

# Informe Regional Documento borrador

# HÁBITAT III

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas  
sobre Desarrollo Sostenible y Vivienda

Quito, Octubre 2016



El objetivo de este documento es proporcionar insumos para la reunión de expertos en Asunción el 2-3 de diciembre de 2015, en el marco del proceso preparativo del informe regional de América Latina y el Caribe para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), que tendrá lugar en Quito en octubre de 2016.

Las opiniones expresadas en este documento borrador, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización. Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## Contents

1. Resumen Ejecutivo (5P) .....	5
2. ¿Adónde vamos? Urbanización y desarrollo: tendencias y proyecciones .....	5
2.1 La transición urbana demográfica en ALC y sus nuevos desafíos.....	5
2.2 La expansión de la mancha urbana tiene un costo para la calidad de la vida en las ciudades ....	8
2.3 Externalidades positivas y negativas: las ciudades y su papel en la economía .....	13
2.4 La cohesión social, un desafío pendiente .....	16
2.5 La urbanización y la crisis ambiental .....	19
2.6 Hacia una política urbana nacional. Financiamiento urbano y participación ciudadana .....	22
3. Urbanización y Economía.....	23
3.1 Transición de la Base Productiva, del Empleo, del Consumo y la Distribución Urbana .....	25
3.2 La Persistencia de la Informalidad Económica .....	32
3.3 Economía del Suelo Urbano y la Producción de la Ciudad .....	43
Bibliografía .....	46
4. Urbanización e igualdad social.....	47
4.1 Los nuevos rostros de la desigualdad urbana .....	49
4.1.1 El envejecimiento de la población .....	50
4.1.2 Juventud urbana.....	51
4.1.3 Igualdad de género en las ciudades .....	52
4.1.4 Diversidad étnica e igualdad urbana .....	54
4.1.5 Conclusiones.....	55
4.2 De la ciudad inequitativa a la ciudad justa: acceso a vivienda, equipamientos y servicios de calidad.....	56
4.2.1 Diagnóstico de la inequidad urbana.....	56
4.2.2 Gestión pública en materia de vivienda y equidad urbana.....	60
4.2.3 Propuestas de políticas .....	65
4.3 Violencia e inseguridad urbana .....	67
4.3.1 Diagnóstico de la violencia e inseguridad urbana en América Latina y el Caribe .....	67
4.3.2 Gestión pública para enfrentar la violencia y la inseguridad .....	71
4.3.3 Propuestas políticas .....	72
Bibliografía .....	73
5. Urbanización y medioambiente .....	78
5.1 Ecosistemas urbanos y disminución de servicios ambientales .....	80
5.1.1 Diagnóstico de Situación y Proyección.....	80
5.1.2 Diagnóstico de la Gestión Pública y Propuestas de Política.....	85
5.2 Desastres naturales y el cambio climático: riesgo y vulnerabilidad .....	86
5.2.1 Diagnóstico de Situación y Proyección.....	86
5.2.2 Diagnóstico de la Gestión Pública: .....	91

5.2.3 Propuestas de Políticas .....	93
5.3 Patrones de producción, distribución y consumo contaminan y degradan la calidad de vida en la ciudad.....	97
5.3.1 Diagnóstico de Situación y Proyección.....	97
5.3.2 Diagnóstico de la Gestión Pública .....	102
5.3.3 Propuestas de Políticas .....	103
Bibliografía.....	105
6. Urbanización y gobernanza.....	108
6.1 Debilidad institucional fragiliza la acción pública.....	108
6.2 La participación ciudadana, renovación de la gobernanza urbana .....	119
6.3 Las nuevas formas de financiamiento urbano.....	125
7. Conclusiones y recomendaciones.....	125

## 1. Resumen Ejecutivo (5P)

(Para completar)

## 2. ¿Adónde vamos? Urbanización y desarrollo: tendencias y proyecciones

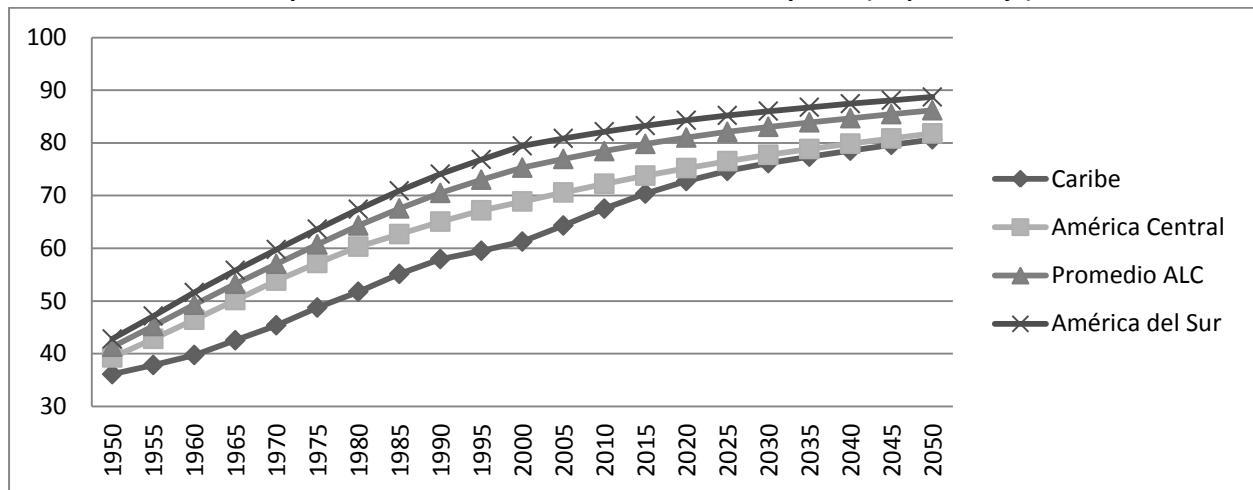
### 2.1 La transición urbana demográfica en ALC y sus nuevos desafíos

#### Una transición urbana consolidada

América Latina y el Caribe es una de las áreas más urbanizadas del planeta, con un 79,5% de su población viviendo en zonas urbanas, justo después del norte de América (81%). A pesar de que la urbanización sea ya un fenómeno consolidado la proporción de población asentada en áreas urbanas, seguirá creciendo hasta llegar a un 86,2% en 2050<sup>1</sup>.

Detrás de este promedio, existen realidades distintas en las sub regiones, con grados de avances variables. El cono sur, ha sido el más adelantado en el proceso de urbanización, seguido por América Central y el Caribe. A pesar de estas distintas velocidades salta a la vista que todos los países tendrán una población urbana superior al 80 % al final del 2050.

Gráfico x: América Latina y el Caribe<sup>2</sup>, tasa de urbanización entre 1950 y 2050 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a Naciones Unidas, World Urbanization Prospects 2014.

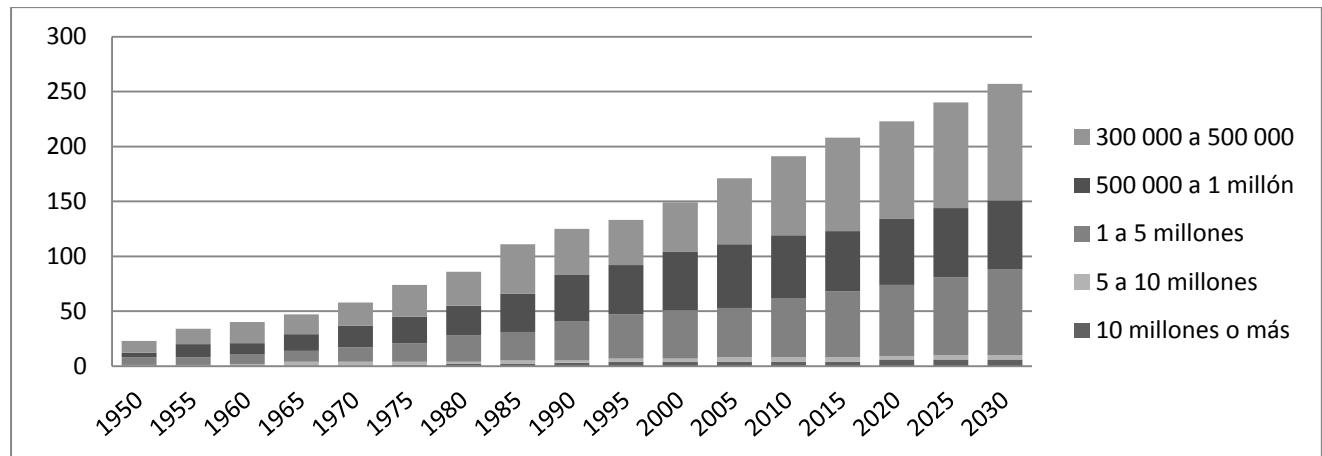
<sup>1</sup> Según datos y proyecciones de Naciones Unidas, World Urbanization Prospects 2014. Los datos de urbanización se basan en las estadísticas oficiales de cada país donde la definición del área urbana varían. Gran parte de los países definen un área urbana como una localidad con 2.000 habitantes y más.

<sup>2</sup>: Se consideran los países según la nomenclatura de Naciones Unidas (Caribe 26 países, América Central 8, América del Sur 14).

## Con un crecimiento de las metrópolis más dinámico

Otra variable importante, que permite entender mejor los diferentes patrones de crecimiento urbano futuro, es la tipología de ciudades. Primero, se ve como desde los años 50, la cantidad de ciudad en el continente creció fuertemente. Tan solo, desde los últimos 20 años, la cantidad de ciudades de entre 300 000 y 500 000 habitantes se duplicó y las ciudades de 1 a 5 millones de habitantes aumentaron en un 50 %.

**Gráfico X: América Latina y el Caribe<sup>3</sup>, Cantidad de ciudad por tamaño de asentamientos, 1950-2030**



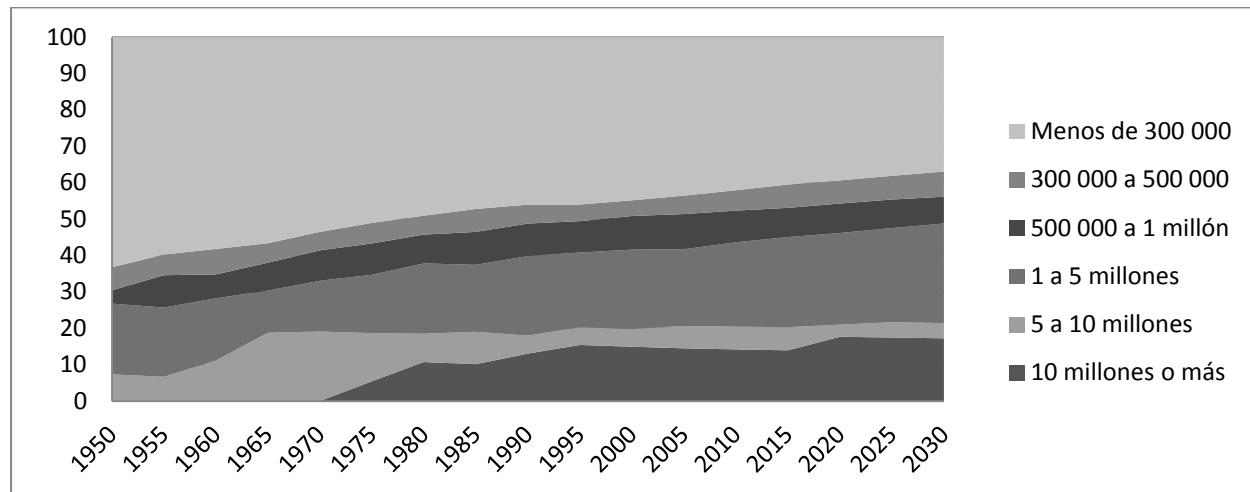
Fuente: Naciones Unidas, World Urbanization Prospects 2014.

Sin embargo, como se ve en el **grafico X**, el porcentaje de la población viviendo en ciudades chicas de menos de 300 000 habitantes se ha reducido drásticamente desde los 50. Las ciudades de 300 000 a 1 millón de habitantes tiene un proporción relativamente estable de la población. Al contrario las grandes ciudades de más de un millón de habitantes han recibido cada vez más población mostrando una clara tendencia de concentración poblacional, con un aumento particularmente importante de las ciudades de 1 a 5 millones de habitantes y un relativo estancamiento en las últimas dos décadas de las ciudades de más de 5 millones de habitantes.

Los datos anteriores muestran como las ciudades de menos de 300 000 habitantes y las ciudades de 1 a 5 millones son las que conocerán el mayor crecimiento demográfico en los años por venir.

<sup>3</sup>: Se consideran los países según la nomenclatura de Naciones Unidas (Caribe 26 países, América Central 8, América del Sur 14).

Gráfico X: América Latina y el Caribe<sup>4</sup>, Repartición de la población por tipo de ciudad (en porcentaje)



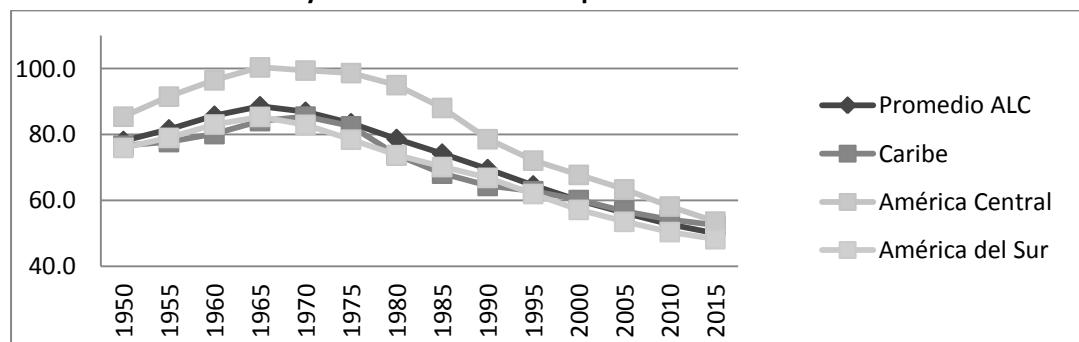
Fuente: Naciones Unidas, World Urbanization Prospects, the 2015 revision.

Cabe subrayar que en base al censo del 2010, la urbanización de ALC (fenómeno de aumento de la población urbana en comparación con la rural) es principalmente debida a la migración del campo a la ciudad, si bien el impacto cuantitativo es menor que en décadas anteriores, permanece un fenómeno significativo en todo el continente. En efecto el crecimiento actual de la ciudad se debe en primer lugar al crecimiento natural de la población (aunque este crecimiento es más importante en el campo donde la tasa de natalidad es superior a la de las ciudades) (CELADE, 2012).

### La región se beneficia del bono demográfico y debe anticipar el envejecimiento de su población

Otra tendencia demográfica que va a tener un fuerte impacto sobre la organización de las ciudades es la transición demográfica que tiene dos aristas: un **periodo de potencial bonanza con el aumento de la población activa** y la disminución relativa de la población dependiente (niños y personas mayores) y posteriormente un progresivo **envejecimiento de la población** que hace fundamental tomar medidas para adaptar las ciudades a las necesidades de una población cada vez más dependiente.

Gráfico x: América Latina y el Caribe: Índice de dependencia



Fuente: Naciones Unidas, World Urbanization Prospects, the 2015 revision.<sup>5</sup>

<sup>4</sup>: Se consideran los países según la nomenclatura de Naciones Unidas (Caribe 26 países, América Central 8, América del Sur 14).

<sup>5</sup> Índice de dependencia: ( $<15$  &  $65+$ )/(15-64)

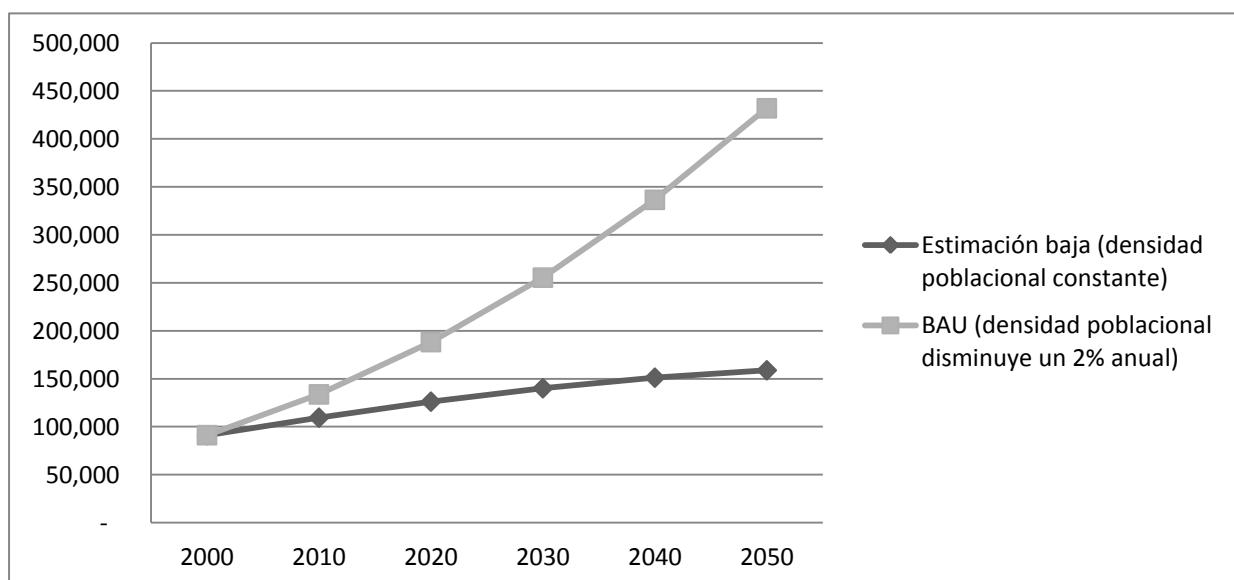
## 2.2 La expansión de la mancha urbana tiene un costo para la calidad de la vida en las ciudades

### La explosión de la mancha urbana, una realidad compartida en las ciudades de ALC

La mancha urbana en Latinoamérica y el Caribe, ha crecido sustancialmente con diferentes grados de intensidad. Entre otros factores explicativos del fenómeno destacan el crecimiento demográfico, la transformación de la estructura productiva y de su disposición en el territorio, la disminución del tamaño promedio de los hogares, la mejora generalizada del nivel de vida, la privatización del espacio público, la gentrificación, el aumento del costo de la vivienda y la especulación así como la voluntad de vivir en condominios cerrados para protegerse de una violencia real y percibida.

El crecimiento de la superficie de la ciudad, genera un aumento de costos en la gestión de las mismas por ejemplo en el costo per cápita de brindar servicios públicos básicos en zonas cada vez más alejadas y menos pobladas.

**Gráfico X: América Latina y el Caribe (37 países), proyecciones de expansión de la mancha urbana (en km<sup>2</sup>)**



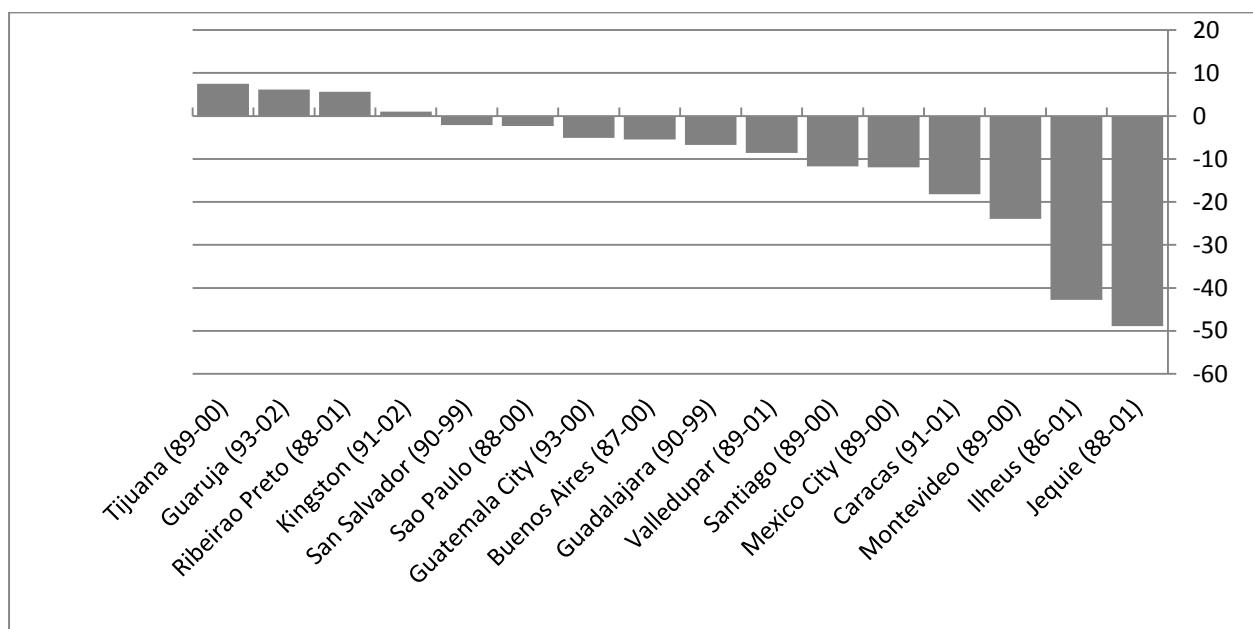
Fuente: Elaboración propia en base Lincoln Institute of Land Policy, *Atlas of Urban Expansion* (2012).<sup>6</sup>

### La disminución de la densidad se ha vuelto una tendencia generalizada

Debido a la expansión de las ciudades, la baja de densidad y un modelo urbano basado en el transporte automóvil, se hace cada vez más difícil tener una vida de barrio. El nuevo modelo de vida implica grandes desplazamientos a través de la ciudad. Se estima que la baja de densidad es de un 2 % anual entre 2000 y 2010 (Angel et al, 2010).

<sup>66</sup> Angel, S., J. Parent, D. L. Civco and A. M. Blei, 2010. *Atlas of Urban Expansion*, Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, online at <http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.

Gráfico X: Ciudades seleccionadas, variación de densidad en áreas urbanas (en porcentaje)



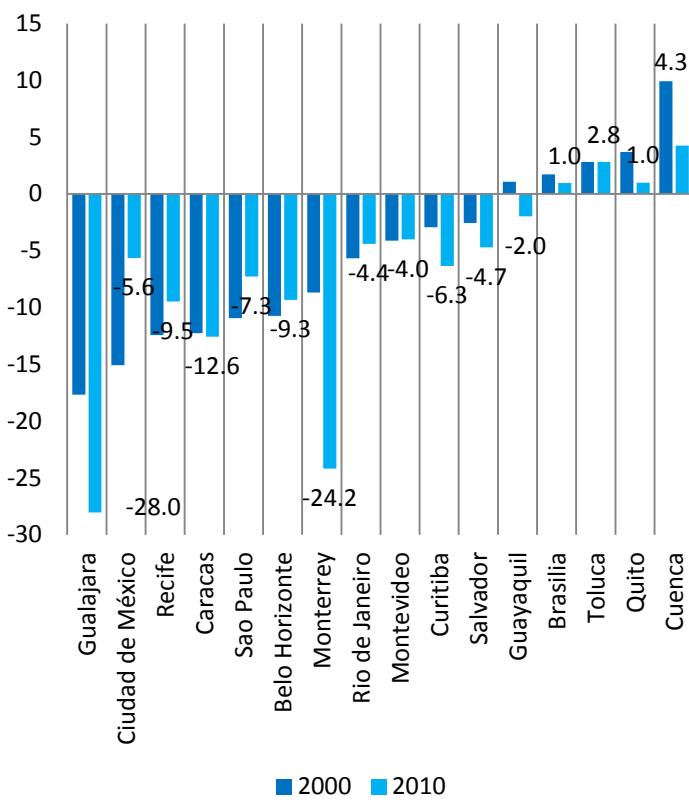
Fuente: [Lincoln Institute of Land Policy, 2010](#).

La planificación urbana de las últimas décadas permitió una multiplicación de los espacios cerrados y monofuncionales. Las políticas de vivienda social y el relativamente bajo costo de los terrenos favorecieron el desarrollo de los barrios residenciales en la periferia, los cuales se diferencian por estratos socio económicos fomentando de esta forma la segregación socio espacial.

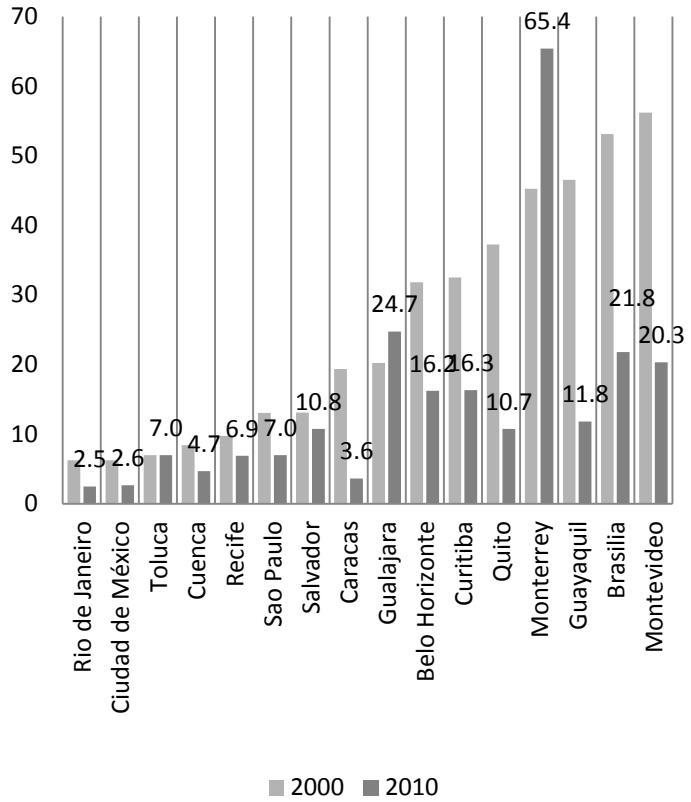
Se observa un proceso en el que muchos centros se van despoblando con un creciente proceso migratorio desde las zonas centrales a las periferias de las ciudades. En la siguiente tabla, se puede ver la fuerte tendencia de migración del centro a la periferia en importantes ciudades de la región.

**Tasas de migración neta de las ciudades,  
quinquenios previos a los censos de las rondas de 2000 y 2010**  
(Por 1000 habitantes)

**Centro**



**Periferia**



Fuente: CEPAL "Panorama Social" (2014)

**La movilidad en la ciudad se hace cada vez más difícil**

Una expansión incontrolada y desordenada de las áreas urbanas genera externalidades negativas que fragilizan la sostenibilidad del desarrollo urbano. Entre otras, destacan aquellas relacionadas con el transporte y la **congestión de las vías urbanas**. De hecho, con el aumento de la población y de su poder adquisitivo junto con una deficiente oferta de transporte público, un número creciente de vehículos invade las ciudades.

El índice representa el aumento del tiempo de viaje estimado por cada ciudad durante las horas de punta con respecto a los períodos de bajo flujo. En el caso de la ciudad de México, segunda ciudad con más congestión en el mundo, un viaje en hora punta dura 55% más tiempo que en un período sin congestión.

**Cuadro x: Ciudades seleccionadas, las 10 ciudades más congestionadas del planeta, 2014**

Ciudad - País	Niveles de congestión
Estambul (Turquía)	58%
Ciudad de México (México)	55%
Río de Janeiro (Brasil)	51%
Moscú (Rusia)	50%
Salvador (Brasil)	46%
Recife (Brasil)	45%
San Petersburgo (Rusia)	44%
Bucarest (Rumania)	41%
Varsovia (Polonia)	40%
Los Ángeles (Estado Unidos)	39%

Fuente: The TomTom Traffic Index

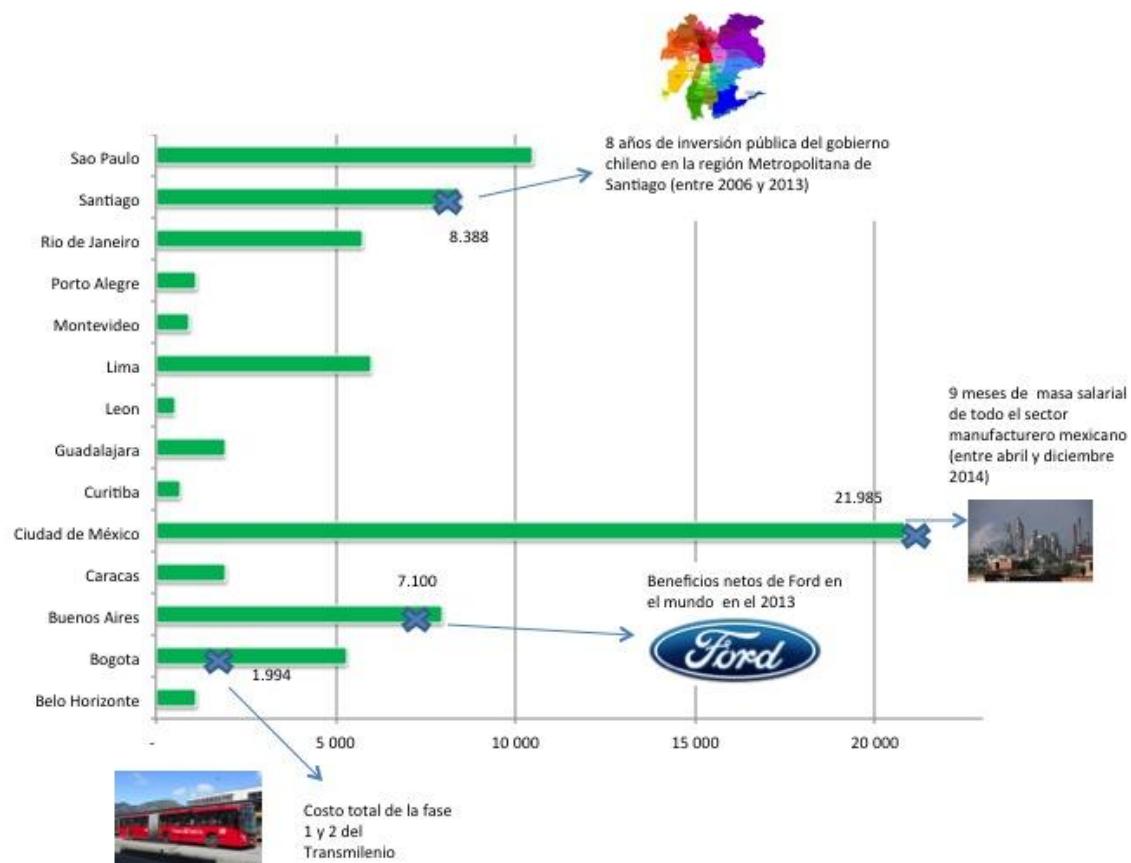
Sin lugar a dudas, el transporte se ha vuelto una prioridad para las autoridades principalmente en las grandes urbes de la región como lo confirma la inversión creciente en transporte público masivo tipo BRT. Sin embargo, la situación sigue siendo preocupante y unos niveles mayores de voluntad política e inversión hacia el transporte público serán necesario para encontrar una solución sustentable.

Bajo una perspectiva más general, que incluye todos los tipos de transporte utilizados en el continente, las externalidades negativas<sup>7</sup> llevadas por tal sector asumen proporciones absolutamente alarmantes. Según el dato presentado en el primer Foro Sostenible de Transporte Para América Latina (Bogotá, Junio 2011), las perdidas sociales en externalidades del transporte sustraen al continente más que un 10%<sup>8</sup> de su PIB. Las consecuencias son de dos tipos: bajo el aspecto económico, un drástico aumento en el costo-oportunidad de los movimientos; por lo que atañe al medioambiente, un nivel a menudo insostenible de **contaminación** en las zonas urbanas.

<sup>7</sup> En el dato a continuación sobre la pérdida de PIB se incluyen: congestión, contaminación, salud, consumo energético, emisiones de gases efecto de invernadero y fatalidades causadas por choques y atropellos.

<sup>8</sup> Fuente: United Nations Center for Regional Development (UNCRD).

Gráfico X América Latina (ciudades seleccionadas): Pérdida de riqueza anual por el tiempo pasado en el transporte público (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia<sup>9</sup> en base al "Observatorio de Movilidad Urbana - CAF", 2009.

Vemos como las horas pasadas en el transporte público valoradas al PIB per cápita alcanzan inmensas pérdidas para la sociedad. Por ejemplo, en el caso de México DF las pérdidas generadas por el tiempo diario pasado en el transporte público es equivalente a 9 meses de la masa salarial de la totalidad del sector manufacturero del país.

<sup>9</sup>Cálculos basados en la siguiente estimación: 1. Obtención del número de horas al año pasado en el transporte colectivo. Hemos multiplicado las horas por día en transporte colectivo 2007 (transporte por rutas viales y ferroviarias) - (Datos Observatorio de movilidad urbana CAF) por 5 días y por 52 semanas 2. Calculamos la cantidad de días laborales que representa (Hipótesis de 10 horas de trabajo diario) 3. Multiplicamos este valor por el PIB/Capita de las ciudades 2013 (Datos - AméricaEconomía 2014). Comparaciones Buenos Aires : "Le bénéfice de Ford dépasse les 7 milliards de dollars en 2013", Philippe Jacqué, LeMonde Economie 28.01.2014 ; Bogotá: "Embarq based on data provided by Transmilenio S.A." 2009 ; Santiago: "Región Metropolitana de Santiago, Inversión Pública Efectiva 2003-2013" Ministerio de Desarrollo Social (2014); México: INEGI. Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera, datos enero-diciembre 2014

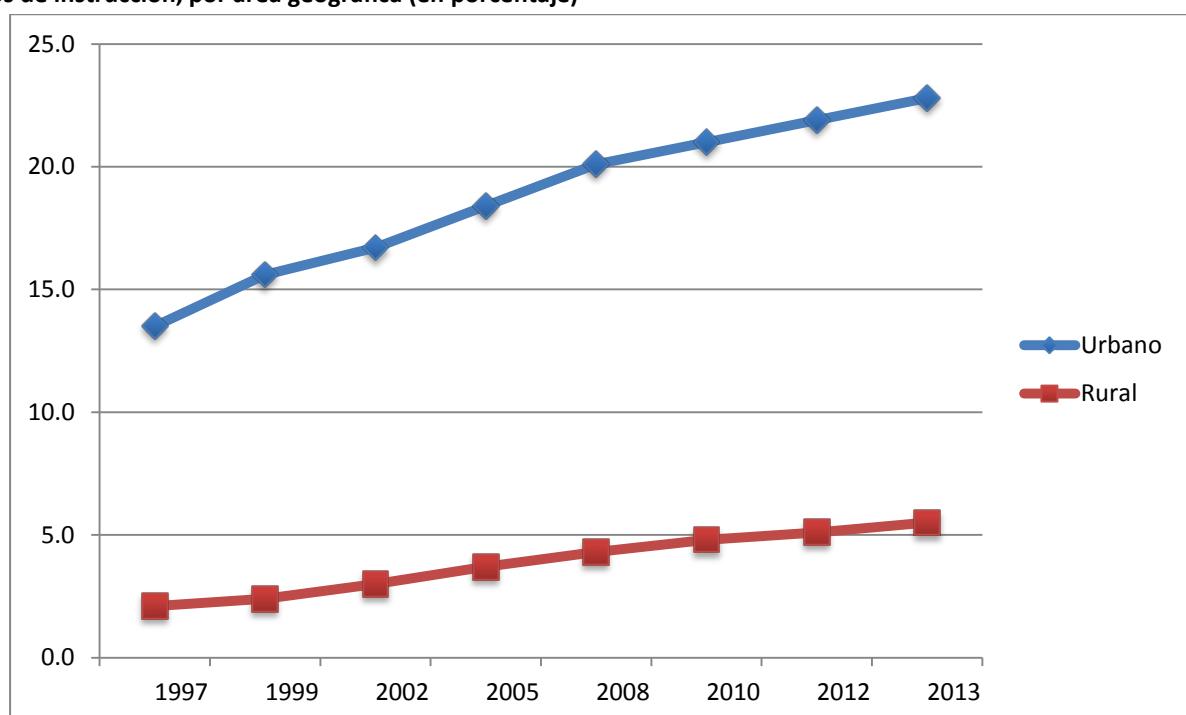
## 2.3 Externalidades positivas y negativas: las ciudades y su papel en la economía

### Las ciudades concentran los recursos humanos y financieros

Si bien gran parte de la riqueza del continente se genera en actividades económicas fuera de las urbes, es en estas últimas que se concentran los centros financieros y sedes de grandes empresas, concentrando de esta forma la acumulación del capital financiero. Asimismo, vemos como se concentra el capital humano en las ciudades en comparación con las áreas rurales, aumentando incluso la brecha en los 15 últimos años.

Existe evidencia empírica respecto del rol fundamental que juega el capital humano en el aumento de la productividad del trabajo y el crecimiento económico. De acuerdo a la OCDE (1999), el capital humano no es sólo un factor de crecimiento excepcional sino que también contribuye al desarrollo cultural e institucional, al aumento de la cohesión social, la disminución de las tasas de criminalidad, un aumento en las tasas de protección del medio ambiente, permite la mejora de las condiciones de salud y fortalece la participación en la vida política, entre muchas otras contribuciones importantes. En la región

**Gráfico X América Latina (países seleccionados): Población de 15 años de edad y más que han cursado 13 y más años de instrucción, por área geográfica (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL STAT<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Argentina; Bolivia (Estado Plurinacional de); Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Honduras; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; República Dominicana; Uruguay; Venezuela (República Bolivariana de); ;

## ¿Las ciudades intermedias: economías más dinámicas?

Las ciudades intermedias (entre 100 mil y 2 millones de habitantes) están teniendo un mayor protagonismo en estos últimos años. Si bien las megalópolis impulsaron el desarrollo antes de los 70 y tenían a menudo un crecimiento superior al promedio nacional, en estos últimos años se nota una disminución del mismo (McKinsey, 2011). Paralelamente se nota como una gran parte de las ciudades intermedias se pueden calificar de “emergentes” dado que conocen un crecimiento poblacional y económico superior al promedio nacional. Según un estudio desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre ciudades emergentes, las ciudades intermedias tienen en promedio una tasa de crecimiento poblacional del 1% superior a la media nacional. También destaca que en la mayoría de los países estas ciudades conocen un crecimiento superior al promedio nacional.

Tabla 3. Ciudades que cumplen con los tres criterios del Universo  
Panel A. Número de ciudades en cada país con:

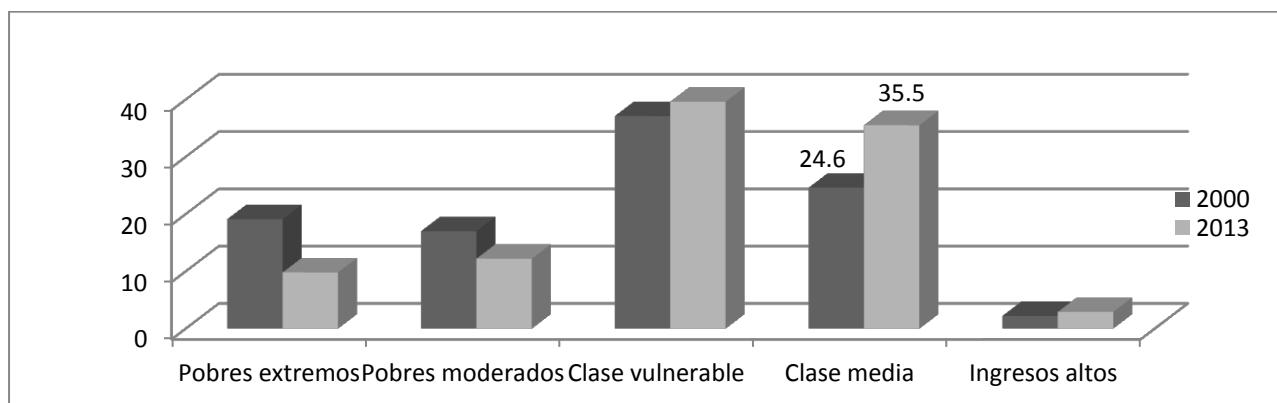
	(1)	(2)	(3)
	Población entre 100,000 y 2'000,000 (Ciudades Intermedias)	(1) + Crecimiento Poblacional > país	(1) + (2) + Crecimiento Económico > país (Ciudades Emergentes)
Argentina	33	21	13
Bolivia	12	10	6
Brasil	262	203	118
Chile	23	14	7
Colombia	45	39	21
Ecuador	14	11	10
México	124	85	52
Paraguay	7	6	0
Perú	22	20	15
Uruguay	2	1	0
Venezuela	47	27	n.d.
Centro América y el Caribe	54	33	n.d.
<b>TOTAL</b>	<b>645</b>	<b>470</b>	<b>242</b>

Fuente: Universo de ciudades emergentes , BID

## Un aumento de la clase media que permitió un aumento del consumo

La mayoría de los ciudadanos de ALC han estado experimentando un **aumento en sus ingresos per cápita en los últimos años**, con un consiguiente incremento del poder de adquisición y la aparición de una clase media urbana de tamaño cada vez más considerable. Esta variación permitió asimismo dinamizar la economía con un aumento del consumo.

**Gráfico X América Latina (18 países)<sup>a</sup>: Distribución de la población urbana por nivel de ingresos, 2000-2013 (en porcentaje)**

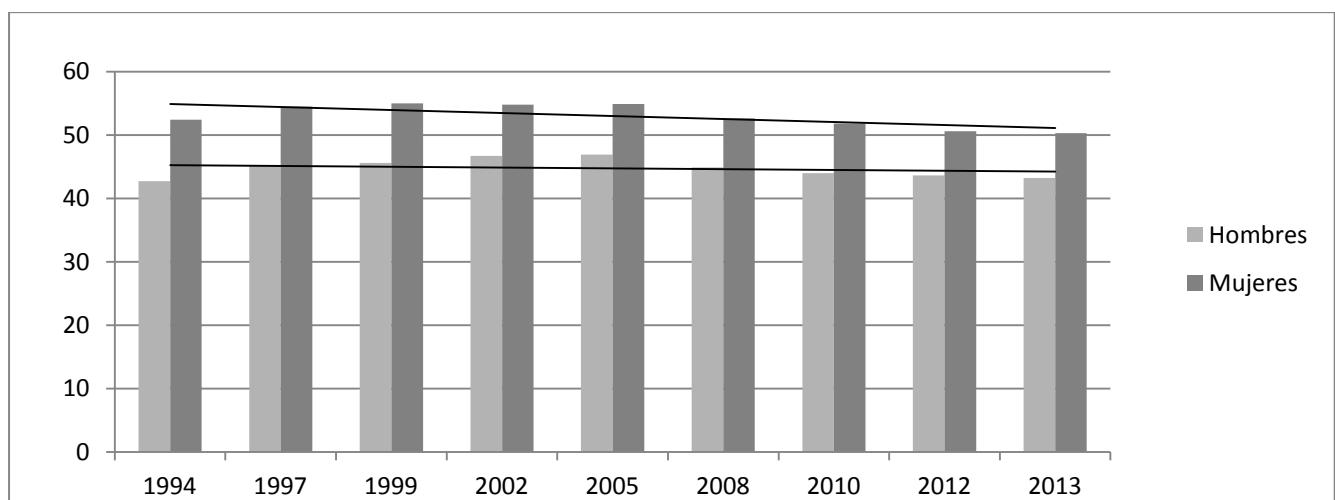


Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en AL” (2015)<sup>11</sup>.

### Persistencia de la informalidad laboral en sectores poco productivos de la economía

A pesar de lo anterior, las ciudades siguen conociendo una alta tasa de empleo informal. Geográficamente aislados y no suficientemente cualificados para coincidir con las necesidades de los sectores productivos de la economía, la mitad de la población trabaja a menudo en el sector **informal**, afectando en particular a las mujeres. Romper esta tendencia es tanto más difícil que la informalidad laboral y de la vivienda se alimentan la una a la otra. La clave de esta relación es que la informalidad de empleo conlleva grandes dificultades para el acceso a hipotecas, y por lo tanto obliga muchos individuos a colocarse en asentamientos informales.

**Gráfico X América Latina (18 países): trabajadores empleados en el sector informal, por género, 1994 a 2013 (en porcentaje)**



Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2015<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Clases definidas por el valor del ingreso diario per cápita en USD. Pobres extremos <2,5; Pobres moderados 2,5- 4; Clase vulnerable 4-10; Clase media 10-50; Ingresos altos>50. Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)

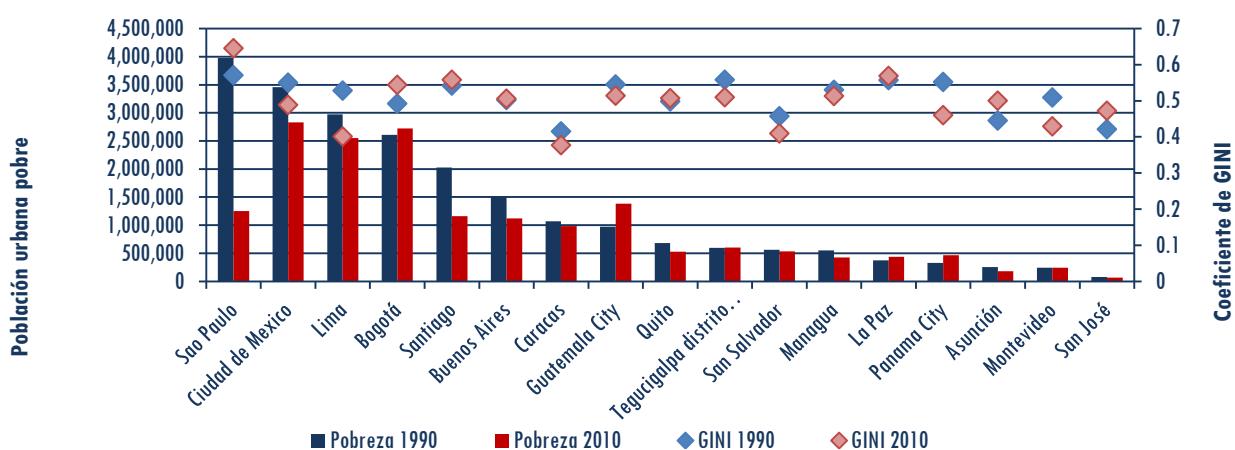
<sup>12</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

## 2.4 La cohesión social, un desafío pendiente

### Pobreza y desigualdad persisten

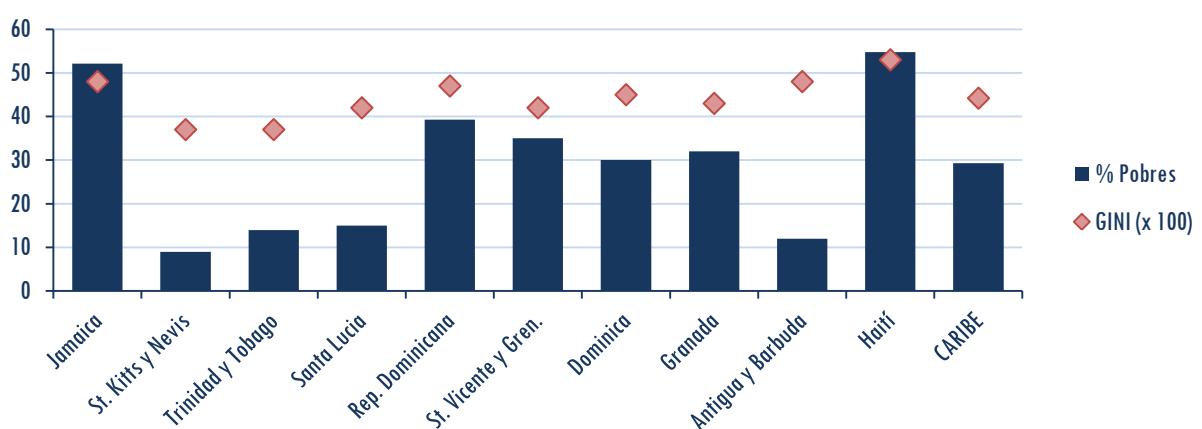
A pesar de que en las décadas anteriores ALC haya logrado reducir de forma significativa la pobreza, su erradicación definitiva sigue siendo una prioridad en la región. La pobreza se expresa de distinta forma en las áreas rurales y urbanas. Los países cuyos pobres crónicos<sup>13</sup> residen principalmente en zonas urbanas son Chile, Brasil, México, Colombia y República Dominicana<sup>14</sup>. Paralelamente vemos como persisten niveles preocupantes de **desigualdad**, no solamente económica sino también social y de acceso a las oportunidades.

