de arriba a abajo, de abajo a arriba) para ser más uniforme, más horizontal y transversal. No deberíamos tener aquí una pirámide, sino una esfera, una red de diferentes actores, y sería preferible hablar de “esferas” de gobierno más que de “niveles” de gobierno. Los gobiernos locales no son sino otra esfera de gobierno, con toda la legitimidad que otorga la elección directa por parte de los ciudadanos. Evitar ser mirado por encima del hombro por el Estado o por las instituciones intergubernamentales es un objetivo que sólo se puede alcanzar ejerciendo el poder de la legitimidad que proporciona la representación de los ciudadanos, y mostrando eficiencia en la gobernanza de los asuntos cotidianos. Más allá de la necesidad de alcanzar un nuevo pacto social, está por ver cómo esta nueva relación debería organizarse, ya sea a través de una asamblea internacional de alcaldes o a través de una red formal global de ciudades y regiones (una coordinación más estrecha o incluso fusión de las ya existentes como CGLU, FOGAR, Metrópolis y otros organismos análogos podría ser la respuesta).

### Difícil camino por delante

Además de intentar otorgar un papel más relevante a las instituciones globales, hay mucho que hacer de puertas adentro. Deberían producirse cambios políticos, a menudo vía reforma constitucional en muchos países centralizados de todo el planeta, asegurando una mayor flexibilidad para gobiernos regionales y locales en términos de participación democrática, planificación urbana y toma de decisiones. El proceso de descentralización, a pesar de las grandes dificultades económicas y financieras de este periodo, debe llevarse adelante, y el principio de subsidiariedad, que sostiene todo este proceso, debe mantenerse muy vivo. Según este principio, asumido por el Consejo de Gobierno de UN-Hábitat, “las responsabilidades públicas deben ser ejercidas por aquellas autoridades que están más cercanas a los ciudadanos”.

Expertos y observadores del proceso de descentralización tienden a estar de acuerdo en que lo problemático no es el proceso en sí mismo, sino la voluntad política de asegurar que se ha implementado con éxito. Pero la cuestión esencial sigue siendo el cómo diseñar e implementar políticas, y cuáles. La agenda de las Naciones Unidas señala la vía a seguir e identifica las cuestiones principales que hay que abordar: reducción de la pobreza, cambio climático, derechos de los ciudadanos y diversidad, gestión de la migración, prestación de servicios públicos y, también, educación, sanidad y seguridad humana.

El sistema de las Naciones Unidas, con todos sus problemas de legitimación y sus limitaciones burocráticas, sigue siendo el principal abogado y guardián de esta agenda. Si las ciudades y las autoridades locales quieren contribuir seriamente a la tan necesaria gobernanza global, deberían buscar el valor añadido, no la duplicación. En tiempos de crisis, los gobiernos de todos los niveles deberían estar trabajando en la misma dirección, es decir, siguiendo la hoja de ruta de Joseph Stiglitz<sup>3</sup>, esto es, “luchando por el pleno empleo y una economía estable, promoviendo innovación, ofreciendo protección social e impidiendo la explotación”.

Para que esto ocurra de un modo efectivo, deberá construirse una visión del futuro mediante ejercicios de prognosis, aunque sólo sea para desarrollar ideas y herramientas orientadas a la acción política. De cualquier manera, no hay mucho por inventar, ahora que la agenda de las ciudades para el siglo XXI está bien establecida. Siendo la ocupación del territorio la cuestión central, hay un común acuerdo en que la urbanización y la movilidad conformarán el futuro de esta generación, y de las venideras. Como punto de partida, y haciendo balance de la situación actual, los gobiernos locales tienen que centrarse en la entrega de resultados: sus ciudadanos necesitan una respuesta a la cuestión fundamental y más urgente de nuestros tiempos: ¿cómo será la economía del futuro? O más aún: ¿Puede reinventarse el capitalismo? La destrucción del empleo en las economías occidentales, añadida al paro endémico en amplias zonas de África y el mundo árabe, que afecta principalmente a las poblaciones más jóvenes que tienden a concentrarse en aglomeraciones urbanas y suburbios marginales (actualmente, mil millones de la población mundial continua viviendo en barrios marginales, según el PNUMA), debe ser atajada. Sin la capacidad de reanimar el mercado de trabajo y de mejorar los barrios marginales, otras acciones pueden parecer, a los ojos de los ciudadanos, cuando menos retóricas, por decirlo de un modo suave.

La capacidad de organizar una economía productiva urbana que pueda poner en marcha un proceso de creación intensiva de empleo será, por tanto, la clave para la recuperación en Occidente, para el crecimiento de los más necesitados y para el desarrollo en amplias partes de Oriente y del Sur. Si las ciudades tuvieran éxito en este sentido (visto que las instituciones supranacionales y los gobiernos nacionales no pueden asegurar –y eso en caso de que lo consigan– más que las con-

diciones macroeconómicas para la estabilidad), su rol en la configuración de la agenda global pasará a ser incontestable. Está claro que queda mucho trabajo que hacer para explorar las posibilidades de la gobernanza multinivel y para reforzar la legitimidad a través de la democracia y la participación, pero en la actualidad (por lo menos desde la perspectiva de las economías occidentales más en crisis), proporcionar educación, sanidad y empleos para millones y millones de habitantes es una cuestión no resuelta.

Con un ritmo de crecimiento anual de 79 millones de habitantes, la mayoría de los cuales nacerán y vivirán en áreas urbanas, nuestro futuro común inmediato será configurado en buena parte por las ciudades. Si fueran capaces de tomarlo en sus manos y proporcionar respuestas a sus habitantes, serían buenas noticias tanto para la agenda global como para el orden mundial en su conjunto. El recién nacido número siete mil millones lo agradecería.

---

3. Joseph Stiglitz's "Freefall. Free markets and the sinking of the global economy", W.W. Norton & Company, New York, 2010