**Gráfico X: América Latina (ciudades seleccionadas): pobreza (número absoluto de pobres) y desigualdad (coeficiente de Gini), 1990-2010**



Fuente: CEPAL, CAF, ONU Habitat Base de datos desigualdad en las ciudades

**Gráfico X Caribe (10 países): Pobreza (en porcentaje de la población) y desigualdad (coeficiente de Gini), 2010**



Fuente: CEPALSTAT, 2015

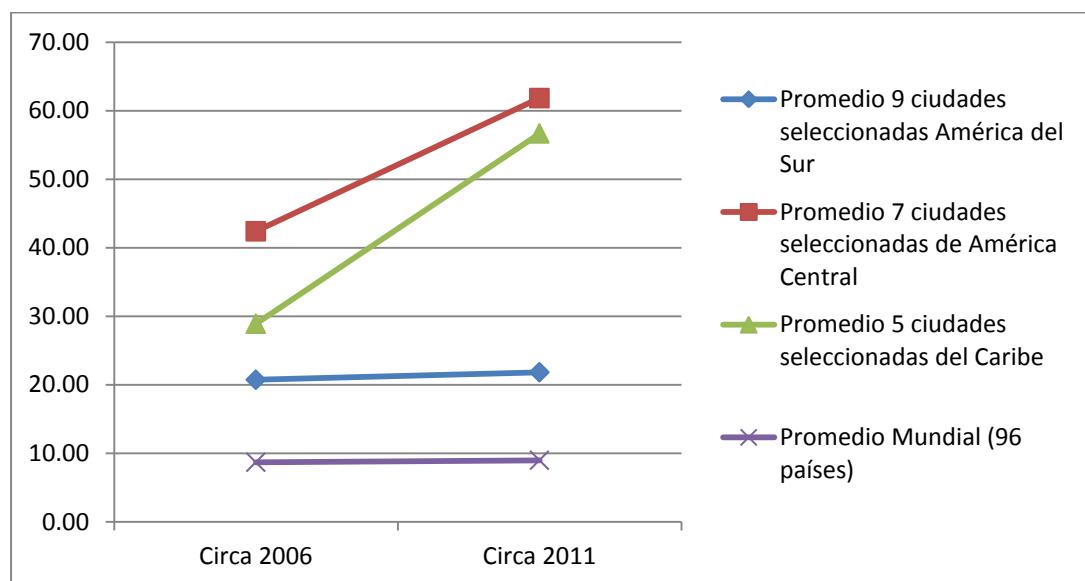
<sup>13</sup> Constituye una condición permanente a lo largo de un ciclo de vida, y se transmite intergeneracionalmente.

<sup>14</sup> Fuentes de datos: SEDLAC y Banco Mundial. Los países listados son los que tienen un ratio entre el número absoluto de pobres crónicos en las zonas urbanas frente a los viviendo en ámbito rural superior a 1.

## Una violencia urbana en aumento

Las áreas urbanas registran preocupantes niveles de **violencia** que han estado aumentando sensiblemente en todas las regiones, siendo la sociedad latino americana y caribeña una de las más violentas en el mundo.

**Gráfico X: América Latina y el Caribe (21 ciudades seleccionadas<sup>15</sup>): Tasa de homicidio en áreas urbanas más pobladas, circa 2006 y 2011 (homicidio por cada 100.000 habitantes)**



Fuente: elaboración propia en base a UNODC Homicide Statistics 2013

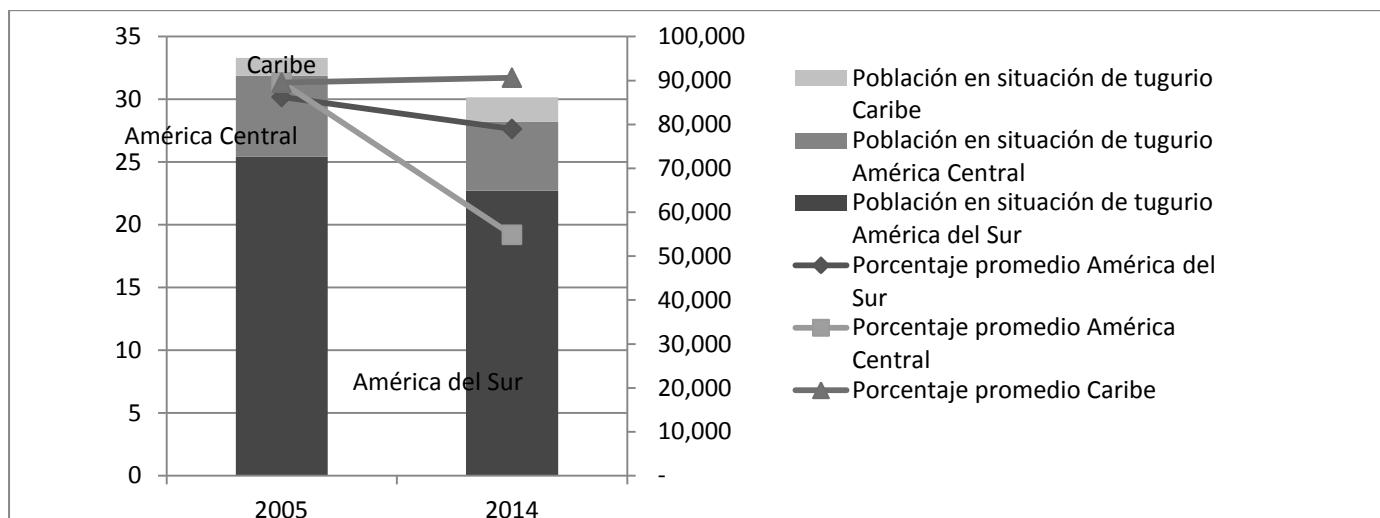
En un escenario tan preocupante, cabe todavía subrayar como algunas ciudades, lograron disminuir significativamente sus niveles de violencia. Es el caso, por ejemplo de Sao Paulo y Kingston que vieron su tasa de homicidio disminuir de más del 40 % en el periodo.

## La segregación urbana persiste, a pesar de una tímida movilidad social ascendente en las zonas urbanas

La polarización geográfica de las actividades a nivel urbano, es decir la localización de los bienes y servicios urbanos (transporte, salud, empleo, telecomunicaciones etc.) se van a concentrar en zonas centrales con elevados niveles de riqueza per cápita. Se pueden identificar dos subproductos de esta tendencia: primero, el éxodo de los hogares más pobres hacia las periferias; segundo (y estrechamente relacionado), su colocación en asentamientos precarios o informales, a menudo aislados de las zonas económicamente activas por culpa de un sistema de transporte fuertemente deficitario. Cabe señalar que en promedio el continente ha registrado mejoras con respecto a la proporción de población viviendo en asentamientos informales en los últimos 10 años, aunque el número absoluto de habitantes viviendo en tugurios haya aumentado en el periodo.

<sup>15</sup> América del Sur: 2006 y 2011 para Sao Paulo, Santiago, Bogotá, Quito, Asunción Montevideo; 2006 y 2009 para Buenos Aires, Lima, Caracas. América Central: 2006 y 2011 para Ciudad de Belice, San José, Ciudad de México, Ciudad de Panamá; 2006 y 2010 para Ciudad de Guatemala, Managua y 2008, 2011 para Tegucigalpa. Caribe: 2006, 2011 para Nassau, Santo Domingo, Kingston, Basseterre, Puerto España y 2007 2010 Port au Prince.

**Gráfico X: América Latina y el Caribe, países seleccionados<sup>16</sup> población urbana viviendo en situación de tugurios (en porcentaje y en miles de habitantes) 2005 y 2014**



Fuente: Elaboración propia en base a la base de datos de los Indicadores de los ODM

Una de las principales razones que explican históricamente la migración rural urbana es la promesa de una mejora en las condiciones de vida para los que migran y sus hijos. La realidad aunque bastante más compleja muestra como entre el 2003 y el 2013, el 70 % de la población en situación de extrema pobreza y pobreza ha podido ascender de escala social. Vemos también como la población vulnerable y de clase media permaneció en esta misma categoría social y finalmente como los que se beneficiaban de ingresos altos en el 2003 conocieron en un 60.5 por ciento un descenso social.

**Cuadro X: América Latina, países seleccionados<sup>17</sup>: Matriz de la movilidad social en áreas urbanas 2003-2013 (en porcentaje)**

		2013						Movilidad social entre 2003 y 2013			
		Pobres extrem.	Pobres modera.	Clase vulnera.	Clase media	Ingresos altos	Total	Ascensión social	Permanencia	Descenso social	Total
2003	Pobres extremos	29.9	34.9	32.8	1.5	0.9	100	70.1	29.9	0	100
	Pobres moderados	6.1	20.9	65	7.6	0.5	100	73.1	20.9	6.1	100
	Clase vulnerable	1.5	6.6	61.4	30.2	0.3	100	30.5	61.4	8.1	100
	Clase media	0.2	0.7	20.2	76.5	2.4	100	2.4	76.5	21.1	100
	Ingresos altos	0	0	0.6	59.9	39.5	100	0	39.5	60.5	100

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en AL" (2015).

<sup>16</sup> Resultados basados en 16 países: Argentina, Belize, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú, Surinam

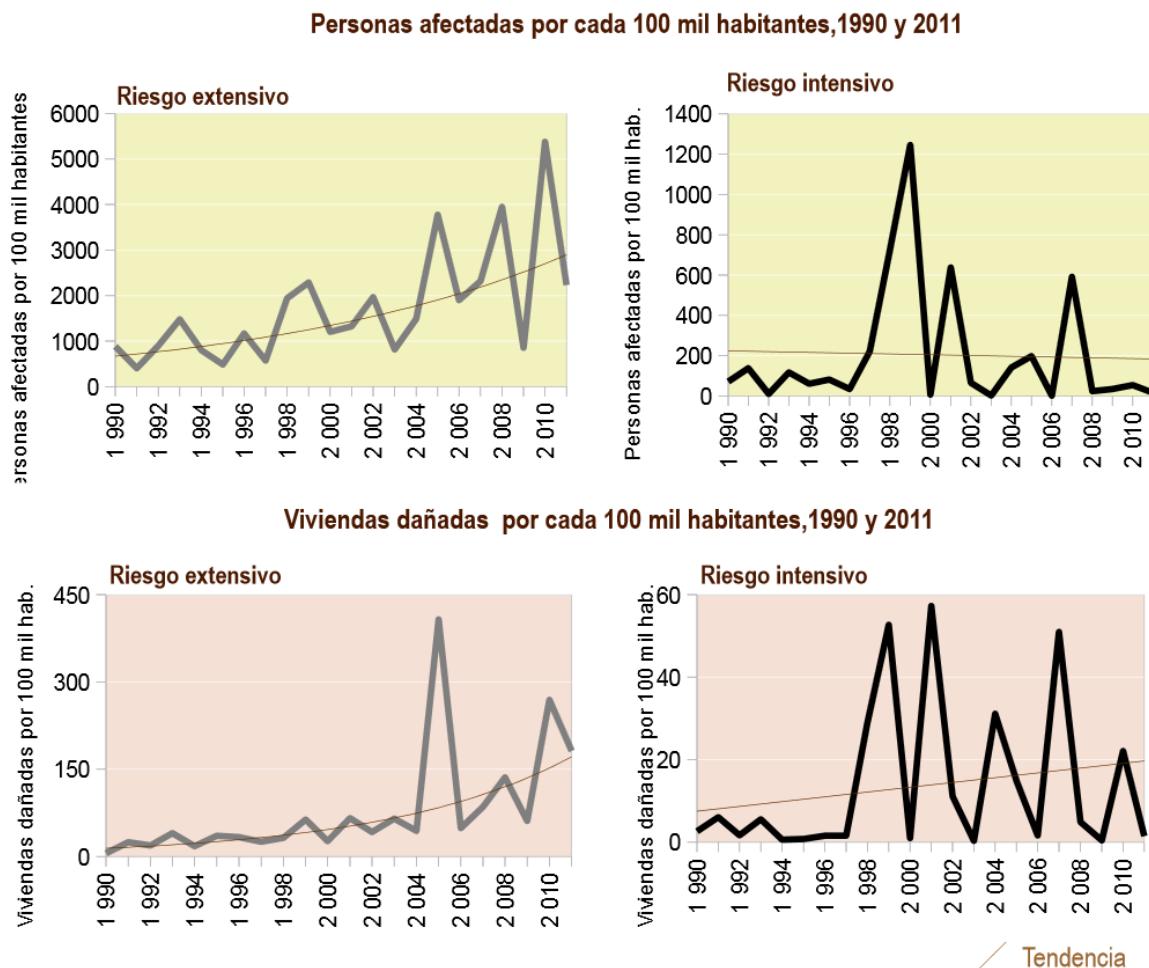
<sup>17</sup> Resultados basados en 12 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador y Uruguay.

## 2.5 La urbanización y la crisis ambiental

### Los logros económicos y sociales alcanzados fragilizados por el aumento de los eventos extremos

Las áreas urbanas concentran la mayor parte del PIB, del empleo y de la población y son además los centros del poder político y administrativo. Esta concentración de población, del consumo y de la producción así como de fuertes inequidades y segregación espacial hace que las áreas urbanas concentren asimismo las externalidades negativas generadas por los sistemas de producción consumo y distribución y sean particularmente vulnerables **ante eventos extremos**.

**Gráfico XXX: América Latina y el Caribe, países seleccionados<sup>18</sup> daños por eventos extremos entre 1990 y 2011**



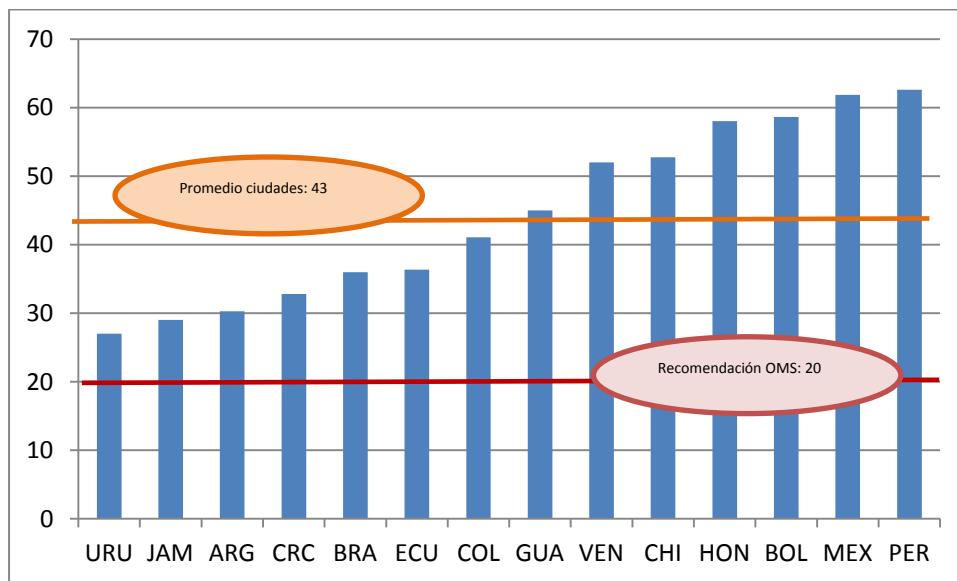
Fuente: UNISDR, Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011

**Los niveles de contaminación perjudican directamente la salud de la población, amenazando el futuro de nuestras sociedades**

<sup>18</sup> Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela

Sin embargo, la consecuencia más palpable a nivel medio ambiental de la urbanización permanece el aumento exponencial de la **contaminación** y su impacto directo en la salud de la población. Esto se ve reflejado por ejemplo en el nivel de material particulado 10, que consiste en una mezcla compleja de partículas sólidas y líquidas de sustancias orgánicas e inorgánicas suspendidas en el aire, que puede penetrar y alojarse en profundidad en los pulmones. La exposición crónica a las partículas contribuye al riesgo de desarrollar enfermedades respiratorias, así como cáncer de pulmón. En promedio, el aire de las ciudades de ALC contiene 43 microgramos de MP<sub>10</sub> por metro cúbico (que corresponde a la media a nivel mundial).

**Gráfico X: Ciudades seleccionadas de América Latina y el Caribe (14 países)<sup>19</sup>: Concentración de MP10 2014 (ug/m3)**



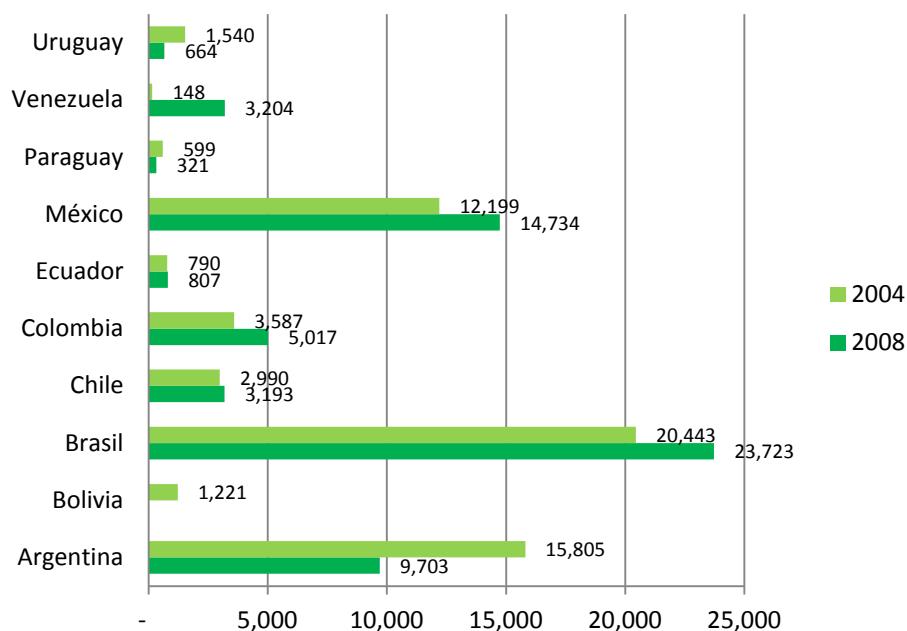
Fuente: Elaboración propia en base a OMS, Global Health Observatory Data Repository

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) recalca que en América Latina por lo menos “100 millones de personas están expuestas a niveles de contaminación del aire por encima de los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)” (Clean Air Institute, 2014). Debido a la contaminación del aire, cada año puede haber en la región hasta 93.000 defunciones por enfermedades cardiopulmonares, 13.000 defunciones por cáncer de pulmón, 58.000 años de vida perdidos debido a las infecciones respiratorias agudas en menores de cuatro años de edad, además de 560.000 años de vida ajustados por discapacidad perdidos (OPS/OMS, 2010).

La mala calidad del aire tiene un costo tanto a nivel de los cuidados que tienen que recibir las personas afectadas, como de la morbilidad y mortalidad resultante de la contaminación. El Banco Mundial estima que la parte de la economía afectada por tales emisiones, representa hasta el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) en países como Bolivia, Guatemala, Ecuador, Perú y El Salvador. La mortalidad relacionada a la contaminación del aire ha aumentado entre 2004 y 2008 en la mayoría de los países de la región para los cuales se obtuvieron datos. Argentina y Uruguay son los únicos que vieron su situación mejorarse.

<sup>19</sup> Argentina (1 ciudad), Bolivia (2), Brasil (40), Colombia (10), Costa Rica (4), Ecuador (9), Guatemala (1), Honduras (1), Jamaica (3), México (9), Perú (1), Venezuela (2), Chile (24), Uruguay (1)

**Gráfico x: Muertes atribuibles a contaminación del aire en países seleccionados (Número de muertes por año)**



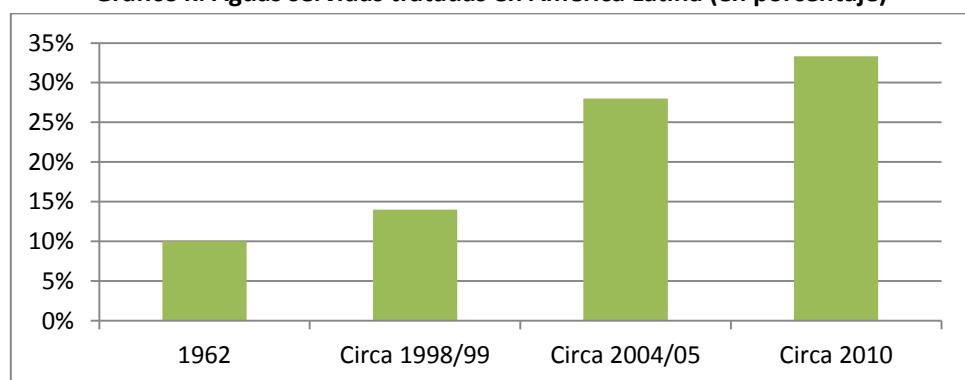
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Organización Mundial de la Salud: Global Health Observatory Data Repository<sup>20</sup>

### La huella ecológica urbana en continua expansión

EL crecimiento de la huella ambiental de las ciudades tiene varias causas: una creciente extracción de recursos, cambios en el uso del suelo, pasando por la extinción de la flora y fauna urbana y un fuerte aumento de la generación de residuos. En conjunto, el aumento en la producción diaria de residuos sólidos en las ciudades del continente se cuantifica en un 17,7% en el torno de apenas cinco años (OPS, 2010).

El tratamiento, o más bien la falta de tratamiento, de las aguas usadas es particularmente ilustrativo. Los recursos hídricos a proximidad de las ciudades son altamente contaminados debido a la actividad humana. A pesar de una mejora y mayor preocupación de las autoridades por tratar el agua residual, el desafío sigue entero.

**Gráfico x: Aguas servidas tratadas en América Latina (en porcentaje)**



<sup>20</sup> No existen datos para Bolivia el año 2008

Fuente: Elaboración propia en base a OPS (1990), (2001a); Sato et al (2013), UN-Water Activity Information System, FAO Aqua Stat, Ministerio del Ambiente de Perú, Programa de Agua y Saneamiento para América Latina y el Caribe<sup>21</sup>

## 2.6 Hacia una política urbana nacional. Financiamiento urbano y participación ciudadana

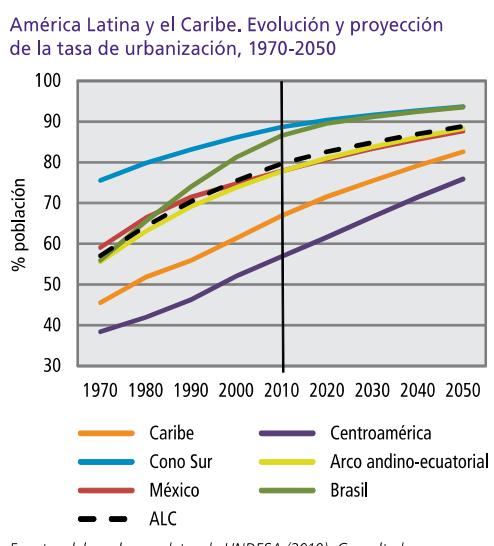
- Transición de la institucionalidad hacia un enfoque de política urbana nacional (desde una preocupación por el acceso a la vivienda, hacia una agenda de desarrollo urbano; desde la planificación urbana, a una gestión por proyecto, a una política urbana nacional). Inclusión de los temas urbanos en las agendas nacionales de los gobiernos. Descentralización y desarrollo local.
- Actores, participación y gestión: Emergencia de nuevos actores: instancias de participación ciudadana (principio 10) y participación del sector privado y público privado. Empoderamiento de las mujeres y su papel en la toma de decisión.
- Nuevas formas de financiamiento urbano: Concesiones, alianzas público privada, impuestos verdes, tarifas, nueva fiscalidad urbana, descentralización fiscal.

---

<sup>21</sup> Circa 2010: promedio de Chile (2011), Argentina (2011), Bolivia (2008), Brasil (2008), Perú (2012), Colombia (2011), Venezuela (2007), Ecuador (2012), México (2011)

### 3. Urbanización y Economía

América Latina ha experimentado un proceso de urbanización extraordinariamente rápido, acompañando de una disminución de la densidad poblacional, lo que presenta desafíos para la accesibilidad a servicios y la sostenibilidad de las ciudades. Una característica de este fenómeno es que el giro rural-urbano se produjo en menos de 40 años (1950-1990) en la región, con un ritmo tan acelerado que se ha podido calificar de explosión urbana. Actualmente, el 80% de la población de la región vive en zonas urbanas (ONU-Hábitat, 2012).



El proceso de urbanización en América Latina produjo un auge de las grandes ciudades (megaciudades), las que concentran la población urbana y el crecimiento económico. De hecho, entre el 60% y el 70% del PIB regional se produce en centros urbanos (BID, 2011).

El MGI (2011) estima que los 198 centros urbanos principales<sup>22</sup> de América Latina contribuirán con el 65% del total del crecimiento del PIB de la región<sup>23</sup> entre 2007 y 2025, lo que equivale al 6% del PIB mundial, más de 1,5 veces la contribución de la actividad económica que se espera de las grandes ciudades de Europa Occidental y una contribución similar a la esperada de los grandes centros urbanos de la India.

Sin embargo, la importancia de las megaciudades se ha visto disminuida por la tendencia de las ciudades de tamaño medio a crecer a un ritmo incluso más elevado que las grandes zonas metropolitanas en la región. Cerca de un 40% de la población urbana de la región actualmente reside en centros urbanos intermedios (Hoornweg et al., 2009), que ofrecen condiciones más

<sup>22</sup> Con una población de 200.000 habitantes o más.

<sup>23</sup> El Estado de São Paulo, el Estado de México con el Distrito Federal, y la Provincia de Buenos Aires y Ciudad homónima aportaban casi un 25% del PIB de la región latinoamericana y caribeña en 2010 (ILPES, 2015).

competitivas y que les ha permitido incrementar su importancia económica en desmedro de las megaciudades (Gordon McGranahan and David Satterthwaite, 2014). De hecho, las señales de deseconomías de escala (como congestión y contaminación) ya han comenzado a anular los beneficios de escala en las grandes ciudades latinoamericanas, disminuyendo la calidad de vida de los ciudadanos y socavando el dinamismo económico. En tanto, las ciudades de tamaño medio ofrecen ventajas que no siempre tienen las megaciudades. Ellas gozan de un potencial importante para crecer, y tienen la oportunidad de adoptar estrategias que eviten la generación de externalidades negativas, actualmente existentes en ciudades de mayor tamaño.

En la región, también existe una tendencia a la creación de nuevas ciudades,<sup>24</sup> lo que tiende a disminuir la concentración de la actividad económica. Este cambio de patrón migratorio respecto de las grandes ciudades, ocurre no sólo en beneficio de ciudades intermedias, sino que también hacia áreas periféricas que podrían generar una descentralización de las grandes zonas urbanas. El patrón migratorio ya no es sólo rural-urbano, sino que también urbano-urbano lo que implica que el análisis debe asignar mayores consideraciones a las dinámicas migratorias entre ciudades (Rodríguez, 2011).

LINEA DE TIEMPO DE LOS PROCESOS URBANOS. ECONOMIA URBANA. PAGINA 13 –MSUR Economia Urbana. (SE PODRIAN PONER FECHAS DE REFERENCIA???).



A pesar de que las grandes ciudades de ALC han perdido relevancia económica, siguen jugando un rol clave en la región. Existen muchos beneficios de las ciudades grandes, que pueden ayudar al desarrollo de ciudades de menor tamaño e impulsar la economía de la región. Además, si bien han perdido importancia relativa, las grandes ciudades seguirán aportando una cuota considerable de la producción agregada de la región.

Las 40 principales ciudades de América Latina y el Caribe producen más del 30% de la renta regional, y prácticamente la mitad procede de cuatro ciudades: São Paulo, México, Buenos Aires y Río de Janeiro (ONU-Hábitat, 2012). La actividad económica en estos centros urbanos está más concentrada que la de cualquier otra región en vías de desarrollo (MGI, 2011). Esta región también se caracteriza por la concentración de la riqueza, los ingresos, las funciones socioeconómicas y administrativas y, en la mayoría de los casos, la capitalidad política en una o pocas ciudades (ONU-Hábitat, 2012). Por lo tanto, se debe potenciar el crecimiento de estas grandes ciudades, teniendo en cuenta los problemas de deseconomías de escala que presentan.

<sup>24</sup> En 1950, existían 320 ciudades con al menos 20.000 habitante; medio siglo después, la cifra se acercaba a 2.000 ciudades (Rodríguez, 2011; ONU-Hábitat, 2012).

Actualmente existe una baja tasa de crecimiento poblacional urbano en América Latina, lo que indica que la transición urbana se ha acabado. En tanto, se observa que la población urbana de la región se está envejeciendo (descenso de la tasa de fecundidad y mejora de la esperanza de vida), dando pie a una transición demográfica.<sup>25</sup> Entonces, estamos enfrentados a un boom de la población activa en América Latina (CEPALSTATS, 2011). Este proceso de transición demográfica de América Latina presenta una gran oportunidad para llevar a cabo una segunda transición urbana, esta vez en un proceso más ordenado, eficiente y conforme a los desafíos de la región. De hecho, esta segunda transición urbana tiene el potencial de hacer que las ciudades latinoamericanas sean más prósperas y más sustentables, y que los países sean más desarrollados (ONU HABITAT, 2012). En particular, se puede aprovechar la desaceleración del crecimiento demográfico para dirigir los esfuerzos hacia procesos de ordenamiento territorial. Esta situación no durará más de 30 años y ofrece la oportunidad de realizar grandes inversiones para preparar a los países a los futuros retos, apoyándose en el dinamismo actual de la población activa (ONU-HABITAT, 2012). Es así como América Latina y el Caribe tienen la posibilidad de salir de los círculos de subdesarrollo, inequidad e insostenibilidad ambiental en los que ha estado inmersa durante décadas e iniciar un nuevo ciclo de transición urbana, para garantizar una mejora fundamental de la calidad de vida en las ciudades (CEPAL 2013).

Las ciudades de América Latina y su dinámica de crecimiento son determinantes para el desarrollo de la región. Así, crear ciudades más justas y competitivas es crucial para impulsar naciones más desarrolladas. Por lo tanto, entender la planificación urbana como una herramienta que contribuya a la sostenibilidad económica de las ciudades de América Latina y el Caribe es de suma importancia para crear políticas públicas efectivas y sostenibles, y gestionar los desafíos económicos que trae consigo la segunda transición urbana. De hecho, el contar o no con viviendas sociales, servicios de agua, saneamiento, gestión de los residuos sólidos y transporte con vías de acceso, espacios públicos, seguridad, condiciones de convivencia y otros componentes de la vida en la ciudad depende en buena medida de la gestión y planificación urbana de las autoridades locales (ONU-Hábitat, 2012). Si bien es cierto que las políticas nacionales y regulaciones tienen un efecto significativo en la forma y desempeño económico en que se administran las ciudades, también son importantes la gestión del entorno físico de los centros urbanos, desde la regulación local del uso de las tierras hasta la infraestructura dentro de cada ciudad y entre distintas ciudades, y la cooperación entre los sectores público y privado y la sociedad civil, para así promover la inversión y un crecimiento sostenible (MGI, 2011).

### **3.1 Transición de la Base Productiva, del Empleo, del Consumo y la Distribución Urbana**

Actualmente, las ciudades son el motor de las economías de la región. La producción anual de las 40 ciudades principales de la región supera los US\$842.000 millones [aproximadamente un tercio del PIB regional] (ONU-Hábitat, 2012). Sin embargo, no existe una relación clara entre crecimiento y urbanización en la región, y otros factores tales como el nivel de empleo, contexto macro, tendencias demográficas, pueden tener efectos en el PIB per cápita que anulan o disminuyen los beneficios de la urbanización. Los factores que afectan la contribución de una ciudad a la producción agregada de un país son complejos y multidimensionales, requiriendo un análisis particular más avanzado. Esta contribución está estrechamente relacionada con la estructura productiva del país al que pertenecen (Ferrari, 2010 y ONU-Hábitat, 2012). El desafío de la región es incrementar el

---

<sup>25</sup> Eventualmente aumentará el número de dependientes, transformándose esta situación en un desafío para la sustentabilidad.

desempeño económico, el que ha mostrado una baja tasa de expansión desde el 2010 (CEPAL, 2014).

Gran parte del rendimiento económico de las ciudades de América Latina hoy puede ser explicado por las economías de aglomeración que generan. Aprender a gestionar la economía urbana para el aprovechamiento óptimo de estos beneficios es fundamental para aumentar el crecimiento y disminuir la volatilidad y el estancamiento que hoy experimenta la región.

Los rendimientos crecientes a escala observados en las ciudades se deben a la diversificación de la actividad urbana, a la concentración de bienes públicos y del capital fijo social, a la alta densidad de contactos y a la reducción de los costos de transacción. Sin embargo, después de cierto punto estos beneficios pueden convertirse en fuente de externalidades negativas, como el aumento en los costos del transporte y de los precios de la tierra, la congestión vehicular y la contaminación. De este modo, de no haber un modelo sustentable de crecimiento urbano, las economías de aglomeración se pueden transformar externalidades. El gran desafío de las ciudades grandes de la región es cómo potenciar y aprovechar los beneficios de las economías de aglomeración que ofrece la ciudad, pero al mismo tiempo evitar el surgimiento de deseconomías de escala que afectan negativamente el desempeño económico a través de políticas de sustentabilidad.

Las grandes ciudades son un motor para el crecimiento de ciudades de tamaño intermedio cuando existe conectividad. De hecho, el desarrollo de una gran ciudad puede influir positivamente en la actividad de ciudades periféricas de menor tamaño con las que progresivamente forman un área de intercambios de bienes y personas, creando un círculo virtuoso entre aglomeración, producción, demanda y rendimientos en la región. A partir de una infraestructura urbana desarrollada se pueden generar disminuciones de costos en la cadena de suministros, disminución de costos de transacción y un aprovechamiento máximo de la proximidad física entre fuerzas productivas.

El patrón urbano mono o bicefálico, afianzado en ALC, sigue siendo la nota dominante en la región, aunque la red de ciudades se ha vuelto más compleja y hay señales de una cierta desconcentración demográfica. Habrá que esperar para verificar si esa tendencia se consolida y si la malla urbana de los países de la región ofrecen un panorama más balanceado (ONU-Hábitat, 2012).

Otra tendencias en los sistemas de ciudades de la región es la creación de ciudades fronterizas<sup>26</sup> producto del incremento de los intercambios comerciales internacionales, lo que ha reforzado la importancia de las condiciones legales, fiscales y políticas ofrecidas por las ciudades (ONU-Hábitat). También se da el proceso de conurbaciones urbanas, donde la expansión urbana ha hecho que muchas grandes ciudades desborden los límites administrativos de sus municipios y terminen absorbiendo físicamente otros núcleos urbanos.

Existe un marcado predominio del sector servicios en la economía urbana de América Latina, donde trabaja un 70% de la población urbana (OIT, 2010), y generará más de 60 millones de nuevos puestos de trabajo hacia el 2025 (MGI, 2011), lo que se avala por la persistente inversión extranjera directa en el sector en la región (PNUMA, 2010). Por lo tanto, incrementar la productividad de este sector podría tener un extraordinario impacto en los niveles de empleo (Farrell, 2004).

---

<sup>26</sup> Ciudad Juárez, Nogales, Nuevo Laredo y Tijuana en el Norte de México.

En las 2 últimas décadas se han llevado adelante procesos de descentralización en la región que han trasladado competencias desde el gobierno central a las administraciones locales. Por tanto, la sostenibilidad urbana está estrechamente ligada a la consolidación de la situación fiscal de los municipios y al fortalecimiento de sus instituciones (BID, 2011). En la mayoría de los casos, las bases tributarias de las que los gobiernos locales se sustentan, son débiles y se las explota de manera inapropiada, impidiendo que los gobiernos locales puedan ejercer satisfactoriamente su creciente rol en materia de protección social y gestión urbana (BID, 2011 y ONU-Hábitat, 2012).

Por otro lado, la transformación de los actuales patrones de producción, distribución y consumo tienen una importancia central en la búsqueda de la sustentabilidad urbana de la región. La competitividad de la base productiva urbana depende de variables económicas que caracterizan a la producción en las empresas locales, donde algunos de los factores más relevantes son la calidad de los factores de producción (incluyendo la fuerza de trabajo), la dotación de recursos naturales y la tecnología disponible, las barreras de entrada para nuevas inversiones y los sustitutos para los productos locales, y el dinamismo de los mercados de destino de la producción.

La mejora de dicha base es uno de los ejes claves de intervención pública. Una manera de mejorar la competitividad de las economías urbanas es potenciar el desarrollo de economías de aglomeración, las cuales se pueden manifestar como economías de localización y urbanización (Camagni, 2005). Es así como el desafío para el crecimiento de la producción de las economías urbanas en América Latina es potenciar las áreas de conocimiento y realizar un diagnóstico adecuada de otras áreas productivas para optimizar el uso de economías de aglomeración.

La competitividad también puede ser impulsada a través de procesos de Desarrollo Económico Local (DEL), que consisten en un desarrollo participativo que incentiva acuerdos de asociación entre representativos y stakeholders de todos los sectores dentro de un determinado centro urbano. El DEL tiene como objetivo proveer una hoja de ruta entre los principales entes privados y públicos en un territorio determinado, permitiendo un desarrollo conjunto y la implementación de estrategias para el desarrollo (ONU-Hábitat III, 2015).

Los problemas urbanos pueden ser mejor entendidos desde los gobiernos locales, donde la gestión municipal puede generar políticas que se adaptan mejor a la realidad única de cada ciudad. En América Latina, este reconocimiento no ha sido necesariamente acompañado de un mayor acceso a bases tributarias, recursos monetarios o herramientas legales para aumentar la recaudación de fondos municipales. En este escenario, el DEL comienza a ser mirado como una estrategia relevante en el contexto actual de las ciudades modernas.

Existen 3 responsabilidades claves de los gobiernos locales, estas son desarrollar capacidades, habilidades y ventajas comparativas locales, recaudar y mantener datos locales de alta calidad actualizados (para identificar problemas y priorizar políticas), y desarrollar una mejor conexión con zonas rurales desde contextos urbanos; para mejorar el panorama laboral, promover el intercambio, cadenas de valor y transferencias de capital eficientes. Algunas de las políticas más importantes que se pueden generar en este contexto son: fortalecer las instituciones locales y el marco regulatorio;

proveer la infraestructura necesaria para la innovación y el desarrollo de capital humano<sup>27</sup>; simplificar trámites administrativos para la creación de empresas, generación de patentes y operaciones generales relacionadas a los negocios; coordinar el uso del suelo con la planificación de infraestructura urbana; facilitar, incentivar y promover capacitación de personas e incubadoras de emprendimientos; asegurar un entorno de confianza con respecto a contratos y al ordenamiento legal a partir de un sistema jurídico eficiente y seguro a nivel local.

Otro factor relevante para el desarrollo económico y para la competitividad de las ciudades en América Latina es la calidad institucional local (ej. gobernanza municipal). Algunas recomendaciones para mejorar dicha calidad en la región serían: solidificar el liderazgo y la capacidad de gestión en instituciones locales; implementar sistemas de recolección de impuestos y política fiscal locales eficientes y transparentes; aumentar la rentabilidad y nivel de planificación en inversiones; fortalecer la capacidad local para la planificación urbana y la coordinación entre uso de suelo y transporte. Sin embargo, la calidad institucional local ha sido desafiada por la corrupción, disminuyendo así la calidad de la gestión urbana y transformándose en un problema importante que debe enfrentar la región (MGI, 2011).

A pesar de que la situación de balance fiscal de las ciudades de América Latina es bastante buena, el gasto público ha sido relativamente bajo en las ciudades, lo que ha generado deficiencias en servicios básicos como educación, salud e infraestructura.

#### **Productividad y Economía Urbana en América Latina:**

La productividad juega un rol central en el desarrollo económico y social de los países. Es por ello que es importante identificar factores que permiten un crecimiento sustentable de la productividad en un contexto urbano, para diseñar políticas públicas que construyan ciudades más productivas en la región.

Los procesos de urbanización pueden ser vistos como cambios estructurales que afectan positivamente la productividad de los países por los beneficios de la aglomeración. Sin embargo, el proceso de urbanización no siempre tuvo un impacto positivo en la productividad o crecimiento económico en América Latina, como sí lo tuvo en los países asiáticos. Existen al menos 2 razones para explicar lo anterior; 1) las economías de América Latina son primordialmente exportadoras de materias primas, por lo que las actividades urbanas no son necesariamente más productivas que las alternativas rurales, dada la abundancia de recursos naturales y las oportunidades económicas que estas implican. Mientras más grande sea la porción de recursos naturales en el total de exportaciones, más pequeño será el alcance del cambio estructural con efectos positivos para la productividad (McMilan Rodrik, 2011). 2) La actividad económica urbana en la región está concentrada en el sector servicios; sector que presenta bajos niveles de productividad y de crecimiento de productividad, en cierta medida por razones estructurales. Esta baja productividad

---

<sup>27</sup> El capital humano no sólo es un factor de crecimiento importante sino que contribuye al desarrollo cultural e institucional, a aumentar la cohesión social, a lograr una mayor protección del medio ambiente, a mejorar las condiciones de salud, al fortalecimiento de la participación ciudadana, y a la disminución de la criminalidad, etc. (OCDE, 1999).

también se debe a que existe una informalidad particular en este sector en América Latina, la que protege a empresas informales y poco productivas de la competencia de empresas formales y productivas (BID, 2010). En tanto, otras actividades urbanas de la región (ej. manufactura), presentan problemas de desempeño relacionados a costos de capital, logística y transporte.

Por lo tanto, aumentar la productividad en el sector servicios es una de las claves más importantes para el crecimiento de América Latina. Esto se puede lograr a través de: creación, transmisión y absorción de tecnología; mayor oferta de factores y asignación eficiente (capital humano e infraestructura), creación de instituciones e integración; competencia entre privados, desarrollo social y conciencia medio-ambiental. En su diagnóstico acerca de la baja productividad de la región, el McKinsey Global Institute (MGI, 2011) entrega 3 recomendaciones para maximizar el crecimiento económico: permitir el crecimiento del sector manufacturero; incrementar la productividad del sector servicios; y aprovechar de mejor manera la abundancia de recursos naturales. Sin embargo, las ciudades de América Latina, en general, adolecen de poca iniciativa innovadora y/o investigadores, debido principalmente al vínculo inconsistente entre universidades y sector privado, barreras que regulan la creación de nuevas empresas, e inadecuada protección de la propiedad intelectual. A pesar de que la inversión en investigación y desarrollo (I+D) en la región ha crecido, aún es insuficiente en relación a la necesidad en América Latina, y la brecha con el resto de las regiones es creciente (PNUMA, 2010).

Es claro que una ciudad con un entorno favorable para la generación y difusión de ideas y de innovaciones generará mejores posibilidades para su base productiva, y establecerá mejores oportunidades para una mayor cohesión social, permitirá alcanzar un crecimiento sostenido de la actividad económica y del empleo, y así mejorar la calidad de vida de la población.

Otra estrategia para incrementar positivamente la productividad de las ciudades es la clusterización, o promoción de clusters en la economía urbana (Porter, 2000), dado que los clusters explotan de manera más especializada los beneficios de las economías de aglomeración en un contexto urbano. Tres posibles ventajas de dicha clusterización son: aumento de la productividad de las empresas; mejora de su capacidad para innovar; estímulo de la formación de nuevas empresas especializadas que apoyan la innovación de las existentes. Sin embargo, también existen 3 problemas con los clusters en la economía urbana de América Latina: hay grandes brechas productivas; bajos niveles de especialización y cooperación; y las empresas tienden a tener poca innovación tecnológica. Estos problemas son en parte consecuencia de la estructura productiva de las economías latinoamericanas, basadas en la exportación de materias primas y en el desarrollo del sector servicios; actividades que en general presentan escasa innovación tecnológica, brechas productivas y bajos niveles de especialización. También son consecuencia de la falta de gestión urbana local y de la carencia de iniciativas que tengan por fin generar dinamismo económico y productivo al interior de los clusters. Por lo tanto, ligar la gestión de los clusters con el contexto urbano es una oportunidad para transformar la gobernanza urbana local en un espacio para desarrollar clusters más eficientes, innovadores y competitivos, que apoyen el desarrollo integral de las ciudades de la región.

A menos que las ciudades más grandes mejoren significativamente su productividad y el número de empleos que generan en la economía formal, se estima que sus tasas de crecimiento se mantengan por debajo de la media de las ciudades de tamaño mediano, lo que puede hacer disminuir la tasa global de crecimiento de América Latina.

### **Economía Creativa: economía, calidad de vida y desarrollo sostenible**

La cultura es un motor de desarrollo, liderada por el crecimiento de la economía creativa en general y de las industrias culturales<sup>28</sup> y creativas en particular. La economía creativa no sólo es reconocida por su valor económico, sino también por el papel que desempeña en la producción de nuevas tecnologías o ideas creativas y sus beneficios sociales no monetarios (PNUD, UNESCO, 2014).

La economía creativa<sup>29</sup> tiene beneficios económicos importantes que ayudan al crecimiento de las ciudades, generando empleo y aportando a la producción nacional, así como a la productividad. La economía creativa aporta beneficios intangibles a la calidad de vida de las personas, esto incluye cohesión y movilidad social, y fortalecimiento de los medios de expresión. La economía creativa está ligada al desarrollo sostenible de las ciudades y potenciarla es fundamental para avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, social y económica.

América Latina es un importador neto de productos creativos, demostrando que existe una falta de desarrollo en la industria local. Así también, aún faltan iniciativas que conecten de manera efectiva el rol de la ciudad, con el concepto de desarrollo económico local y derecho a la ciudad con la economía creativa. Esta actividad puede ser impulsada a través del fortalecimiento de clusters creativos en la ciudad, a partir de una gestión urbana que incentive y fomente su generación.

A pesar de lo anterior, en América Latina existen iniciativas por potenciar la economía creativa en general, lo que resulta de gran importancia y valor. Un ejemplo es Chile, que el 2015 generó un programa estratégico nacional de apoyo a la economía creativa, para que esta aumente su aporte al PIB de 1,6% a 4% al 2025, de modo de alcanzar el promedio de la región (CORFO, 2014).

### **Eficiencia e Infraestructura**

La competitividad del comercio exige un funcionamiento eficaz y eficiente de toda la cadena logística urbana. Sin embargo, la experiencia muestra que la distribución de mercancías es ineficiente en las ciudades de América Latina y contribuye considerablemente a la contaminación del aire y a la congestión vehicular. Existe un déficit de inversión en infraestructura, generando grandes diferencias entre stock y demanda de servicios de infraestructura (CEPAL, FAL, 2014). Es así como estos bajos niveles de inversión en infraestructura, en logística urbana y en capital fijo, constituyen un obstáculo al crecimiento económico de la región y afectan la calidad de vida de los habitantes urbanos, al aumentar los tiempos de viaje y disminuir el tiempo libre de las personas, entre otros. De hecho, el aumento considerable de la flota de vehículos muestra un crecimiento desproporcionado de medios de distribución, sin una inversión infraestructural adecuada.

Las ciudades de América Latina no tienen un mantenimiento adecuado de las vías de transporte, creando aún más ineficiencias. A pesar de que la oferta de vías es amplia en la mayoría de las áreas metropolitanas de la región, la calidad es precaria, debido a los costos de mantenimiento y a las

---

<sup>28</sup> Industria basadas en la creatividad, talento y habilidades individuales y que tienen el potencial de generar riqueza y empleo a través del desarrollo de la propiedad intelectual (DCMS, 2001).

<sup>29</sup> Incluye desde la industria de las artes, hasta la ciencia y tecnología (PNUD, UNESCO, 2014).

limitaciones presupuestarias de las autoridades.<sup>30</sup> Esta precariedad acentúa aún más los problemas de congestión vehicular (Unidad de Transporte, Recursos e Infraestructura, CEPAL, 2001).

Un nivel de inversión en infraestructura más alto puede generar un mayor dinamismo económico, crear empleo y reducir externalidades negativas. Por lo tanto, existe la oportunidad de reducir el congestionamiento vehicular y las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos de carga hasta en un 30%, a un costo muy bajo mediante el aumento de la eficiencia operativa en la distribución de bienes y productos en los centros urbanos (MGI, 2011).

### **Consumo y Digitalización**

La penetración del mercado digital en el consumo privado es una tendencia muy relevante en América Latina. La penetración de Internet en la región, medida como el número de usuarios respecto de la población total, se duplicó con creces en un lapso de 8 años, pasando de 20,7% en 2006 a 50,1% en el 2014. No obstante, en el 2014 ese porcentaje continuaba siendo muy inferior [50,1%] al promedio de los países de la OCDE<sup>31</sup> [81,8%] (CEPAL, 2015).

Los teléfonos inteligentes surgen como opción popular en ALC para aumentar la conectividad digital, siendo el incremento de las conexiones en ALC el tercero más grande entre las regiones del mundo [crecimiento anual de 77% entre 2010 y 2013] (CEPAL, 2015). Algo similar ocurre con las redes sociales, siendo ésta la región del mundo donde su uso es el más intenso. En 2013, un 78,4% de los usuarios de Internet participaban en redes sociales, mientras que en América del Norte era 64,6% y en Europa Occidental 54,5%, en tanto cuentan con penetraciones de Internet más elevadas que ALC (CEPAL, 2015).

En general, las tecnologías digitales en América Latina no han tenido efectos importantes en el apoyo al comercio y a la exportación minorista. Entonces, existen desafíos importantes de la penetración de internet en la población para aumentar el dinamismo económico, la modernización de las ciudades, la inclusión social, el desarrollo sostenible, y la innovación digital en la región.

La conectividad y la infraestructura de banda ancha siguen siendo una prioridad, así como la promoción de habilidades y capacidades digitales, el gobierno electrónico, la innovación y el emprendimiento digital, y la aplicación de internet en ámbitos sociales (educación y salud). De hecho, ha tomado impulso la innovación digital a partir de información pública y la apertura de los datos del gobierno, así como la importancia de los modelos de gobernanza por Internet, basados en procesos de participación de múltiples actores en la construcción de políticas públicas (CEPAL, 2015).

Por lo tanto, los patrones de consumo digitales pueden ser usados para mejorar la experiencia urbana y aprovechar las economías de aglomeración de la ciudad, y así avanzar hacia ciudades más inteligentes, con mayor crecimiento económico. De hecho, los servicios digitales pueden disminuir los costos de transacción de las empresas y del comercio, lo que genera un mejor aprovechamiento de las economías de aglomeración de la ciudad, aportando al crecimiento y al desarrollo económico y modernización de las empresas locales.

---

<sup>30</sup> En Bogotá, el 19% de las vías arteriales, el 44% de las intermedias y el 56% de las vías locales están en malas condiciones (Cámara de Comercio, 2008).

<sup>31</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Otro uso posible de las tecnologías digitales en un contexto urbano es ayudar a optimizar la coordinación ciudadana en barrios, para mejorar la seguridad e información comunal. También aumentar las posibilidades de participación ciudadana y comunicar programas municipales de manera más efectiva. De hecho, integrar las iniciativas de los gobiernos locales con los sistemas de información de manera transparente, mejora la experiencia democrática urbana y contribuye al monitoreo más efectivo de los problemas y políticas públicas locales.

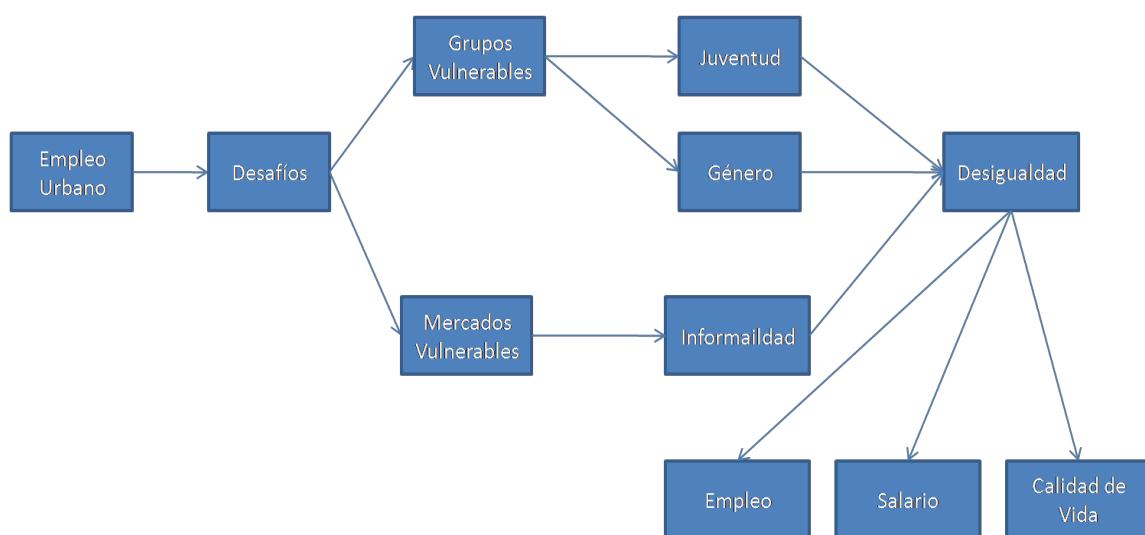
En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han progresado en el uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs) en diversas áreas. Sin embargo, el grado de avance varía dependiendo del acceso a las mismas, lo que manifiesta una brecha digital entre los países de más y menos desarrollo, como así también al interior de los mismos (PNUMA, 2010).

### 3.2 La Persistencia de la Informalidad Económica

Las economías latinoamericanas han pasado por distintos procesos económicos que han determinado las tendencias en materia de empleo urbano en las últimas dos décadas. Los últimos 20 años han presentado 2 tendencias claras en materia de empleo urbano. La década de finales de los noventa y principios de los 2000 generó un aumento del desempleo (inestabilidad: 1994-2003), mientras que la década siguiente hasta 2013 se presentó una disminución de la tasa de desempleo (crecimiento: 2004-2013). El 2014-2015 se produjo un estancamiento económico que presenta diversos desafíos para el mercado laboral.

Los mayores problemas en relación al empleo urbano en América Latina no están ligados solamente al ámbito laboral, sino que también a las economías urbanas de la región en general. En América Latina y el Caribe existen desigualdades en materia de empleo con respecto a género y edad, además de un alto porcentaje de empleo informal que genera aún más desigualdades.

Diagrama 1: Problemas del Mercado Laboral en América Latina



A pesar de que estos problemas han tenido mejoras (incluso algunas significativas) en la región, el frenazo económico que se proyecta genera incertidumbre sobre los avances de las ciudades de América Latina respecto a estas temáticas. El estancamiento económico presenta un reto para continuar los esfuerzos existentes, y generar nuevos programas para la creación de empleo decente en todos los grupos poblacionales de la región.

Si bien generar políticas públicas de empleo desde la política fiscal y monetaria (o sea desde los gobiernos centrales) es una forma de solucionar los problemas inmediatos de manera eficiente; también se deben considerar políticas de empleo que vinculen el contexto urbano y sus beneficios, con la posibilidad de generar empleos decentes. Sin embargo, América Latina no tiene un historial de diseño e implementación de políticas de empleo utilizando las condiciones particulares de las ciudades, a partir de los gobiernos locales. Por lo tanto, existe la oportunidad de un desarrollo económico local como driver de la economía nacional de los países de la región, lo que permitiría aprovechar al máximo los beneficios que ofrece la urbanización para el empleo decente

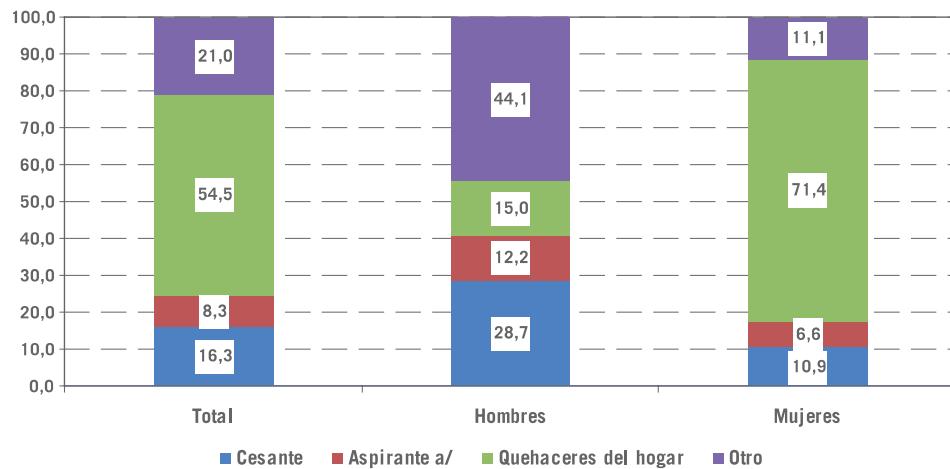
#### **Empleo Urbano y Juventud:**

América Latina tiene una relativamente alta tasa de desempleo juvenil, y esto causa problemas sociales que disminuyen la calidad de vida de las personas. Los jóvenes es el grupo más afectado por la precariedad en el empleo y por la informalidad laboral. Incluso en el sector formal, las condiciones de trabajo de los jóvenes no son adecuadas si se considera que 6 de cada 10 no están cubiertos por la seguridad social (ONU-Hábitat, 2012; OIT, 2011).

La tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años para el conjunto de 18 países de América Latina es entre 2.0 y 4.3 veces superior a la tasa de desempleo de adultos de 25 años y más. Si bien este hecho podría no ser particularmente preocupantes en este grupo, prolongados y altos niveles de desempleo juvenil, así como una inserción laboral precaria, tiene efectos negativos en el ámbito social y económico (OIT, 2013b).

El mercado del trabajo juvenil es difícil de analizar, ya que existen jóvenes que estudian, aquellos que estudian y trabajan, y finalmente jóvenes que no estudian ni trabajan. Este último grupo es particularmente preocupante y comprender sus causas es fundamental para reducir las desigualdades en el mercado del empleo urbano. La falta de experiencia y educación son factores importantes, pero asuntos de género y familia también son esenciales para entender dicho fenómeno.

Gráfico....



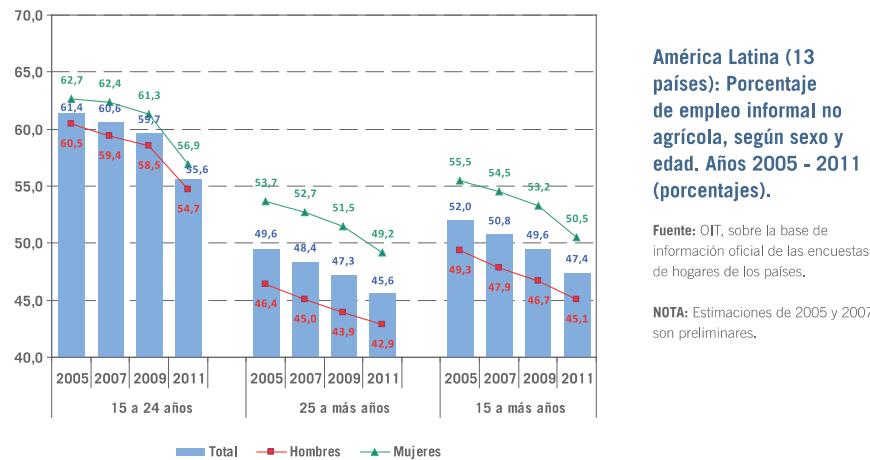
**América Latina (18 países): Características de jóvenes que no estudian ni trabajan, según sexo. Año 2011 . (porcentajes)**

**Fuente:** OIT, sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

a/ Buscan trabajo por primera vez.

Un problema que afecta el empleo juvenil es la informalidad. Esto sugiere que dentro de los grupos etarios jóvenes, existe un mayor riesgo a acceder a empleos informales.

Gráfico....

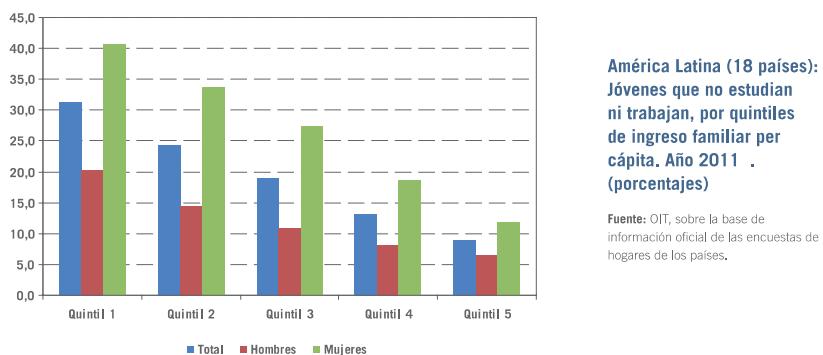


**América Latina (13 países): Porcentaje de empleo informal no agrícola, según sexo y edad. Años 2005 - 2011 (porcentajes).**

**Fuente:** OIT, sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

La realidad socio-económica de los jóvenes también determina en gran medida la probabilidad de entrar en situaciones de desempleo y falta de estudios, siendo esta situación más probable en quintiles de menores ingresos, en comparación con aquellos que tienen más recursos. Las brechas entre los quintiles son aún mayores en el caso de las mujeres (OIT, 2013).

Gráfico....

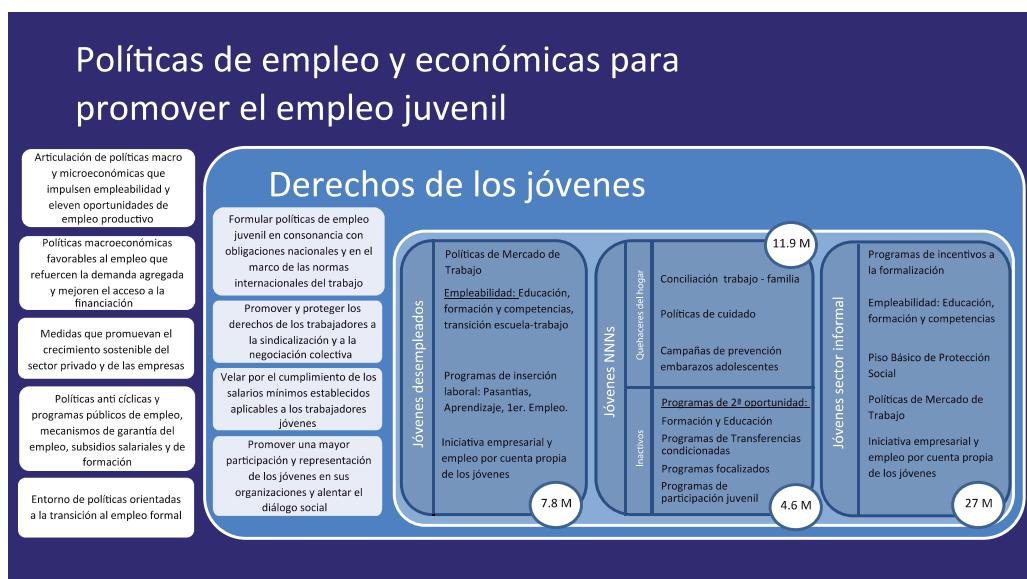


**América Latina (18 países):**  
**Jóvenes que no estudian ni trabajan, por quintiles de ingreso familiar per cápita, Año 2011 .**  
 (porcentajes)

Fuente: OIT, sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

Por lo tanto, se requieren políticas que avancen hacia la generación de empleo urbano decente en los jóvenes de la región, lo que requiere de un entendimiento profundo de los problemas y avances hacia programas de capacitación e inserción laboral. Un gran número de países de la región está aplicando un conjunto de iniciativas en materia de políticas, planes y programas de empleo juvenil, al punto que puede sostenerse un consenso regional sobre la importancia de este tema (OIT, 2013).

La OIT propone el siguiente marco para desarrollar políticas de generación de empleo decente para los jóvenes:



Fuente: OIT, *Informe Trabajo Decente y Juventud 2013*. Oficina Regional América Latina y El Caribe, Lima (de próxima publicación).

**NOTA:** Las cifras están referidas a los millones de hombres y mujeres jóvenes que integran cada uno de estos grupos. Estas personas constituyen los principales retos para el diseño de políticas públicas dirigidas a este colectivo.

Generar programas que apoyen el empleo urbano decente en los jóvenes de la región, desde los gobiernos locales, es posible. Para ello se debe considerar la posibilidad real de utilizar las ventajas de localización y conocimiento específico de las municipalidades, para diseñar e implementar programas que ayuden al mercado laboral joven en las ciudades. Estos programas han sido muy acotados hasta el momento en la región, tanto en términos de cobertura como en materia de enfoques estratégicos; en parte por limitaciones propias del desarrollo local, y por las limitaciones

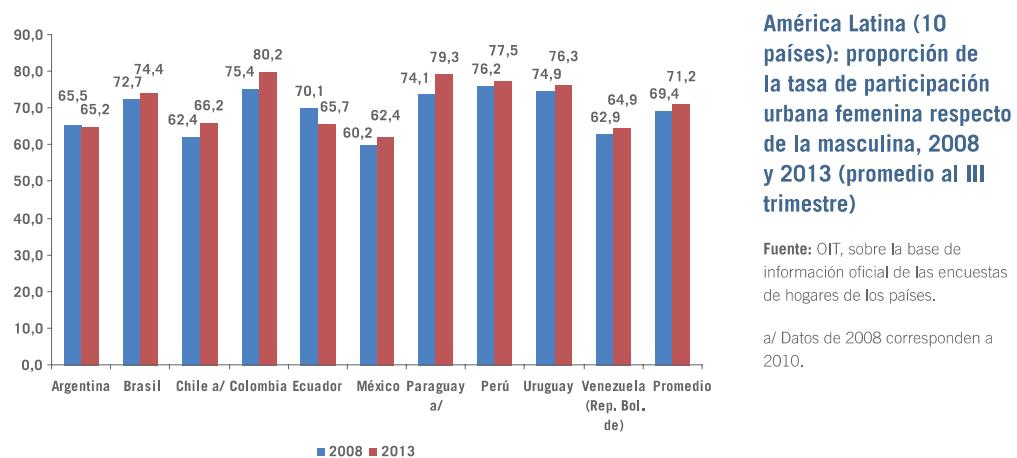
propias de las políticas públicas de juventud (Ernesto Rodríguez, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU)). La ausencia de información sobre el mercado del trabajo y la falta de competencias para la búsqueda de empleo son 2 obstáculos que impiden asegurar una correspondencia entre la oferta y demanda de mano de obra joven (OIT, 2013). Así, generar programas informativos de inserción laboral y capacitación desde municipalidades son iniciativas que pueden lograr avances en el empleo urbano, puesto que posibilitan conocer mejor las causas específicas del desempleo juvenil de la zona geográfica donde se encuentran los jóvenes. De hecho, conocer las características del mercado laboral específico es extremadamente útil al momento de generar políticas de empleo locales.

### Empleo urbano y género:

Existen diversos problemas de desigualdad de género en materia de empleo. Si bien estos problemas suelen reflejarse en tasas de empleo menores en mujeres, las desigualdades son notorias en aspectos como salario, calidad del empleo, y posiciones de influencia. Estas altas desigualdades laborales en términos de género se reproducen en el contexto urbano (OIT, 2013).

Aunque las mujeres representan el 51,2% de la población total y el 52,1% de la población en edad de trabajar, ellas están sobre-representadas en el grupo que se sitúa fuera del mercado de trabajo (71,7%) y sub-representadas entre quienes tienen empleo (41,1%) en la región. Una importante explicación de esta brecha es la desproporcionada carga que las mujeres asumen en las tareas de cuidado de la familia (OIT, 2013). Sin embargo, existe una tendencia a disminuir la brecha de género en la participación laboral femenina en los mercados del trabajo urbano en la región.

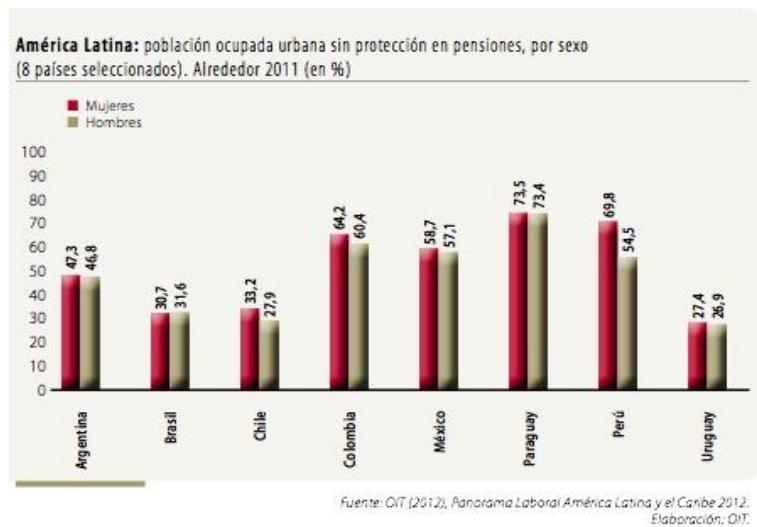
Gráfico....



Las mujeres han tendido a tener una mayor tasa de desempleo que los hombres en la región, brecha que no ha tendido a cerrarse en las últimas décadas, generando un desafío importante. El problema de mayor desempleo en mujeres puede ser explicado por un mayor riesgo de acceder a empleos informales, así como también por la propensión de las mujeres de dedicar un mayor tiempo a tareas del hogar.

A continuación se observa que en un contexto urbano, en varios países de la región existe un mayor porcentaje de población femenina ocupada sin protección social en pensiones que de hombres.

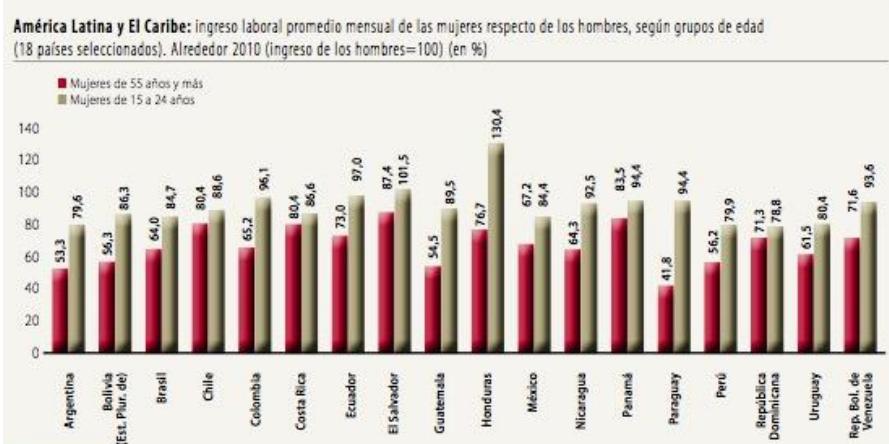
Gráfico....



Una de las formas más nítidas de expresión de la desigualdad de género se observa en la menor remuneración que las mujeres reciben por su trabajo respecto a los hombres. Una tendencia interesante en América Latina y el Caribe es que a medida que aumenta la edad, la brecha salarial se vuelve aún más significativa.

En las últimas décadas, se ha observado una tendencia a la disminución de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres en la mayoría de los países de la región. En promedio en 1990 ellas ganaban el 59% de lo percibido por los hombres; en 2000, ese porcentaje aumentó a 67% y, en 2010 llegó a 78%. Sin embargo, incluso de continuar este ritmo se requerirían más de 75 años para cerrar dicha brecha (OIT, 2011b). Este avance en parte se debe a la instalación de políticas e instituciones de protección social y salario mínimo, que han jugado un rol clave en disminuir la brecha de salarios en el empleo urbano de la región. También ha sido significativo el aumento de la matrícula de mujeres en educación secundaria. Entonces, se sugiere seguir utilizando las instituciones urbanas y municipales para apoyar el diseño e implementación de los programas de protección social que promuevan la igualdad de género.

### Gráfico....



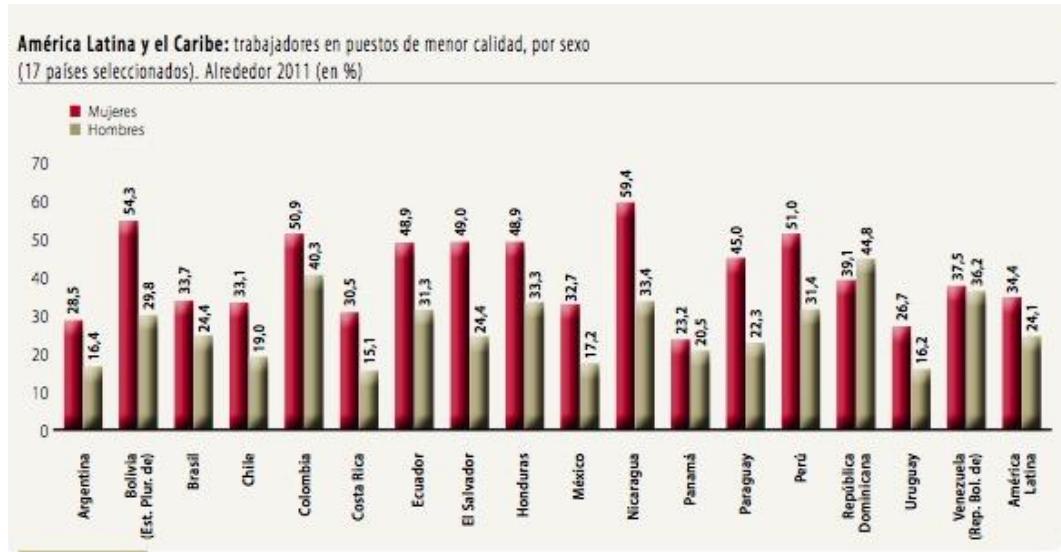
Fuente: CEPAL. Tabulaciones especiales a partir de las encuestas de hogares de los países.

Elaboración: OIT.

Notas: (1) Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007), Brasil (2009), Chile (2009), Colombia (2010), Costa Rica (2010), Ecuador (2010), El Salvador (2010), Guatemala (2006), Honduras (2010), México (2010), Nicaragua (2003), Panamá (2010), Paraguay (2010), Perú (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2010) y Venezuela (República Bolivariana de) (2010).

Si bien ha existido una tendencia general a avanzar hacia la disminución de la proporción de personas trabajando en condiciones de menor calidad, aún existe una brecha de género importante. Una señal positiva es que la disminución de la actividad productiva en trabajos de menor calidad ha sido más significativa en las mujeres que en los hombres. A pesar de ello, aún es fundamental generar más espacios e incentivos para aumentar la proporción de mujeres en posiciones de poder e influencia en la región.

### Gráfico....



Fuente: OIT (2012), Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2012.

Elaboración: OIT.

Notas: (1) Se incluye trabajadores independientes no profesionales, técnicos o administrativos; servicio doméstico y trabajadores familiares auxiliares.

En materia de escolaridad existen avances importantes por parte de las mujeres, lo que ha tenido un impacto positivo en el mercado laboral y ha contribuido a reducir la brecha de género en el mercado del trabajo urbano. En particular, las mujeres jóvenes (menores de 30 años) han sobrepasado a los

hombres, tanto en términos de logros educativos, como de matrícula escolar en toda la región, excepto en los casos de Bolivia, Haití y Guatemala (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT; 2013).

Gráfico....



Fuente: CEPAL. Tabulaciones especiales a partir de las encuestas de hogares de los países. Elaboración: OIT.  
Notas: (1) Se incluyen datos de los siguientes países: Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional del) (2007), Brasil (2009), Chile (2009), Colombia (2010), Costa Rica (2010), Ecuador (2010), El Salvador (2010), Honduras (2010), México (2010), Panamá (2010), Paraguay (2010), Perú (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2010) y Venezuela (República Bolivariana de) (2010).

### Empleo urbano e informalidad:

El empleo informal tiene un papel fundamental en las economías urbanas de América Latina y el Caribe, y preocupa por su impacto en las condiciones de empleo y en la productividad económica de la región. La informalidad es un fenómeno de larga data que se agudizó en las décadas de los 80' y 90', cuando la apertura comercial, la reducción del tamaño del Estado y otras reformas de inspiración neoliberal llevaron a una contracción dramática del mercado de trabajo formal, altos índices de desempleo y a la precarización laboral (ONU-Hábitat, 2012). De hecho, la incapacidad de los aparatos productivos para generar un nivel de empleo que absorba a la población económicamente activa, ha resultado en elevadas tasas de informalidad en la región [el 51% del empleo en sectores no agrícolas corresponde a empleo informal en ALC (Vanek, et al.; 2014)].

La presencia de la informalidad en la industria se da en actividades subterráneas y es de 2 tipos: industria formal que informaliza parte de su producción como consecuencia del alto coste de la regulación o de los impuestos; agentes artesanos o industriales que se dedican de manera ilegal al desarrollo de alguna actividad manufacturera.

Los datos del 2012 indican que del total de empleo informal (47.7%), 31% es empleo en el sector informal, 11.7% es empleo informal en el sector formal y 5.1% es empleo informal proveniente del sector de trabajadores domésticos (OIT, 2013). El desglose sectorial del empleo informal urbano tiene datos importantes, que ayudan a entender los problemas y motivaciones de la informalidad y permite diseñar políticas públicas sectoriales más informadas.

En general, el empleo informal presenta 2 problemas que afectan a las economías urbanas de América Latina: 1) La informalidad produce una merma de productividad importante que limita el crecimiento de América Latina y frena el desarrollo, pues existe competencia desleal entre unidades productivas informales y formales, al desincentivar la producción formal y la innovación, puesto que las empresas

deben competir con productores informales que tienen menores costos de producción. 2) Los empleados informales tienen malas condiciones laborales o inseguras (carecen de protección social y legal y tienen bajos niveles de sueldos), lo que acentúa la brecha de desigualdad y disminuye la calidad de vida de las familias más vulnerables. Lo anterior se transforma en un importante desafío, particularmente para ciudades metropolitanas de bajos ingresos, como por ejemplo Lima (CEPAL, 2010).

**Tabla....**

**América Latina (13 países): Empleo informal no agrícola según diversas categorías <sup>a/</sup> (porcentajes)**

Género	Informal	Sector	Informal
Mujeres	50%	Primario*	35%
Hombres	45%	Secundario	49%
Nivel educativo	Informal		
Sin nivel	75%	Industria manufacturera	38%
Primario	63%	Electricidad, gas y agua	26%
Secundario	47%	Construcción	69%
Superior no universitario	49%	Terciario	47%
Superior universitario	26%	Comercio, restaurantes y hoteles	56%
Quintiles de ingreso	Informal	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	57%
1º Quintil	72%	Establecimientos financieros	26%
2º Quintil	61%	Ss. comunales, sociales y personales	42%
3º Quintil	53%		
4º Quintil	42%	Edad	
5º Quintil	31%	Jóvenes (15-24 años)	56%
		Adultos (25 a más)	46%

Fuente: OIT con base en encuestas de hogares de los países.

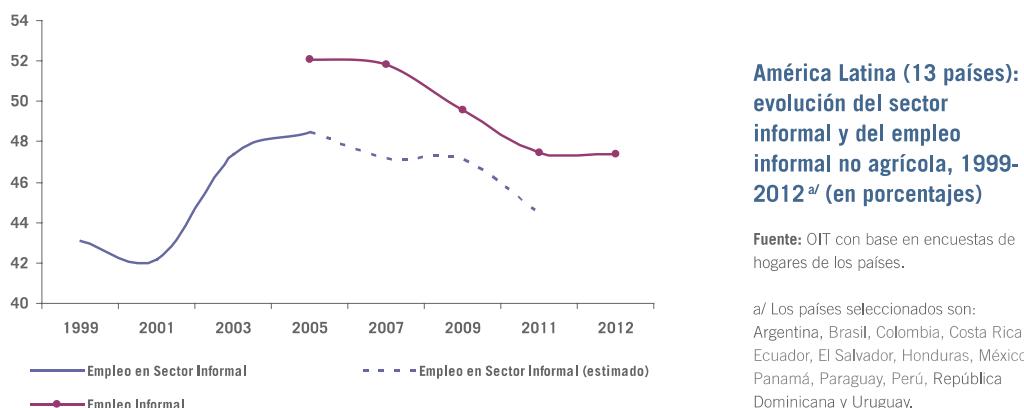
Nota: Cálculo para 13 países. Población ocupada de 15 años y más. \* Solo incluye explotación de minas y canteras.

a/ Los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Recientemente, ha existido una tendencia hacia la formalización del empleo en la región, que se ha manifestado en una menor proporción de empleo informal. Las causas de este fenómeno tienen que ver con voluntad política, condiciones económicas e iniciativas privadas.

Al margen de la evolución macroeconómica, en el actual escenario se combinan una serie de factores que favorecen el impulso de los procesos de formalización del mercado laboral en la región. Por un lado, existe voluntad política en varios países, como el Programa para la formalización del empleo de México (2013), el Programa “Colombia Trabaja Formal” de Colombia (2010), el Plan Nacional de Regularización del Trabajo de Argentina (2004), el Régimen Simples de Brasil (2006), entre otros. Por otro lado, los actores sociales –trabajadores y empleadores– han situado el tema de la formalización en el centro del debate laboral a nivel internacional, y han propuesto una discusión entre 2014 y 2015, en el seno de la OIT, sobre el establecimiento de un estándar internacional (una Recomendación por parte de la OIT) para la transición a la formalidad (OIT, 2013).

Gráfico....

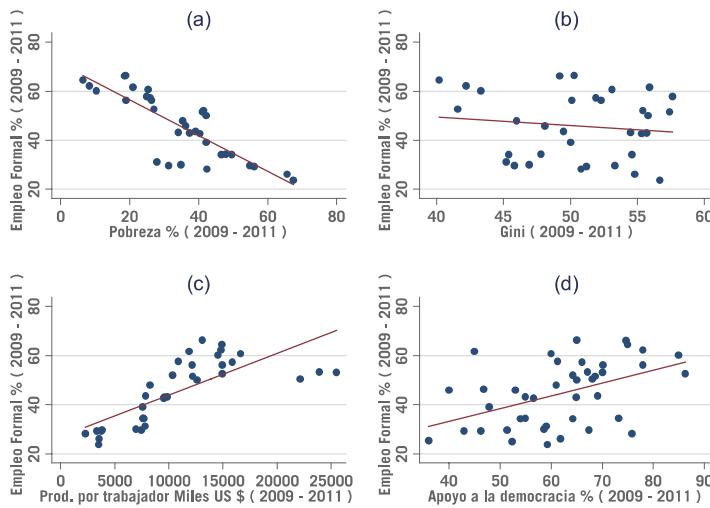


La tendencia hacia una mayor formalización ha tendido a estancarse hacia el 2012, como consecuencia del contexto económico internacional, y sus efectos sobre el mercado del trabajo, pero también al hecho de que a medida que se va reduciendo la informalidad, el esfuerzo marginal es cada vez mayor (OIT, 2013). En general, la formalidad laboral aumenta en períodos de crecimiento económico, pero no es una regla, como demuestran casos como el de Colombia, donde ha habido un aumento de la informalidad en un periodo de buen desempeño económico (ONU-Habitat, 2012).

Las políticas públicas, el marco regulatorio, la voluntad política y el entorno de negocio son elementos fundamentales para entender las fluctuaciones de la informalidad. Por lo tanto, generar más oportunidades laborales, es una meta a la que se debe apuntar independientemente de las condiciones económicas, las que muchas veces dependen del contexto macroeconómico internacional y no de los hacedores de políticas públicas locales.

Algunos de los beneficios de la formalización del empleo son el aumento de la productividad económica, el aumento de la calidad de vida de las personas y la disminución de la pobreza. El tránsito a la formalización trae consigo beneficios tangibles en áreas tales como la pobreza, la desigualdad, la productividad, la calidad de vida y el apoyo a la democracia. También permite beneficios palpables en los ingresos de la mayoría de los trabajadores informales, al facilitar que sus atributos y calificaciones puedan ser desplegados de manera más eficiente en el mercado del trabajo (OIT, 2013). Por estas razones, facilitar el tránsito a la formalidad, se ha convertido en el principal desafío de la región para los próximos años (OIT, 2013).

### Gráfico....



**América Latina (13 países):  
correlaciones entre  
empleo formal, pobreza,  
desigualdad, productividad  
y apoyo a la democracia,  
2009-2012 (en porcentajes)**

**Fuente:** Elaboración propia con base en encuestas de hogares de los países, Cepalstat (a, b y c) y Latinobarómetro 2012 (d).

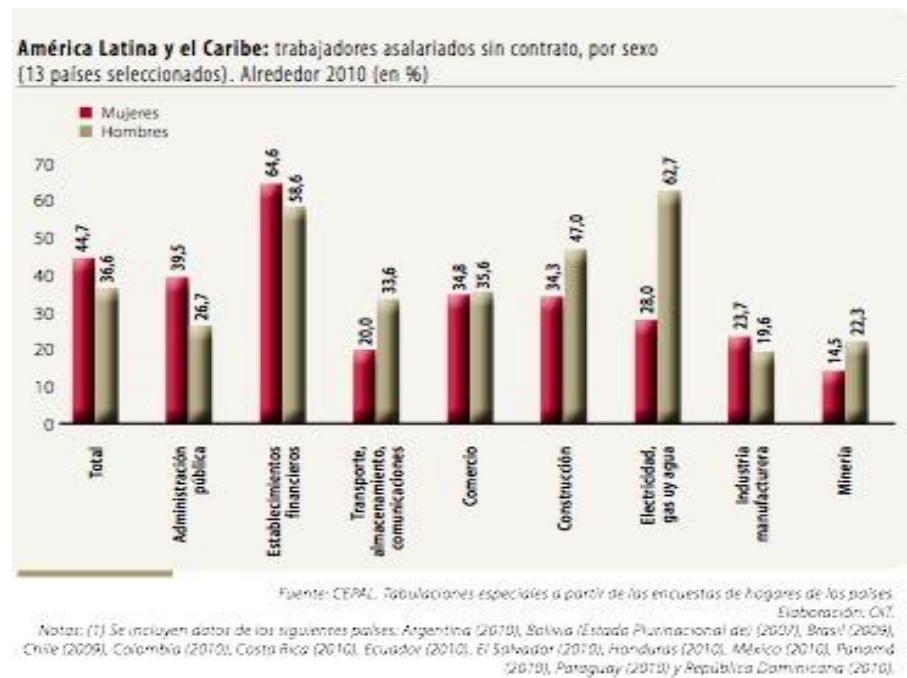
a/ Los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

**NOTA:** Cálculo para un panel de 13 países (2009-2011).

La informalidad laboral urbana es una situación que afecta especialmente a las mujeres de la región (ONU-Hábitat, 2012), y la diferencia de ingresos entre trabajadores de ambos sexos en América Latina sigue siendo muy marcada, especialmente en la economía informal. Las mayores brechas se registran en el trabajo por cuenta propia, donde el ingreso de las mujeres es algo más de la mitad (57%) del masculino, mientras que el ingreso promedio de las asalariadas en las microempresas es equivalente a 88% del ingreso de los hombres en estos establecimientos (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT; 2013). Lo anterior es una manifestación de los importantes vínculos que existen entre empleo, informalidad y desigualdades de género.

Incluso, no todos los trabajadores asalariados cuentan con la protección que establece la ley: un 36,6% de los asalariados y un 44,7% de las asalariadas trabajan sin contrato o no están registrados. El 64,6% de las mujeres que trabajan en servicios y el 34,8% de las que lo hacen en el comercio carecen de contrato de trabajo. Si se analiza la formalidad en el trabajo según género, se observa que las mujeres asalariadas tienen una mayor formalidad sólo en aquellos sectores que ocupan una muy baja proporción de mano de obra femenina (minería, energía, construcción, transportes), y generalmente en tareas administrativas (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT; 2013).

Gráfico....



Otro tipo de empleo informal urbano, es el trabajo no remunerado referido al cuidado de la familia. Esto es esencialmente un problema con causas culturales y sociales que tiene impactos económicos importantes y que está ligado particularmente a la desigualdad de género.

### 3.3 Economía del Suelo Urbano y la Producción de la Ciudad

Sin importar el carácter poco convencional-ilegal, irregular, informal o clandestino-de las formas adoptadas por un segmento significativo de la población para tener acceso y ocupar suelo urbano en diferentes áreas (países, ciudades, vecindarios), al final la evidencia refleja la aseveración de que los mercados del suelo urbano aparentemente no funcionan bien en América Latina (Smolka et al., 2007).

La región presenta varias problemáticas comunes en materia de suelo urbano, incluyendo un historial de alta informalidad, mala planificación, altos precios, especulación y retención excesiva del suelo como reserva de plusvalía, segregación interurbana y delincuencia relacionada a temas de gestión de suelo urbano.

Existen problemas comunes en materia de suelo urbano. La mayoría de los países de la región tienen en común un historial de bajo desempeño de tributación inmobiliaria, escasa recuperación de plusvalías del suelo generadas públicamente, baja diseminación de infraestructura y servicios urbanos, insuficiente suministro de alternativas de vivienda para los pobres en las zonas urbanas, enfrentamiento con una fuerte cultura de morosidad urbanística, y así sucesivamente (Smolka et al., 2007).

Históricamente, han existido políticas de suelo desde los gobiernos locales y centrales de las ciudades y países de América Latina. Sin embargo, estas no han dado una solución coherente a los problemas de la región, por razones tan diversas como falta de conocimiento y de disposición

política para realizar reformas de largo plazo. Así, muchos de los desafíos que afectan a los pobladores urbanos de América Latina no son consecuencia de una ausencia de política del suelo, sino que se deben a la escasez de buenas políticas de suelo (Smolka et al., 2007).

Algunos ejemplos de un diseño e implementación pobres de políticas de suelo urbano en la región son los siguientes: a) Gran número de poblaciones vulnerables y deterioradas que comenzaron frecuentemente como campamentos de emergencia o zonas de proyectos sociales de vivienda. b) Existencia de normas urbanas costosas y difíciles de cumplir que suben el precio del suelo.

América Latina tiene un historial de problemas relacionados a la gestión del suelo urbano, producidos por 4 ejes de implementación ineficaz de políticas públicas:

*1. Excusa de falta de recursos, cuando en realidad el problema es la mala gestión pública.*

Esto ha sido un impedimento importante para el diseño de mecanismos adecuado que incentive el desarrollo eficaz de proyectos urbanos por parte de los gobiernos latinoamericanos. Un ejemplo de ello es la parálisis del proyecto de la Franja Costera de Asunción, Paraguay, a pesar de los recursos puestos a disposición por el Banco interamericano de Desarrollo (Smolka et al., 2007); y la experiencia de Porto Alegre (en Brasil) de usar derechos de desarrollo transferibles como moneda, en las costosas expropiaciones o indemnizaciones del suelo necesarias para construir un importante corredor de transporte en el centro urbano, lo que demuestra la existencia de recursos latentes a la espera de ser explotados (Smolka et al., 2007).

*2. Baja disponibilidad de información y/o la falta de conocimiento para utilizarla.*

La información suele existir, pero no necesariamente la capacidad para encontrarla, reconocerla, organizarla y sobre todo interpretarla (Smolka et al., 2007).

*3. Escasez de diálogo entre los departamentos de finanzas públicas y los responsables de la planificación urbana.*

Este problema causa una falta de incentivos para la evaluación económica de los proyectos urbanos por parte de los planificadores, y la obstaculización para la creación de nuevos proyectos potencialmente eficientes por parte de los funcionarios de finanzas públicas. También se vislumbra una falta de mecanismos de rendición de cuentas transparentes y bien diseñadas en los sistemas públicos de América Latina.

Ejemplos de escasez de diálogo entre encargados de finanzas públicas y planificadores urbanos:

Se refleja en planificadores que a menudo descuidan el modo de financiar los proyectos y en cómo la forma urbana afecta la base tributaria, o el impacto de las prácticas de recaudación de impuestos sobre el ordenamiento territorial (Smolka et al., 2007). Por ejemplo, el proyecto de urbanismo Puerto Madero en Buenos Aires, aún no ha sido evaluado en cuanto a su contribución a la base económica y fiscal de la ciudad en su totalidad (Smolka et al., 2007).

Muchas de las ciudades de América Latina no tienen un solo órgano de gobierno que sea responsable y rinda cuentas por sus resultados, sino que tienen una estructura de gestión fragmentada con responsabilidades dispersas entre varios niveles de gestión pública (municipal, estatal y federal) y entre las distintas autoridades que se encargan de los servicios especializados, como vivienda o transporte. La falta de coordinación entre estos organismos de gestión urbana

exacerba la ineficiencia y mal uso de los recursos. Un modelo de planeamiento urbano integral que recompense el logro de objetivos, es el centro del nuevo enfoque que se está adoptando en América Latina (McKinsey, 2011).

#### *4. Frecuente interrupción y discontinuidad de políticas de suelo urbano.*

Este problema tiene 2 dimensiones: por un lado está la falta de voluntad política y de iniciativa para realizar planificación urbana de largo plazo; por otro lado, existen factores externos del entorno que dificultan la implementación de proyectos urbanos de manera continua y consistente.

Si bien las ciudades latinoamericanas cuentan con departamentos de planificación urbana, aún no han adaptado un enfoque de largo plazo. Mientras Santiago y Buenos Aires trabajan con un horizonte de planificación de 20 años, en Bogotá y Monterrey, la planificación se realiza tan sólo a 2 años plazo, lo que afecta muchas dimensiones (McKinsey, 2011).

Con demasiada frecuencia se crea un ciclo contraproducente: actores interesados, que esperan que se suspendan decisiones de política del suelo, se aferran a iniciativas que supuestamente son un objetivo de la política. Por ejemplo, algunos intentos de introducir iniciativas de recuperación de plusvalías se han enfrentado con huelgas de inversión por parte de constructores y urbanizadores como medio de mostrar su influencia, aunque estos segmentos no deben necesariamente resultar afectados negativamente por estas políticas (Smolka et al., 2007).

Existen avances lentos en materia de suelo urbano, pero con problemas relacionados a instituciones inefficientes e informalidad. En la última década han habido señales de mejoras uniformes en políticas de suelo en ciertas áreas, muchas de las cuales han demostrado tener bastante éxito (Smolka et al., 2007).

Es así como la agenda de gestión de recursos de suelo urbano debe estar marcada por la planificación urbana, solidez institucional y educación.

Dos de las recomendaciones más importantes del Smolka et al. (2007) sobre política de suelo urbana para el caso latinoamericano son las siguientes:

- a) Combinar efectivamente distintas facultades, roles y responsabilidades gubernamentales en un contexto de solidez institucional, en pos de una planificación urbana justa y acorde con los problemas de la región.
- b) Potenciar la educación y capacitación de los hacedores de políticas públicas y de los equipos involucrados en la implementación y evaluación de proyectos urbanos. De hecho, una parte importante de la variación no explicada asociada al éxito de las políticas del suelo puede atribuirse al mejor entendimiento de los asuntos involucrados en las políticas de suelo urbano. De aquí que las iniciativas de capacitación e investigación educativas, pueden desempeñar una función importante en estrechar la brecha entre la teoría y la práctica.

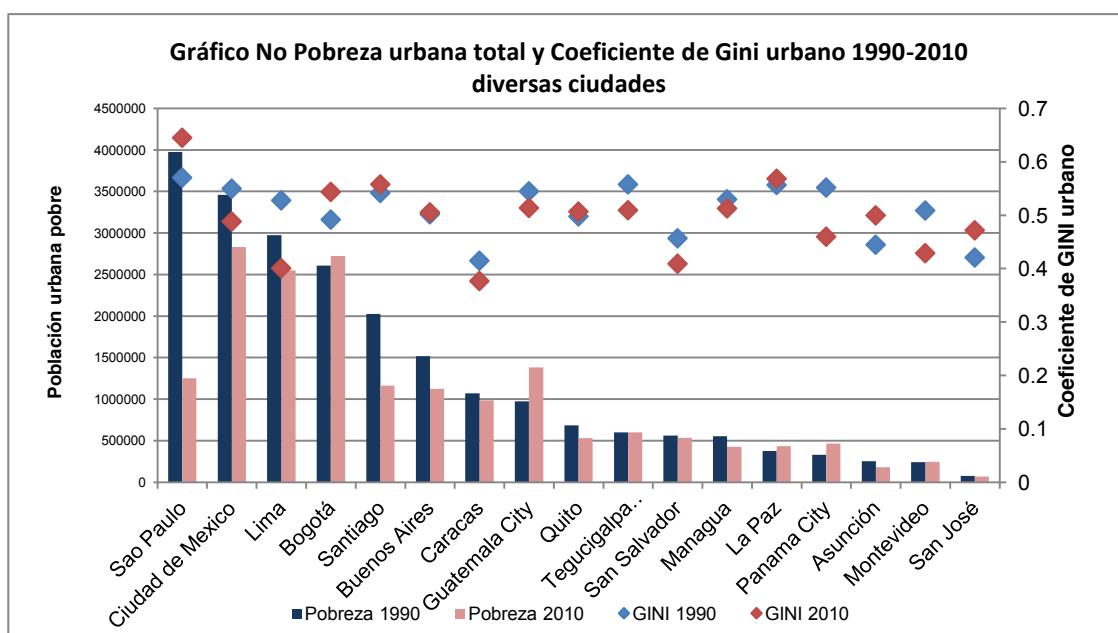
## Bibliografía

- Banco Interamericano del Desarrollo (BID) (2011), *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean* (00000), Banco Interamericano del Desarrollo.
- Banco Interamericano del Desarrollo, B. I. D. y others (2010), *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Banco Interamericano del Desarrollo.
- Cadena, Andres y otros (2011), *Construyendo ciudades competitivas: la clave para el crecimiento de América Latina*, McKinsey Global Institute.
- Camagni, Roberto (2005), *Economía urbana* (00247), ed Antoni Bosch.
- CEPAL y otros (2013), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo en América Latina y el Caribe*.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el (2015), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción*.
- Farrell, Diana (2004), «The hidden dangers of the informal economy», *McKinsey quarterly*.
- Haworth, J., Hoehn, T. y Tiwari, A (2009). “Which are the largest city economies in the world and might this change by 2025”. PriceWaterhouseCoopers, UK Economic Outlook, Noviembre de 2009.
- ILPES (2015), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad territorial*.
- McGranahan, Gordon y David Satterthwaite (2014), «Urbanisation concepts and trends. IIED Working Paper» (00012), Londres, IIED.
- McMillan, Margaret S. y Dani Rodrik (2011), «Globalization, structural change and productivity growth» (00525), National Bureau of Economic Research.
- OIT (2013), *Panorama Laboral 2013 - América Latina y el Caribe*.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2011), «Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década del 2000».
- Smolka, Martim Oscar y Laura Mullahy (2007), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge [Mass.], Smolka et al. of Land Policy.
- ONU-Habitat (2012), *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, Rumbo a una nueva transición urbana*, UN-Habitat.
- Vanek, Joann y otros (2014), «Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates and Challenges. WIEGO Working Paper», *Working Informal Migrant Entrepreneurship and Inclusive Growth Migration Policy Series*, No. 68.

## 4. Urbanización e igualdad social

### Introducción

Cada vez más la equidad y la justicia social son reconocidas como elementos fundamentales para la agenda de desarrollo y para la articulación de la nueva agenda urbana (Secretariado Habitat III, 2015). La inclusión de la meta 10 ‘Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos’ en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible destaca la importancia de la igualdad en la agenda global. Las dimensiones urbanas de la igualdad fueron subrayadas en el Foro Urbano Mundial en Medellín (2014) cuando bajo el lema: ‘Equidad Urbana en el Desarrollo: Ciudades para la Vida’, los Ministros, Alcaldes y Parlamentarios concluyeron que la equidad es una oportunidad para todos, que implica desarrollar inversiones inteligentes para proveer de servicios a los barrios y promover el desarrollo local de capacidades. En la región, la 33<sup>o</sup> Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), acordó redefinir y profundizar en las legislaciones de las naciones para lograr una sociedad incluyente, democrática y participativa, con políticas sociales urbanas integrales (Méjico 2014). La desigualdad tiene relevancia particular para América Latina y el Caribe (ALC), ya que se presenta como uno de los desafíos estructurales de la región y es un rasgo característico de la realidad cotidiana de sus ciudades, lo que destaca la importancia de intervenciones públicas pro-igualdad en contextos urbanos (MINURVI 2015, CEPAL 2014a).



Fuente: CAF & ONU Habitat Base de datos urbanos. Tegucigalpa refiere al distrito central

La discusión de desigualdad en las ciudades de ALC la podemos abordar a través de tres contradicciones que representan tendencias principales de las últimas décadas. En primer lugar, a pesar de los grandes esfuerzos y logros parciales de los gobiernos respecto a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, los países y ciudades de ALC permanecen entre las más desiguales del mundo. La evidencia muestra que ALC es una región más rica, con un aumento del PIB per cápita desde US\$3.817 a US\$6.012 entre 1990 y 2010 (58%)<sup>32</sup>, y con logros importantes de los Objetivos de

<sup>32</sup> Datos del Banco Mundial en precios constantes del 2005: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>.

Desarrollo del Milenio (ODM). En el marco del Objetivo 1<sup>33</sup>, hacia el 2008 la región había disminuido a la mitad la extrema pobreza en relación a los niveles de 1990 (CEPAL 2015a).

<b>Tabla Nº: Variaciones del PIB per cápita, pobreza urbana como % población total y Coeficiente de Gini urbano período 1990-2010</b>							
<b>Conglomerados<sup>34</sup></b>	<b>ALC</b>	<b>Brasil</b>	<b>México</b>	<b>Cono Sur</b>	<b>Arco Andino Ecuatorial</b>	<b>Centro América</b>	<b>El Caribe</b>
Variación PIB per cápita	+58%	+26%	+33%	+103%	+51%	+80%	+64%
Variación de la Pobreza urbana como % pob. total	-17%	-26%	+10%	-5%	-18%	-10%	n.d
Variación del Coeficiente de Gini urbano	-0,03	-0,7	-0,01	-0,07	-0,3	-0,04	n.d

Fuente: Elaboración a partir de datos Cepalstat y banco de datos Banco Mundial 2015.

Sin embargo, los logros respecto a la pobreza nacional y urbana no han implicado una disminución comparable da la desigualdad de ingresos. En algunas ciudades, tales como Santiago de Chile, o El Alto en Bolivia, la desigualdad incluso ha aumentado a pesar de la reducción de la población total que vive en situación de pobreza, subrayando que no necesariamente existe una relación automática entre los dos factores (CAF & ONU Habitat, 2014, p.93). A su vez, la vulnerabilidad de la pobreza continúa siendo una amenaza importante, dado el estancamiento de la tasa de reducción de pobreza de los últimos años y los riesgos que presenta el entorno del desaceleramiento económico actual (CEPAL, 2015b).

Aunque se han visto logros importantes en la reducción del déficit habitacional, los desafíos de la informalidad urbana y el acceso inequitativo a la vivienda, servicios y equipamientos de calidad persisten (CEPAL, 2014b;ONU Habitat, 2012). La segregación socioeconómica residencial, a pesar representar un patrón en proceso de cambio, sigue caracterizando a muchas ciudades de la región. En algunos casos los esfuerzos contra el déficit habitacional han incluso reforzado el patrón de segregación, con la construcción de viviendas a gran escala en zonas periféricas (CEPAL, 2014b).

La tercera contradicción se presenta en el contexto de la violencia y de la seguridad ciudadana. A pesar del entorno favorable de crecimiento económico, el mejoramiento socioeconómico y el contexto de consolidación democrática de las últimas décadas, las ciudades de ALC permanecen entre las más violentas del mundo. La tasa de homicidio en ALC creció en un 11% entre 2000 y

<sup>33</sup> Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

<sup>34</sup> Los conglomerados geográficos que reflejan similitudes territoriales, históricas, sociales, económicas y políticas, se componen de los siguientes países:

Cono Sur: compuesto por Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile (Pob. total 2010: 67,3 millones; 11,6% total regional).  
Arco Andino Ecuatorial: compuesto por Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana (Pob. total 2010: 13 millones; 22,4 % total regional).

Centro América: Panamá, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Belice (Pob. total 2010: 49 millones; 8,4% total regional).

Caribe: Cuba, Jamaica, República Dominicana, Haití, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, y pequeñas islas (Pob. total 2010: 41 millones; 7 % total regional).

Brasil (Pob. total 2010: 195 millones; 33,6% total regional).

México (Pob. total 2010: 195 millones; 33 % total regional), (Base de datos ONU-Habitat y CAF: 2014).

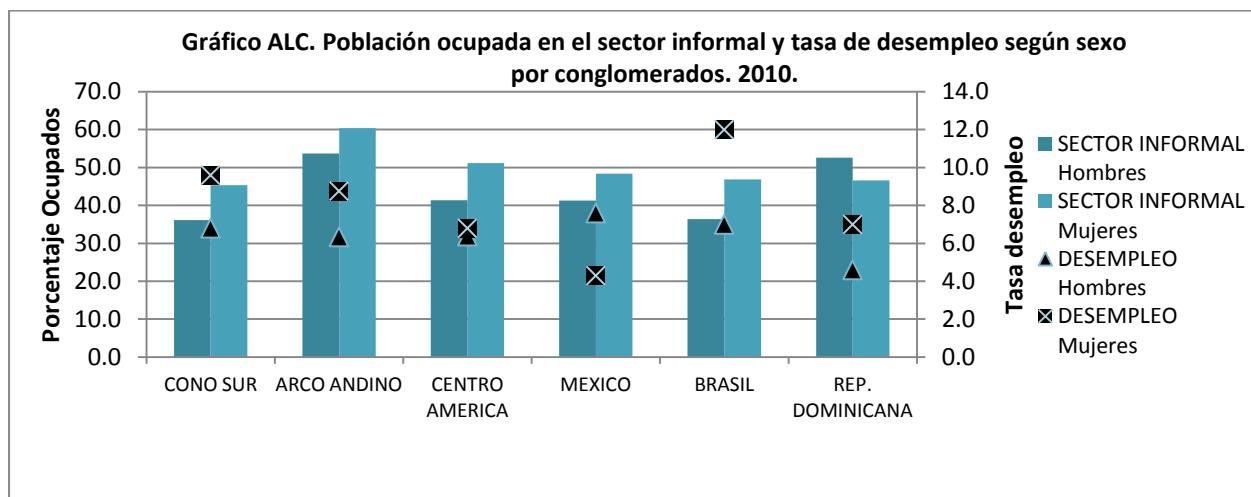
2010,<sup>35</sup> mientras en la mayoría de las demás regiones se estabilizó o incluso descendió (CEPAL: 2014b). La violencia figura como la primera preocupación ciudadana en ALC, por sobre el ítem trabajo o salud, y tiene impactos negativos sobre la cohesión y convivencia social en las ciudades (CAF: 2014).

Partiendo de estas consideraciones, este apartado examina tres dimensiones de la desigualdad urbana en ALC desde una visión prospectiva, y abarca los desafíos y propuestas emergentes para promover ciudades más equitativas e inclusivas.

En primer lugar se analizarán los procesos socio-demográficos emergentes para entender los nuevos rostros de la desigualdad y vulnerabilidad social urbana en el marco de la urbanización consolidada. En este contexto, la migración rural-urbana acelerada, aunque importante en algunos países de la región, ya no es la dinámica principal del desarrollo urbano y llama atención las nuevas dinámicas socio-demográficas dentro de las ciudades. En segundo lugar, se examinarán las manifestaciones de la desigualdad en el contexto de acceso a la vivienda, a equipamientos y a servicios de calidad, con una breve referencia a las políticas establecidas y emergentes, y una propuesta de algunos lineamientos para la política pública. Finalmente, se abarcara la dimensión de violencia e inseguridad urbana. En cada sub-capítulo se reconocerán los vínculos con las políticas sociales a diversas escalas de gobierno, al igual que consideraciones de planificación y gestión urbana pro-equidad.

#### 4.1 Los nuevos rostros de la desigualdad urbana

Dada la alta tasa de urbanización en ALC, las principales tendencias socio-demográficas que caracterizan a la región inevitablemente dejan marcas importantes en las ciudades. El contexto de persistente desigualdad, de empleo informal y precario, de baja cobertura de protección social y el acceso inequitativo a servicios de calidad, implica que sin las inversiones necesarias en bienes y servicios públicos los cambios socio-demográficos conllevan el riesgo de la precariedad urbana. Igualmente, implican demandas particulares para los requerimientos de vivienda y de uso de servicios y espacios urbanos.



Fuente: CEPALSTAT 2015

También es importante recalcar el cambio de la estructura de los hogares debido a una serie de cambios sociales; entre ellos la reducción del tamaño medio de hogares (4.3 personas en 1990, 3.8 en 2010 y 3.2 personas en 2030) y el aumento del número total de hogares urbanos (70 millones en 1990, a 119 millones en 2010, 181 millones en 2030). Por un lado, este proceso afecta el carácter de

<sup>35</sup> Aunque hay importantes diferencias sub-regionales y territoriales.

la demanda por vivienda (cuantitativa y cualitativa) y, por otro, marca las nuevas necesidades y expectativas hacia servicios públicos.

#### 4.1.1 El envejecimiento de la población

Al revisitar las proyecciones sobre el crecimiento poblacional de las ciudades en ALC en las últimas 3 décadas, se constata que las ciudades no han crecido de la manera prevista en el pasado. De hecho, la proyección para Ciudad de México de 31 millones de habitantes o para Rio de Janeiro de 19 millones al año 2000 (CEPAL, 1989), no se materializaron debido, entre otros factores, a la importante caída de la tasa de fecundidad (de 5,8 hijos en 1950 a 2,09 en 2010), y al mejoramiento de la esperanza de vida (en el mismo período de 51,4 a 74,5 años) (CELADE 2014). Estos procesos significan que la edad media de la población ha aumentado, resultando en el envejecimiento de la población. La emigración de grupos jóvenes puede acelerar este fenómeno; situación que se presentado en los países del Caribe y que ha implicado que ellos experimentan un envejecimiento aún más acelerado de su población. En los países anglófonos del Caribe el grupo 65+ años ya sobrepasó el 10% de la población y continúa aumentando (Rawlins, 2010).

**Tabla: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Distribución de la población urbana por segmentos etarios (millones de personas y porcentaje)**

Segmentos en años	0-14	15-64	+65
1990	104,7 (34%)	187 (61%)	147 (5%)
2010	121 (26%)	308 (67%)	30,8 (7%)
2030	106 (20%)	352 (68%)	62,2 (12%)

Fuente: Elaboración a partir de base de datos CELADE en [www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100](http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100)

El envejecimiento plazo significa el fin del entorno demográfico favorable en el largo, puesto que el porcentaje de población económicamente activa (15-64 años) eventualmente se reduce en relación con la proporción de adultos mayores.<sup>36</sup> A mediano plazo, el aumento importante de la población de personas mayores, pone presiones sobre los sistemas de protección social. Aunque los países en la región lograron avances importantes en materia de afiliación a sistemas de pensiones, la persistencia del empleo informal, y sin protección social, significa que la cobertura sigue baja (CEPAL, 2014<sup>a</sup>)<sup>37</sup>. También aumenta la demanda por servicios de cuidado, y el acceso a inequitativo a estos tiene implicaciones negativas para la autonomía económica de las mujeres, dado que las encuestas hogares demuestran que son principalmente las mujeres que se responsabilizan por tareas de cuidado lo que puede actuar como barrera para su entrada al mercado laboral.

El diseño de los espacios públicos, transporte e incluso de viviendas tiene que considerar las necesidades de personas mayores. Vale señalar que la prevalencia de discapacidad también aumenta de manera muy considerable entre personas mayores (hasta 7-8 veces más en el grupo 60+ años vs. 20-39 años), y la discapacidad es más elevada en países donde el envejecimiento de la población está más avanzado (figuran en primer lugar las discapacidades visuales y de movilidad [CEPAL, 2012[]]). La ciudad inclusiva para personas con discapacidad, cerca del 12% de la población de la región (CEPAL, 2012), no es sólo un reto vinculado al envejecimiento, sino a todas sus

<sup>36</sup> El fenómeno, conocido como bono demográfico, está lejos de ser homogéneo. En países como Cuba o Chile se alcanzó el final del período del bono, en contraste con países como Guatemala, Paraguay o Bolivia dónde esto ocurrirá alrededor del 2040 (CELADE, 2011).

<sup>37</sup> El promedio porcentaje de cotizantes entre los empleados en América Latina en 2011 era 36,8% variando entre 72.9% en Uruguay y 14.7% en Bolivia (CEPAL, 2014<sup>a</sup>, p.165)

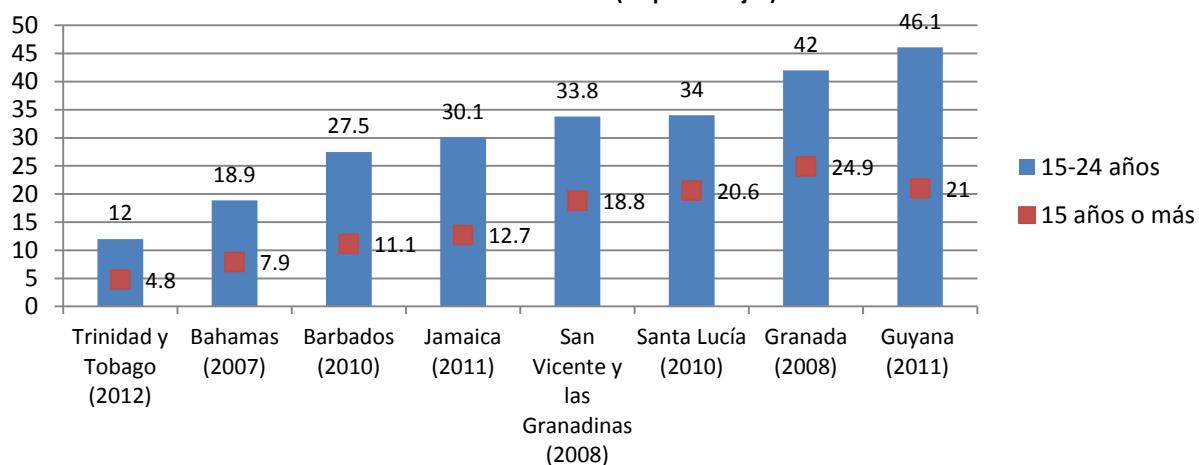
dimensiones.<sup>38</sup> Sin embargo, se debe considerar que los cambios del perfil etario pondrán aún más presión sobre esta dimensión de la inclusión urbana.

En este sentido, la consideración del envejecimiento de la población resulta clave al analizar la inclusión social. Por un lado, debido a la vulnerabilidad a la pobreza que puede generar en el contexto de baja protección social e informalidad, y por otro, debido a las implicancias respecto al uso equitativo e inclusivo de los espacios y servicios en el entorno urbano.

#### 4.1.2 Juventud urbana

En las últimas dos décadas se observan avances positivos en el aumento de los años de escolaridad y en la terminación de alguno de los ciclos educativos de los jóvenes (CEPAL, 2014b).<sup>39</sup> Sin embargo, la inserción laboral de los jóvenes se caracteriza por empleos de peor calidad, salarios más bajos y menor afiliación a sistemas de seguridad. Además tienen la dificultad de no poder insertarse plenamente en el mercado laboral, lo que constata que la vulnerabilidad urbana también tiene un rostro joven (CEPAL, 2014b). De hecho, la tasa de desempleo de la población entre 15-24 años supera la de la población total, con una situación particularmente preocupante de desempleo juvenil en el Caribe anglófono.

**Gráfico Caribe (8 países): tasas de desempleo de la población de 15-24 años y de 15 años y más, alrededor de 2012 (En porcentajes)**



Fuente: CEPAL 2014b Con datos de Mónica Parra-Torrado, "Youth Unemployment in the Caribbean" *Caribbean Knowledge series*, Washington D.C., Banco Mundial 2014

Vale observar que alrededor del 2012, 30 millones de jóvenes de entre 15-29 años se encontraban ni estudiando ni trabajando (NINI)<sup>40</sup> y 70% de ellos eran mujeres y ubicados predominantemente en sectores urbanos. Según las encuestas de hogares, el 55% se dedica al cuidado y al trabajo doméstico no remunerado, siendo esta la principal razón de la renuncia temprana de los estudios en el contexto del acceso inequitativo a servicios de cuidado. Por otro lado, existe un 15% de jóvenes sin afiliación educativa o laboral, donde las encuestas revelan la falta de una razón clara de su situación.<sup>41</sup> Este grupo concentra jóvenes de grupos de menores ingresos, y 10% de mujeres y un 30% del total de hombres jóvenes que no estudian ni trabajan indican este caso en las encuestas de

<sup>38</sup> Especialmente al considerar que la gran mayoría de los países de la región ratificaron la "Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y sus lineamientos sobre la movilidad personal y la inclusión en la comunidad" en el año 2006.

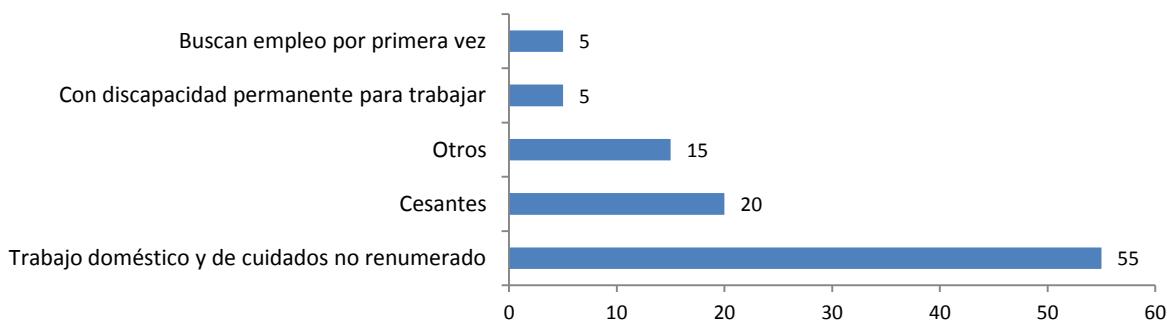
<sup>39</sup> En América Latina 94% de los jóvenes de 15 a 19 años terminan la enseñanza básica y 59% la enseñanza media (CEPAL, 2014b)

<sup>40</sup> NINI es el nombre que se le ha dado popularmente a los jóvenes que no estudian ni trabajan.

<sup>41</sup> Tales como 'buscan empleo por primera vez, tienen discapacidad permanente para trabajar, o están dedicados a las tareas domésticas mencionadas anteriormente.

hogares. Este grupo es particularmente vulnerable a la exclusión social, a la participación juvenil en pandillas, y a otras formas organizadas de violencia urbana, cuya incidencia ha aumentado en las últimas décadas y que emergen como alternativas de inclusión social para este grupo de jóvenes (CEPAL 2014b).

**América Latina 18 países: Situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian y no tienen un empleo remunerado, alrededor de 2012 (En porcentajes)**

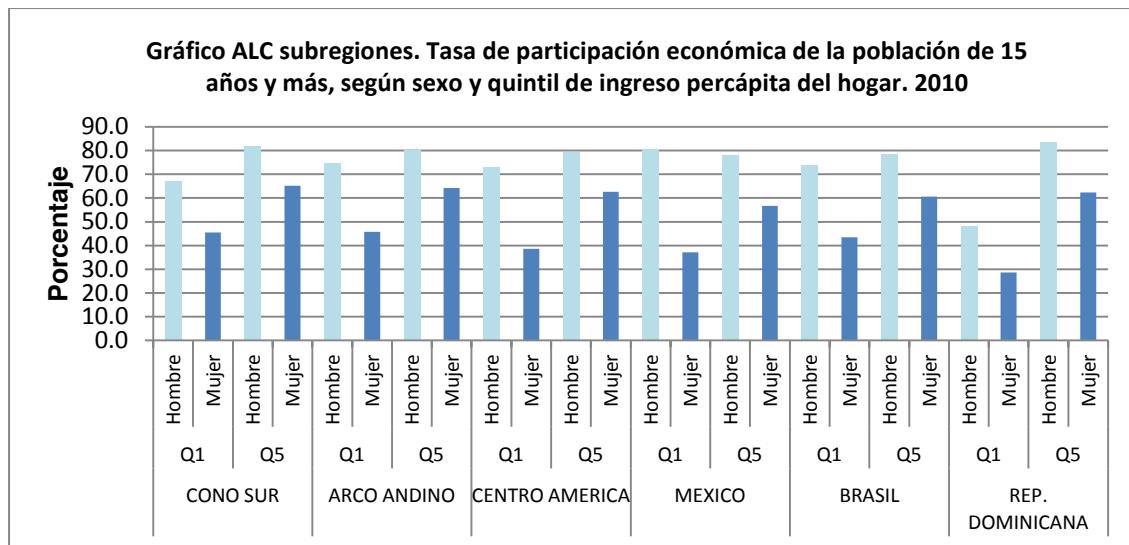


Fuente: CEPAL 2014 Panorama Social sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares en respectivos países. Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)

#### 4.1.3 Igualdad de género en las ciudades

Las mujeres contribuyen de manera importante al desarrollo y crecimiento de las ciudades. Sin embargo, enfrentan persistentes desigualdades en términos de acceso a trabajos decentes, a servicios de calidad, respecto a su seguridad y a su representación en la toma de decisiones. Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que la mayor parte del crecimiento demográfico futuro, tendrá lugar en las ciudades y vendrá acompañado de un alto porcentaje de mujeres que son las principales responsables de sus hogares y del cuidado de las poblaciones dependientes. Uno de los cambios sociales importantes de las últimas décadas es el aumento de la tasa de participación laboral femenina en zonas urbanas, aunque registra un crecimiento más leve en los últimos años, en tanto existen brechas persistentes con respecto a la inserción laboral masculina (CEPAL, 2010). A paridad de estudios, las mujeres reciben un salario que en promedio es un 30% inferior al de los hombres. Asimismo, las mujeres tienen mayores tasas de ocupación en el mercado informal, y en sectores con baja cobertura de previsión social, comparado con los hombres<sup>42</sup> (CEPAL, 2012).

<sup>42</sup> CEPALSTAT sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares en los respectivos países. Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).



Fuente: CEPALSTAT, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares 2010.

Las encuestas de uso de tiempo de los hombres y las mujeres, demuestran que en la región las mujeres siguen haciéndose cargo de la mayor parte de las tareas domésticas y de cuidado de dependientes dentro de los hogares. La menor participación de las mujeres en el mercado laboral, en parte se asocia a las posibilidades reales de que sus dependientes puedan acceder a servicios de cuidado de calidad. Lo anterior termina por convertirse en un desafío cada vez más grande, dada la progresiva tendencia al envejecimiento de la población y la creciente demanda por tareas de cuidado. El acceso desigual a servicios de cuidado y la falta de protección social, agravan aún más esta situación para los grupos los quintiles de más bajos ingresos, que manifiestan menores tasas de participación laboral (CEPAL, 2014c).

Considerando estos obstáculos respecto a la independencia y seguridad económica de las mujeres, es importante promover intervenciones que aseguren la tenencia de vivienda en casos de separación, tal como se ha observado en el programa brasileño ‘Minha Casa, minha Vida’, para proteger la tenencia de mujeres separadas (ONU Habitat, 2013<sup>a</sup>).<sup>43</sup> En este contexto, hay que mencionar que la jefatura femenina aumenta en más de un 10% en cada sub-región entre 1990-2010. Brasil es donde más aumentó la jefatura femenina: de 20% en 1990 a 38% de los hogares en 2010, seguido del Cono Sur: de 20% a 36%.<sup>44</sup> La prevalencia de la jefatura femenina se da particularmente en los quintiles de más bajos ingresos, lo que resalta la importancia de considerar esta dimensión en las políticas públicas –ver anexo para datos (CEPAL-UNICEF, 2014).

Las barreras que condicionan la vulnerabilidad económica de las mujeres resaltan la importancia de integrar una perspectiva de género en el diseño de servicios públicos, como los espacios públicos, transportes seguros y servicios de transporte público que consideren patrones de movilidad diferenciados que se observa entre hombres y mujeres, debido a la diversidad de patrones de empleo y tareas domésticas mencionadas anteriormente (ONU Habitat, 2013b).

<sup>43</sup> En el programa “Minha Casa, Minha Vida”, en casos de divorcio las mujeres mantienen los títulos de propiedad del hogar sin diferenciar entre los matrimonios oficiales y uniones estables. Se otorga el título a hombres sólo en aquellos casos en los que tengan la custodia exclusiva de los hijos. La perspectiva de género del programa también se observa en el hecho de que el 80% de los contratos del programa han sido otorgados a familias con jefatura femenina (ONU Habitat, 2013a).

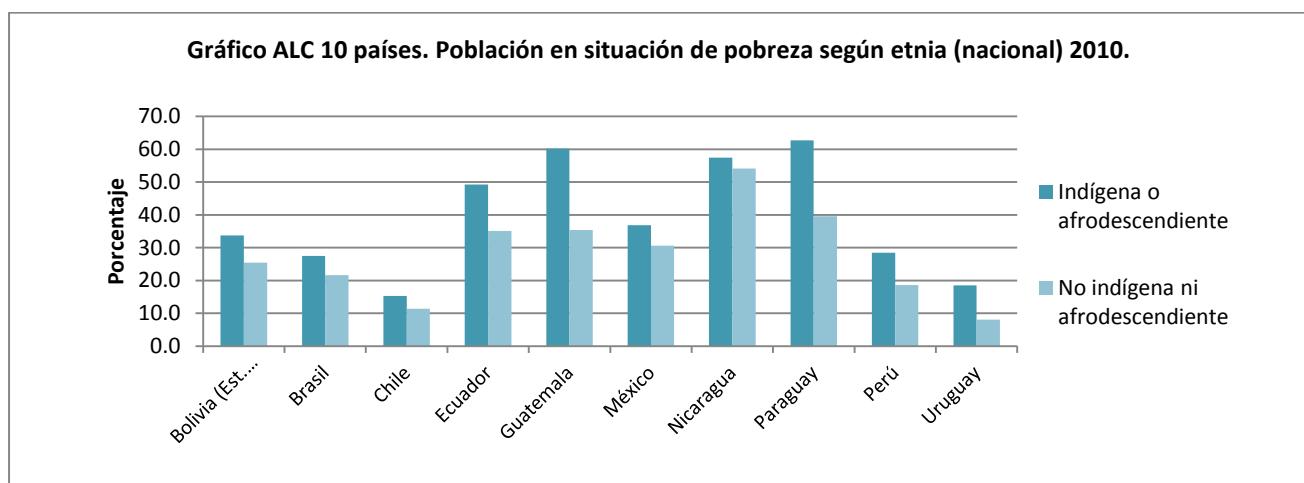
<sup>44</sup> Además de Brasil, donde más se ha incrementado la jefatura femenina en estos últimos 25 años ha sido en Chile y en Costa Rica.

#### 4.1.4 Diversidad étnica e igualdad urbana

La ciudad por definición es un espacio de diversidad, más aún en el contexto regional debido a la gran diversidad cultural, étnica y lingüística existente. En América Latina y el Caribe viven al menos 670 pueblos indígenas, representando entre 30 y 50 millones de personas (CEPAL, 2006) y más de 133 millones de afrodescendientes. Casi un cuarto de la población de América Latina es afrodescendiente y Brasil aloja la segunda población afrodescendiente más grande del mundo, después de Nigeria (PERLA, 2013). La presencia de población indígena y afrodescendiente en las ciudades no es un fenómeno nuevo. No obstante, sólo en las últimas décadas los países de América Latina han empezado a recopilar datos étnicos en los censos, permitiendo así el análisis y creciente reconocimiento de la importante dimensión étnica de la desigualdad (Telles, 2014).

Por ejemplo, considerando sólo la población afrodescendiente (pretos y pardos), el Índice de Desarrollo Humano de Brasil alcanzaría el ranking 103 en el mundo, mientras que si se considera sólo la población blanca la posición del país alcanzaría el ranking 66 (UFRJ-LAESER, 2013). El 50% de la población indígena de la región vive en ciudades, y en muchos casos en un contexto de segregación (CEPAL, 2014b). Además, la población indígena urbana es entre un 20% y un 30% más pobre que el resto de la población urbana, y en promedio tiene 4 años menos de escolaridad. Además, tienden a vivir en condiciones habitacionales inferiores a la de la población urbana pobre, teniendo que enfrentar un mayor hacinamiento, peores condiciones materiales de las viviendas, una tenencia insegura y desalojo forzoso, y un menor acceso a servicios básicos (ONU-Habitat, 2011).

Las Regiones Autónomas en Nicaragua, el reconocimiento de municipios indígenas en Oaxaca (México), así como los quilombos<sup>45</sup> Brasileros, Maroons del Caribe, y el estado Boliviano plurinacional son, entre otras, expresiones de este derecho que muchas veces se superpone o deslinda territorialmente a/con los territorios urbanos. La superposición de derechos, sobretodo territoriales (tenencia de suelo y de recursos naturales), no es un asunto menor, sobretodo en países con alta participación indígena en ciudades pequeñas (Paraguay, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, Belice, Nordeste e Interior Brasileros).



Fuente: CEPALSTAT 2015

<sup>45</sup> Quilombos y Maroons se refiere a asentamientos independientes, conformados por afrodescendientes que escaparon de formas de esclavitud cuando dicha institución se extinguieron en América Latina y El Caribe. Los quilombos generalmente se constituyeron en la parte continental de la región. Los Maroons, en cambio, en zonas insulares caribeñas.

Por otro lado, la dinámica de migración intra-regional es una nueva fuente de diversidad en las ciudades. Se constata que entre el 2000 y el 2014 disminuye la emigración extraregional, en tanto aumenta la migración regional. La mayoría de la población inmigrante (cerca de 7,6 millones de personas) se origina en otros países de la región (CEPAL, 2014b).<sup>46</sup> Los principales países de destino son: República Dominicana (80% de los Haitianos), Argentina, Venezuela y Costa Rica.<sup>47</sup> En el Caribe, los principales países receptores son las Antillas Neerlandesas, Guadalupe y Martinica (CEPAL 2014d). En el caso de los migrantes intrarregionales, en muchos casos se observa una agrupación residencial en zonas centrales de las ciudades, en virtud de varios factores: la cercanía a los puestos al empleo del sector servicios, que suelen estar ubicadas en estas áreas urbanas y a su vez, la creación de redes de apoyo (CEPAL, 2014b). A pesar de la ubicación central de estas comunidades, se observa que las condiciones de vida son bastante precarias, y enfrentan un mayor riesgo de explotación laboral; por ejemplo documentado en São Paulo, Brasil, un destino importante de migrantes sin documentación en la región (Silveira, 2013).

#### **4.1.5 Conclusiones**

La desigualdad urbana y sus diversos rostros requiere de soluciones integrales, que involucren a múltiples sectores y distintos niveles de gobierno. Los vínculos con la política social nacional son claros, desde el mejoramiento de acceso a la educación o salud pública, a programas de reducción de pobreza, como las transferencias condicionales en muchos países de la región.<sup>48</sup> Resulta cada vez más importante el aumento de las pensiones contributivas y el fortalecimiento de sistemas de cuidado. Evidentemente, esto requiere un financiamiento sustentable, resaltando la importancia de mejorar la capacidad de recaudación fiscal. Sin embargo, son también importantes las intervenciones que afectan directamente el entorno urbano, tales como el desarrollo y creación de empleo local, inversión en equipamiento, políticas de suelo inclusivos y políticas habitacionales como herramientas de inclusión social (CAF&ONU Habitat, 2014; CEPAL, 2015) que se detallará a continuación.

---

<sup>46</sup> En muchos países de la región, la población que vive fuera de la región sigue constituyendo un gran porcentaje de la población. Por ejemplo, en Jamaica un 29.4% vive fuera de la región y Trinidad y Tobago un 22.4% de la población.

<sup>47</sup> Entre los países de destino cuentan: Argentina para Bolivia, Venezuela para Colombia, Argentina para Perú y Paraguay, Costa Rica para Nicaragua y Venezuela para Haití. El 76% de la migración es de jóvenes (15-65 años).

<sup>48</sup> Brasil Bolsa de Familia, Chile Solidario, Ecuador Bono de Desarrollo Humano, El Salvador Comunidades Solidarias Rurales, México Oportunidades, Panamá Red de Oportunidades, Paraguay Abrazo, Perú Juntos, Argentina Asignación Universal por Hijo

## 4.2 De la ciudad inequitativa a la ciudad justa: acceso a vivienda, equipamientos y servicios de calidad

### 4.2.1 Diagnóstico de la inequidad urbana

A pesar de importantes logros respecto a la reducción del déficit de vivienda y en materia de promoción del derecho a la ciudad y su función social, aún existen barreras considerables relativas al acceso a vivienda y a suelo urbano, contribuyendo así a la persistencia de la informalidad y al patrón de segregación existente en las ciudades.

#### **Déficit de vivienda**

El acelerado crecimiento urbano experimentado por la región en la segunda parte del siglo XX no ha estado acompañado por un proceso de planificación que asegure el acceso a la vivienda (Bonomo et al.2015). De hecho, muchos hogares de la región aún enfrentan importantes barreras de acceso a viviendas formales. En ALC la relación entre los precios inmobiliarios y los ingresos puede llegar a ser, en promedio, hasta tres veces superior a la relación observada en Estados Unidos, mientras que las tasas de interés hipotecarias son mucho más altas en la región que el promedio observado en los países de la OECD<sup>49</sup> (Blanco et al., 2014). Las condiciones del mercado formal y la prevalencia de una alta vulnerabilidad a la pobreza y al empleo informal (lo que limita el acceso a créditos hipotecarios), se traducen en que el mercado formal de viviendas es inaccesible para muchos hogares, y no incentiva a que el sector privado participe en la provisión de vivienda para los sectores más pobres.

Cerca de un 40% de los hogares de la región sufre de algún grado de déficit habitacional en la región (Bouillon, 2012). A su vez existe mucha heterogeneidad entre países y es importante notar que el déficit cualitativo es significativamente superior al déficit cuantitativo<sup>50</sup> (ONU-Habitat, 2015a; Bouillon, 2012-ver anexo para las tablas). El alto déficit cualitativo resalta la importancia de diversificar los instrumentos de la política habitacional, incluyendo el fomento al mejoramiento, ampliación y rehabilitación de viviendas (ONU-Habitat, 2015a). El déficit cualitativo caracteriza los asentamientos informales, el problema de las viviendas alejadas de los centros urbanos, con déficit de servicios y conexiones de transporte, lo que constituye un gran desafío para la región (Blanco et al., 2014).

La falta de mantención del stock habitacional y urbano existente, público y privado, da muestra de una nueva forma de precariedad habitacional.<sup>51</sup> La precariedad física se origina en parte por el desgobierno de las viviendas en condominio, en el contexto de una formación cercana a los 80.000 condominios/año (Banco Mundial, 2015). No todos los países de la región cuentan con Leyes de Propiedad Horizontal, que definan con claridad deberes y derechos de ocupantes y del Estado, resultando en una baja conciencia respecto a la regulación de los espacios comunes, más allá del inmueble individual de cada propietario.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Tasas de 11.4% nominal y 8,1% real en la región, versus 4.3% nominal y 3.2% real promedio OECD (Rebucci et.al, 2012).

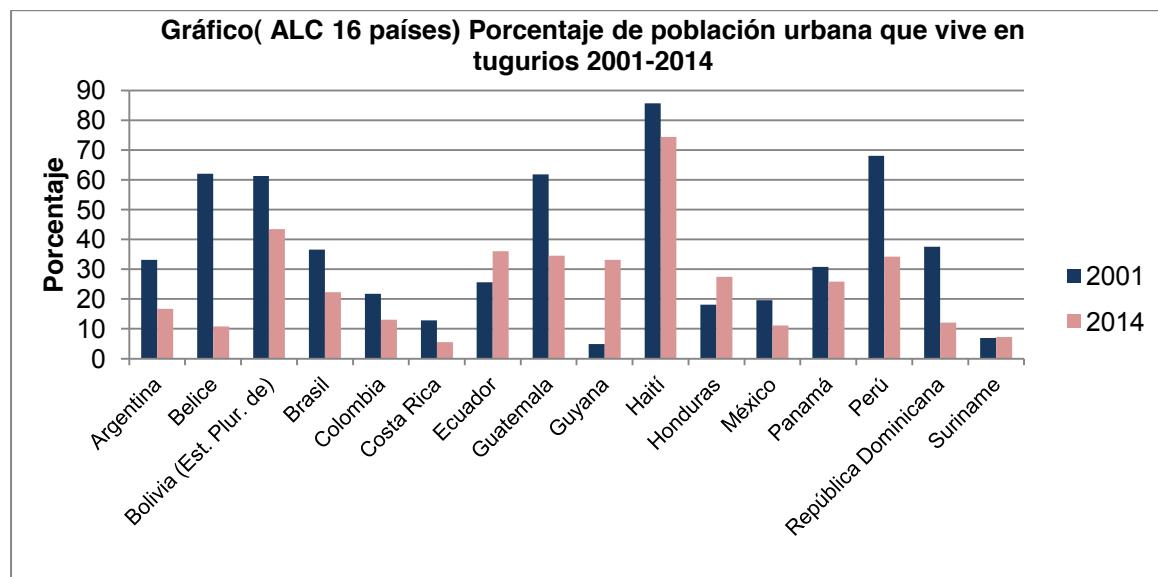
<sup>50</sup> Se denomina déficit de vivienda a la brecha que se genera entre requerimientos por vivienda y disponibilidad. CEPAL (1996) define déficit habitacional como la diferencia entre el conjunto de viviendas adecuadas, respecto a las necesidades de su población. CEPAL (1996) define déficit cuantitativo a partir de aquellas unidades consumidoras de vivienda que no cuentan con una vivienda para su uso exclusivo y puede ser medido a través de la diferencia entre la cantidad de viviendas y la cantidad de unidades consumidoras de vivienda (CEPAL, 1996:19). La dimensión cualitativa del déficit está relacionada a deficiencias de calidad en los atributos de la vivienda (CEPAL, 1996), es decir, deficiencias en las características constructivas de la vivienda y de los materiales (techo, piso, muros, etc.), en el espacio habitable (nivel de hacinamiento) y en la calidad de acceso a servicios (agua, saneamiento, electricidad, etc.).

<sup>51</sup> Situación anticipada por Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez (2010): 'Los con Techo: un desafío para la política de vivienda social', Ediciones Sur 2005, Tercera Edición 2010, Santiago-Chile.

<sup>52</sup> En Colombia la Ley 675 de Propiedad Horizontal obliga al propietario inicial a conformar una administración provisional, la cual culmina al vender el 51% de las unidades. En Ecuador este proceso no está regulado. La ley Mexicana, respecto de los *condominios de interés social*, incorpora un capítulo sobre la *cultura condominal*. La Ley estipula que la Procuraduría Social del Distrito Federal PROSOC, debe proporcionar a los habitantes de los conjuntos "orientación y capacitación a través de cursos y talleres en materia condominal, en coordinación con los organismos de vivienda y otras dependencias e instituciones" [Artículo 80] (Esquivel 2007). En Chile, la Ley de Co- propiedad incluye un capítulo especial sobre la co-propiedad de vivienda social, lo que facilita la postulación a subsidios para el

### Asentamientos informales

En el periodo 2001-2014 muchos países en la región registran logros en el porcentaje de población que vive en asentamientos informales, entre ellos Argentina, Colombia y Brasil. México, Costa Rica y República Dominicana también muestran avances en dicho periodo. En tanto, el porcentaje de población viviendo en asentamientos informales se incrementó, tanto en términos absolutos como relativos, entre el 2000 y el 2014, en Ecuador y Honduras (Cepalstat, 2015).



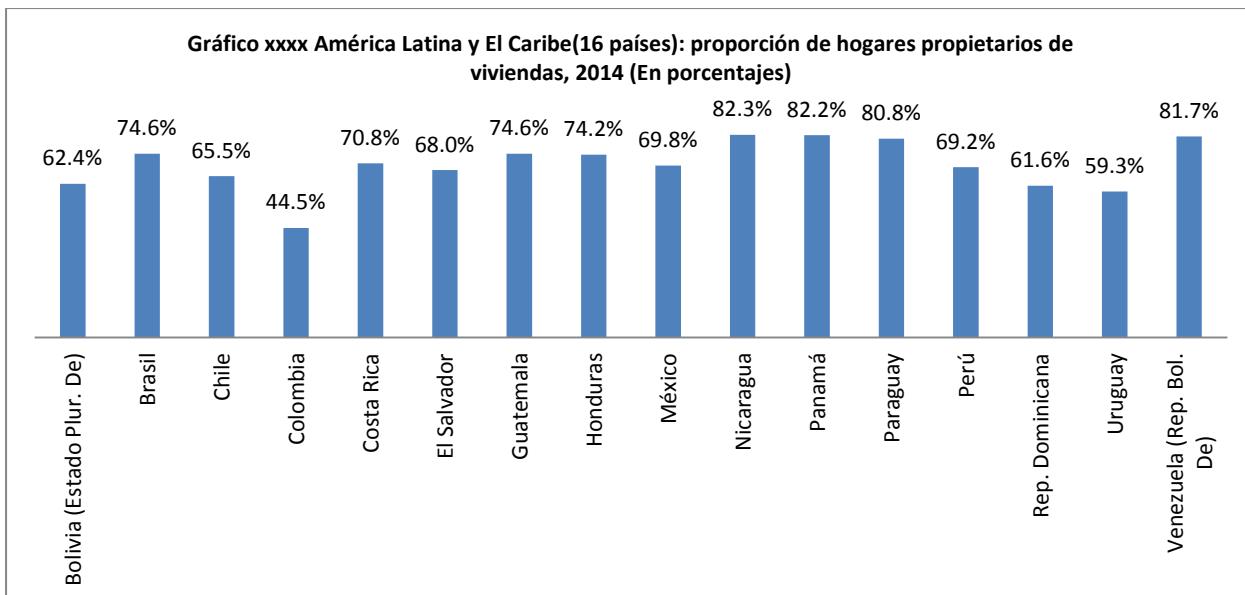
Fuente: CEPALSTAT 2015 a base de la Base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio División de Estadística de las Naciones Unidas

Los datos son escasos para el Caribe, pero se sabe que Jamaica ha mantenido una media de 60% de su población viviendo en asentamientos precarios desde el 2005, siendo este número de 24,7% para Trinidad y Tobago (CEPALSTAT). En Haití la cifra absoluta casi se ha duplicado entre 1990-2010, estimación que sin duda ha empeorado como consecuencia del terremoto del 2010 (ONU Habitat 2010).<sup>53</sup> En el Caribe, destaca positivamente Barbados, donde casi no existen asentamientos precarios (UN-DESA, 2004a), producto en parte de la implementación de un Código de Construcción de manera estricta; de iniciativas de prescripción adquisitiva que se hacen efectivas a 20 años de ocupación urbana pacífica no contestada, lideradas por el Ministerio de Vivienda y Suelos (*Ministry of Housing and Lands*), y gracias a un programa de mejoramiento de áreas informales liderado por la Corporación Nacional de Vivienda (*National Housing Corporation*), con apoyo del BID.

Pese al déficit habitacional y a la informalidad, alrededor de un 70% de los hogares de América Latina y el Caribe actualmente declaran ser propietarios de sus viviendas, como resultado de procesos de titularización, regularización y otras políticas orientadas hacia la propiedad en la región.

mejoramiento de los espacios comunes. El problema es que muchos viven en co-propiedad sin haber internalizado lo que ello significa, entre otros porque la inscripción en el Conservador de Bienes raíces la hace el propietario de manera individual y sólo para su inmueble, sin tener noción sobre cómo se regula el resto del espacio construido [una diferencia radical respecto de la Ley de Venta por Piso del año 29, donde los propietarios incluían simultáneamente el dominio individual y el compartido] (Bustos, 2015).

<sup>53</sup> La interpretación de los datos anteriores debe tener en cuenta las limitaciones de la medición, ya que depende mucho de los criterios empleados. Además del indicador de ONU-Habitat, se dispone de datos producidos con otras metodologías, como el “índice de tenencia segura” de CELADE. El diagnóstico sobre la situación habitacional puede diferir considerablemente según el indicador que se considere.



Fuente: CEPALSTAT 2015

A pesar de todos los esfuerzos respecto a asentamiento informales, no se debe obviar que aún existen 111 millones de hogares (25% de los hogares urbanos) viviendo en asentamientos precarios en la región (ONU HABITAT, 2012). Además, las disminuciones absolutas de viviendas precarias podrían reflejar programas masivos de titulación, los que resuelven sólo una parte del problema, dejando sin solución temas cualitativos a escala de vivienda y de barrios.<sup>54</sup>

La formación y persistencia de asentamientos precarios se debe a una serie de factores, entre ellos:

- El alto precio del suelo limita el acceso a grupos de ingresos más bajos, resaltando la importancia de políticas de suelo urbano y peri-urbano. Entre ellas, el reconocimiento del valor público del suelo, la definición de zonas de interés social y la inversión social de fondos recaudados por mecanismos de captura de valor de la tierra (Smolka y Furtado 2014).
- Normas y regulaciones urbanísticas que hogares de bajos ingresos no pueden cumplir (Smolka, 2003), además de los altos costos de trámites para obtener permisos de construcción (Bouillon, 2012).
- Intervenciones públicas reactivas, parciales e insuficientes. Por ejemplo, programas puramente de titulación o promoción de la construcción incremental, con escaso apoyo técnico y financiero; falta de seguimiento de intervenciones integrales, lo que produce una falta de gestión de los bienes comunes, además de una brecha de inversión entre el déficit vigente y los mejoramientos (Banco Mundial, 2013).
- No todas las políticas de oferta habitacional pública han sido suficientes en cantidad, diversidad, acceso para los más pobres (algunas han sido en zonas alejadas con costos de transporte inasequibles para grupos de bajos ingresos).
- En algunos casos, ha habido un escaso respeto de los derechos de propiedad y una falta de manejo de regímenes de propiedad superpuestos.

<sup>54</sup> Perú, por ejemplo, a través de COFOPRI ha otorgado más de 2 millones de títulos en los últimos 10 años ([www.cofopri.gob.pe](http://www.cofopri.gob.pe)). Dichas viviendas quedan fuera de las estimaciones de informalidad/precariedad luego de la titulación, en tanto siguen siendo viviendas y barrios precarios.

### **Segregación residencial socioeconómica**

El patrón de segregación residencial observado en la región, se debe a diversos factores, como las dinámicas de los mercados de suelo (ej. el carácter especulativo de la inversión inmobiliaria que fija los precios con la anticipación del mejor uso probable), o los incentivos de localizar viviendas sociales en zonas periféricas, donde el suelo es más barato. A lo anterior se puede añadir las ocupaciones informales de suelo en zonas donde el riesgo de erradicación es más bajo (Sabatini, 2003).

A pesar de que según los patrones históricos de segregación, por lo general las zonas periféricas mantienen niveles socioeconómicos y educacionales más bajos que las áreas céntricas, en la última década se observan tendencias contradictorias en materia de segregación residencial, impulsadas particularmente por la diversificación social y el mejoramiento de condiciones económicas en las zonas periféricas de las ciudades.<sup>55</sup> Parte de este fenómeno es la entrada no tradicional de población con niveles de ingreso más elevado a estas zonas, en el contexto del crecimiento poblacional en zonas periféricas. Sin embargo, el movimiento de grupos de ingreso más alto hacia zonas periféricas no implica necesariamente más integración social, dado que las comunidades de alto ingreso pueden vivir en forma segregada en zonas de bajo ingreso. A su vez, la disminución de la escala geográfica de la segregación no implica el descenso del ánimo de exclusión social que puede continuar e incluso aumentar (Sabatini, 2003), en parte impulsado por la percepción de inseguridad y reforzado por la privatización de los espacios públicos (Caldeira, 2000).<sup>56</sup>

En muchas ciudades las zonas céntricas mantienen un carácter expulsor (CEPAL, 2014b), aunque existen algunas excepciones como Santiago de Chile, donde la densidad urbana del centro ha aumentado (*infilling*) en los últimos años gracias a inversiones inmobiliarias (Poduje et. al, 2015). La expulsión de residentes de bajos ingresos de las zonas céntricas, resalta la importancia de considerar la dimensión de igualdad en las discusiones sobre la promoción de la densificación en zonas urbanas céntricas (Casgrain & Janoschka, 2013).

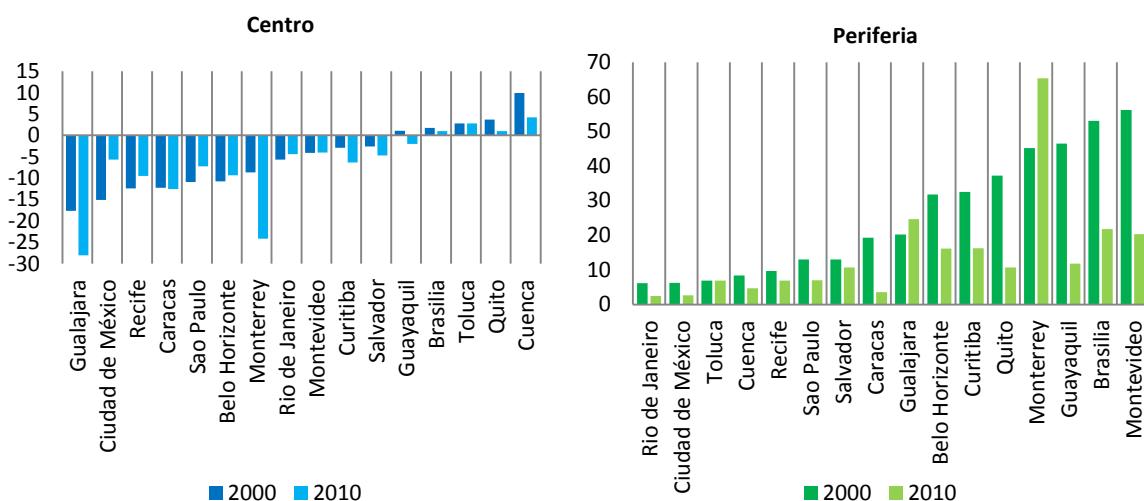
La segregación puede resultar en disparidades de ingresos locales, y sin mecanismos de transferencia de recursos entre municipios conlleva el riesgo de la polarización del estándar urbano de infraestructura, equipamientos y servicios (CEPAL, 2014b). La polarización se profundiza por la falta de políticas que regulen la localización, cobertura, acceso, asequibilidad, calidad, eficiencia y continuidad de infraestructura, equipamientos y servicios de acuerdo al déficit y demanda, factibilidad física de provisión, sistemas de gestión posibles, capacidad de pago de usuarios, capacidad de inversión pública y falta de incentivos para una inversión privada más sustantiva que la actual (CAF, 2011; CEPAL, 2014b). Existen escasos estudios a nivel de ciudad que describan y analicen la polaridad en los estándares urbanos dentro y entre ciudades, y que definan criterios equitativos de inversión. Las iniciativas de Medellín, a través de su Urbanismo Social, y el Plan de Desarrollo Estratégico de São Paulo constituyen excepciones alentadoras.

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, la reducción de los índices de segregación en Brasil se debe a las mejoras económicas en las zonas periféricas (CEPAL, 2014b:224)

<sup>56</sup> Una preocupante manifestación de la búsqueda de exclusividad es el aumento de la segregación según ingreso entre las escuelas públicas y privadas, amenazando la futura dinámica distributiva y la cohesión social en la región (CEPAL, 2014a:95).

**Tasas de migración neta de las ciudades,  
quinquenios previos a los censos de las rondas de 2000 y 2010 (Por 1000 habitantes)**



Fuente: CEPAL Panorama Social 2014 a base de microdatos censales.

#### 4.2.2 Gestión pública en materia de vivienda y equidad urbana

La región se caracteriza por una abundante experiencia con alternativas para aumentar el acceso a vivienda y a suelo a los segmentos de ingresos más bajos. Muchos países han aprendido de las debilidades de los modelos predominantes de las últimas décadas, basados en un concepto de la vivienda como bien provisto por el mercado (ABC; modelo Ahorro, Bono, Crédito). Es por eso que han desarrollado normativas y programas que reconocen el derecho y la función social de la propiedad (Colombia, Venezuela, Ecuador) y de la ciudad (Brasil), y comprenden a la vivienda de interés social como un mecanismo amplio de inclusión social. Las estrategias empiezan a ir más allá de la producción y financiamiento de las viviendas formales, abarcando normativas e instrumentos para la producción de suelo asequible y soluciones más integrales de inversión habitacional pública (Bonomo et al., 2015)

#### *Política habitacional basada en la vivienda nueva, esquema ahorro, bono y crédito y participación del sector privado*

En las últimas dos décadas se ha visto una preferencia por parte de los gobiernos hacia la implementación de subsidios dirigidos a la demanda, con un foco en la compra definitiva de viviendas nuevas y con la participación del sector privado. El acceso a la vivienda se sustenta en el modelo ABC, que ha ganado mucha presencia desde la década de 1990, particularmente en Chile, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Salvador y, en una fase menos consolidada, en Panamá. El resultado ha sido una importante producción de viviendas que ha contribuido a la reducción del déficit habitacional cuantitativo. A pesar de estos logros, el esquema ABC no siempre ha permitido el acceso de hogares más vulnerables que no califican para los componentes de ahorro y crédito, lo que constituye un desafío importante en el contexto del alto grado de empleo informal en la región (Bonomo et al., 2015). Dada las dinámicas de los precios del suelo, estas viviendas con frecuencia se construyen en zonas alejadas, donde el suelo es barato pero hay un acceso limitado a equipamientos, servicios y transporte, lo que tiende a profundizar el patrón de segregación residencial (CEPAL, 2014b; Sabatini, 2003).

En algunos países estas circunstancias han contribuido al abandono de viviendas de interés social. En México, 5 millones de viviendas se encuentran abandonadas, lo que en relación al total del parque habitacional del país corresponde al 14,2% y puede llegar al 20% si se consideran las viviendas temporales que están deshabitadas. Este porcentaje puede ser incluso superior si se consideran aquellas urbanizaciones nuevas que aún no han sido censadas (Sánchez y Salazar, 2011).

Entre las causas del abandono de la vivienda se ha identificado que un 38% es debido a falta de servicios, un 31% a la distancia del trabajo, un 10% debido a la inestabilidad de la superficie habitable, otro 10% a razones financieras, y un 3% debido a inseguridad (UN-Habitat, 2011).<sup>57</sup>

### ***Perfeccionamiento del acceso habitacional de los segmentos más pobres***

El objetivo de estas intervenciones es permitir la participación de los segmentos más pobres en el mercado formal de vivienda y perfeccionar los modelos ABC. Las estrategias abarcan cambios en los requisitos de ahorro, la eliminación del elemento de crédito hipotecario y el aumento del subsidio o bono estatal en los esquemas de financiamiento. Además, muchos programas se han concentrado en los grupos vulnerables, como en los adultos mayores, mujeres jefas de hogar, grupos indígenas, personas desplazadas y personas con discapacidades (Bonomo et al., 2015).

**Cuadro. Programas de acceso a la vivienda para población vulnerable y de menores recursos**

**Brasil** con el Programa Minha Casa Minha Vida, puso a disposición 600.000 viviendas para población con hasta 3 salarios mínimos en la primera etapa (2008-2010) y con 1.000.000 de viviendas para el mismo segmento en la segunda fase del Programa (2009-2013). El programa seguirá invirtiendo en los más pobres hasta el 2023. Más que un programa, la intervención ha sido concebida como una estrategia para recuperar el pasivo social relacionado con el déficit habitacional acumulado (7 millones de viviendas al 2010), y la demanda futura hasta el 2023. En este contexto la clave es poder construir 1,5 millones de viviendas/año, es decir 23,8 millones de viviendas al 2023 (Ministerio das Cidades, 2013).

**Chile**, con el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), D.S. 49, a través del cual el Estado asume de forma concreta que un segmento importante de la población no tiene capacidad de pago y por tanto no puede y no debe acceder a crédito inmobiliario. El Fondo está dividido en dos tramos. El primero dirigido al quintil 1 de la población. El aporte del Estado cubre un 98% del valor de la vivienda (varía entre US\$14.500 y US\$24.000 para viviendas nuevas y entre US\$12.600 y US\$18.900 para viviendas construidas), y el ahorro de las familias corresponde tan solo al 2%. El segundo tramo, dirigido a familias hasta el 3º quintil incluido cubre hasta el 40% del valor de la vivienda (entre US\$24.000 y US\$40.000); el resto puede ser completado con crédito, ahorro y con aportes de terceros. El programa apoya: compra de vivienda nueva o usada, construcción de nueva vivienda en sitio propio, densificación predial en sitio propio, construcción de nueva vivienda en sitio nuevo, megaproyectos de hasta 600 viviendas en sitio nuevo, proyectos de integración social de hasta 600 viviendas, de las cuales 30% debe ser para el primer quintil, el otro 30% para población de los quintiles 2 y 3, el resto de las unidades para población más pudiente<sup>58</sup> (Siclari, 2012).

**Colombia** en 2012 lanza el Programa 100.000 Viviendas Gratis para terminar con el déficit cuantitativo acumulado entre los segmentos más pobres de la población (con preferencia en grupos desplazados por guerrilla o desastres naturales). El presupuesto del programa es de MUS\$2.000, aproximadamente US\$20.400 por vivienda. La ejecución se hace a través de la postulación de proyectos por el sector inmobiliario con evaluación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y con aporte municipal de los terrenos (Bonomo, 2015).

**Perú** en 2005 se propuso aumentar significativamente el otorgamiento a subsidios, la meta fue de 120.000 unidades anuales ya sea para comprar, construir o mejorar viviendas. A través del Programa Techo Propio, se le asigna a los grupos más vulnerables con ingresos de hasta US\$600, un subsidio (Bono Familiar Habitacional) que pude cubrir desde el 40% al 90% del precio de la vivienda, según del valor que se trate y de la modalidad que se escoga, en un rango entre US\$7.300 y US\$15.900 (Bonomo, 2015). Además, hoy con el apoyo del BID, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se encuentra en una fase de mejoramiento del sistema de subsidios a la demanda. A esto se suma el decreto que promueve la asignación de lotes urbanizados por COFOPRI a postulantes no propietarios en zonas previamente seleccionadas y urbanizadas por el Estado en coordinación con subsidios y créditos para el mejoramiento y construcción de viviendas en dichos lotes. Con esto se pone fin a la regularización de lotes previamente ocupados, y el país comienza a anticipar la planificación de las extensiones de las ciudades con control de urbanizaciones piratas y especulación (Banco Mundial, 2015 y El Peruano, 2015/23 Septiembre).

<sup>57</sup> Este desajuste ha tenido impacto en los hogares que han perdido su principal activo, asignación del gasto público, ya que se han destinado recursos que podrían haberse destinado a otras políticas sociales (salud, pensiones, infraestructura, etc.) y ha generado un problema a las empresas constructoras e inmobiliarias, las cuales han perdido hasta un 60% del precio de sus acciones (CIDOC, 2014).

<sup>58</sup> Igualmente, para incentivar la competencia, desincentivar la inflación de costos y facilitar el acceso al financiamiento que realmente corresponde a la capacidad de generación de ingresos en el mercado formal de las familias, se ha generado un Banco de Proyectos evaluados y aprobados por el Servicio de la Vivienda SERVIU (además de aquellos presentados por las entidades que organizan demanda), que aumentan las opciones. A ellos se puede postular de forma individual o colectiva. Se trata incluso de proyectos en vías de construcción ("en verde"). Adicionalmente, se ha dispuesto un Seguro de Cesantía que cubre las cuotas de hipotecas por seis meses en un máximo de dos ocasiones de cesantía; esto con el propósito de disminuir las posibilidades de remate y desalojo en caso de prolongada incapacidad de pago (Decreto N° 1, 2011, Ministerio de la Vivienda), (Siclari, 2012).

### ***Mejoramiento integral de barrios***

Los programas de mejoramiento de barrios están orientados a mejorar la calidad de vida de las personas que viven en asentamientos informales, buscando abordar algunas de las consecuencias negativas de la producción masiva de viviendas formales en zonas periféricas (Bonomo et al., 2015). En la región destacan dos líneas de intervención: i) Programas de mejoramientos de barrios informales, y ii) Programas de mejoramientos de barrios consolidados.

Sobre los primeros, la integralidad de la intervención se fundamenta en el reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza, con una mirada más allá de la mera titulación o provisión de mejoras físicas y de infraestructura, sino también en aspectos de fortalecimiento comunitario, como capacitación laboral, educación y desarrollo comunitario. Entre los programas de mejoramiento de asentamientos precarios destacan: a) Brasil: Programa de Aceleración del Crecimiento – Urbanización de Asentamientos Precarios (PAC-UAP), o “PAC-favelas” para urbanizar los asentamientos precarios (una línea de acción del Programa de Aceleración del Crecimiento - PAC); además del Programa “Morar Carioca” como continuidad del Programa “Favela Barrio”, y el Programa “Ribeira Azul” en Salvador de Bahía. b) Colombia: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), donde el Gobierno nacional brinda asistencia técnica a las entidades territoriales para gestionar recursos de cooperación y de crédito con la banca multilateral para su financiación; el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Medellín<sup>59</sup> y el programa de titulación masiva de predios (PTMP), para los hogares localizados en asentamientos precarios con posibilidades de mejoramiento integral (Vergel, 2010 y Conpes, 2009).

Entre los programas dirigidos a barrios consolidados y formales en proceso de deterioro físico y social, destaca el Programa de Mejoramiento de Vivienda PMV del Distrito Federal de México, el Programa Promeba II de Argentina, Morar Melhor de Brasil, Mejorar lo Construido de Colombia, Fundación Promotora de Vivienda FuPROVI, COSTA RICA, el Programa de mejoramiento de Barrio de Panamá y el Programa Barrios de Chile (Bonomo et al., 2015).

### ***Estrategias de producción de suelo***

Un avance significativo en la región es que emergen estrategias que van más allá de la provisión de vivienda o infraestructura y que, basándose en normativas urbanas que reconocen la función social de la propiedad (Estatuto de la Ciudad de Brasil 2001, Ley de Reforma Urbana de Colombia 1989), aplican instrumentos de planificación urbana y gestión de suelo para promover la inclusión urbana. Se han abordado tres líneas de acción: Generación de suelo urbanizado para asentamientos precarios,<sup>60</sup> Control de prácticas especulativas y Desarrollo inmobiliario social.

**i) Generación de suelo urbanizado para asentamientos precarios:** en Brasil, bajo la Política Nacional Habitacional (2005), con concesiones de uso *Concessão Especial de Uso Para Fins da Moradia, conocidas en Brasil como ‘posse’*, *Usucapião* (prescripción adquisitiva) y la declaración de zonas especiales de interés social, en áreas ya ocupadas por asentamientos informales y en áreas vacías, donde poder trasladar asentamientos en riesgo (*Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS*) que otorgan automáticamente a dichas áreas prerrogativas especiales de urbanización y seguridad de tenencia para sus moradores. Colombia ha desarrollado bancos de tierra (urbanizados por el Estado y vendidos a desarrolladores privados con cuota de vivienda social), siendo Metrovivienda un ejemplo de ello. También es importante resaltar los Megaproyectos de Interés Social, los Planes Parciales de Mejoramiento de Asentamientos Precarios, y los Planes Parciales de Regeneración Urbana con cuotas obligadas de suelo para vivienda social, o de suelo para vivienda social según el área intervenida.

<sup>59</sup> Ganador del premio Dubai en 2008, con el proyecto de consolidación habitacional de las quebradas Juan Bobo y La Herrera.

<sup>60</sup> o generación de condiciones normativas de regularización y de mejoramiento in situ

**ii) Control de prácticas especulativas:** a) Brasil: uso obligatorio de tierra vacante, reparcelación y edificación obligatoria, o sólo edificación obligatoria (*Edificação Obligatoria*), impuesto progresivo por sub-utilización de predios bien localizados (*Imposto Progressivo IPTU*) y expropiación. b) Colombia en tanto controla la especulación inmobiliaria con la planificación anticipada de extensiones de ciudad y de áreas deterioradas a través de Planes Parciales.

**iii) Desarrollo inmobiliario social:** En general, todos los instrumentos financieros capaces de generar contrapartidas de interés público a cambio de prerrogativas especiales de uso y ocupación de suelo urbano como en Brasil, respecto a derechos de construcción (*Outorga Onerosa do Direito de Construir*), operaciones consorciadas urbanas (*Operação Urbana Consorciadas*, OUCs) y Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC), constituyen un método de aprovechamiento de fondos privados para financiar la inversión pública en la revitalización de barrios, mediante un proceso de rezonificación y subastas de permisos de construcción.

Los CEPAC se aplican una vez que se ha desarrollado una operación urbana, que supone el cálculo por parte de los funcionarios municipales de la capacidad de carga (y la necesidad de desarrollo urbano residencial, comercial, industrial) que puede agregarse a un área de la ciudad definida para estas operaciones. De esa manera, los CEPAC ofrecen tres tipos de beneficios a los propietarios: i) más derechos de construcción; ii) cambios de uso, y iii) aumento de las tasas de ocupación (Sandroni, 2013). La rezonificación y la venta de CEPAC permiten a las ciudades reunir los fondos para financiar los costos iniciales de construcción, el mantenimiento a largo plazo y otras prioridades, como la conservación del patrimonio histórico o cultural. Estos ingresos se capturan en un fondo separado de la tesorería general y están dedicados al barrio o área de operación urbana. Mediante la regulación específica, se puede condicionar el uso o generar incentivos por medio de los CEPAC para el desarrollo de barrios de viviendas y usos mixtos. Sin embargo, se debe resaltar el riesgo gentrificador de este modelo de intervención. En este sentido, las Cuotas de Solidaridad recientemente establecidas en el Plan Director Estratégico del Municipio de São Paulo, corresponden a una intención concreta de control de procesos gentrificadores. En esta misma línea ha comenzado a actuar la agencia que lidera la regeneración de la zona portuaria de Rio de Janeiro: Porto Maravilha (Prefeitura São Paulo: 2014 y Porto Maravilha<sup>61</sup>)

#### **Brasil: Mejoramiento de Asentamientos Precarios, Control de la Especulación y Desarrollo Inmobiliario Inclusivo**

El Estatuto de las Ciudades que considera la función social de la propiedad y que reglamenta la sección Política Urbana de la Constitución, se cristaliza en el 2005 en una Política Nacional de Habitación, adherente a una estrategia más amplia del gobierno de promover, simultáneamente, el crecimiento económico y el combate a las desigualdades sociales y económicas.

La Política Nacional de Habitación se vuelve operativa a través del Ministerio y Consejo de las Ciudades, creados el mismo año en que se aprueba la Política; junto a un Fondo, un Sistema Nacional de Habitación Social (FNHIS y SNH)<sup>62</sup> y un Consejo Gestor del Fondo. El aparato institucional también incluye un Sistema Nacional de Habitación de Mercado (SNHM), dirigido a familias con mejores rentas que pueden ser atendidas por el mercado privado.

El Sistema y el Fondo de Interés Social se ven reforzados con la elaboración del Plan Nacional de Habitación (Planhab 2008), para estimar y dar respuesta al déficit habitacional calibrado según demanda por segmentos de la población, lo que posteriormente se operativiza a través del Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV), para ampliar la oferta de vivienda asequible, y del Programa de Aceleración del Crecimiento – Urbanización de Asentamientos Precarios (PAC-UAP), o 'PAC-favelas', para urbanizar asentamientos precarios (una línea de acción del Programa de Aceleración del Crecimiento -PAC).

La Política Nacional de Habitación considera tres áreas donde se interviene con instrumentos de gestión de suelo:

- a) regularización de asentamientos precarios: Zeis de vacíos y de llenos; posse y usucapiao.
- b) Control de la especulación: edificación obligatoria, expropiación, impuesto progresivo por sub-utilización.
- c) Desarrollo inmobiliario social: derechos de construcción y OUCs.

<sup>61</sup> <http://www.portomaravilha.com.br/>.

<sup>62</sup> El SNHIS aprobado en el 2005 había sido presentado al Congreso con el respaldo de más de 1 millón de firmas en 1991.

#### **Colombia: Planes Parciales de Regeneración, de Regularización de Asentamientos Precarios, Megaproyectos de Interés Social, Bancos de Tierra, Ajuste de Tierra, Expropiación con y sin compensación, contribución por valorizaciones**

En 1997 el Congreso aprueba la Ley 388, construida en base a la Ley anterior (Ley de Reforma Urbana 9 de 1989); es una versión más suave, que no permite la extinción de la tenencia de la tierra en caso de subutilización de lotes urbanos bien servidos; pero define, para diferentes niveles, instrumentos de planificación urbana y fiscales necesarios para hacer frente a los problemas urbanos en base a la función social de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el interés individual, y la construcción justa de la ciudad (Ley 388/97).

Para regularizar los asentamientos precarios, la ley incluye procesos de urbanización con ajuste de tierra entre privados y ocupantes informales.

La especulación, práctica inequitativa de construcción de ciudad, puede ser controlada con expropiación sin indemnización y subasta pública.

La Ley incorpora una serie de instrumentos de construcción más justa de la ciudad, que entre otros garantizan la provisión equitativa de viviendas, equipamientos y servicios: bancos de tierra para viviendas sociales, derechos de desarrollo transferibles, áreas prioritarias, e impuestos sobre plusvalías. La Ley también incorpora una serie de instrumentos a través de los cuales el Estado compensa a los propietarios por lo que deben dejar de hacer debido a cambios regulatorios y normativas del suelo y, viceversa, incluye instrumentos a través de los cuales los propietarios compensan al Estado por beneficios generados por el mismo: compensación en dinero, derechos de desarrollo transferibles, y cuotas de vivienda social en barrios pobres.

Las compensaciones tienen un carácter consultivo con participación comunitaria (Rojas, 2013).

Posteriormente en el 2006, el Gobierno promulga el "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2019" (Ley 1151/2007), donde se delinea la estrategia de 'Ciudades Amables', centrándose la política urbana en tres áreas claves: (1) programas de la tierra y desarrollo de viviendas asequibles; (2) mejora de barrios marginales y prestación de servicios básicos; y (3) revitalización urbana y densificación. Dos programas ayudan a concretar estos objetivos: Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) y el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios (Programa Integral de Mejoramiento de Barrios, PMIB), (Gilbert, 2012 y Vergel, 2013).

Como complemento de la Ley 388/1997, en el 2011 el Gobierno aprueba la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Ley que facilita la descentralización del poder en el territorio, promueve las inversiones estratégicas de los recursos públicos, una mayor participación de los ciudadanos, y crea áreas de inversión para la superación de la pobreza.

### ***Inversión en equipamientos y servicios inclusivos***

Como ha sido destacado anteriormente, uno de los principales desafíos de equidad urbana es el acceso diferenciado a equipamientos y servicios. En la región se han observado importantes inversiones para mejorar la conectividad dentro de los barrios precarios y con el resto de la ciudad; como los metrocables en diversas ciudades (Río de Janeiro, Medellín, Caracas, El Alto).<sup>63</sup> En este contexto vale la pena resaltar las intervenciones de urbanismo social, enfocadas en promover cambios sociales a través de transformaciones e inversiones urbanas.

#### **Cuadro. De Urbanismo Social a Urbanismo Pedagógico: el urbanismo que ha transformado Medellín**

El Urbanismo Social, hoy Urbanismo Pedagógico, es un enfoque de construcción de ciudad desarrollado en Medellín desde el 2000 en adelante como parte del 'Modelo Medellín'. El objetivo ha sido gatillar transformaciones sociales a partir de transformaciones urbanas que faciliten la convivencia pacífica (Medellín a finales de los años 90 llegó a ser la ciudad más violenta e insegura del planeta, registrando 6.800 homicidios/año). Hoy el Urbanismo Pedagógico, reconociendo las enseñanzas del Urbanismo Social, busca fortalecer los procesos y herramientas de construcción de ciudadanía, fortalecer el arraigo, consolidar sinergias barriales, dando continuidad al urbanismo y al proceso de transformación social, económica, ambiental y de gobernanza (EDU, 2010).

Para esto Medellín crea en 2002 la Empresa de Desarrollo Urbano; empresa pública con patrimonio propio y gestión autónoma. A través de esta Empresa y bajo el alero de la Ley 388/1997 y de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se definen diversos programas de intervención que se concretan a través de instrumentos de planificación, como los Planes Parciales y los Proyectos Urbanos Integrales que permiten intervenciones integrales, algunas de ellas en asociaciones público-privado. Entre los programas destacan: el Programa Parque Bibliotecas, que ha dado vida a 5 bibliotecas urbanas en zonas deterioradas de la ciudad; el Programa Seguridad y Convivencia a través del cual ha sido posible construir Casas de Gobierno y Justicia en zonas

<sup>63</sup> Bom Suceso (Complejo Alemán), Río de Janeiro, inaugurado en 2011, con 152 cabinas, capacidad de transporte de 3.000 personas/hora, 1.200.000 al mes. Costo MUSD128. Metrocable San Agustín, Caracas, Venezuela; Metrocable Medellín, Colombia; y el recientemente inaugurado metrocable de La Paz hacia El Alto.

álidas, Superestación de Policías, Fuerte de Carabineros; Programa Juegos Suramericanos 2010 con diversos espacios deportivos de alto estándar; Programa Colegios de Calidad, que busca mejorar la infraestructura física y la calidad de la educación a la comunidad; Programa Jardines Infantiles; Programa Movilidad.

Los proyectos no han tenido costos extremadamente elevados, pero su concepción funcionalmente integral y desarrollo inclusivo, con un fuerte protagonismo comunitario han cambiado el rostro y el modo de vivir en la ciudad (un Metrocable cuesta unos US\$25 millones, un parque-biblioteca unos US\$6 millones), y han sido un referente regional.

Hoy Medellín se empeña por convertir el río Medellín en un eje ambiental de la ciudad, regenerando sus riberas y zonas adyacentes con Planes Parciales (El Naranjo y El Arrabal), a ello se suma El jardín Circunvalar (Camino de la Vida) que en los límites urbanos actúa como instrumento de control de la expansión de la ciudad y como articulador de barrios.

La EDU ha sido recientemente galardonada por el Instituto Ethisphere de Nueva York, líder en la definición y promoción de ética y transparencia, como la empresa más ética del mundo (2015), (EDU, 2015).

#### **4.2.3 Propuestas de políticas**

América Latina y el Caribe cuentan con muchas iniciativas de inclusión urbana que reconocen el carácter multidimensional de la inequidad urbana, ofreciendo soluciones integrales e instrumentos que se concentran en temas fundamentales como la función social de la propiedad y el acceso equitativo al suelo urbano. Más allá de profundizar estas iniciativas emergentes, a continuación se ofrecen algunas consideraciones adicionales para enfrentar la inequidad urbana.

##### ***Diversificar la oferta habitacional***

La oferta habitacional debe incorporar los nuevos rostros urbanos, brindando soluciones de vivienda y equipamiento para adultos mayores, mujeres jefas de hogar, jóvenes laboralmente precarios, cuidadoras y empleadas de servicios domésticos, entre otros. Ejemplo de ellos serían Programas de Arriendo a Jóvenes, Programas de Vivienda para la Tercera Edad, Casas Comunitarias para Mujeres Jefas de Hogar.

Vale la pena destacar que el enfoque de promoción de la propiedad no siempre es la única o la mejor estrategia para todos los grupos. De hecho, llama la atención la poca penetración de las políticas de alquiler, hasta ahora poco implementadas en la región en comparación con los demás países de la OCDE. La promoción de alquiler puede evitar el sobreendeudamiento que puede generar la propiedad de vivienda, facilita la mayor movilidad de hogares y así permite ajustar de mejor manera la oferta y la demanda laboral (vivir en zonas poco conectadas limita las opciones laborales), y puede responder de mejor forma a las necesidades de hogares de familias jóvenes o a estudiantes (Blanco et al., 2014). Además, en la región las viviendas en alquiler se caracterizan por ubicarse en una localización preferente en zonas céntricas, las que por definición, están provistas de un mejor acceso y servicios complementarios (Blanco et al., 2014).

Una política de alquiler bien diseñada que se focalice en el grupo objetivo, no es excluyente de otros programas de vivienda pública y con una regulación adecuada para proteger a los arrendadores, puede permitir disminuir la segregación residencial, aumentar la integración social y balancear densidades al interior de la ciudad, ya que programas de alquiler pueden estimular la construcción de conjuntos de alta densidad en zonas consolidadas de la ciudad. En la región aún se observan pocas iniciativas de promoción del acceso a viviendas de alquiler. Destaca el programa Subsidio Arriendo Joven de Chile, Alquiler se Puede de la Ciudad de Buenos Aires o la Política Nacional de Alquileres de Uruguay.

##### ***Mitigar y controlar la degradación del stock de vivienda existente y futura***

En el contexto de políticas actuales de construcción de viviendas a gran escala y el persistente déficit habitacional cualitativo, vale la pena recordar la importancia de políticas de mejoramiento de condominios sociales en mal estado y de programas permanentes de mantención y equipamiento de entornos barriales. Por un lado, esto implica inversiones para detener el proceso de obsolescencia y deterioro, tal como se ha visto con el Programa de Protección del Patrimonio Familiar de Chile. Por

otro lado, implica intervenciones enfocadas en mantener y mejorar la infraestructura y tejido social en los condominios sociales, a través de ayudar a la comunidad en la formalización de sus condominios y en la elaboración de proyectos de mejora y reparación; como es el caso del Programa Mejoramiento de Condominios Sociales en Chile o el programa peruano Barrio Mío de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Este último ofrece capacitación a los vecinos para proteger lo construido, y para fomentar la construcción y la planificación con la participación de la comunidad (Alcaldía de Lima, 2015).

**Cuadro. Instrumentos redistributivos de construcción de ciudad**

**Bancos de tierras con cuotas de vivienda social** (Metrovivienda, Colombia): facilitan el mercado de viviendas para estratos bajos, guían la expansión urbana, facilitan el control de ocupaciones informales y las urbanizaciones piratas.

**Diversas tenencias** que garantizan seguridad en el lugar: derechos de ocupación y posse (Brasil).

**Construcción obligada de sitios eriazos bien localizados o cobro de impuesto progresivo**: IPTU, en Brasil; Impuesto progresivo, en Colombia. Sirven para la prevención de formación de nuevos asentamientos/barrios informales y para el control de prácticas especulativas.

**Zonas Especiales de Interés Social** en barrios bien servidos (ZEIS de vacíos): Fomentan cuotas de viviendas sociales en barrios de clase media y ricos, u obligan el mejoramiento o reconstrucción de viviendas. con fines sociales (ZEIS de llenos),

**Megaproyectos de Interés Social** con cuotas de Viviendas de Interés Social (Colombia): incrementan el mercado de viviendas para estratos bajos, junto con la regeneración funcional y económica de los barrios.

**Iniciativas de reforzamiento de la identidad cultural local, de apropiación del espacio y de mixtura social**: la regeneración de meollo de cuadra, Salvador de Bahía, Programa Monumenta, Brasil.

**Catastros Nacionales de Asentamientos Precarios**: Que ayuden a la definición de programas nacionales de regularización y mejoramiento (Identificación de Asentamientos Precarios a partir del Censo, Programa de Cooperación Sur-Sur Chile-Paraguay), sobretodo como ejemplo para países pequeños de Centroamérica y el Caribe, que recién inician este tipo de intervenciones a nivel nacional.

**Programas de Mejoramiento del stock habitacional construido**.

**Operaciones Urbanas Consorciadas con la Cuota de Solidaridad**: Ej. Brasil.

**Planes Parciales de Regeneración Urbana y de Desarrollo con cuotas de Viviendas**: Ej. Colombia. Incrementan el mercado de viviendas para estratos bajos, junto con la regeneración funcional y económica de los barrios.

### ***Mitigar la segregación residencial y sus efectos sobre el acceso desigual a servicios y equipamientos***

Es clave buscar la promoción de ciudades menos segregadas. Para ello ayuda: i) La generación de bancos de tierra con prerrogativas especiales para la construcción de viviendas sociales, sobretodo dentro de la ciudad y en zonas bien localizadas. ii) Regulación y planificación de la ocupación de los bordes urbanos con desarrollos inmobiliarios, servicios, equipamientos y una red vial pensada para la extensión física de la ciudad. iii) Generar una oferta habitacional de acuerdo a las posibilidades de los más pobres a través, por ejemplo, de subsidios cruzados y/o con cuotas de vivienda social en desarrollos inmobiliarios caros, como en el caso colombiano, y como ha comenzado a hacerlo São Paulo con la Cuota de Solidaridad en las Operaciones Urbanas Consorciadas, según la aprobación del último Plan de Desarrollo Estratégico 2014. iv) Densificar áreas bien servidas con usos mixtos (como las estaciones de metro y punto de conexión intermodal).

En los casos de segregación consolidada es importante invertir en mitigar sus efectos a través de: i) Dotar a barrios pobres de equipamientos, servicios y espacios públicos de óptima calidad, como las inversiones de urbanismo social en Medellín o los proyectos de equipamientos integrales CRECE (Cultura, Recreación, Educación, Crecimiento, Emprendimiento) de Caracas. ii) Generar oportunidades laborales y sociales para los pobres en sus barrios (los CEDEZOS Antioqueños en Colombia son un buen referente). iii) Facilitar el acceso y prestación de servicios a pobres en zonas ricas, y asegurar la conectividad de los barrios a través de inversiones en conexiones de transporte, como las inversiones del Metro de Ciudad de Panamá y de Lima.

## 4.3 Violencia e inseguridad urbana

### 4.3.1 Diagnóstico de la violencia e inseguridad urbana en América Latina y el Caribe

#### *Violencia e inseguridad en cifras*

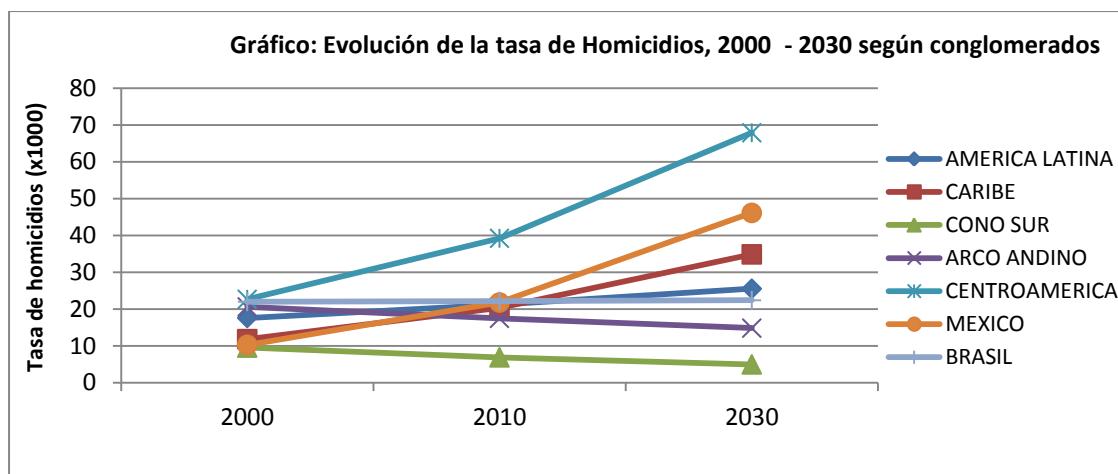
En las últimas décadas América Latina y el Caribe ha pasado de un escenario de violencia colectiva (dictaduras y guerras civiles) a una situación de violencia interpersonal, con tasas de violencia muy altas a nivel internacional, amenazando la seguridad ciudadana y aumentando la percepción de inseguridad, llegando a ser la primera preocupación ciudadana en la región (CEPAL, 2014b; PNUD, 2013; CAF, 2014). América Latina y el Caribe es la región que presenta la tasa de homicidios más elevada del mundo (más de 21 por cada 100.000 habitantes), situándose muy por encima del promedio mundial (7 por cada 100.000 habitantes) (CAF, 2014). La tasa de homicidios creció en un 11% entre 2000 y 2010, mientras que en la mayoría de las demás regiones se estabilizó o descendió (CEPAL, 2014).

Ciertamente hay diferencias sub-regionales. Desde los '90 la tasa de homicidios más alta se concentra en Centro América. México es donde más ha aumentado la tasa de homicidios (50%) en el periodo 1990-2010 (ONU-Habitat: 2012). En El Salvador, Guatemala y Honduras la violencia urbana también ha alcanzado grandes proporciones y está causando un número de víctimas mortales superior al de los conflictos armados clásicos (CAF, 2014). El Caribe también sufre incrementos en violencia alarmantes. Por ejemplo, en Jamaica en el 2009 se llegó a tener más de 60 asesinatos por cada 100 mil habitantes (UNDC, 2011). Tanto en Jamaica, como en Trinidad y Tobago entre 1996-2006 el gasto público en seguridad nacional aumentó (siempre alcanzando más que 2.5% del PIB), y sostiene un mayor porcentaje del gasto público que el gasto en seguridad social (siempre debajo de 2.5% del PIB) (CEPAL 2008). También hubo un aumento notable de homicidios en países con niveles tradicionalmente bajos de delincuencia como Costa Rica, donde la tasa de homicidios pasó de 5 a 11 muertes por cada 100 mil habitantes, o Panamá, donde pasó de 10 a 21 en el período 2009-2011 (CAF, 2014).

Otros países con niveles tradicionalmente altos de crimen, como Colombia y Brasil, han experimentado reducciones importantes de homicidios (de 64,7 a 33,7 y de 27,6 a 22,0 por 100 mil habitantes, respectivamente comparando los promedios de los períodos 2001-2003 y 2009-2011);<sup>64</sup> sin embargo esta sigue siendo muy elevada en comparación con la de países desarrollados en la actualidad (menos de 3 homicidios por cada 100 mil habitantes) y la de otras regiones en desarrollo como el sudeste asiático, donde la tasa es de 7 por cada 100 mil habitantes (CAF, 2014). El Cono Sur es la única sub-región donde desde los 1990 hasta hoy, la tasa de homicidios ha bajado de 10 a 7 homicidios cada 100.000 habitantes (CEPALSTAT, 2015).

---

<sup>64</sup> En el caso brasileño las cifras nacionales esconden tendencias subnacionales divergentes. En el sureste del país las tasas de homicidio han reducido (por 29% en el estado de Rio de Janeiro y por 11% en el estado de São Paulo) pero han aumentado significativamente en el norte y nordeste (150% en Paraíba y 50% en Bahía) (UNODC 2013).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos CEPALSTAT y <https://data.unodc.org/>, 2015. Nota: Al dato de 2010 se le aplica la tasa de evolución 2000-2010 como posible estimación para 2030.

La violencia y sus diversas manifestaciones tienen causas sociales, económicas e institucionales (en particular, el funcionamiento del sistema judicial) complejas. La violencia impacta sobre la seguridad ciudadana porque se establece como una forma particular de relación social y como mecanismos de convivencia (y de supervivencia). En la región, entre los factores contextuales de la violencia cuentan las rutas de narcotráfico hacia los mercados ricos de consumo (América del Norte y Europa), que dejan impactos de violencia localizados en zonas fronterizas de producción (FLACSO, 2015). También existe el microtráfico, orientado al consumo local y que se encuentra en aumento (UNODC, 2015)<sup>65</sup>, con la creciente prevalencia de substancias baratas y altamente adictivas (crack, paco) que también dejan impactos territoriales en las ciudades como zonas de consumo concentrado (Rigacci et al., 2014).<sup>66</sup> Otro fenómeno vinculado al narcotráfico y a otros delitos es la violencia pandillera, con una prevalencia particularmente preocupante en los países centroamericanos. Según UNODC (2013), un 30% de los homicidios que ocurren en el continente americano están relacionados con pandillas, lo que contrasta con el porcentaje (1%) que esta causa tiene en otros continentes: Asia, Europa, Oceanía o Asia. La presencia de las pandillas constituye una amenaza para la seguridad ciudadana, y en los casos más severos termina ejerciendo control sobre la mayoría de los aspectos de la vida en los respectivos territorios.

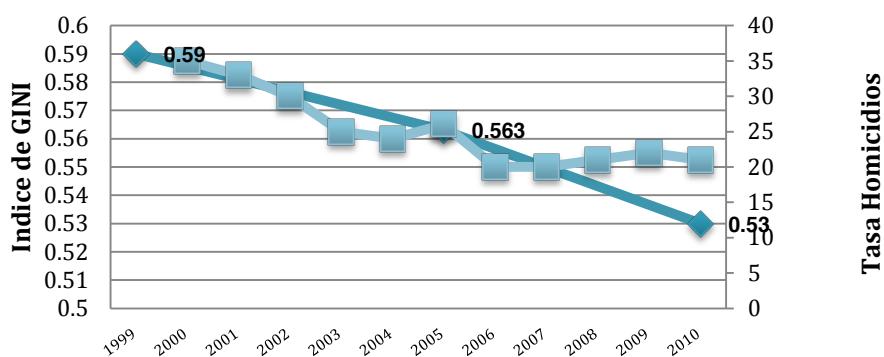
### *Violencia y rostros de la desigualdad*

También es importante observar los vínculos de la violencia con la desigualdad, ya que varias ciudades de la región registraron un descenso de sus tasas de violencia en paralelo con una reducción de la desigualdad; fenómeno que no se observa cuando sólo se reduce la pobreza. En el marco del estudio Construcción de Ciudades más Equitativas 2014, el Observatorio Urbano Global de ONU-Habitat, constata que para algunas ciudades como Belo Horizonte, São Paulo, Recife y Bogotá, al descender la desigualdad (según ingresos), también lo hace la tasa de violencia (expresada en homicidios por cada 100.000 habitantes); ocurriendo lo mismo a la inversa (esto es, cuando aumenta la desigualdad, aumenta también el nivel de criminalidad; Brasilia y Curitiba, por ejemplo) (ONU-Habitat y CAF, 2014).

<sup>65</sup> En contraste con la tendencia a la reducción de consumo de cocaína en América del Norte, histórico mercado destino de la producción de coca en la región, se registra un aumento de su consumo en América del Sur, de 0.7% de la población (1,84 millones de usuarios) a 1.2% (3,34 millones de usuarios); tres veces el nivel de consumo global (UNODC, 2015).

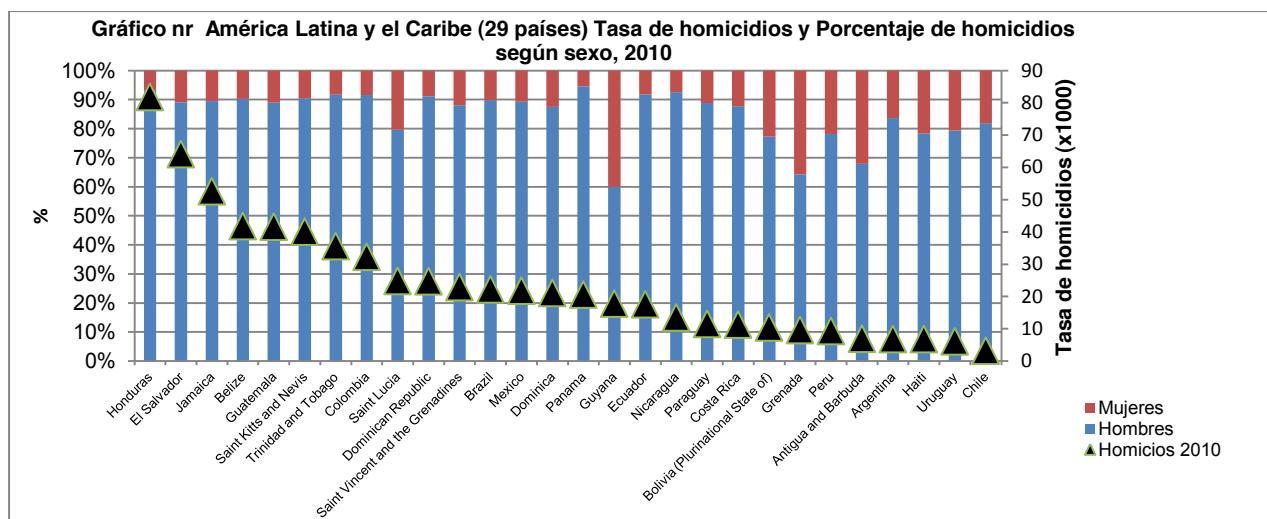
<sup>66</sup> Cracôlandia en São Paulo es un ejemplo del aumento de usuarios de crack en Brasil, pues registra el mayor número de usuarios de crack después de Estados Unidos (Rigacci 2014).

Gráfico: Bogotá (Coeficiente de GINI) y Tasa de homicidios, 1999-2010



Fuente: CAF & ONU Habitat 2014 con datos de ONU Hábitat Observatorio Mundial Urbano 2013

La violencia tiene impactos diferenciados en los diversos rostros de la desigualdad urbana. Las tasas de victimización reproducen los patrones de desigualdad étnica,<sup>67</sup> y son más altas entre los jóvenes. En la región, la violencia (intencional y no intencional) es la primera causa de muerte en la población de 15 a 50 años, y la tasa de mortalidad producto de la violencia interpersonal, es mayor en el tramo 15-29 años de edad (CEPAL, 2014b:142, 151).



Fuente CEPALSTAT: 2015.

En la región, se registran tasas de victimización de homicidio más altas para los hombres que para las mujeres. Sin embargo, las mujeres sufren tasas de violencia más altas en el contexto la de violencia doméstica, principalmente dirigida hacia las mujeres y una importante presencia de violencia de género. Las mujeres experimentan diferentes tipos de violencia, desde la violencia psicológica (agresiones verbales), a la violencia patrimonial y violencia física. Estas acciones se producen mayoritariamente dentro de la relación de pareja. Se fundamentan en la situación de sumisión en las dinámicas de poder y exclusión en la que ellas se encuentran respecto a los mercados laborales, el acceso a la educación, créditos y al derecho a la propiedad sobre el terreno, vivienda u otros bienes; o a la exclusión que sus parejas experimentan en el ámbito laboral y público. Pese a ello, hay una tendencia a naturalizar e invisibilizar estas manifestaciones de violencia, porque la violencia

<sup>67</sup> Se producen diferencias étnicas en las tasas de victimización por homicidios. Por ejemplo en São Paulo la tasa de homicidios entre jóvenes (15-24) negros y pardos alcanza 31,59 por 100 mil habitantes en contraste con la de jóvenes blancos, 17,23 por 100 mil habitantes (Prefeitura de São Paulo ObservaSampa 2010). Al nivel nacional, en Brasil se observa que las víctimas afrodescendientes de crímenes reportan menos de victimización a las autoridades, lo que sugiere una diferenciación étnica en la percepción y confianza hacia los organismos de seguridad pública (IPEA 2011).

intrafamiliar es considerada, incluso por las mujeres, como perteneciente al ámbito de las relaciones privadas (Pérez Sáinz, 2015; PNUD, 2012; PNUD, 2013).

### ***La desigualdad espacial de la violencia***

Los impactos de la violencia pueden distribuirse de manera desigual en las ciudades, dado que hay marcadas diferencias en la prevalencia de la criminalidad, en muchos casos impactando justamente más a los grupos más vulnerables, que tienen un menor acceso a servicios de seguridad pública (Mertens y Paal, 2010; Muggah, 2012; CAF, 2014). Es importante resaltar la tendencia hacia la privatización de la seguridad, lo que refuerza las diferencias de acceso a la seguridad y pasa de ser un bien público a una mercancía (Carrión, 2014). De los países con que se cuenta con información en la región, se sabe que existe una mayor tasa de guardias privados que de policías por cada 100,000 habitantes. En la actualidad existen 3,8 millones de vigilantes privados y 2,6 millones de policías en la región. Brasil, Guatemala, Honduras y Panamá con en promedio de 900 guardias privados por cada 100,000 habitantes. En tanto Chile, Costa Rica, México y Paraguay entorno a los 500 guardias privados, y República Dominicana, Colombia, Ecuador y El Salvador con 400 guardias privados por cada 100,000 habitantes (PNUD, 2013). Además del desigual acceso a la seguridad, se desvirtúa el sistema de gobernanza democráticamente establecido, levantándose la pregunta de en quién se confía finalmente y a quién notifica de un acto violento y/o delictivo un ciudadano común: al policía público o al guardia privado.

Según el último estudio CAF sobre violencia y delito en las ciudades de la región, existen 'puntos calientes' (ciertas calles, esquinas, callejones) donde la incidencia de los delitos es mayor, ocurriendo en horarios específicos en barrios pobres se evidencian delitos relacionado con el microtráfico. El hurto y el robo son más característicos en barrios centrales en días laborales (horario diurno). El robo en casas es más común en días festivos en barrios residenciales y en horario nocturno. Los homicidios son delitos que se incrementan a las salidas de lugares nocturnos de recreación y ocurren prevalentemente en la madrugada de los días festivos (CAF, 2014).

Existe una 'geografía de oportunidad' que facilita este tipo de delitos y que se alimenta de una desorganización físico-social. Entre los componentes 'geográficos' cuentan: la presencia de potenciales agresores, objetivos apropiados, poco control informal y policial, configuración/características espaciales del lugar tales como espacios públicos abandonados o de baja calidad. Entre los componentes sociales se encuentran: nivel socio-económico medio-bajo, falta de cohesión social y de eficacia colectiva que merman la vigilancia informal (CAF, 2014).<sup>68</sup> Las ciudades pueden ser analizadas e intervenidas desde el enfoque de la 'geografía de la oportunidad,' resaltando la importancia de intervenciones como mejorar la infraestructura física y medioambiental, el patrullaje policial, las instalaciones de transporte, , los sistemas de iluminación en espacios públicos abiertos y los parques públicos. Todas estas intervenciones apuntan a resaltar la importancia de enfrentar las desigualdades de infraestructura y servicios que conlleva la segregación en las ciudades.

---

<sup>68</sup> Sólo para citar un ejemplo: en Bogotá los homicidios se concentran en la región centro y sur occidental (p.e., en Ciudad Kennedy y Ciudad Bolívar), con algo de incidencia en algunas manzanas del centro oriente (p.e., Los Mártires) y noroccidente (p.e., en la frontera Suba-Engativá). La zona sur concentra la mayor concentración de barrios informales y habitantes de estrato socio-económico medio bajo. En contraste, el hurto a las residencias se concentra en la zona nororiente (Usaquén, Chapinero y Suba), que es la zona urbana más formal y más pudiente de la ciudad; mientras que el hurto a personas se concentra más bien en el centro de la zona oriental (Chapinero, Santa Fe, La Candelaria y Los Mártires), que es la zona de servicios, de afluencia de empleados públicos y privados, especialmente en los días laborales (CAF, 2014).

#### 4.3.2 Gestión pública para enfrentar la violencia y la inseguridad

Un desafío fundamental de la violencia urbana es que aunque deja impactos en las ciudades, muchos de sus factores determinantes no pertenecen al ámbito de actuación de las autoridades urbanas. La violencia como tema multidimensional requiere intervenciones amplias, desde el fortalecimiento de los sistemas judiciales, colaboración internacional en temas de seguridad, inversión en protección social y políticas pro-igualdad y trabajo comunitario, entre otros. En ALC, han comenzado aemerger políticas de seguridad ciudadana de diversa escala, por ejemplo el proyecto de creación de una corte penal regional en el marco de la UNASUR<sup>69</sup>, para abordar delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, hasta políticas multisectoriales con una fuerte expresión en el territorio local y con el involucramiento de las comunidades locales.

El tema de la violencia urbana está ganando más fuerza como objeto de estudio (Imbusch et.al, 2011), llevando a que se creen más de 200 observatorios de violencia en la región, alojados en instituciones académicas, municipios, ONGs, etc. Un ejemplo interesante, por su alcance comunitario es el Observatorio de Seguridad Ciudadana y de Coshesión Social, con sede en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en México y gestionado por la comunidad. El Observatorio desarrolla sistemas de gestión de bases de datos espaciales, incluyendo los delitos reportados por los ciudadanos a través de dispositivos móviles, lo que permite territorializar los hechos delictivos, a través de generar análisis del tipo *punto caliente*. Además el Observatorio organiza talleres denominados Redes de Confianza, dirigidos a jóvenes menores de 20e años en situaciones de riesgo, para aprender a desarrollar bases firmes de autoconfianza, seguridad, asertividad y autoestima. El uso de datos georeferenciados para determinar territorios de riesgo y la participación comunitaria han sido fundamentales para el Programa Fico Vivo del Gobierno del Estado de Minas Gerais en Brasil. Las intervenciones en seis favelas de Belo Horizonte también se fundamentaron en talleres con participación de líderes locales y diálogo con miembros de pandillas, con resultados importantes de reducción de homicidios y otras formas de violencia (PNUD, 2013). En este sentido, el programa ha sido un ejemplo positivo de detección territorial del delito, diálogo, disminución y prevención del delito, como decisión conjunta entre policías y comunidad.

En el contexto de intervenciones territoriales en las ciudades, es importante mencionar Las Policias Pacificadoras del Estado de Rio de Janeiro (UPPs), que desde el 2008 han logrado reducir las muertes por homicidio y otros actos dolosos en las favelas de Rio de Janeiro, a partir del trabajo socio-policial territorial entre la policía y la comunidad. Hoy, Rio de Janeiro cuenta con Unidades de Policía Pacificadoras en 38 comunidades, beneficiando a más de 1,5 millones de personas, y contando con 9,500 policías capacitados. Aunque en las comunidades con UPPs desde el 2008 se registra una reducción de los homicidios resultantes de la acción policial,<sup>70</sup> la persistencia de casos de violencia policiaca ha contribuido a tensiones con las comunidades locales, empeorando la percepción comunitaria de los policías y la disatisfacción del trabajo de los mismos (CESEC 2014), amenazando la efectividad de transitar desde un modelo de ocupación, a un modelo de patrullaje comunitario con funciones policiacas más convencionales. Esta situación resalta la importancia de la capacitación policiaca, incluso en temas de relaciones comunitarias.

La región también tiene experiencias importantes en la promoción de cultura ciudadana y de colaboración comunitaria para reducir el crimen. La construcción de una “cultura ciudadana”, fundada en la idea de que la violencia se puede combatir promoviendo el respeto y las interacciones pacíficas entre ciudadanos, ha sido intensamente desarrollada en Bogotá desde 1995, como

<sup>69</sup> En <http://www.andes.info.ec/es/noticias/proyecto-creacion-corte-penal-suramericana-discute-argentina.html>

<sup>70</sup> La tasa de homicidios en las zonas de UPP fue de 7,4 muertes por cada 100.000 habitantes (40 víctimas) en el 2014, cifra que es un tercio de la tasa observada en 2008, año en que fue ocupada la primera comunidad. El mayor beneficio de la política fue en términos de reducción de los homicidios resultantes de la acción policial. Según cifras del Instituto de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Rio de Janeiro (2015) Hubo 20 muertes debido a la intervención de la policía en las zonas UPP en el 2014, lo que equivale a una reducción del 85% en comparación con la registrada en el 2008 (136 víctimas).

iniciativa del Alcalde Mockus, y sus predecesores, a través de 3 líneas de acción: la autorregulación, la regulación mutua entre ciudadanos y la regulación ofrecida por el sistema de justicia.<sup>71</sup> La promoción de estos conceptos conlleva la ocupación ciudadana de los espacios públicos, lo que impulsaba la creación de la Oficina de Espacio Público y la mejora de espacios públicos, como aceras, iluminación, señales de tránsito y ornato. El cambio en la cultura ciudadana vino acompañado de una importante reducción del crimen y de las muertes vinculadas a accidentes de tránsito (CAF, 2014).<sup>72</sup>

### 4.3.3 Propuestas políticas

La experiencia de la región en temas de violencia urbana y seguridad ciudadana deja claro que no se los puede abordar de manera separada de los efectos de la desigualdad, expresados en procesos sociales, espaciales y comunitarios. Por lo tanto, existente evidencia que indica que las intervenciones basadas en la represión, la militarización de conflictos de justicia civil, o actos de populismo policial (como el incremento de penas o la disminución de la edad de imputabilidad), no producen los efectos necesarios para enfrentar las altas tasas de violencia en la región (Carrión, 2015; PNUD, 2013).

A nivel urbano, la espacialidad desigual de la violencia requiere de intervenciones que combatan los efectos negativos de la segregación y el acceso desigual a equipamientos y servicios. Entre estas intervenciones se puede recomendar la inversión en la actuación de la policía en las comunidades más necesitadas, lo que necesariamente conlleva la capacitación policial y proyectos sociales que fomentan la cooperación ciudadana, en el marco de entender la seguridad urbana como un proceso participativo. Respecto a la inversión en equipamiento, vale la pena recordar los logros del urbanismo social de Medellín, con su importante inversión en equipamientos culturales, sociales y de transporte para promover la integración económica, la participación ciudadana y la convivencia social (ONU Habitat 2015b).

La espacialidad de la violencia también destaca la importancia de recopilar información georeferenciada sobre los diversos delitos experimentados por las comunidades. El intercambio de experiencias de manejo de información georeferenciada, entre otras experiencias acumuladas en temas de seguridad ciudadana, brinda oportunidades de cooperación Sur-Sur entre los países de la región.

Finalmente, la recuperación de los espacios públicos y la convivencia ciudadana son herramientas claves de la promoción de seguridad ciudadana. La experiencia de la región de las últimas décadas, demuestra que la percepción de inseguridad impulsa el aislamiento y la segregación, a través de la privatización de los espacios públicos y el cambio de los modos de convivencia social (Caldeira, 2000).

Además de invertir para recuperar los espacios públicos, es importante considerar el diseño urbano que incentive la actividad peatonal y otras formas de uso ciudadano y comunitario de los espacios

---

<sup>71</sup> Una campaña relacionada a la autoregulación, señalaba que el comportamiento urbano es cultural, y logró implementarse con fuerza en la ciudad. Respecto a la regulación mutua entre ciudadanos, la política de los '**mimos del tráfico**', que se burlaban e invitaban a ciudadanos a burlarse de actos urbanos incorrectos como pasar con luz roja, estacionar donde no es debido, no ceder el paso a personas con capacidades especiales, ocupar asientos designados para mujeres embarazadas y adultos mayores en el sistema de transporte público fue todo un éxito. Además se instauró la '**hora zanahoria**' (una de la madrugada) como horario de cierre de locales de expendio de bebidas alcohólicas (esto para controlar su uso); se lanzó una iniciativa de **ocupación nocturna femenina** de los espacios de recreación, invitando a los hombres a permanecer en casa (ello logró disminuir las tasas de crimen en un 40% en el año 95-96 en Bogotá). A eso se sumó el '**Domingo en bicicleta**', iniciativa que invitaba a los ciudadanos a transitar y a ocupar el centro de la ciudad en bicicleta. Con esto último, lugares como la plaza de la catedral y el centro histórico fueron reocupados los fines de semana, tras años de despoblamiento por temor (CAF, 2014; Alcaldía de Bogotá, 2013).

<sup>72</sup> La tasa de homicidio pasó de 88 a 22 personas por cada 100 mil habitantes en una década y se verificó una reducción del 20% en las muertes vinculadas a accidentes de tránsito, y un mayor cumplimiento de las normas de tránsito, tanto por parte de los conductores como de los transeúntes. Más aún, el programa disfrutó de gran popularidad, al punto que 61% de los ciudadanos manifestaba que había sido la iniciativa más importante de la administración y 96% consideraba que los programas debían mantenerse (CAF, 2014).

públicos urbanos, en vez de que motive a su abandono, lo que necesariamente implica la consideración de estas dimensiones en la planificación y legislación urbana (Netto, 2015).

## Bibliografía

- Banco Mundial (2015): Análisis y recomendaciones para el proyecto de ley de acceso al suelo formal para las personas más vulnerables y de menores recursos
- Banco Mundial (2013): National Slum Upgrading and Affordable Housing Programs and Policies, documento de trabajo interno.
- Barbero, José A. (2013) *La Infraestructura En El Desarrollo Integral de América Latina*. Vol. 167. Bogotá, Colombia: CAF,. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/324>.
- Blanco, Andrés G., Vicente Fretes Cibils, and Andrés F. Muñoz. (2014) *Se Busca Vivienda En Alquiler*. Banco Interamericano de Desarrollo <http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal/wp-content/uploads/2014/06/FMM-MG-Se-busca-vivienda-en-alquiler.pdf>.
- Bonomo, Umberto, Isabel Brain, and Daniela Simioni (2015). "Políticas de acceso a vivienda." In *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, edited by Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel, and Simone Cecchini. CEPAL. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/38821>.
- Bouillon, César Patricio, ed. (2012) *Un Espacio Para El Desarrollo: Los Mercados de Vivienda En América Latina Y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://publications.iadb.org/handle/11319/3472>.
- CAF (Comunidad Andina de Fomento)
- (2014): Por Una América Latina Más Segura: Una Nueva Perspectiva Para Prevenir y Controlar el Delito, Caracas.
- CAF y ONU Habitat (2014) Construcción de ciudades más equitativas, Nairobi
- Caldeira, Teresa. (2000) *Cidade de Muros: Crime Segregação e Cidadania em São Paulo*, São Paulo: Editora de Universidade de São Paulo,
- Carrión, F (2015).: "Urbicidio o la producción del olvido" Observatorio Cultural. Ed. Cristóbal Bianchi. Chile: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2014. 76-83. Available at: [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/684](http://works.bepress.com/fernando_carrion/684)
- Carrión, F (2014): "No se puede seguir pensando en la violencia sino en las violencias (entrevista)" en Defensa y Justicia Oct. 2014: 16-18.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)
- (2014) Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100 En Web: <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>
  - (2011) Envejecimiento poblacional. Observatorio Demográfico Nr.12 Octubre, Santiago de Chile
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
- (2015a) *América Latina y el Caribe: una mirada hacia el futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Santiago de Chile
  - (2015b) *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile
  - (2015c) Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100." Text, September 29, 2015. <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>

- (2014a) *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible ; trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL* ; 2014a. Santiago de Chile.
- (2014b) *Panorama Social de América Latina 2014b*. Santiago de Chile, 2014.
- (2014c) La medición del tiempo y el aporte de las mujeres a la economía. Notas para la igualdad N°15. Santiago de Chile
- (2014d) *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional*. Santiago de Chile: CEPAL,.  
<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37218>.
- (2014f) *La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado*).  
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/36717-la-evolucion-de-las-estructuras-familiares-en-america-latina-1990-2010-los-retos>
- (2012) *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012.
- (2010) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL*. CEPAL.
- (2008) *Exploring Policy Linkages between Poverty, Crime and Violence: A Look at Three Caribbean States*. <http://www.cepal.org/en/publications/5060-exploring-policy-linkages-between-poverty-crime-and-violence-look-three-caribbean>.
- (2006) *Panorama Social de América Latina 2006*
- (1989). *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*. Santiago de Chile

CEPAL-UNICEF (2014): La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, Serie Políticas Sociales 193, Santiago

CESEC Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (2014) UPP: O que pensam os policiais :

Principais Resultados. Riode Janeiro, Universidad Candido Mendes En Web:

<http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/FolderA3-CESeC-final.pdf>

CIDOC y SHF (2014) Estado Actual de la Vivienda en México.. Elaborado Centro de Investigación y documentación de la casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Donoso-Gomez, Rosa Elena.( 2014) "Instituciones de Propiedad Horizontal Y Política de Vivienda de Interés Social: Comparando Bogota Y Quito." In *IV Congreso Internacional de Construcción de Infraestructura Y Vivienda" Modelo de Desarrollo Urbano Y Generación de Proyectos de Vivienda de Interés Social*", Quito, Ecuador, May 28-30. Authors Version. Quito, Ecuador, 2014. <http://repository.tudelft.nl/assets/uuid:1e2e2219-22ad-4084-8c92-b075d0629f3a/313096.pdf>.

Esquivel (2007): 'La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación', Revista Metrópoli, octubre 2007, año 2 N° 22, México D.F.

Flacso (2015) La Cartelización de América Latina, proyecto: "Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina", PPT. 2015 En Web:  
<https://www.youtube.com/watch?v=KETSGjuj7Qk>

Gilbert, A. (2012) Ten Myths Undermining Latin American Housing Policy Revista de Ingeniería, No 35, 2011, pp. 79-87

- Imbusch, Peter, Michel Misce, and Fernando Carrión. (2011) "Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review." *International Journal of Conflict and Violence* 5, no. 1 (June 6, 2011): 87–154.
- IPEA (Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada) (2012) Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça 4ta Edição <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>
- Janoschka, Michael, and Jorge Sequera. (2014) "Procesos de Gentrificación Y Desplazamiento En América Latina-Una Perspectiva Comparativista." In *Desafíos Metropolitanos. Un Diálogo Entre Europa Y América Latina. Madrid: Catarata*. Disponible En: [Http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC\\_Janoschka\\_Sequera\\_Desplazamiento\\_AL.Pdf](http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC_Janoschka_Sequera_Desplazamiento_AL.Pdf), edited by Juan José Michelini. [http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC\\_Janoschka\\_Sequera\\_Desplazamiento\\_AL.pdf](http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC_Janoschka_Sequera_Desplazamiento_AL.pdf).
- Lardé, Jeannette, and Ricardo Sánchez (2014) "La Brecha de Infraestructura Económica Y Las Inversiones En América Latina." *CEPAL*. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37286>.
- MINURVI (2015) América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos hacia una agenda urbana común: Insumos para la XXIV Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) Documento Interno
- Muggah D (2012): Researching the Urban Dilemma, IDRC, Canada
- Netto, Vinícius.M. (2015) forthcoming- The city as result: Unintended consequences of architectural choices En web:  
[http://www.academia.edu/14955692/The\\_city\\_as\\_result\\_Unintended\\_consequences\\_of\\_architectural\\_choices](http://www.academia.edu/14955692/The_city_as_result_Unintended_consequences_of_architectural_choices)
- ONU Habitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos)
- (2015a)Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Nairobi
  - (2015b)International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices, Nairobi
  - (2013a) Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil. UN-Habitat, 2013.
  - (2013b) *State of Women in Cities 2012-2013 - Gender and the Prosperity of Cities*. UN-Habitat.
  - (2012) Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, Nairobi
  - (2011) ONU-Habitat,. Estado de las ciudades de México 2011. Mexico
  - (2011) *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: This Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*. Nairobi
- Ortega, Daniel, Pablo Sanguinetti, Lucila Berniell, Juan Camilo Castillo, Pablo Brassiolo, Fernando Alvarez, and Daniel Mejía. (2014) *Por Una América Latina Más Segura: Una Nueva Perspectiva Para Prevenir Y Controlar El Delito*. CAF Ediciones,,  
<http://www.bvcedro.org.pe/handle/123456789/592>
- Pérez y Sainz (2015): Exclusión Social y Violencias en Territorios Urbanos Centroamericanos, Flacso, San José de Costa Rica.
- PERLA- Project on Race and Ethnicity in Latin America Princeton University (2013)  
<https://perla.princeton.edu/table-afro-descendant-and-indigenous-population-in-latin-america-by-country/>
- Ministerio das Cidades (2013) Programa Minha Casa Minha Vida.Cartilla informativa, , Brasilia.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

- (2013) Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Panamá, 2013. [http://www.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html](http://www.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html).
- (2012) PNUD Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to a Better Citizen Security, Nueva York.

Poduje et. al (2015): Infilling: cómo cambió Santiago y nuestra forma de vivir la ciudad, Atisba y Socovesa, Santiago.

Porto Maravilha (2015) en web: <http://www.portomaravilha.com.br>

Prefeitura de São Paulo ObservaSampa (2010) En Web:

<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/indicadores/indicadores-por-tema/>

Rawlins J (2010) Ageing in the Caribbean: Exploring Some Major Concerns for Family and Society.

Paper prepared for the SALISES Conference “Turmoil and Turbulence in Small Developing States: Going Beyond Survival”, March 24-26, 2010 En web:

<http://sta.uwi.edu/conferences/09/salises/documents/J%20Rawlins.pdf>

Rebucci, A., A. Galindo, F. Warnock, and V. Warnock. (2012) “Too Small to Thrive: The Housing Market.” In *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, edited by César Patricio Bouillon. Washington DC: Palgrave Macmillan.

Rigacci Abdalla, Renata (2014 ) “Prevalence of Cocaine Use in Brazil: Data from the II Brazilian National Alcohol and Drugs Survey (BNADS),” *Addictive Behaviors* 39, no. 1: 297–301.

Rodriguez, Alfredo, and Ana Sugranyes, eds. (2010) *Los Con Techo: Un Desafío Para La Política de Vivienda Social*. Tercera. Santiago de Chile: SUR Ediciones, 205AD.

<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art08.pdf>.

Sabatini, F. (2003) La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo

Sánchez, Landy y Clara Salazar (2011), "Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010", en *Coyuntura Demográfica*, núm. 1, pp. 66-72

Sandroni, P. (2013), “Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y mecanismos de recuperación de plusvalías en São Paulo”, Desafíos de una nueva política de desarrollo urbano en Chile, Santiago de Chile, Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Secretariado Habitat III (2015) “The New Urban Agenda | Habitat III.” Accessed November 24, 2015. <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda>.

Siclari (2012) Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana Revista NAU Social, Vol. 3, No 4, Salvador de Bahía.

Silveira, Cássio, Nivaldo Carneiro Junior, Manoel Carlos Sampaio de Almeida Ribeiro, and Rita de Cássia Barradas Barata. “Living Conditions and Access to Health Services by Bolivian Immigrants in the City of São Paulo, Brazil.” *Cadernos de Saúde Pública* 29, no. 10 (2013): 2017–27.

Smolka M y Furtado F (editores) (2014) Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute and Land Policy

Smolka, Martim Oscar (2003) “Informality, Urban Poverty and Land Market Prices.” *Land Lines, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*.

Telles, Edward. (2014) *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. UNC Press Books,

UFRJ Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais

(2013) Tempo em Curso Ano V; Vol. 5; nº 11, Novembro, 2013

<http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/tempo%20em%20curso/TEC%202013%2011.pdf>

Unidade de Polícia Pacificadora-Governo do Estado de Rio de Janeiro (2015) En Web:

<http://www.uprj.com>

UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs)

- (2004) Human Settlement Country Profile - Barbados

UNODC (United Nations Office on Drug and Crime)

- (2013) Global Study on Homicide, Vienna
- (2015) World Drug Report, Nueva York

Vergel (2010): Asentamientos precarios: Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención  
dearq 06. Julio de 2010. ISSN 2011-3188. Bogotá, pp. 64-81. <http://dearq.uniandes.edu.co>

Noticias En Prensa

<http://www.andes.info.ec/es/noticias/proyecto-creacion-corte-penal-suramericana-discute-argentina.html>

## 5. Urbanización y medioambiente

### Introducción

La sobreexplotación de recursos naturales y la mala planificación urbana en economías latinoamericanas ha llevado consigo consecuencias negativas en el medio ambiente, tales como reducciones en la calidad de vida de los habitantes al dañar la infraestructura urbana, poniendo en riesgo a las personas y afectando la economía urbana de la región. Estos problemas medioambientales también afectan a la economía y a la sociedad urbana, costando dinero, productividad, contribuyendo a la desigualdad y a la segregación, y amenazando a la sustentabilidad de la ciudad. En México, el costo económico por daños ambientales representó el 6.3% del PIB en el 2013 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI). En tanto, el costo económico por daños ambientales en América Latina el 2010, fue de US\$ 356.000 millones, y de ellos, el 60% correspondía a eventos climáticos (Zapata, R., 2010).

El objetivo para la región es lograr un desarrollo sostenible con igualdad, a través de un crecimiento económico con mayor productividad, frenando o revirtiendo la destrucción de los activos naturales y de los ecosistemas que los albergan (CEPAL, 2013). Es así como cuidar al medio ambiente es una vía para impulsar el crecimiento económico y combatir la pobreza, mejorando la equidad social.

La urbanización de América Latina en cierta medida ha sido un proceso poco planificado, que ha traído consigo diversas externalidades negativas para las ciudades de la región, mayoritariamente relacionadas a la contaminación del aire, congestión vehicular, accidentes de tránsito, desigualdad en la movilidad urbana y segregación espacial. Pero la urbanización no ha sido la principal causa del deterioro ambiental, sino que más bien el modelo de desarrollo y el actual patrón de patrón de producción, distribución y consumo que se han vuelto insostenibles. Al contrario, una ciudad densa permite entregar servicios básicos de manera mucho más eficiente y es menos intensiva en el uso del suelo.

Los conflictos ambientales, cada vez más numerosos en América Latina, ponen en tela de juicio los beneficios de los modelos de desarrollo, demostrando la injusta producción y distribución de daños y riesgos ambientales y sanitarios. Si bien todos los estratos de la sociedad dependen de los bienes y servicios que provee el ambiente, estos son particularmente importantes para las poblaciones de menores ingresos y para las que dependen directamente de los ecosistemas para su sustento económico. A menudo, estas poblaciones no disponen de recursos necesarios para adoptar estrategias de prevención o adaptación frente a riesgos, o deterioros ambientales y sanitarios. De hecho, se produce una situación en la cual la población menos responsable de este deterioro ambiental es la que más sufre de las consecuencias, originándose problemas de justicia ambiental en los centros urbanos.

El centro de las ciudades, que concentra las actividades económicas y financieras, ejerce una presión centrífuga sobre los hogares más desfavorecidos, expulsándolos hacia la periferia, principalmente por las presiones del mercado de suelo y las políticas de viviendas sociales que se han desarrollado en los terrenos más baratos de la periferia. Los pobres suelen ocupar zonas frágiles de la ciudad en términos ecológicos y a menudo carecen de acceso a servicios básicos (recolección de residuos, alcantarillado, agua potable, etc.). Asimismo, los centros económicos más densos y con mayor poder adquisitivo expulsan gran parte de la industria contaminante hacia zonas peri-urbanas, que a menudo tienen menor capacidad para regular, monitorear y sancionar grandes industrias. Por lo tanto, los barrios urbanos más desfavorecidos padecen de riesgos de salud y medioambientales debido a una planificación gubernamental basada en valores inmobiliarios y económicos, desconsiderando las características de los recursos naturales y no valorando su contribución a la

sociedad. Estos barrios sufren también de falta de infraestructura, y de los impactos de los centros industriales (contaminación del aire, residuos tóxicos, etc.). En tanto, estos grupos no dejan mayor huella sobre el planeta, ya que consumen muy pocos recursos y generan aún menos residuos. Es así como los gobiernos locales tienen una oportunidad única de igualar el acceso a bienes y servicios ambientales, promoviendo la cohesión social en la región.

El Banco Mundial estima que la economía afectada<sup>73</sup> por la contaminación atmosférica de las metrópolis de la región, representa hasta el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) en países como Bolivia, Guatemala, Ecuador, Perú y El Salvador.

En tanto, el mayor desafío ambiental del siglo XXI tiene que ver con el cambio climático. Se calcula que el costo económico de no hacer nada se ubicaría entre un 1.5% y 5.0% del PIB anual de la región en la eventualidad de que se llegue a un aumento adicional de temperatura de 2.5°C, según estimaciones preliminares (CEPAL, 2012)<sup>74</sup>.

Asimismo, los costos cada vez más elevados para captar nuevas fuentes de agua<sup>75</sup> tienen importantes consecuencias para el desarrollo de la industria, la agricultura, los asentamientos humanos y el crecimiento económico. La demanda creciente por el recurso hídrico en las grandes metrópolis se enfrenta al desafío de un uso múltiple y sucesivo cada vez más frecuente.

---

<sup>73</sup> Cuidado de personas afectadas, así como la movilidad y mortalidad resultante de la contaminación.

<sup>74</sup> CEPAL (2012), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Impactos".

<sup>75</sup> En Ciudad de México, a pesar de los subsidios, el costo del agua se multiplicó por 4 en el periodo 2008-2013.

## 5.1 Ecosistemas urbanos y disminución de servicios ambientales<sup>76</sup>

### 5.1.1 Diagnóstico de Situación y Proyección

El crecimiento de la mancha urbana de las metrópolis en ALC es actualmente mayor al crecimiento de la población.<sup>77</sup> Este fenómeno, además de impermeabilizar el suelo y de modificar su uso, deteriora los ecosistemas que brindan servicios indispensables para la calidad de vida. También aumenta los costos de gestión de la ciudad, pues se debe ampliar la red de infraestructura (agua, electricidad, transporte, comunicación, carreteras, etc.) a zonas más alejadas, y el costo por habitante se incrementa al bajar la densidad poblacional, aumenta la vulnerabilidad de la sociedad y deteriorando la competitividad de las ciudades.

Las sociedades urbanas necesitan de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas para su supervivencia y la de las generaciones futuras. La conversión de un sistema ecológico natural a uno urbano, tiene efectos sobre el ambiente y genera contaminación. Las ciudades se insertan en un territorio y en un entorno natural con el cual tienen una estrecha interdependencia y dependen de los servicios prestados por la naturaleza: clima, aire limpio, vientos, estabilidad y riqueza de suelos, cantidad y calidad de aguas, así como diversidad y vitalidad de fauna y flora. La falta de regulación del crecimiento urbano ha empezado a deteriorar los ecosistemas de manera estructural, y a pesar de que el principio “del que contamina paga” está bastante acuñado en la región, todavía existe una carencia de regulación y de capacidad para hacer efectivo que los responsables se hagan cargo. Al destruir ecosistemas se pierde capital natural, riqueza cultural, servicios ambientales, áreas recreativas, elementos visuales propios del paisaje urbano, salud pública, seguridad alimentaria, etc. De hecho, salvo algunas excepciones, la protección de los ecosistemas urbanos no ha sido una prioridad en la región y en muchos casos la ciudad ha crecido en detrimento de espacios de alto valor ambiental y biológico, como son humedales, bosques, quebradas, etc.

Por lo tanto, el desarrollo sostenible de las ciudades, la calidad de vida y el nivel de bienestar de sus ciudadanos, depende del cuidado, buen uso y protección que se haga del medio ambiente.<sup>78</sup> Para garantizar dicha sostenibilidad se debe analizar la ciudad y el territorio como un único ecosistema a ser protegido y conservado, y el desarrollo urbano debe considerar los servicios ecosistémicos del territorio, minimizando así externalidades negativas y su huella en el territorio.

#### Agua y Manejo de Cuencas:

Garantizar el acceso al agua es un tema de gran relevancia en la región por la creciente escasez que se está enfrentando. Se generan conflictos alrededor del uso del agua que se tiene que repartir entre consumo humano, uso agrícola y generación de energía. Varios factores generan una presión cada vez más aguda sobre el recurso:

- ➔ Aumento de la demanda por aumento de la población y del consumo por persona.
- ➔ Cambio climático y calentamiento global que acelera el derretimiento de los glaciares; fuente de agua muy importante para grandes ciudades de la región.
- ➔ Creciente contaminación y agotamiento de aguas subterráneas.
- ➔ Degradoación de la vegetación en las cuencas de captación de agua, expansión urbana y deforestación han motivado la disminución de la recarga de agua subterránea y destrucción de cuerpos de agua.

<sup>76</sup> Basado en “Ecosistemas Urbanos y Sostenibilidad, Coloquio de Sao Paulo, CEPAL, 2015.

<sup>77</sup> La superficie de las ciudades ha ido creciendo desde principio del siglo pasado.

<sup>78</sup> El programa PNUMA-GEO Ciudades, desarrolló una metodología para analizar la incidencia del proceso de urbanización y desarrollo de las ciudades sobre el medio ambiente, presionando los recursos naturales y ecosistemas locales, y afectando la calidad de vida y salud de los ciudadanos y de sus ecosistemas. <http://www.pnuma.org/geociudades/quees-geo.htm>

- ➔ Aumento de descargas de aguas servidas en los cuerpos de agua cercanos a las zonas urbanas, sin los debidos sistemas de tratamiento.
- ➔ Construcción generalizada de riberas, que impermeabiliza y deteriora su funcionalidad.
- ➔ Drenaje de tierras pantanosas o "humedales" y su posterior ocupación.
- ➔ Canalización de casi todos los cuerpos de agua.
- ➔ Insuficiente inversión en infraestructura hidráulica (ej. para minimizar pérdidas en red de distribución).
- ➔ Desacuerdos entre capital privado y suministro público de fuentes productoras de agua.
- ➔ Falta de inversión en agua de reuso.
- ➔ Desconocimiento o falta de cartografía precisa de las posibilidades de uso de aguas subterráneas en grandes ciudades.
- ➔ Ruptura de las fases del ciclo hidrológico en las ciudades, principalmente de evaporación y recarga.

#### **Acceso a Agua Potable y Saneamiento:**

La región ya ha sobrepasado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) respecto a agua potable a nivel global, aunque es probable que algunos países todavía no lo hayan logrado (Jouravlev, 2012). En tanto, el logro de los ODM en saneamiento ha sido más difícil en la región. Si consideramos un acceso al agua "seguro y adecuado", la cobertura de agua potable y, particularmente de saneamiento, son bastante inferiores (McGranahan y Lloyd Owen, 2006). En cualquier caso, las tasas promedios esconden grandes disparidades a nivel local. Si bien el acceso a agua potable en la región supera el 90%, en ciertos sectores de las metrópolis (cinturones de pobreza en zonas periurbanas) el acceso puede ser de tan solo un 16,5%<sup>79</sup>, y se presentan problemas de intermitencia en el suministro, que afecta la economía familiar al requerir de cisternas o depósitos de agua en las viviendas, y por lo tanto se reduce la posibilidad de contar con agua segura [desinfectada] (ONU-Habitat, 2012).

Es frecuente que el agua no facturada (ANF) supere el 40% en la mayoría de los países de la región, lo que se debe a pérdidas físicas por mal estado de las redes y a malas prácticas comerciales (clandestinaje y sub-medición). En promedio en la región, se pierde el 38% de la producción de agua en la red,<sup>80</sup> con un máximo de 49% en la empresa proveedora de Uruguay y un mínimo de 30% en Quito (CEPAL, 2013).

Respecto al uso inadecuado de acuíferos y fuentes de agua en general, se sabe que más de 500 pozos que abastecían de agua potable a la Capital Federal y el área urbana de Buenos Aires tuvieron que ser puestos fuera de servicio en los últimos 30 años, debido a problemas de calidad del agua. En tanto, en Perú, más del 51% de la contaminación microbiológica del río Rímac -principal fuente de abastecimiento de agua de Lima- proviene de la propia ciudad (Winchester, 2008).

En 1995, solo 39% de 140 pequeñas industrias del Caribe trataban sus aguas de alguna manera. Aproximadamente 64% de las aguas residuales eran descargadas en zonas marinas y costeras, 25% en terrenos, 6% en alcantarillado y 4% en cultivos como irrigación. Se estimó que Colombia y México en conjunto generan 92.767 toneladas de contaminantes orgánicos al año, los que son vertidas en el Pacífico noroeste, y equivale a dos tercios de la carga de agua superficial orgánica total

---

<sup>79</sup> Programa Conjunto de Monitoreo de Provisión de Agua y Saneamiento OMS/UNICEF.

<sup>80</sup> El análisis de la situación regional se basa en un grupo de 15 prestadores seleccionados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, los que le prestan servicios a casi 26 millones de clientes de agua potable (más de 100 millones de personas) y unos 20 millones de clientes de alcantarillado sanitario.

que desemboca en dicha área. Se calcula que Colombia, por si sola, genera unos 4,5 millones de metros cúbicos de aguas residuales vertidas, de los cuales un 90% proviene de hogares o industrias (Winchester, 2008).

#### **Ciudad y Océano:**

El cambio climático puede tener enormes impactos en las zonas urbanas si consideramos que el 50% de las ciudades latinoamericanas con poblaciones superiores a 5 millones de habitantes está ubicado en zonas costeras de baja elevación.<sup>81</sup> Esto, porque el aumento del nivel del mar amenaza la infraestructura costera así como también la calidad del agua, ya que puede implicar la salinización de acuíferos costeros (Bonet et al., 2011). Las inundaciones costeras pueden afectar a pueblos y terminales de carga, a zonas de almacenamiento e interrumpir la cadena de suministro y el transporte. Las repercusiones sobre el comercio internacional y la economía de los países afectados no es menor si consideramos que más del 80% del comercio mundial de bienes de gran volumen se realiza por vía marítima.<sup>82</sup>

En el Caribe, más de la mitad de la población vive a menos de 1,5 km de la costa. En este estrecho, existen numerosas instalaciones que van desde pueblos pesqueros, a servicios públicos y hospitales. Adicionalmente, muchos de los aeropuertos internacionales, como también las principales arterias viales están situados en o a unos pocos kilómetros de la costa. Con las proyecciones de aumento del nivel del mar, gran parte de esta infraestructura estaría en riesgo, a pesar de que la situación es distinta de zona en zona.<sup>83</sup>

#### **Parques, Áreas Verdes, Bosques y Biodiversidad:**

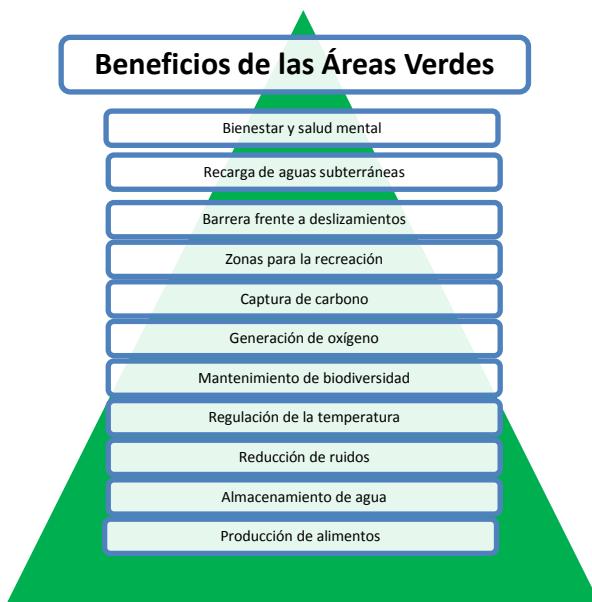
Las áreas verdes son necesarias por el bienestar y calidad de vida de la población, y la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda una superficie mínima de 9 a 11 m<sup>2</sup> por habitante. Si bien las metrópolis de la región han mejorado la cantidad y calidad de sus áreas verdes, muchas aún siguen por debajo del promedio. Sin embargo, dada la irregular distribución de áreas verdes en las ciudades, el real acceso de la ciudadanía puede ser muy diferente. Por lo tanto, una distribución más igualitaria en el territorio de las ciudades contribuiría a mejorar su desempeño ambiental, favoreciendo también el confort de sus habitantes.

---

<sup>81</sup> De acuerdo con Dasgupta et al. (2007), si el nivel del mar subiera 1 metro, el daño causado en ALC sería de aproximadamente un 0,54% del PIB regional; si ascendiera a 3 metros, alcanzaría al 1,35% del PIB regional.

<sup>82</sup> Managing Climate Extremes and Disasters. Lessons from the IPCC SREX Report pág A12

<sup>83</sup> Agard\_Summary of Key Climate Change Impacts on Small\_IPCC.pdf slide 10



En algunas ciudades de la región zonas de difícil acceso o ubicadas en los alrededores se han convertido en áreas verdes, y en algunos casos en los “pulmones de la ciudad”. A pesar de no ser parte del paisaje urbano de la mayoría de los habitantes, estas extensiones sí brindan grandes servicios ambientales a las zonas urbanas más centrales. En efecto, Estas zonas no siempre han recibido la atención merecida en ALC, e incluso en ciertos casos, por ser suelos no aptos para la vivienda, se han visto instalaciones de asentamientos informales, sin planificación, que además representan un peligro para sus habitantes. Por lo tanto, estos servicios ambientales deben ser recalados y se debe sensibilizar a los ciudadanos para asegurar su valorización y protección.

#### **Flora y Fauna:**

La ciudad es aún el hábitat de muchas especies animales y vegetales, desempeñando múltiples beneficios y servicios ambientales que contribuyen a la salud y equilibrio de la ciudad misma. La urbanización abrupta ha acabado por desequilibrar la biodiversidad, alterando el modelo de proporcionalidad ecológica, hacia un empobrecimiento, con menor variedad y mayor número de individuos por especie, además de un aumento exagerado de ciertas especies exóticas e invasoras. A pesar de la existencia de áreas verdes, estas no son lo suficientemente significativas para la red alimentaria y de microclima. Se están desarrollando algunas iniciativas locales con el objeto de promover la conservación del medio ambiente urbano: áreas protegidas o bioparques.<sup>84</sup>

#### **Contaminación Atmosférica:**

La contaminación del aire es uno de los problemas más importante de la salud humana en las metrópolis. Dicha contaminación se genera principalmente por los procesos de combustión, tanto en industrias como en automóviles y calefacciones residenciales. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) menciona que en América Latina al menos “100 millones de personas están expuestas a niveles de contaminación del aire por encima de los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)”.<sup>85</sup> Lo anterior resulta en que cada año puede haber hasta 93.000 defunciones por enfermedades cardiopulmonares, 13.000 defunciones por cáncer al pulmón y 58.000 años de vida perdidos debido a infecciones respiratorias agudas en menores de 4 años, además de la pérdida de 560.000 años de vida ajustados por discapacidad (OPS/OMS, 2010) en la región. La tasa de

<sup>84</sup> Ejemplo, Bioparque Ukumarí, en Colombia.

<sup>85</sup> Clean Air Institute.

mortalidad resultante se ha incrementado en la mayoría de los países de la región entre el 2004 y 2008 (exceptuando a Argentina y Uruguay).<sup>86</sup>

#### **Residuos Sólidos:**

Existe una fuerte correlación entre ingresos per cápita y generación de residuos sólidos urbanos. Con la previsión de crecimiento de la región, se prevé que la cantidad de residuos emitida siga aumentando fuertemente en los próximos años. Un gran desafío respecto al manejo de residuos urbanos en las grandes metrópolis de la región sigue siendo garantizar la universalidad del sistema; actualmente esta tasa oscila entre el 74% y 100% varía en los países de la región. En algunos barrios la recolección se sigue haciendo “puerta a puerta”, debido al relieve o falta de espacio entre viviendas, lo que implica un elevado costo de recolección (UN-Habitat, 2012).

A pesar de las mejoras en los sistemas de disposición de basura en la región, aproximadamente el 45% de los residuos urbanos se disponen inadecuadamente (BID, 2010<sup>87</sup>), lo que plantea el desafío de aumentar la proporción de residuos reciclados. A pesar del aumento de concientización respecto a las 3 R “Reciclar, Reducir y Reutilizar”, el reciclaje en plantas sigue siendo casi inexistente en la región, siendo el sector informal el que sigue liderando esta actividad en la actualidad. El aprovechamiento energético de los residuos urbanos es escaso, a pesar de algunas experiencias exitosas, y aún existe una falta de compromiso de las empresas para dar tratamiento a sus propios residuos.

#### **Consumo Energético:**

El consumo de energía es crucial a la hora de hablar de sostenibilidad ambiental en la región, pues la matriz energética se basa principalmente en el consumo de fósil, que emite contaminantes altamente perjudiciales para la salud, y emite grandes cantidades de gases de efecto invernadero. En la región se observa una clara correlación entre el nivel de ingreso y el consumo energético, y dadas las proyecciones de crecimiento, aumentará también el consumo energético y por ende la contaminación local y global.

El estilo de vida que llevamos refleja la dependencia de la energía y, dada la matriz energética, del consumo de combustibles fósiles. Los incentivos y subsidios al consumo de gasolina, suelen ser regresivos y tienen fuertes externalidades ambientales negativas. De hecho, los dos quintiles de más altos ingresos en la región realizan la mayor parte del gasto total en energía, mientras que el peso relativo del gasto en los quintiles más pobres es mayor (CEPAL, 2014).

#### **Seguridad Alimentaria:**

Las familias urbanas pobres gastan hasta un 40% de sus ingresos en alimentos, lo que los vuelve muy vulnerables cuando los precios de ellos se incrementan o sus ingresos disminuyen. La expansión de la ciudad implica la pérdida de terrenos antes destinado a cultivos, para viviendas e industrias. Áreas previamente destinadas a la horticultura en el sector peri urbano y rural son ahora utilizadas para monocultivos de exportación. Ambos fenómenos aumentan los costos de los alimentos para la población, al alejar el suelo destinado a la producción agropecuaria del consumo local. La agricultura urbana y periurbana es un tema sensible para las ciudades, puesto que su localización estratégica suele coincidir con las áreas prestadoras de servicios ambientales.

---

<sup>86</sup> Organización Mundial de la Salud: Global Health Observatory Data Repository.

<sup>87</sup> Informe de la Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe, 2010 - BID

### 5.1.2 Diagnóstico de la Gestión Pública y Propuestas de Política

El mercado inmobiliario, asociado a la ausencia o ineficacia de políticas sociales que permitan aumentar la densidad en las áreas más centrales de la ciudad, acaban expulsando una parte significativa de la población hacia las periferias que tienden a ser zonas estratégicas para la producción de agua. Los conflictos respecto al acceso al agua se han agudizado en las cuencas donde se asientan grandes poblacionales, así como en ciudades mineras e industriales, sometiendo a la población a una situación de vulnerabilidad social. En Brasil, especialmente en los Estados de Rio de Janeiro y São Paulo, este fenómeno contribuyó a las crisis hídricas del 2014 y 2015, además de incrementar los índices de violencia urbana y rural. Se hace entonces necesario coordinar diferentes actores que suelen actuar de manera sectorial sobre territorios que no coinciden necesariamente con los límites de las cuencas.

A pesar de que la cobertura en el tratamiento de aguas recolectadas se ha duplicado del 14% al 28% en menos de una década en la región, en promedio sólo se trata entre un 20% y 30%. Muchas de las plantas de tratamiento se encuentran actualmente fuera de operación o abandonadas debido a insuficiencia de recursos y de capacidad operativa, lo que se ha traducido en que muchos cuerpos de agua, especialmente aquellos cercanos a grandes ciudades, están altamente contaminados, lo que restringe la utilización de cuerpos de agua para el abastecimiento humano. De hecho, el BID estimó que las inversiones requeridas en el sector de tratamiento de aguas servidas en la región alcanzaban los US\$17,7 mil millones (US\$61 por persona). Asimismo, se estima que es necesario invertir en biodigestores y filtros, y en servir poblaciones que viven en áreas no conectadas al sistema general.

Incluso los países con mayores rezagos en la provisión y saneamiento de aguas han desarrollado planes nacionales sectoriales. Sin embargo, estos planes no siempre han sido cumplidos, debido a que se trazan metas muy ambiciosas, en períodos muy cortos, que finalmente se tornan inviables. Además, se observa la concentración del financiamiento de capital en programas nacionales o federales, que carecen de criterios asociados a resultados y suelen ser reactivos y regresivos (CEPAL, 2014). Otra restricción es la falta de acompañamiento institucional, frecuentemente agravada por la deficiente coordinación entre los niveles centrales y sub-nacionales de gobierno. La falta de capacidad de algunos municipios para facturar los servicios de recolección de residuos urbanos pone en peligro la sostenibilidad financiera del sistema en la región.

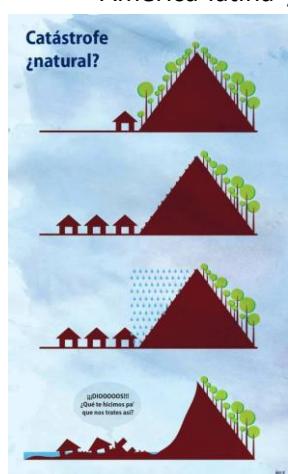
Por otro lado, se debe incentivar una agricultura urbana y peri urbana “verde”, que siga los preceptos de la agroecología, que promueva el uso sostenible de los recursos naturales y que además de brindar los nutrientes necesarios a una población de escasos recursos, reduzca la pobreza y la inseguridad alimentaria, y brinde servicios adicionales como reducir la huella ecológica de la ciudad, ayude a detener la expansión de la mancha urbana y fortalezca la capacidad de adaptación al cambio climático. Algunos países de la región ya han integrado una legislación y regulación específica para la agricultura urbana y peri urbana, como por ejemplo Brasil en el marco de su política nacional de “Hambre 0”. Otros países, a pesar de tener numerosas experiencias de agriculturas urbanas, aún no han desarrollado este marco regulatorio [Colombia, Ecuador, Argentina, Bolivia y Perú] (FAO, 2014).

Adicionalmente, a pesar de que las autoridades municipales quisieran transitar hacia un consumo energético basado en fuentes de energía renovables, su poder de acción está limitado respecto a la producción de energía que depende de las políticas impulsadas por las autoridades centrales, en tanto sí pueden influir en promover un consumo energético más eficiente.

## 5.2 Desastres naturales y el cambio climático: riesgo y vulnerabilidad

### 5.2.1 Diagnóstico de Situación y Proyección

América latina y el Caribe es una de las regiones del mundo más vulnerables a los eventos extremos en razón de su ubicación geográfica y de sus características geomorfológicas. La región siempre ha estado sujeta a catástrofes naturales, tales como terremotos o erupciones volcánicas. Sin embargo, el cambio climático tiene por efecto el incremento de dicha vulnerabilidad y el aumento de frecuencia e intensidad de los eventos naturales extremos relacionados, considerados como catástrofes o desastres naturales cuando afectan a la población.



En las ciudades se dan procesos de inequidad y segregación espacial, provocando que ciertos sectores sean particularmente vulnerables a desastres naturales y riesgos ambientales. En los sectores pobres, el ritmo acelerado y desordenado de la urbanización se ve agravado por la ocupación de tierras de alto riesgo (laderas de cerros, barrancos, bordes de ríos o canales, tierras inestables, etc.), y por el uso de materiales precarios e inseguros (Simioni, 2003). Estos sectores son los más afectados cuando se producen desastres naturales y generalmente sufren la pérdida de activos de mayor importancia (viviendas), pues además no cuentan con seguros formales. Se observa también una falta de conciencia respecto a estos riesgos.

En ALC existe una fuerte correlación entre las zonas más densamente pobladas y las zonas de mayores niveles de riesgo, así como una gran vulnerabilidad de las ciudades al cambio climático, debido a la alta heterogeneidad estructural, elevados índices de desigualdad y pobreza, y falta de recursos para desarrollar una infraestructura adecuada. Dado que se proyecta que los fenómenos hidro-meteorológicos asociados al clima aumenten su recurrencia y se hagan cada vez más extremos, las ciudades son claves al momento de diseñar e implementar medidas de mitigación y adaptación a los riesgos naturales.



El grado de vulnerabilidad y exposición a riesgos de la ciudades y países son dinámicas y dependen de factores físicos, ambientales, sociales, económicos, demográficos, culturales, institucionales y de gobernanza que son específicos de cada lugar (Bender, 2009; ONU-Hábitat, 2012). Asimismo, una deficiente planificación y gestión urbana, poco consciente respecto del medioambiente, fallas de gobierno y escasez de medios de subsistencia, representan factores de riesgo relevantes de los desastres medioambientales. En América Latina, más del 80% de las pérdidas causadas por desastres ambientales son en centros urbanos, y entre el 40% y el 70% de los casos han ocurrido en ciudades de menos de 100.000 habitantes, probablemente relacionado a una débil capacidad de gestión de riesgos y baja inversión en ciudades más pequeñas (EIRD/ONU, 2011; ONU-Hábitat, 2012).

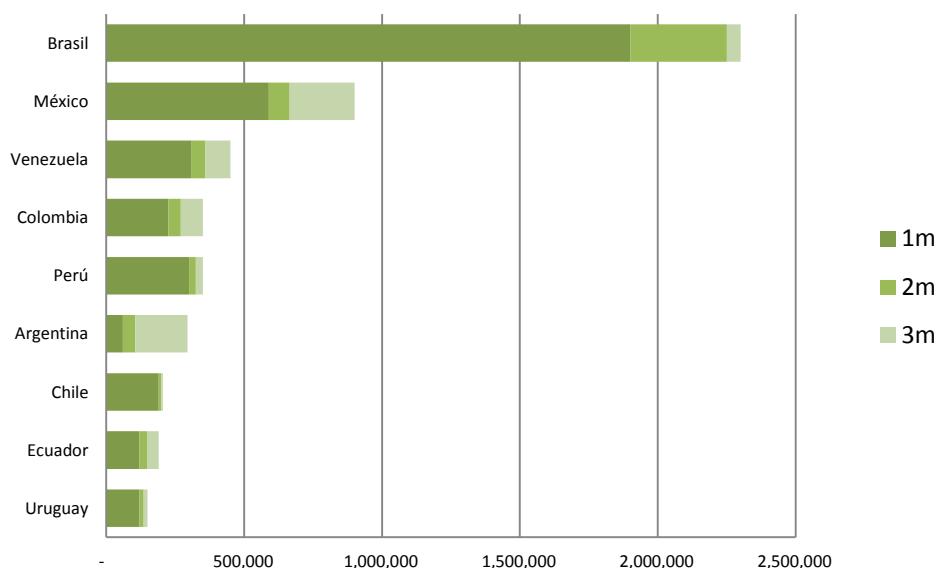
Las ciudades de ALC están particularmente expuestas al calentamiento global, a pesar de tener un bajo grado de incidencia de la generación de GEI a nivel mundial. El cambio climático altera los patrones de precipitación, el nivel de humedad del suelo, afecta la escorrentía de los glaciares y acelera el derretimiento. Todo esto influye en el suministro de agua potable y en actividades económicas como la agricultura y la manufactura, aunque los efectos varían de zona en zona.

Los cambios en las condiciones hidrológicas ya son evidentes en América Latina. En Argentina, el volumen de flujo ha aumentado en varias partes de la cuenca del Río de la Plata como resultado de la mayor precipitación y disminución de la evapotranspiración debido a cambios en el uso del suelo. Lo mismo ha ocurrido en la Laguna Mar Chiquita en Brasil y en la Provincia de Santa Fé en Argentina. Por otro lado, los niveles de agua en los principales canales de los ríos Magdalena y Cauca en Colombia están disminuyendo, y los ríos de América Central han tendido a secarse. (The economics of climate change in Latin America and the Caribbean Paradoxes and challenges of sustainable development pág 31).

El cambio climático también tendrá repercusiones directas sobre el aumento del nivel del mar. De hecho, se proyecta un aumento promedio de entre 24cm y 30cm. hacia mediados de siglo, y de entre 40cm. y 63cm. para finales de siglo XXI. Esto lleva aparejada la pérdida de operatividad y seguridad en los puertos, la destrucción de infraestructuras, la reducción de recursos de agua dulce, el mayor aporte de sedimentos y otras problemáticas asociadas a la conservación de hábitats costeros. Así, aunque los procesos de inundación no serán homogéneos en la región, bajo un escenario de elevación del nivel del mar de 1mt, algunas poblaciones costeras se verían particularmente afectadas (CEPAL, 2012).

**Gráfico...**

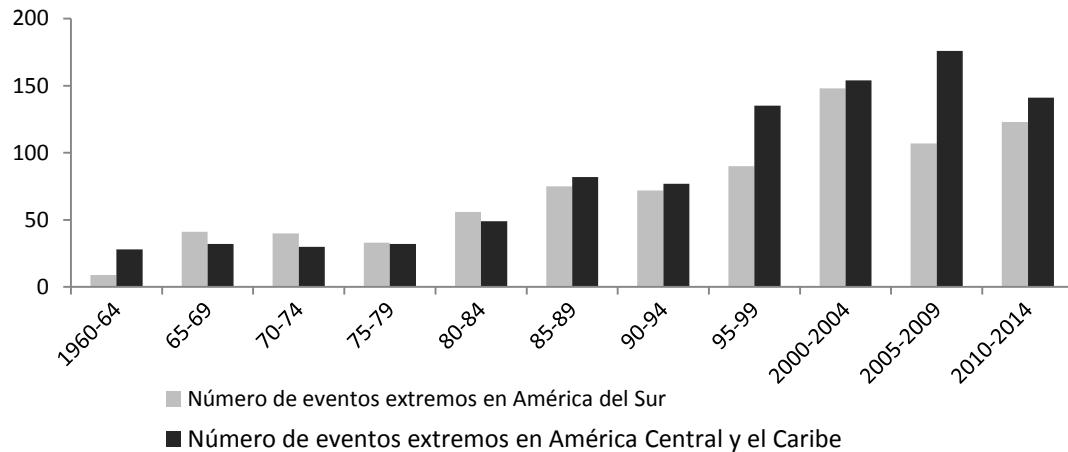
**Distribución de la población entre las cotas 0 y 3 metros  
(en número de habitantes)**



Fuente : CEPAL (2012), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Impactos"

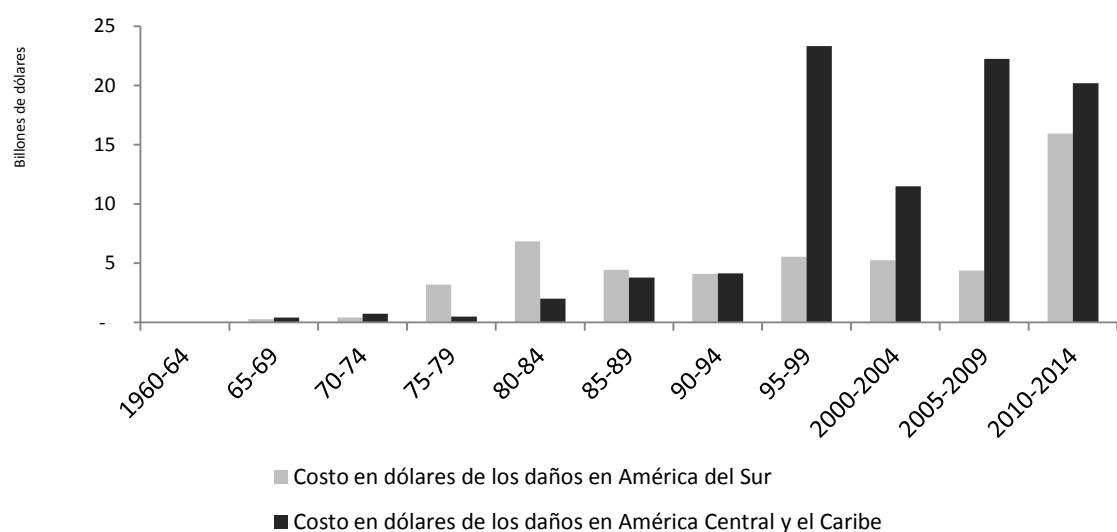
Otros eventos relacionados al cambio climático corresponden a sequías, temperaturas extremas, inundaciones, deslizamiento, tormentas y fuegos. El número de eventos extremos relacionados al cambio climático, de personas afectadas y el costo de los daños causados, han crecido de manera importante desde la segunda mitad del siglo veinte.

**Gráfico 1**  
**Eventos extremos relacionados al cambio climático<sup>88</sup> en América Latina y el Caribe**



Fuente: Elaboración propia en base de EM-DAT.

**Gráfico 2**  
**Costo en billones de dólares (valor del momento) de los eventos extremos relacionados al cambio climático en América latina y el Caribe**



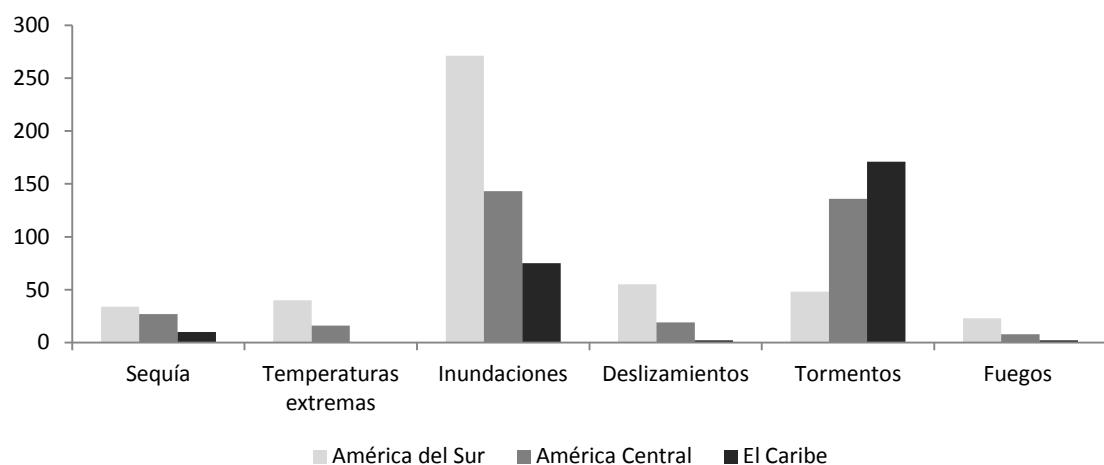
Fuente: Elaboración propia en base de EM-DAT

El número de personas afectadas por desastres naturales es más alto en América del Sur, que en América Central o en el Caribe, como resultado de la mayor densidad poblacional. Las catástrofes relacionadas al cambio climático son en promedio más fatales en América del Sur, con una media de 89,7 muertos por eventos, frente a 75,7 en América Central y 33,8 en el Caribe (Simioni, 2003).

<sup>88</sup> Sequías, temperaturas extremas, inundaciones, deslizamiento, tormentas y fuegos.

Cuando se trata del costo de los daños de los desastres naturales, el Caribe aparece como la región más afectada per cápita (US\$688 por persona), frente a US\$276 en América central y US\$75 en América del Sur. La concentración de población y la fragilidad de parte de la infraestructura urbana implican una fuerte vulnerabilidad de los espacios urbanos frente a eventos extremos.

**Gráfico 3**  
**Número y tipo de eventos relacionados al cambio climático por cada región entre 1995 y 2015**



Fuente: Elaboración propia en base de EM-DAT

Las inundaciones afectan de manera importante las tres regiones y representan las catástrofes más fatales en América del Sur y el Caribe. La vulnerabilidad de los territorios frente a las inundaciones aumentó con la pavimentación y la disminución de los espacios verdes, lo que ha conducido a incrementar la velocidad de escurrimiento superficial y pluvial y la eliminación de la capacidad de retención de los suelos. Sin embargo, son las sequías las que proporcionalmente afectan a más personas. A nivel urbano las sequías se traducen en los fenómenos de islas de calor, que involucran un aumento de la temperatura de varios grados en ciertos sectores de las ciudades y en una concentración de ciertos contaminantes en el aire. La predominancia de las tormentas en América Central y en el Caribe se explica en parte por su situación geográfica y climática.

**Cuadro 2**  
**Impacto de los eventos extremos en América Latina y el Central (1995 – 2015)**

Tipo de evento	América del Sur			América Central			Caribe		
	Número medio de muertos/Evento	Número medio de personas afectadas/Evento	Costo medio (millones de dólares)/Evento	Número medio de muertos/Evento	Número medio de personas afectadas/Evento	Costo medio (millones de dólares)/Evento	Número medio de muertos/Evento	Número medio de personas afectadas/Evento	Costo medio (millones de dólares)/Evento
Sequía	0,5	449.111	257	1,5	354.269	80	0	94.655	19
Temperaturas extremas	53,9	130.995	26	41,4	8.290	32	/ <sup>89</sup>	/	/

<sup>89</sup> Ningún caso de temperaturas extremas fue relatado entre 1995 y 2015 en el Caribe.

Inundaciones	136,1 <sup>90</sup>	103.895	72	18,0	51.179	40	51,5	12.642	6
Deslizamientos	40,9	4.372	8	26,7	3.170	26	1	688	0
Tormentos	18,1	21.879	110	166,5	94.074	284	28,7	82.630	170
Fuegos	3,7	7.122	37	6,3	2.180	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>253,2</b>	<b>717.374</b>	<b>510</b>	<b>260,4</b>	<b>513.162</b>	<b>463</b>	<b>81,2</b>	<b>190.615</b>	<b>195</b>

Fuente: Elaboración propia en base de EM-DAT

En términos de costo, las tormentas son las que tienen el impacto más fuerte, y entonces son los países de América Central y del Caribe los más afectados. Los huracanes de 2005 en México costaron más de cinco billones de dólares (Península de Yucatán y Monterrey).

El calentamiento climático se sigue presentando y dadas las proyecciones de aumento de la población urbana y de su vulnerabilidad, y así tanto la frecuencia como la magnitud de los eventos extremos<sup>91</sup> seguirán aumentando de manera importante en la región (IPCC, 2012).

Dado el componente de incertidumbre de estos diagnósticos, es primordial que los Estados de ALC desarrollan políticas de adaptación climática para transitar hacia ciudades resilientes. Para que las ciudades se adapten al cambio climático se necesita incrementar el conocimiento y las competencias a nivel de los gobiernos locales.

La Tabla j!! Presenta los potenciales impactos y riesgos asociados al cambio climático en ALC.

---

<sup>90</sup> Tomando en cuenta los 30.000 muertos de la "Tragedia de Vargas", 1999, Venezuela.

<sup>91</sup> Se espera un aumento de frecuencia y magnitud de temperaturas extremas cálidas diarias; duración, frecuencia e intensidad de las olas de calor; frecuencia e importancia de lluvias intensas, aumentando la frecuencia e intensidad de las inundaciones y de los deslizamientos; velocidad máxima del viento de los ciclones; intensidad de las sequías y del nivel del mar.

Tabla II.1

Impactos potenciales y riesgos del cambio climático en América Latina		
Cuadro II.1		
Impactos	Riesgos claves	Factores climáticos
Agricultura	Disminución de la producción y calidad de los alimentos, ingresos más bajos y alza de precios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temperaturas extremas</li> <li>• Precipitación extrema</li> <li>• Concentración de CO2</li> <li>• Precipitación</li> </ul>
Agua	Disponibilidad de agua en regiones semiáridas y dependientes del derretimiento de los glaciares, e inundaciones en áreas urbanas relacionadas con precipitación extrema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencia al aumento de la temperatura</li> <li>• Tendencia a la sequía</li> <li>• Cubierta de nieve</li> </ul>
Biodiversidad y bosques	Modificación del cambio de uso del suelo, desaparición de bosques, decoloración de los corales y biodiversidad y pérdida de servicios ecosistémicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la deforestación</li> <li>• Concentración de CO2</li> <li>• Tendencia al aumento de temperatura</li> <li>• Acidificación de los océanos</li> </ul>
Salud	Propagación de enfermedades transmitidas por vectores en altitud y latitud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencia al aumento de temperatura</li> <li>• Temperaturas extremas</li> <li>• Precipitación extrema</li> <li>• Precipitación</li> </ul>
Turismo	Pérdida de infraestructura, alza del nivel del mar y fenómenos extremos en zonas costeras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alza del nivel del mar</li> <li>• Temperaturas extremas</li> <li>• Precipitación extrema e inundaciones</li> </ul>
Pobreza	Disminución del ingreso, principalmente agrícola, de la población vulnerable y aumento de la desigualdad en los ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temperaturas extremas</li> <li>• Tendencia a la sequía</li> <li>• Precipitación</li> </ul>

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), "Chapter 27. Central and South America", Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, V. R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

### 5.2.2 Diagnóstico de la Gestión Pública:

Los fenómenos climáticos extremos en ALC, además de generar daños humanos, afectan directamente a la economía y al desarrollo social de las ciudades (CEPAL, 2014). Para hacer frente a estas consecuencias, las instituciones políticas de la región han desarrollado medidas de adaptación al cambio climático y de gestión de riesgos a nivel internacional, federal y municipal.

#### Nivel Internacional

La mayor parte de la cooperación en gestión de riesgos se inscribe en el marco de programas y creación de instituciones de adaptación climática. Estas iniciativas a menudo son sub-regionales, con la excepción de programas Iberoamericanos que involucran países de toda América Latina y el Caribe. Además, se desarrolla la cooperación directa entre ciudades, como la red ICLEI<sup>92</sup>, principal asociación mundial de gobiernos locales, y de su Comité Ejecutivo Regional para ALC, que obra por el desarrollo de las economías verdes y por la integración de la sostenibilidad y la resiliencia en la planificación urbana.

<sup>92</sup> Red global para la sustentabilidad local.

**Cuadro 4**  
**Principales iniciativas sobre adaptación al cambio climático y gestión de riesgos**

Nombre	Periodo	Países involucrados
Programa regional de adaptación al cambio climático en la región andina	2011 - 2017	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú
Estrategia Regional de Cambio Climático	2010	Centroamérica
Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático	2004	21 países <sup>93</sup>
Sistema de Integración Centroamericana	1993	Centroamérica + República Dominicana
Centro de Cambio Climático de la comunidad caribeña	2005	Caribe
Plataforma Climática Latinoamericana	2009	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay
Programa Iberoamericano de Evaluación de Impactos, Vulnerabilidad y Adaptación	2006	21 países <sup>1</sup>
IX Congreso Latinoamericano de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales	2015	Ciudades de toda la región

Fuente: Elaboración propia en base de CEPAL 2015.

#### **Nivel Nacional:**

Hoy en día, la grande mayoría de los países de la región cuenta con una institución política para el cambio climático, donde se desarrollan herramientas para la adaptación al cambio climático y gestión de riesgos naturales en el medio urbano, y toman la forma de planes, programas, acciones o proyectos. Según el Índice de gestión de riesgos creado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los 4 factores a tomar en cuenta para analizar la capacidad de un país para hacer frente a los eventos extremos, son la capacidad de identificación del riesgo, la capacidad de reducción del riesgo (que involucra la prevención), el manejo de los desastres (corresponde a la respuesta y la recuperación), y la gobernabilidad y protección financiera (transferencia del riesgo y la institucionalidad). Este cálculo permitió evaluar diferentes países de la región para el año 2000 (BID, 2005), y reveló una relativa homogeneidad entre América del Sur, Central y el Caribe.

En 2005, 168 Estados Miembros de la ONU adoptaron el Marco de Acción de Hyogo (MAH), un amplio conjunto de 3 objetivos estratégicos y 5 prioridades de acción encaminadas a lograr como resultado una reducción sustancial de las pérdidas de vida, sociales, de activos económicos y ambientales para los países provocadas por desastres. UNISDR (2014).

**Tabla N...**

<b>Países de la Región Con Plataforma Nacional de Acuerdo al Marco de Acción de Hyogo...AÑO!!</b>	
<b>Si</b>	Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela
<b>No</b>	Anguilla, Antigua and Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Bhutan, Brazil, British Virgin Islands, Cayman Islands, Chile, Cuba, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, French Guiana, Grenada, Guadeloupe, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Martinique, Montserrat, Netherlands Antilles, Puerto Rico, Saint Barthélemy, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago, Uruguay, United States Virgin Islands

Fuente: elaboración propia en base a información de The United Nations Office for Disaster Risk Reduction website. <http://www.unisdr.org/partners/countries>

#### **Nivel Ciudad:**

<sup>93</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los gobiernos locales tienen hoy un papel más importante en las políticas públicas de resiliencia. Si los espacios urbanos son los más vulnerables, también es probable que las políticas de adaptación al cambio climático tengan espacio para ser más eficientes. Así, las ciudades ofrecen economías de escalas para la implementación de medidas de adaptación y mitigación.

Existen en la región políticas públicas para mejorar las viviendas y las infraestructuras. Se han desarrollado nuevas opciones de alojamiento para familias que viven en asentamientos informales (muy vulnerables a eventos extremos). También existen políticas públicas consagradas a mejorar el acceso, manejo y gestión de servicios básicos (agua, alcantarillado, residuos sólidos, etc.), con el fin de evitar urgencias y epidemias en casos de inundaciones u otras catástrofes. Asimismo, los gobiernos locales siguen políticas públicas de salud (mejor acceso y tratamiento, y seguridad social), focalizadas a las poblaciones más pobres.

#### **Coordinación Intersectorial:**

El desarrollo de medidas de gestión de riesgos requiere de una cooperación estrecha entre gobiernos nacionales y locales. En efecto, la mayoría de las estrategias incorpora medidas de planificación territorial y urbanas, lo que implica un trabajo conjunto del Estado y las ciudades, coordinación incentivada por el IPCC (2012).

#### **Financiamiento:**

La diversidad de actores involucrados permite una multiplicación de formas de inversión y de financiamiento de las políticas e infraestructura de gestión de riesgos naturales. Los Estados nacionales tienen la competencia para gestionar acciones para remediar los riesgos naturales en la región, y han tendido a tomar más acciones de carácter preventivo y de adaptación que en el pasado (BID, 2002). Sin embargo, recientemente destaca la importancia del sector privado y de los organismos internacionales en el financiamiento de dichas políticas, lo que resulta en una multiplicación de acuerdos entre los gobiernos nacionales o municipales y las organizaciones internacionales en áreas como financiamiento (planes, infraestructuras, etc.), apoyo técnico, cooperación en la planificación, etc. También se ha desarrollado otro tipo de financiamiento, las Asociaciones Público-Privadas (PPP por su sigla en inglés), donde por ejemplo los actores privados se ocupan de los trabajos de reconstrucción después de las catástrofes, bajo condiciones y procedimientos establecidos en el momento de prevención, de modo de evitar especulaciones u oportunismos, aprovechando las dificultades de la situación (Rodríguez Otero, 2009).

Los problemas de organización y alineamiento institucional, constituyen grandes desafíos. La falta de una agencia central responsable de guiar las actividades de gestión del riesgo de desastres y de coordinar las actividades de las organizaciones sectoriales ha dado lugar a la duplicación de esfuerzos y también ha implicado una pérdida de recursos.

#### **5.2.3 Propuestas de Políticas**

Las ciudades de ALC enfrentan un gran desafío: integrar el cambio climático y sus problemáticas en las políticas públicas y en la planificación del territorio. La planificación a largo plazo y las necesidades de recursos humanos y financieros relacionados al cambio climático pueden ser vistas como contradictorias con el actual déficit social y de bienestar

en la región. Así, hay que encontrar formas de relacionar estrechamente desarrollo, con adaptación y mitigación, y encontrar un modelo productivo que sea económico, social y ambientalmente más justo y sostenible. Asimismo, asignar los recursos disponibles de manera eficiente en el diseño de estrategias para reducir la vulnerabilidad a los riesgos actuales, teniendo presente que el cambio climático amplifica los riesgos y las vulnerabilidades en los espacios urbanos y aumenta su frecuencia. El cuadro ¿??? exhiben medidas que buscan disminuir la exposición de los territorios urbanos a los riesgos y eventos extremos.

**Cuadro 5**  
**Tabla Resumen de Propuestas de Políticas de Gestión de Riesgo**

Eje	Propuestas de Políticas
Prevención Informativa y Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de sistemas de atención y prevención de desastres naturales</li> <li>• Redes de monitoreo para anticipar la ocurrencia de olas de calor</li> <li>• Desarrollar sistemas de alertas eficientes</li> <li>• Investigaciones científicas para definir los riesgos territoriales (mapas)</li> <li>• Informar a las poblaciones sobre riesgos y actitudes a adoptar en caso de desastre</li> <li>• Asociar el conocimiento local/ indígena con las nuevas tecnologías</li> <li>• Crear capacidades técnicas a nivel local</li> </ul>
Prevención Infraestructural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de diques, muros de contención y barreras</li> <li>• Alimentación/ gestión de sedimentos en zonas costeras</li> <li>• Actualización de los sistemas de drenaje</li> <li>• Elevación de vías</li> <li>• Crear abrigos de emergencia</li> </ul>
Prevención Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de los humedales costeros, arrecifes de coral y manglares</li> <li>• Desarrollar programas de reforestación</li> <li>• Desarrollar estrategias de gestión por cada tipo de catástrofe</li> <li>• Crear redes de evacuación de las poblaciones</li> <li>• Crear reservas de agua, comida y equipamientos de primer necesidad cerca de las zonas con probabilidades de riesgos</li> <li>• Crear redes de electricidad de emergencia</li> <li>• Preparar servicios de salud en caso de emergencia</li> </ul>
Prevención Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear sistemas de seguro para las poblaciones afectadas</li> <li>• Desarrollar fondos de emergencia</li> <li>• Financiar investigación e innovaciones</li> <li>• Crear sistemas de monitoreo del presupuesto de gestión del riesgo de desastres</li> </ul>
Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar planes de urbanización tomando en cuenta los riesgos naturales</li> <li>• Planificación del uso del suelo y delimitación de las zonas de riesgo</li> <li>• Implementar normas de construcción para los edificios</li> <li>• Vaciar las zonas de viviendas ilegales con planes de alojamiento</li> </ul>
Cooperación Intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear sinergia y salvar discrepancias o falta de entendimiento entre los gobiernos nacionales, locales, los actores privados, las instituciones internacionales y la sociedad civil (ej. ONGs, voluntarios)</li> <li>• Dar papel central a los gobiernos locales en las reflexiones de planificación urbana</li> <li>• Incluir a la sociedad civil en los debates y reflexiones sobre los riesgos naturales</li> <li>• Desarrollar Asociaciones Público-Privadas (PPP)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base de CEPAL 2011, ONU 2013, CEPAL 2014, CEPAL 2015, IPCC 2014

La capacidad de los gobiernos locales de actuar sobre sus territorios es primordial para el desarrollo de políticas de resiliencia eficientes. Si las ciudades aparecen como los espacios posibles y recomendables para la adaptación al cambio climático, se debe tener presente que estas forman una entidad más extensa al considerar sus territorios de pertenencia. Los modelos actuales de ciudad/territorio, definidos por sus patrones de producción, no permiten sinergias y aumentan la vulnerabilidad de ambos espacios, concentrando la

población y los centros económicos. Por lo tanto, en el marco de las políticas urbanas de resiliencia, parece primordial tomar en cuenta las problemáticas relacionadas al cambio climático desencadenadas por los desequilibrios de las relaciones entre ciudades y sus territorios.

La idea de ciudades sostenibles y resilientes, requiere buscar un equilibrio adecuado entre los 3 pilares de la sostenibilidad: económico, social y ambiental. La resiliencia, puede ser vista como un proceso de búsqueda permanente de equilibrio entre estos pilares, y ello requiere que las ciudades sean vistas como entes vinculados a sus territorios. Sin embargo, se observa que es difícil generar miradas que se articulen en pro de la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades, debido a la tendencia de hacer prevalecer el entorno urbano y las ciudades por sobre los territorios.

La capacidad de los países de la región para afrontar los retos de riesgos de desastre estará determinada por su capacidad de integrar estos retos en los procesos de planificación, así como por la eficacia de sus respectivos sistemas nacionales de gestión de riesgos. Incluso si un país tiene un marco jurídico sólido para la gestión de riesgos de desastres, la ejecución de estas estrategias puede convertirse en un desafío. Es difícil aplicar leyes que presentan defectos si hay falta de capacidad financiera y humana para hacer cumplir la ley o si no hay sistemas de fiscalización de su cumplimiento. Del mismo modo, la falta de información y de coordinación entre los distintos sectores, y entre los diferentes niveles de gobierno, dificulta las actividades de reducción de riesgo de desastres en la etapa de implementación.

Los cambios en los patrones de vulnerabilidad y exposición, son factores claves para estimar el riesgo y las pérdidas por desastre. Por lo tanto, la toma de decisiones y políticas públicas deben estar basadas en la naturaleza de la vulnerabilidad y exposición, y no sólo en el propio peligro. El cambio de paradigma desde un enfoque "reactivo", centrado en ayuda humanitaria y de respuesta, a uno "proactivo", centrado en la prevención del riesgo de desastres y su reducción, debe verse reflejado adecuadamente en el marco normativo de un país.

Fortalecer la capacidad de los organismos especializados, mejorando la posición de la agencia central especializada dentro de la estructura organizativa, ha demostrado ser efectivo, pues mejora drásticamente la toma de decisiones de una organización y las habilidades de coordinación. La reestructuración organizacional a través de la fusión también puede ser una solución adecuada en algunos casos. Así también, se requiere de un compromiso organizacional para poder asegurar la sostenibilidad de las actividades de gestión de riesgo de desastres.

La gobernabilidad vertical entre los gobiernos nacionales y locales, así como la horizontal en todos los sectores, también deben ser mejoradas. Al mismo tiempo, la participación de los sectores privados y públicos, así como la sociedad civil, deben ser garantizados para una efectiva implementación de gestión de riesgos de desastres.

Aunque los recursos financieros externos son muy útiles para los países con presupuestos restringidos, esto podría crear nuevos desafíos. La alineación del apoyo de los donantes con las prioridades nacionales y las capacidades operacionales sigue siendo problemática. Una mayor coherencia, sostenibilidad y eficiencia podrían ser el resultado del fortalecimiento de

un enfoque dirigido de los países para la gestión del riesgo de desastres y la programación del cambio climático.

## 5.3 Patrones de producción, distribución y consumo contaminan y degradan la calidad de vida en la ciudad<sup>94</sup>

### 5.3.1 Diagnóstico de Situación y Proyección

El mirar a la ciudad desde los ejes de producción, distribución y consumo de bienes y servicios urbanos es una estrategia que nos permite vislumbrar los problemas de la ciudad y aprovechar sus ventajas de manera sectorial, pero a la vez de manera integral y holística. Si se presentan fallas funcionales en alguno de los elementos esenciales del funcionamiento de las ciudades, estos repercutirán en el rendimiento integral de ellas, tanto en las esferas económicas, ambientales, como sociales. Por lo tanto, entender a la ciudad de manera orgánica significa describir los procesos esenciales que se llevan a cabo en su interior.

El enfoque principal es entender el funcionamiento y las formas de gestionar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios urbanos, para crear ciudades que funcionen como motores de crecimiento económico, y que al mismo tiempo sean sustentables y busquen la equidad ambiental y social de sus ciudades y entornos.

Es claro que el proceso de urbanización en América Latina produjo un auge (FECHA-décadas) de las grandes ciudades (una o dos ciudades principales predominan sobre el resto) que concentran la población urbana y el crecimiento económico (ONU-HABITAT, 2012). Este proceso de urbanización (80% vive en zonas urbanas), a pesar de tener un efecto positivo en el bienestar de la población, también ha llevado aparejado problemas de sostenibilidad. De hecho, el consumo en América Latina y el Caribe ha mostrado un elevado ritmo de expansión durante las dos últimas décadas, lo que ha resultado en un aumento del consumo de combustibles fósiles, generación de residuos, contaminación atmosférica, destrucción del medio ambiente y explotación de recursos naturales renovables y no renovables (CEPAL, 2015).

A lo largo de la identificación de problemas y tendencias en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios urbanos, se encontraron 3 ejes problemáticos comunes de todos los procesos urbanos de América Latina. Por un lado, hay evidencia de una falta de sostenibilidad ambiental en los centros urbanos, que se percibe seguirá teniendo importantes implicancias en el largo plazo. Existe también una brecha de productividad, eficiencia y crecimiento económico de los centros urbanos de la región. Las desigualdades socio-económicas de la región se replican en los centros urbanos y, de no reducirse, pueden tener profundas implicancias en la sostenibilidad de largo plazo de las ciudades de la región. La transformación de los actuales patrones de producción, distribución y consumo tiene una importancia central en la búsqueda de la sustentabilidad urbana. De hecho, "Es esencial que construyamos sociedades más igualitarias sobre la base de un crecimiento productivo e inclusivo, y que cambiemos los patrones insostenibles de producción, distribución y consumo" (Secretario General de las Naciones Unidas, 2012).

#### Producción:

En el siglo XXI, la sociedad se ve enfrentada a problemas ambientales de una complejidad creciente, debido a que la causa de los problemas ambientales urbanos dejó de estar

---

<sup>94</sup> Basado en "Economía Urbana: Trabajo, Renta y Desarrollo Sostenible", Coloquio de Sao Paulo, CEPAL, 2015.

centrada en el ámbito de la producción, sino que se vincula fundamentalmente con la distribución y el consumo de bienes en los centros urbanos (Daniela Simioni, compiladora, CEPAL, 2003).

Un estudio de Santiago de Chile, Ciudad de México y São Paulo da muestra que la principal fuente de contaminación urbana en el último tiempo es la emisión de gases de los automóviles, por lo que los responsables de ella son los “patrones de consumo” de los habitantes de esas ciudades. Esta forma de contaminación difiere notablemente de la que afectó a los países desarrollados en los años sesenta y setenta, que se debió principalmente al funcionamiento de fábricas, es decir, al proceso productivo en los centros urbanos. De hecho, en la Región Metropolitana de São Paulo los vehículos de motor representan el 40% de las emisiones de material particulado y un 31% de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), en tanto las industrias son responsables por el 10% restante de material particulado y por el 67% de las emisiones de SO<sub>2</sub>. Este cambio en los patrones de contaminación obliga a reconsiderar los métodos de formulación y aplicación de políticas ambientales.

Es así como en América Latina y el Ceribe estamos ante la presencia de la deslocalización de la contaminación ambiental con respecto al territorio de pertenencia. Los productos se consumen en la ciudad pero se producen fuera de esta. De la misma manera, la industria más contaminante ha sido deslocalizada desde los centros hacia la periferia en los centros urbanos.

#### **Distribución:**

La competitividad del comercio exige que las mercancías salgan desde los centros de producción a los centros de uso y consumo en el momento adecuado y en el tiempo convenido. Es decir, se requiere de un funcionamiento eficaz y eficiente de toda la cadena logística urbana.

Hoy en día, la distribución de bienes en las ciudades de América Latina muestra síntomas de ineficiencia y contribuye considerablemente a la contaminación del aire y a la congestión vehicular. Los problemas de insuficiencia de infraestructura y logística urbana no sólo afectan negativamente el crecimiento económico, sino que también generan externalidades negativas y disminuyen la calidad de vida de los ciudadanos (aumentan los tiempos de viaje y disminuyen el tiempo libre).

El aumento de la flota de vehículos en ALC en los últimos 20 años muestra un crecimiento desproporcionado de los medios de distribución sin una inversión en infraestructura acorde. A pesar de que la oferta de vías urbanas es amplia en la mayoría de las áreas metropolitanas de América Latina, la calidad y el mantenimiento tienden a ser precarios, debido al costo y a limitaciones presupuestarias de las autoridades, lo que crea aún más ineficiencias (Perrotti y Sánchez, 2011)..

Un inadecuado diseño o mantenimiento de la vialidad es causa de congestión vehicular innecesaria (CEPAL, 2001). Según el McKinsey Global Institute (MGI, 2011), existe la oportunidad de reducir el congestionamiento vehicular y las emisiones de CO<sub>2</sub> de los

vehículos de carga hasta en un 30%, a un costo muy bajo, mediante el aumento de la eficiencia operativa en la distribución de bienes y productos en los centros urbanos de la región.

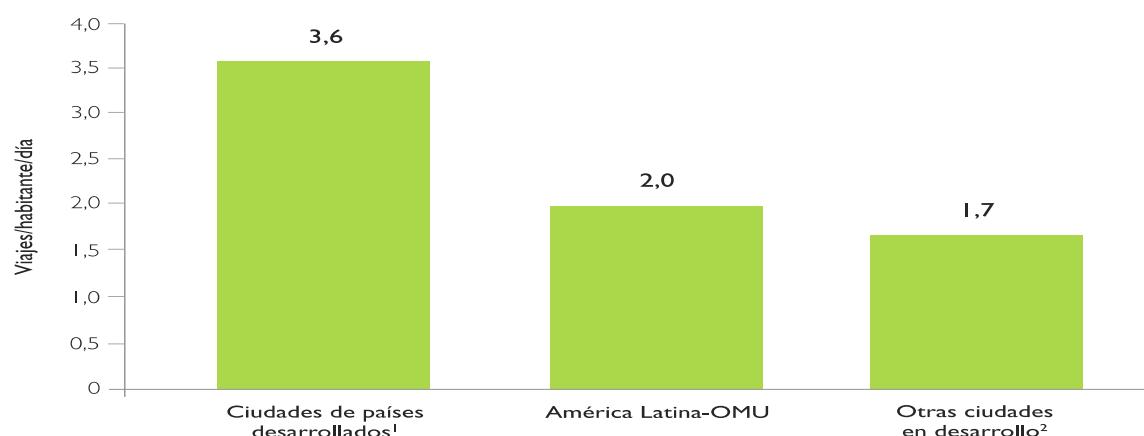
La distribución de bienes y personas en la ciudad genera muchas veces costos sociales que no se contemplan en los contratos de prestación de servicios (escasez de recursos naturales, rendimientos decrecientes en el transporte privado, contaminación ambiental, congestión vehicular, accidentes de tránsito, etc.). Estos fenómenos tienden a manifestarse en grandes ciudades que crecen demasiado rápido y sin una planificación adecuada, siendo exactamente el caso de América Latina.

Actualmente, la mayor causa de la contaminación atmosférica urbana en América Latina es el transporte terrestre, siendo el transporte individual (automóvil y motocicleta) el responsable de cerca del 85% de las emisiones de contaminantes locales que perjudican a la salud humana (CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, 2011). Un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2010), da cuenta que 8 ciudades de la región presentaron un nivel promedio de concentración de PM10 superior a la recomendación de la OMS. Dicha recomendación responde a que una alta concentración de PM10 está asociada con enfermedades respiratorias, cardiovasculares y con una mayor tasa de mortalidad.

En un estudio del CAF Banco de Desarrollo de América Latina (2011), se analizaron 15 ciudades de la región y se identificaron los retos más importantes en materia de movilidad y transporte. Los resultados apuntan a que existen deficiencias importantes en la distribución de bienes y personas, particularmente como resultado de la ineficiencia del sistema de transporte urbano, debido a la generación de externalidades negativas. De hecho, en muchas de las ciudades de ALC la movilidad es de baja calidad, con sistemas de transporte colectivo deficientes, congestión, contaminación del aire y altos niveles de accidentes de tránsito. Es así como las ciudades de la región aún se encuentran rezagadas con respecto a la movilidad en ciudades de países desarrollados (Gráfico...):

#### Gráfico...

Gráfico 1. Índice de movilidad comparado por regiones



<sup>1</sup> Ámsterdam, Berlín, Chicago, Los Ángeles, Nueva York, San Francisco, Sidney y Tokio.

<sup>2</sup> Ciudad del Cabo, El Cairo, Yakarta, Bombay y Seúl.

Fuente: UITR 2000.

Uno de los problemas más graves del transporte en las ciudades de América Latina es la pérdida de participación de los modos públicos, siendo la principal causa el aumento en la motorización y el uso del automóvil que provoca congestión y pérdida de eficiencia del transporte público (CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, 2011). En São Paulo se calcula que hay 180km de congestión promedio por día, con un record de 266Km de congestión en Mayo 2008 y de 344km de tráfico en Mayo 2014. Si bien São Paulo es una megaciudad con características muy particulares, el resto de las metrópolis de la región están experimentando un fuerte crecimiento de la tasa de motorización, y de no implementarse una regulación e incentivos adecuados, se intensificará el traspaso desde el transporte público al privado, pudiéndose llegar a una situación parecida a la de São Paulo en un futuro cercano.

En términos de inversión, el transporte privado recibe 4 veces más recursos que el transporte público y los subsidios focalizados y generales al transporte público no siempre son los más adecuados. Al transporte privado se le dedica gran parte del espacio público, siendo el automóvil el modo más demandante, pues consume 30 veces más área que un autobús y cerca de 5 veces más que una bicicleta ("Observatorio de Movilidad Urbana - CAF", 2009). Adicionalmente, las condiciones de seguridad vial son bastante malas en general. La gravedad se verifica con el número de defunciones y por su perfil -51% peatones, lo que da cuenta de la violencia en el uso del espacio (CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, 2011).

La calidad del transporte colectivo en las ciudades de América Latina es deficiente, cuenta con una institucionalidad débil y con capacidades limitadas, evidenciando una falta de coordinación entre niveles del gobierno central y local, con una escasez de regulación del transporte de buses. Se observa también un crecimiento explosivo del sector informal del transporte urbano, y una falta de acceso para los usuarios en varios tipos de sistemas de transporte colectivo, ya sea por razones monetarias, geográficas o de aceptabilidad personal.

Asimismo, existe un incremento importante del consumo vehicular privado que provoca externalidades negativas en el resto del transporte y es un sistema altamente regresivo dado que beneficia a la gente que tiene autos particulares, que son los de mayores ingresos. Por lo tanto, la importancia de tener sistemas de transporte público de calidad que desincentiven el consumo de vehículos motorizados particulares es fundamental para avanzar hacia la eliminación de externalidades de contaminación ambiental, congestión e incluso, accidentes de tránsito y así poder construir ciudades sostenibles.

Además, existen ventajas de tener sistemas de transporte público de alta calidad usados ampliamente por la población urbana, las que se reflejarían en menores tiempos de viajes, menor desigualdad en términos de movilidad espacial y, en general, una distribución más eficiente de bienes y personas en un contexto urbano. Es así como se han desarrollado políticas, medidas e infraestructura con el fin de mejorar el transporte público de pasajeros y, de este modo, facilitar los desplazamientos al interior de las grandes ciudades de la región. Una de las medidas exitosas ha sido la implementación de los sistemas BRT (Bus

Rapid Transit) en varias ciudades de la región. En Santiago de Chile, el Transantiago desplaza cada día a más de 4.5 millones de pasajeros.<sup>95</sup>

### **Consumo:**

El consumo en ALC ha mostrado un elevado ritmo de expansión durante las 2 últimas décadas (Banco Mundial, 2013). En ALC, el consumo privado de los hogares representa en promedio el 70% del consumo total, mientras que en los países de la OCDE llega al 53% (CEPAL, 2014). Asimismo, el consumo doméstico presenta importantes patrones de aumento sin una contraparte en la inversión pública, lo que da muestra del problema de sostenibilidad en el consumo. A pesar de la expansión y continua proyección de un mayor consumo doméstico, no parecen haber señales respecto a los problemas de sostenibilidad ambiental, económica y social que este comportamiento pueda generar en la región. De no haber una provisión de servicios públicos adecuados, el consumo privado seguirá siendo la proporción más significativa del consumo total de la economía.

El ahorro privado en América Latina es bajo en comparación con otras regiones, demostrando que un gran porcentaje de la renta doméstica es utilizada en consumo. Otra alternativa para sustentar un este mayor consumo privado es el acceso a crédito, situación que es evidente en ALC (Banco Mundial, 2013). Esto genera situaciones de riesgo para la economía urbana de América Latina, lo que unido al hecho de que existen pocos seguros sociales para familias de bajos ingresos, afecta la sostenibilidad económica de las familias en el largo plazo, ya que permite patrones de consumo excesivos e insostenibles.

Las ciudades de América Latina disponen de una infraestructura productiva y social insuficiente para esta nueva afluencia, y se presentan 3 tipos de problemas. El sistema vial no es suficiente, el sistema de recolección y tratamiento de residuos no es proporcional al volumen de desechos, y la infraestructura de saneamiento no tiene la capacidad necesaria. De no aumentar la oferta de vías urbanas, la proyección de crecimiento de la flota de vehículos presenta un desafío para las ciudades de América Latina. Así, las ciudades de la región deberán encontrar formas innovadoras de financiar la nueva infraestructura vial, tanto de autopistas como de carreteras interurbanas. Chile ya ha emprendido un sofisticado modelo de cooperación entre el sector público y el sector privado para desarrollar infraestructura urbana (MGI, 2011).

Respecto al consumo energético, entre 1980 y 2005, las regiones del Caribe, Mesoamérica y Sudamérica incrementaron su consumo, implicando su triplicación en dicho periodo en la región (PNUMA, 2010).

Para controlar o disminuir el consumo de energía, e indirectamente, las emisiones de GEI que generan<sup>96</sup>, se han adoptado programas de modernización tecnológica, promoción de energías renovables, incentivos a la eficiencia y hasta cambios de comportamiento y medidas organizativas en la región (ONU-Hábitat, 2012). Potenciar el sistema de transporte colectivo urbano es fundamental para moverse hacia una sostenibilidad energética en las ciudades de ALC. El diseño de edificios es igualmente importante. La optimización del uso de la luz natural y del calor solar (criterios solar pasivo), mediante la adecuada orientación de los edificios, diseño de sus ventanas o sistemas de ventilación, entre otros, también reduciría el consumo energético en las ciudades de ALC (ONU-Hábitat, 2012).

---

<sup>95</sup> Otros ejemplos son las ciudades de Curitiba (desde 1972), Quito (desde 1990) y Bogotá (2000).

<sup>96</sup> Los automóviles individuales representaron en promedio el 72% de las emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas del sector transporte en 2007, mientras que los modos colectivos contribuían con un 28% (ONU-Hábitat, 2012).

A pesar de que el recurso agua para uso doméstico no debiera representar problemas para ALC, los análisis globales esconden algunas situaciones críticas, lo que dificulta cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en cuanto a acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento básico (PNUMA, 2010). En tanto, sí existen déficits y por tanto desafíos en términos de saneamiento de agua, especialmente en centros urbanos pequeños, lo que requiere de políticas diferenciadas, tales como estrategias a pequeña y gran escala, e inversiones en infraestructura, en soluciones descentralizadas y en capacidades humanas (ONU-Hábitat, 2012). Por otro lado, en los estados insulares del Caribe, se requiere de medidas adicionales debido a la escasez de recursos de agua dulce, al tamaño de estos países, su modelo de desarrollo económico, y su vulnerabilidad ambiental [efectos del cambio climático y desastres naturales] (ONU-Hábitat, 2012).

La oferta y el consumo de bienes públicos en las ciudades de la región están estrechamente relacionados a problemas de fragmentación del espacio público y a la segregación social. El déficit y la inequidad en el acceso a dichos espacios públicos no se han solucionado con la expansión de las ciudades; por el contrario, han tendido a acentuarse aún más (ONU-HABITAT, 2012). Por lo tanto, para avanzar hacia la construcción de ciudades más consolidadas, con menores problemas de segregación, con una articulación más nítida respecto del derecho a la ciudad para todos y con espacios que no promuevan un consumo insostenible, se deben generar y mantener bienes públicos que todas las personas puedan efectivamente usar.

Es así como resulta evidente que los patrones de consumo son altamente desiguales en ALC, y particularmente en el contexto urbano (movilidad espacial, acceso a espacio y bienes públicos, energía y agua, entre otros).

### **5.3.2 Diagnóstico de la Gestión Pública**

Cuando los problemas ambientales se deben a procesos productivos, la relación entre sociedad civil, empresas y gobierno es conflictiva. La sociedad civil es la víctima, en tanto las empresas son las responsables de la contaminación. En su relación con el gobierno, la sociedad civil también actúa como víctima, en tanto que el gobierno juega el papel de contaminador por no dictar las normas sobre control de la contaminación necesarias para proteger la salud de la población. Esta relación conflictiva se da cuando la causa del problema es clara e identificable; la existencia de industrias en centros urbanos.

En tanto, Cuando el consumo pasa a convertirse en la principal causa de los problemas ambientales, la relación conflictiva entre los actores involucrados desaparece. La proliferación de problemas de deterioro ambiental provocados por el consumo produce ambigüedad en la relación entre víctima y beneficiario. En la “nueva era”, el consumidor-contaminador es la víctima de sus propios actos (Daniela Simioni, compiladora, CEPAL, 2003). En esta nueva relación entre contaminante y víctima, el primero no controla el alcance de la contaminación que produce. En tanto, para controlar la contaminación de manera efectiva, es imprescindible una acción colectiva y concertada con la participación de diversos agentes. Por lo tanto, la búsqueda de una solución requerirá que la relación mutuamente conflictiva que se presentaba en el pasado de paso a una relación de cooperación mutua para solucionar los problemas ambientales, afectando de esta manera la formulación de políticas ambientales.

A pesar de lo anterior, aún existe espacio para una Producción Más Limpia (PML) por parte de las empresas. Este concepto lo definió el PNUMA a inicios de la década de los 90's como la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva integrada a los procesos productivos, productos y servicios para aumentar la ecoeficiencia y reducir los riesgos al hombre y al medio ambiente.

El informe Cleaner Production in Latin America and the Caribbean (CETESB & PNUMA, 2002) identifica como principales barreras para el desarrollo de acciones de Producción Más Limpia en América Latina los siguientes aspectos en las áreas gubernamental, industrial y en el ámbito general. Existe una falta de interés y una participación limitada en la implementación de acciones de PML por parte de los empresarios por razones de desconocimiento de alternativas tecnológicas y/o decisiones de empresarios orientadas a la resolución de problemas inmediatos. También se presenta una falta de concientización sobre PML en la región, evidenciándose la necesidad de un mayor nivel de entrenamiento y difusión. Adicionalmente, existe una dificultad para mantener y desarrollar centros de investigación dedicados al conocimiento de tecnologías limpias y materiales alternativos, y una clara falta de coordinación y sinergia entre los distintos actores involucrados en el tema (gobierno, industria y sociedad) (Detlef Schreiber, 2004).

Las políticas de gestión urbana que se han generado en América Latina con el fin de solucionar las externalidades negativas de los centros urbanos relacionadas a la distribución de bienes, servicios y personas, han sido en general restrictivas y no han apuntado a la planificación urbana. De hecho, existe una falta de iniciativa para generar soluciones integrales que apunten no sólo a disminuir la flota total de vehículos a partir de prohibiciones, sino que también incentiven el uso del transporte público mejorando la calidad y capacidad, así como facilitando la priorización del ciclismo y de la movilidad peatonal. Efectivamente, la mayoría de las ciudades analizadas no cuenta con órganos públicos específicos de gestión de tránsito, ni con recursos humanos y materiales amplios. La excepción son algunas ciudades de Brasil, São Paulo y Belo Horizonte. Además, son pocos los casos donde existe una organización de operaciones especiales para maximizar el uso de la infraestructura vial, como es el caso de vías reversibles (CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, 2011).

### 5.3.3 Propuestas de Políticas

Si bien se deben apoyar actividades económicas de conocimiento, innovación y comercio que potencien el desarrollo de economías de aglomeración que maximizan el crecimiento de los centros urbanos, también se deben implementar políticas de planificación urbana y estrategias de distribución de recursos que impidan el surgimiento de externalidades negativas.

Por lo tanto, las propuestas debieran facilitar el avance hacia la implementación de ideas y políticas que generen ciudades más justas, igualitarias y sostenibles en aspectos ambientales, económicos y sociales, teniendo en cuenta el contexto de la región y las ventajas de los gobiernos e iniciativas locales.

En el caso de la producción se propone avanzar hacia una articulación de los aparatos productivos para generar una producción limpia, competitiva y equitativa. Esto implica avanzar hacia procesos productivos sostenibles y a la vez apuntar a incrementar la competitividad de las ciudades de la región, identificando factores que permitan un crecimiento sustentable de la productividad en un contexto urbano en ALC. El desarrollo sostenible aparece como una oportunidad para desarrollar nuevas tecnologías que permiten una producción más verde, aumenten la productividad, el crecimiento económico y el empleo.

En distribución se propone avanzar hacia un sistema de transporte y de distribución de bienes urbanos que sea eficiente, que apunte a la disminución de externalidades negativas teniendo en cuenta los puntos de congestión, contaminación y seguridad vial. Mejorar el transporte público urbano y disminuir la desigualdad en términos de movilidad al interior de la ciudad. Incentivar una

mayor inversión en capital fijo social al interior de las ciudades, de modo de mejorar las condiciones de infraestructura urbana. Se propone también generar reformas institucionales y de sistema de incentivos y competencia, potenciar el marco regulatorio para disminuir el transporte informal, generar conciencia de las externalidades negativas del consumo vehicular privado, e incentivar la transición hacia el uso del transporte colectivo, y ajustar las condiciones de accesibilidad del transporte público para usuarios de menores ingresos y grupos vulnerables.

En el ámbito del consumo se propone avanzar hacia una economía urbana con tendencias de consumo responsable, que tenga en cuenta la sostenibilidad ambiental, económica y social. Se espera mejorar el acceso a la información sobre cómo avanzar hacia patrones de consumo más responsables en términos ambientales. También incrementar el consumo de bienes públicos y digitales para la disminución de la desigualdad al interior de las ciudades de la región. Desarrollar programas que avancen hacia la creación de ciudades inteligentes a través de la utilización de herramientas digitales, teniendo en cuenta el alto acceso a teléfonos inteligentes en la región. Asimismo, se deben hacer mayores esfuerzos para entender las desigualdades de consumo urbano en la región y generar políticas que generen una disminución de dicha brecha.

Respecto al consumo y la oportunidad que representa una creciente digitalización, las agendas digitales en ALC siguen resaltando el rol de las tecnologías asociadas a Internet como elementos fundamentales para promover el crecimiento económico, la inclusión social y un desarrollo sostenible. Los servicios digitales pueden utilizarse para mejorar la experiencia urbana y aprovechar de mejor manera las economías de aglomeración de la ciudad. Por lo tanto, aprovechar las tendencias de digitalización de la ciudad es fundamental para avanzar hacia ciudades más inteligentes y con mayor crecimiento económico. Otro posible uso de las tecnologías digitales en el contexto urbano es mejorar la coordinación ciudadana en barrios (aumentar la seguridad y la información comunal, así como incrementar la participación ciudadana y la comunicación acerca de programas municipales de manera más efectiva), monitorear y cuidar el medio ambiente.

En América Latina y el Caribe se está configurando un nuevo patrón de consumo con consideraciones ambientales, pero la contraparte en la estructura productiva no es tan clara. Este patrón ha surgido como imitación de las respuestas de economías avanzadas ante la evidencia de una creciente restricción ambiental. En estos países, y más recientemente en otros como Japón y República de Corea, la dimensión ambiental ya se manifiesta en un cambio estructural (CEPAL, 2013). Así también, sigue siendo importante involucrar a la ciudadanía en acciones destinadas a limitar el consumo (circulación de vehículos) en la región, y fomentar la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones que lleven a las autoridades a desempeñar efectivamente las funciones que les competen.

La desigualdad social, la sostenibilidad ambiental y la competitividad económica son sin duda problemas transversales a los centros urbanos en América Latina. Una interpretación orgánica e integral de la ciudad es fundamental para entender cómo se ligan las problemáticas al interior de las ciudades y entre ellas. Así, estrategias de desarrollo económico local también son necesarias en los procesos urbanos de la región. Todo ello permitirá profundizar el entendimiento de la ciudad como un espacio multidimensional, para generar políticas sectoriales que miren los problemas de la ciudad desde un punto de vista global. Una herramienta que pueda favorecer lo anterior es potenciar el uso de TICs en los gobiernos centrales, locales y en organismos reguladores, puesto que tiene un gran potencial para generar políticas públicas eficientes.

## Bibliografía

1. Bonet, Jaime Alfredo, Rafael M. Acevedo-Daunas, Nathalie Alvarado, Carolina Barco, José Brakarz, Francisco Contreras, Fernando Cuenin, et al. "Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean," March 10, 2011. <http://publications.iadb.org/handle/11319/2784>.
2. Cardona, A., and Omar Darío. "Indicadores de riesgo de desastre y gestión de riesgos: programa para América Latina y el Caribe; informe resumido." In *Indicadores de riesgo de desastre y gestión de riesgos: programa para América Latina y el Caribe; informe resumido*. BID, 2005.
3. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe) (2012). *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: impactos*. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4003-efectos-cambio-climatico-la-costa-america-latina-caribe-impactos>.
4. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe) (2014). *Panorama Social de América Latina, 2014*, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile, 2014. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-de-america-latina-2014>
5. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe) (2014). *Procesos de adaptación al cambio climático, Análisis de América Latina*. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37613-procesos-de-adaptacion-al-cambio-climatico-analisis-de-america-latina>
6. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe) (2015). La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/S1420656\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/S1420656_es.pdf)
7. Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, Craig M. Meisner, David Wheeler, and David Jianping Yan. "The impact of sea level rise on developing countries: a comparative analysis." *World Bank policy research working paper 4136* (2007).
8. EIRD/ONU (2011) Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Ginebra, Suiza. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.
9. FAO. *Ciudades Más Verdes En América Latina Y El Caribe*. Edited by Thomas Graeme, 2014. <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/creditos.html>.
10. Galindo, Luis Miguel, Joseluis Samaniego, and José Eduardo Alatorre. Procesos de adaptación al cambio climático: análisis de América Latina. Edited by Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos No.647. Santiago, 2014. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37613-procesos-de-adaptacion-al-cambio-climatico-analisis-de-america-latina>

11. IPCC. (2012). *Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático*.
12. Johnson, C., P. A. Antoine, J. Cleudette, J. Kohn, J. Gowdy, F. Hinterberger, J. Straaten et al. *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente* *GEO: América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente: 2008*. No. P01-115. PNUMA, México, DF (México) PNUMA, 2000.
13. Jouravlev, Andrei (2012), "Objetivos de Desarrollo del Milenio en agua potable y saneamiento: avances, desafíos y retos", XII Asamblea de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA) y V Foro Iberoamericano de Regulación (FIAR) (Guayaquil, Ecuador, 15 al 16 de octubre de 2012).
14. McGranahan, Gordon y Lloyd Owen, David (2006), *Local water and sanitation companies and the urban poor*, International Institute for Environment and Development (IIED).
15. Perrotti, D.E. y Sánchez, R. "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", serie Recursos naturales e infraestructura, Nº 154, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, en prensa.
16. Samaniego, Joseluis. "The economics of climate change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and challenges. Overview for 2014." (2014).
17. Simioni, Daniela (2003), Ciudad y desastres naturales. Planificación y vulnerabilidad urbana, *La ciudad inclusiva*, Cuadernos de la CEPAL series, No. 88 (LC/G.2210-P), Marcello Balbo, Ricardo Jordán and Daniela Simioni (eds.), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), November. United Nations Publication, sales No. S.03.II.G.146
18. UN-HABITAT. *State of Latin American and Caribbean Cities: Toward a New Urban Transition*. State of Cities - Regional Reports 978-92-1-133397-8. UN-HABITAT, 2012. <http://unhabitat.org/books/state-of-latin-american-and-caribbean-cities-2/>.
19. UNISDR (2014). Progress and Challenges in Disaster Risk Reduction: A contribution towards the development of policy indicators for the Post-2015 Framework on Disaster Risk Reduction. Geneva, Switzerland. The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR)
20. Winchester, L. (2008). Harmony and dissonance between human settlements and the environment in Latin America and the Caribbean. ECLAC and UN-Habitat Cooperation for the Preparation of State of the World's Cities Report 2009, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC.

21. Zapata, R. (2010). Desastres y Desarrollo. El impacto en 2010 (Cifras preliminares). Unidad de Evaluación de Desastres, DDSAH, CEPAL. Bolet.n n.2, 16 de diciembre de 2010.  
[http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010\\_WEB.pdf](http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010_WEB.pdf)

## 6. Urbanización y gobernanza

### 6.1 Debilidad institucional fragiliza la acción pública

Las ciudades de América Latina y el Caribe son espacios de alta complejidad social, económica, política y administrativa. La gran cantidad de actores que conviven en los espacios urbanos, sumada al acceso generalizado de información y servicios por parte de la ciudadanía, ha logrado que dichos espacios se conviertan en escenarios de discusión, creación y debate en un contexto de diversidad y dinamismo social.

En este sentido, los retos sociales son tan amplios como lo son sus potencialidades. Frente a un mundo cada vez más urbanizado, las ciudades de ALC presentan cualidades que no deben ser obviadas: una población con altas capacidades y nuevos recursos para la generación de medidas innovadoras, un sector privado emprendedor que consta tanto de grandes empresas como de pequeños y medianos productores de bienes y servicios, una sociedad civil organizada e influyente en sus exigencias y la defensa de los derechos, y una ciudadanía activa y vigilante de las acciones de sus gobiernos.

Entendemos que la misma complejidad de las ciudades puede convertirse en una fortaleza potencial para enfrentar estos problemas de una manera innovadora, participativa y políticamente concertada. La interacción y la deliberación entre los diversos actores sociales que se encuentran en la ciudad, liderados por esfuerzos de sus gobiernos, son fuente inmejorable de recursos, de capacidades y de estrategias que permitan alcanzar metas de bienestar común para el conjunto de la ciudadanía. Al mismo tiempo, la importancia de los centros urbanos y su peso relativo frente a los gobiernos estatales o centrales convierte a los gobiernos subnacionales en actores de gran influencia a nivel nacional e internacional, convirtiéndose en ejemplo para el desarrollo de cuestiones fundamentales para el resto de la población, e incluso para la humanidad en el siglo XXI. Parece necesario aproximarse al concepto de gobernabilidad desde la perspectiva nacional, para facilitar la comprensión de aquellos mecanismos necesarios para asegurar la gobernabilidad en el nivel local.

Las Naciones Unidas han incorporado y desarrollado la noción de gobernabilidad en varios escenarios, asimilándolo fundamentalmente al estado de derecho, la democracia plena y la vigencia irrestricta de los derechos humanos que garantice la igualdad y la transparencia en la gestión del Estado.

La gestión del estado incluye a sus distintos poderes y actividades claves, como los procesos legislativos y electorales libres de corrupción y sujetos al escrutinio de los ciudadanos.

La gobernabilidad promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la rendición de cuentas, en definitiva el estado de derecho, de una manera efectiva, eficiente y duradera. La traducción de estos principios a la práctica se refleja, por ejemplo, en la convocatoria a elecciones libres, justas y frecuentes, legislaturas representativas que legislan y fiscalizan así como un poder judicial independiente para interpretar y hacer aplicar esas leyes.

Dada la complejidad misma del concepto de gobernanza, es muy común encontrarla acompañada de distintos “apellidos” que ayudan a definirla mejor: gobernanza multinivel, gobernanza democrática, gobernanza empresarial, etc. En este texto no seremos la excepción, y utilizaremos un apellido común para nuestro tema de estudio: la **gobernanza urbana**, entendida entonces como el mecanismo de dirección y coordinación de los centros urbanos, la cual a través de la interacción social define problemas y plantea soluciones de carácter público, todo esto con la intención de

alcanzar metas definidas como prioritarias para la ciudad de manera colaborativa, cooperativa y corresponsable.

Pero todo esto ¿es necesario? ¿No sería más fácil establecer un gobierno centralizado y vertical, que cubra toda la ciudad y que dicte las directrices sociales? Lo cierto es que en contexto de complejidad, como lo es el espacio metropolitano, el gobierno no cuenta por sí mismo con todos los recursos ni con todas las capacidades para enfrentar los problemas sociales que presentan poblaciones con millones de habitantes. Por lo mismo, en aras de una **mejor gestión de lo público**, que busque la eficiencia y la eficacia de la prestación de servicios públicos a través de estrategias interactivas, y que a su vez construya una **mayor legitimidad** dada la participación ciudadana en la toma de decisiones, la gobernanza urbana se convierte en un mecanismo de dirección social con mayores ventajas que la opción completamente gubernamental o la basada únicamente en estrategias de mercado.

#### **a. Mejoramiento de las acciones estatales**

La idea de un Estado que logre identificar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos ha sido la base en la larga lista de reformas de la administración pública, que han ido desde el centralismo burocrático hasta la privatización y desregulación de los servicios públicos. Ahora, en nuestro contexto actual, dicha meta se enfrenta a niveles de complejidad nunca antes vistos, dada la multiplicidad de intereses y necesidades dentro de la misma ciudadanía.

Las llamadas Tres E (eficacia, eficiencia y economía) eran prerrogativas de los modelos de gestión a través de mecanismos de mercado, pero no son exclusivos de ellos. Es más, los mecanismos de gobernanza buscan alcanzar dichas metas pero a través de una mirada más pública, con carácter más social y reorientando las concepciones de mercado a una lógica más democrática y participativa, donde la intervención social no sea solo consulta y reclamos sino colaboración e intervención en la vida pública.

Por lo mismo, los mecanismos de gobernanza se fundamentan en la idea de crear **redes de gobierno**, donde a su vez intervengan actores sociales y la ciudadanía en general. La intervención de actores sociales, como usuarios, clientes y beneficiarios de las obras ayudan a que dichas alianzas mantengan un nivel de transparencia, de manera pueda evitarse el uso indebido de bienes públicos, al mismo tiempo que establece y consolida nuevas relaciones con la ciudadanía.

Esto último nos lleva a un segundo punto: la Gobernanza busca una **retroalimentación activa de la ciudadanía**. Es necesario recalcar que en el caso de los servicios públicos, el entendido como “usuario-cliente” tiene al mismo tiempo un carácter político y social: su ciudadanía, y por lo mismo su naturaleza como **sujeto de derechos**. Ya no se trata entonces de su mera satisfacción, ni siquiera de su percepción sobre la calidad de los servicios, sino el cumplimiento cabal de sus necesidades básicas de manera global.

Y ¿cómo sabemos qué necesita el ciudadano? La solución es obvia: preguntándole. Inevitablemente, la gobernanza pasa por la participación ciudadana, y es una necesidad del gobierno establecer las necesidades de los ciudadanos para implementar sus políticas públicas. De esta forma, se establece una relación de información activa, de retroalimentación con la ciudadanía, que permite evitar los rechazos y afinar las estrategias de acción, al mismo tiempo que mantener los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos (Olías de Lima & Del Campo, 2008).

Vemos entonces que los mecanismos de gobernanza urbana no buscan únicamente una mejor provisión de servicios y una mayor eficiencia de las acciones gubernamentales, sino que busca hacerlo a través de ejercicios democráticos y participativos. Con esto entramos a una segunda razón para la implementación de la gobernanza en el nivel metropolitano: la legitimidad política.

## b. Incrementar la legitimidad

Siendo el sistema democrático un mecanismo de toma de decisiones colectivas, donde se presupone una diversidad y pluralidad de actores, con igualdad de derechos entre ellos y ante el Estado y con principios que buscan garantizar sus libertades fundamentales (Beetham & Boyle, 1996), la legitimidad del ejercicio del poder proviene entonces tanto de la **capacidad de representación** que tenga el aparato estatal de los intereses de la totalidad de los actores sociales relevantes, como de su **capacidad de generar resultados** de impacto social gracias a la acción de gobernar (Alcántara, 1994; Subirats, 2007). Esto, en un contexto diverso, dinámico y complejo como el actual, hace absolutamente necesario el debate, la interacción y la deliberación para generar:

- Un mayor conocimiento de las necesidades de la población en general;
- La posibilidad de aprovechar las diversas capacidades de los distintos actores frente a diversas situaciones sociales;
- La formación de consensos mucho más sólidos y de largo plazo; y
- La educación ciudadana que ofrece la misma práctica deliberativa (Dahl, 1994).

En este sentido, la idea de una gobernanza urbana, que integre a los diversos actores sociales en la toma y ejecución de decisiones públicas, apoya de manera directa ambas concepciones de legitimidad.

Por una parte, la participación ciudadana refuerza la capacidad de representación a través de la toma de decisiones de manera deliberativa. Las nuevas características sociales de complejidad, dinamismo y diversidad hacen necesarias la adopción de nuevas alternativas que permitan captar los diversos intereses producidos en el complejo entramado social de nuestra actualidad. En este contexto, la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas es vista como una alternativa efectiva para que la población se vea representada en el gobierno, ganando este último la legitimidad democrática necesaria para implementar sus políticas públicas. Así, la sociedad en su conjunto gana por partida doble: la ciudadanía logra mayor representación de sus intereses en el gobierno, y el gobierno conserva niveles elevados de legitimidad democrática para gobernar.

En segundo lugar, esta capacidad de representación puede generar una mayor eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Como lo mencionan Brugué y Gallego, las decisiones tomadas de manera unilateral suelen generar una mayor resistencia por parte de la comunidad, lo cual demora, atrasa y hace más costosa la aplicación de las políticas públicas (Brugué & Gallego, 2007). A su vez, al establecer canales de comunicación con la comunidad se logra consensuar tanto los objetivos de las políticas públicas como las formas de alcanzarlos, lo cual hace que, además de lograr mejorar la eficiencia (mayores resultados a menores costes) logre mejorar la eficacia (alcanzar los objetivos propuestos), puesto que se involucran así todos los actores implicados en la consecución de metas comunes.

Como vemos, la llamada “legitimidad por resultados” (en la que, irónicamente, se suelen escudar gran parte de los defensores de miradas jerárquicas y tecnócratas) necesita de mecanismos de participación y de la legitimidad democrática en pos de elevar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. Como menciona Subirats, “la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión” (Subirats, 2007: 40), algo fundamental en la elaboración e implementación de políticas públicas dentro de sociedades cada día más complejas como las nuestras.

La **Gobernanza Urbana**, de acuerdo a las reflexiones que se realizan en los procesos preparatorios para HABITAT III, se asimila a un *contexto de marcos jurídicos adecuados, procesos políticos, de gestión y administrativos eficientes, así como instituciones locales fuertes y capacitadas para responder a las necesidades de los ciudadanos*.

Destaca que la falta de marcos jurídicos e institucionales adecuados y de la capacidad financiera han impedido una gobernanza urbana efectiva, indicándose la pertinencia del enfoque de Rio +20 en cuanto a una aproximación sistémica que englobe coordinadamente las distintas demandas y respuestas.

Asimismo se anota que una gobernanza urbana efectiva requiere responsabilidades claramente asignadas, una colaboración más fuerte entre los diferentes niveles de gobierno y medios de interacción más creativos y regulares con la sociedad civil.

Se releva la importancia de procesos de gobernanza diseñados y ajustados a la escala ecosistémica, lo que abre un amplio espacio para aproximarse a la interacción entre el habitat urbano y rural.

### **Gobernanza en la Metrópoli: la gestión de la complejidad**

El proceso de urbanización generalizado en la segunda mitad del siglo XX en América Latina transformó una región principalmente rural en la región más urbanizada del planeta (ONU-Hábitat, 2012). La ciudad, entonces, se ha convertido de manera acelerada en el espacio perfecto para la diversidad de ideas y culturas, de intereses y necesidades de nuestro continente. Si existe un espacio donde la diversidad, el dinamismo y la complejidad son protagonistas en la vida social, ese sería la metrópoli latinoamericana. Por lo mismo, la idea de una gobernanza urbana que potencie las capacidades esparcidas por toda la sociedad, tanto en lo público como en lo privado como en lo social, se vuelve absolutamente necesario.

Ahora, cuando hablamos de gobernanza en una escala urbana y metropolitana, la cuestión empieza a tener varios matices. Por un lado, la idea de “proximidad administrativa”, entendida como la cercanía que tienen las administraciones locales para obtener mejor información y mejorar su gestión a través de la participación ciudadana (Blanco y Gomá, 2002), empieza a perder su prerrogativa cuando la toma de decisiones se realiza de manera centralizada en ciudades de más de cinco millones de habitantes. No es en vano que todas las grandes ciudades, tanto en América Latina como en el resto del mundo, cuentan con subdivisiones administrativas para el manejo del territorio. En efecto, la desconcentración administrativa se ha convertido en una necesidad imperiosa de las grandes metrópolis, y su actual relevancia es poco discutida.

En lo que sí existe mucho más debate es en una eventual **descentralización intramunicipal**, entendida entonces como la transferencia de capacidades y recursos necesarios para la toma de decisiones de manera autónoma en los diversos territorios urbanos. Esto implica, inevitablemente, una pérdida y distribución del poder que hasta el momento cuentan los alcaldes mayores de las grandes ciudades, pero se ganaría en cuanto a capacidad de incidencia en la toma de decisiones de los diversos mecanismos de participación: Borja (1987:10) llega a postular que de no existir descentralización en las grandes ciudades en favor de los distritos o barrios, la participación en dichos estamentos puede considerarse ficticia. Ahora, aunque no lleguemos hasta ese extremo, es evidente que la idea misma de la participación es la incidencia en la vida pública de la comunidad, algo que se presenta mucho más difícil si el estamento en el cual se da la participación no es autónomo y depende política, económica y administrativamente de una entidad superior de gobierno.

Esta búsqueda por un mayor poder local en las ciudades a través de la descentralización intramunicipal es defendida por quienes, partiendo de ciertos supuestos, subrayan las ventajas de una ciudad gestionada y gobernada “desde abajo”: siendo que las divisiones territoriales de las grandes ciudades suelen tener los mismos niveles de población y riqueza que otras ciudades intermedias del país, así como un número importante de organizaciones que se han venido apropiando de los espacios sociales de participación en el territorio, sería entonces indispensable cambiar la configuración de la administración municipal para que ésta tenga presencia y autonomía en todos los territorios, con capacidades económicas, políticas y administrativas para atender las diversas demandas ciudadanas de cada uno de estos nuevos espacios de interacción. Esto, en teoría, traería consigo varias ventajas y oportunidades (Harvey, 2012):

- En lo **político**, este cambio de entidades administrativas a entidades socio-políticas implicaría una mayor intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones de su comunidad territorial, lo que implicaría un avance para la democracia participativa y fortalecimiento de los valores democráticos a través de una relación más estrecha entre gobierno y sociedad. Esto implicaría un cambio en la cultura política de la ciudadanía, quienes a través del control social de los gobernantes evitarían el patrimonialismo, el mecenazgo y el clientelismo en sus territorios; estimularía a su vez el surgimiento de nuevos liderazgos que renovarían la política local; y fortalecería las identidades locales y los sentimientos de pertenencia con el territorio.
- En lo **económico**, la toma de decisiones en los territorios lograría implementar políticas focalizadas que permitirían reducir la desigualdad, al tratar sus diversas problemáticas de manera diferenciadas. Esto implicaría una reducción en los costos de producción y suministro de servicios al acercar la realidad al diseño y la implementación de las políticas públicas.
- En lo **administrativo**, la descentralización intramunicipal implicaría agrandar el aparato estatal y proveerlo de recursos y capacidades para atender los territorios de manera diferenciada, lo cual terminaría por incrementar las capacidades estatales de la ciudad en su conjunto. Esto implicaría también un mejoramiento de los servicios públicos, así como una atención adaptada a las circunstancias de cada territorio

Vemos entonces que, para quienes defienden la descentralización intramunicipal, el territorio debe dejar su posición puramente administrativa para asumir una mayor importancia como entidad organizadora de la vida en comunidad, algo que requeriría entonces un nivel mucho mayor de autonomía política, económica y administrativa. Esto, a su vez, terminaría por mejorar la calidad de vida de la ciudad en su conjunto en la medida en que el incremento de capacidades locales genere una mayor racionalidad administrativa y se mejoren los servicios. Pero para que esto último sea posible, sería absolutamente necesario ampliar y mejorar la capacidad de coordinación del gobierno municipal. Entramos entonces un segundo punto de suma importancia para la gobernanza urbana: la **coordinación metropolitana**.

Las grandes ciudades latinoamericanas son, hoy en día, entidades administrativas complejas, subdivididas en territorios que, en algunos casos, cuentan con autonomía política y presupuestal, y cuyos tejidos urbanos pueden llegar a abarcar varios territorios por fuera de la municipalidad central, con conurbados y áreas metropolitanas que se extienden entre distintos órganos de gobierno local y estatal. Esto implica entonces un entramado administrativo de competencias

compartidas entre distintos niveles de gobierno, con distinto nivel de autonomía, por lo que se hace absolutamente necesaria la coordinación de acciones a nivel de ciudad-región que permita evitar duplicidades, vacíos e incoherencias en el gobierno de la metrópoli como un todo.

La necesidad de dicha coordinación entre los diversos territorios de la ciudad es, en realidad, la mayor crítica que se hace a la descentralización intramunicipal de las ciudades, puesto que la transferencia de poderes implicaría una reducción de la capacidad de gobernar, de manera coherente, la ciudad en su conjunto. Tanto es así que en los casos donde la ciudad se conforma por un entramado de varias municipalidades con autonomía propia, como lo son Caracas, Lima y Santiago, la necesidad de coordinación ha sido tal que se han buscado estructuras metropolitanas que realicen dicha función (en los dos primeros casos) o se presenta una fuerte intervención del gobierno central para los temas transversales de la ciudad (como sucede en la capital chilena). Lo cierto es que la forma de articulación de acciones entre los diversos territorios de una misma ciudad es un punto fundamental para la gobernanza urbana, puesto que implica la gestión de las distintas miradas y acciones territoriales en la búsqueda de metas comunes de la metrópoli, algo que pasa, tanto para quienes abogan por la descentralización como para quienes prefieren una visión centralizada o desconcentrada, por dos puntos fundamentales que veremos a continuación: las capacidades administrativas y la estructura institucional de la ciudad.

### **Capacidades administrativas y estructura institucional: los grandes desafíos**

Así como la subdivisión administrativa de las ciudades es un punto que tiene poca discusión, también es casi un hecho aceptado la necesidad de un fortalecimiento de la gestión pública y un incremento de las capacidades administrativas de las ciudades. Ahora, dicho fortalecimiento debería estar enfocado no solamente al gobierno de la ciudad sino también a sus subdivisiones administrativas, de manera que tengan capacidades para enfrentar sus nuevos desafíos. Si entendemos que existen subdivisiones que son tan grandes como cualquier ciudad intermedia, tanto en población como en presupuestos, dichos espacios administrativos deberían contar con todos los recursos a su disposición, incluyendo competencias locales, autonomía en toma de decisiones y gestión de sus propias políticas públicas, adaptadas a sus características particulares.

Paradójicamente, la idea de un fortalecimiento de las subdivisiones es vista en ocasiones como un problema para la gobernabilidad de la ciudad en su conjunto. El caso de Bogotá es significativo en este sentido, donde se prima la posibilidad de gobernar la ciudad como un todo por encima del fortalecimiento institucional de sus 20 localidades, las cuales dependen completamente del gobierno del Distrito Capital. La excusa para esto es que dicho empoderamiento resultaría en la reducción del poder del alcalde mayor y en una dispersión de las acciones públicas, evitando la atención de la ciudad en conjunto. Aunque puedan existir razones para pensar esto, dicha situación no impide acrecentar la relevancia de las subdivisiones territoriales a través de mayores capacidades de administración y gestión, de manera que la entidad gubernamental más cercana a la ciudadanía tenga cómo enfrentar las demandas y los conflictos sociales que, de manera inevitable, se producen entre actores sociales y políticos en los territorios.

Pero la gobernanza urbana no solamente busca una mejoría de las acciones del Estado, sino también profundizar en los procesos de **construcción y consolidación democrática**. No es solamente el acceso justo de las personas a los bienes y servicios, sino también el mejoramiento de los espacios democráticos de interacción al interior de las ciudades. En este sentido, se muestra necesaria la construcción de nuevos mecanismos para hacer política, de construir la ciudad a través de un nuevo diseño institucional que permita la colaboración constante entre Estado y sociedad, entre los ciudadanos y los gobernantes.

Sin embargo, este esfuerzo de reconstrucción institucional a través de la implementación de nuevos esquemas administrativos, aun tratando de definir una nueva racionalidad en la gestión urbana, se enfrentan a no pocos problemas de carácter político. Introducir cambios en la organización, o tener que lidiar con arenas administrativas y territoriales que involucran diferentes actores políticos y sociales puede generar enfrentamientos que afectan sus intereses, de acuerdo con los modelos de regulación política y la cooperación en vigor. Entramos entonces en el área de la estructura institucional de las ciudades, los cuales, en la mayoría de los casos, no dependen del gobierno de la ciudad sino de la legislación nacional o federal.

### **Marcos institucionales y tipología de las grandes ciudades en América Latina**

En la región, como no podría ser de otra manera, existen tantos modelos de ciudad como países. La gestión de la complejidad urbana se presenta de distintas formas, con distintos mecanismos ante diversas circunstancias, intentando coordinar acciones de distintos órganos gubernamentales de distintos niveles de gobierno. En un intento por observar dicha diversidad y tipificar las formas de gobernar las ciudades, se presenta el siguiente cuadro resumen (Tabla xx).

**Tabla xx. Comparativo grandes ciudades y áreas metropolitanas en América Latina. Casos seleccionados.**

Ciudad	País	Nivel de Gobierno	Subdivisión	Área Metropolitana	Tipo de Gobierno
Gobierno del Distrito Federal de México	México	Especial - Intermedio	16 Delegaciones Territoriales con autoridades elegidas popularmente	Intermunicipal no formal. 59 municipios del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo	Descentralizado
Prefectura de Sao Paulo	Brasil	Municipal	31 subprefecturas designadas por el Prefecto Municipal	Intermunicipal no formal. 39 municipios del Estado de Sao Paulo	Desconcentrado
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Argentina	Especial - Intermedio	15 comunas con gobiernos colegiados elegidos popularmente	Intermunicipal no formal. 35 municipalidades de la Provincia de Buenos Aires	Descentralizado
Prefeitura de Rio de Janeiro	Brasil	Municipal	19 subprefecturas designadas por el Prefecto Municipal	Intermunicipal no formal. 19 municipios del Estado de Rio de Janeiro	Desconcentrado
Municipalidad Metropolitana de Lima	Perú	Especial - Intermedio	43 distritos (municipios)	Supramunicipal Formal. 43 municipalidades de la Provincia de Lima y 6 de la Provincia de Callao	Supramunicipal
Alcaldía	Colombia	Especial -	20 localidades con	Intermunicipal no	Desconcentrado

Mayor de Bogotá, D.C.	a	Intermedi o	alcaldes designados por el Alcalde Mayor	<b>formal.</b> 17 municipios del departamento de Cundinamarca	do
Distrito Metropolitan o de Caracas	Venezuel a	Especial - Intermedi o	Conurbado de 4 municipios del Estado de Miranda y el Distrito Capital, todos con elecciones menos el DC, designado por el Presidente	<b>Supramunicipal Formal.</b> 4 municipios del Estado de Miranda y el Distrito Capital	Supramunicipal
Santiago de Chile	Chile	Nacional - Regional	Conurbado de 37 municipalidades con autoridades elegidas popularmente	<b>Intermunicipal No formal.</b> 37 municipalidades de la Región Metropolitana	Descentralizad o
Honorable Ayuntamient o de Guadalajara	México	Municipal	7 zonas con dirigentes designados por el Presidente Municipal	<b>Supramunicipal Formal.</b> 8 municipios del Estado de Jalisco	Desconcentrado
Municipalida d de Guatemala	Guatema la	Municipal	22 alcaldía auxiliares designados por el Alcalde Mayor	<b>Intermunicipal No formal.</b> 12 municipios del Departamento de Guatemala	Desconcentrado
Gobierno Autónomo Municipal de La Paz	Bolivia	Municipal	7 distritos con dirigentes designados por el Alcalde	<b>Intermunicipal No formal.</b> Conurbado con El Alto y Viacha, del departamento de La Paz	Desconcentrado
Distrito Metropolitan o de Quito	Ecuador	Especial - Intermedi o	8 administraciones zonales, administrador local designado por el Alcalde Metropolitano	<b>Supramunicipal Formal.</b> El Distrito enmarca toda el área metropolitana	Desconcentrado
Distrito Capital de Asunción	Paragua y	Municipal	6 distritos con dirigentes designados por el Alcalde	<b>Intermunicipal No formal.</b> 10 municipalidades del Departamento Central	Desconcentrado
Intendencia de Montevideo	Uruguay	Especial - Intermedi o	8 nuevos municipios con gobiernos locales elegidos popularmente	<b>Intermunicipal No formal.</b> Pequeños conglomerados urbanos de las intendencias de Canelones y San José	Descentralizad o

**Fuente:** Elaborado a partir de Hernández-Bonivento, 2015

Como vemos, después de la revisión de 14 ciudades se pueden establecer tres (3) tipos de gobierno de las grandes ciudades en América Latina: el municipal descentralizado, el municipal descentralizado y el supramunicipal. Partiendo de esta tipología veremos a continuación algunos casos relevantes de estudio, de manera que podamos entender las implicaciones de cada uno de estos modelos de gobierno.

#### **a. Modelo Municipal Desconcentrado:**

Este tipo de estructura institucional es el más utilizado en la región, por el cual se establece un gobierno de toda la ciudad bajo el mando de una misma estructura gubernamental con subdivisiones administrativas. Tanto la búsqueda de una mejor articulación de esfuerzos en el territorio, como del involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, son las razones por excelencia para la subdivisión territorial y la desconcentración administrativa de las grandes ciudades que siguen este modelo. La finalidad de dichas entidades es la de mantener una interacción constante entre la administración central del municipio y los habitantes del territorio, articulando acciones y recogiendo demandas de la ciudadanía. Son oficinas intermedias de interacción con una dependencia política del Prefecto o Alcalde Mayor, algo que sucede en la mayoría de ciudades estudiadas: São Paulo, Río de Janeiro, Guadalajara, Guatemala, La Paz, Quito, Asunción y Bogotá.

#### **Municipal desconcentrado: São Paulo, Brasil**

La municipalidad de São Paulo es la más poblada de América Latina, con sus casi 12 millones de habitantes. Su sistema de gobierno se basa en un ejecutivo en cabeza del *Prefecto* (alcalde) con sus distintos secretarios sectoriales, además de un legislativo en forma de *Cámara de Vereadores* (consejo). La municipalidad se encuentra a su vez dividida en 31 subprefecturas, divisiones netamente administrativas del municipio cuyos responsables son designados desde la municipalidad central, pero con capacidad administrativa y funciones de coordinación y articulación de las acciones municipales en su territorio. La desconcentración del municipio se presenta a comienzos del presente siglo dado el elevado y poco esperado crecimiento poblacional de la ciudad, situación que generó grandes problemas y vacíos en la prestación de servicios públicos, creando a su vez una fuerte desigualdad territorial tanto social como económica, con el surgimiento de nuevos asentamientos informales en las zonas periféricas de la ciudad. La idea esencial de la reforma era acercar la administración al territorio de manera que se pudiera dar una mejor articulación de los esfuerzos municipales para solventar los graves problemas en la prestación de servicios públicos. Para dicha articulación se crearon a su vez los llamados Gobiernos Locales, mesas de coordinación de cada subprefectura donde se sientan representantes de cada una de las secretarías de la municipalidad, con la intención de coordinar las acciones entre los dos niveles administrativos bajo un marco jurídico establecido por la legislación de la ciudad<sup>1</sup> (Carbonari, Salerno, & Marx, 2004). Ahora, el caso de São Paulo es particular puesto que en su proceso de desconcentración inició un trabajo conjunto entre la construcción de capacidades administrativas, la definición de competencias y la estructuración de mecanismos de participación ciudadana, especialmente los ya famosos presupuestos participativos. Esto ha permitido que se mantengan un nivel de coordinación entre las subprefecturas y la municipalidad, estableciendo una burocracia en consolidación y una legitimidad ante la comunidad a través de mecanismos de participación directa (Grin, 2011). Es más, con el surgimiento del Consejo Municipal de Participación (mecanismo de elección directa para elegir representantes que trabajen en la toma de decisiones con cada una de las subprefecturas) se evidencia un esfuerzo por democratizar la toma de decisiones en la ciudad (Lima, Desenzi, & Penteado, 2014), esto sin haber construido un nuevo nivel de gobierno y manteniendo la legitimidad del Prefecto Municipal. Los puntos más importantes de este proceso ha sido la **articulación intramunicipal** de la gestión de la ciudad, la cual se ha centrado en construcción de capacidades y mecanismos de interacción entre los niveles administrativos y la comunidad de la ciudad.

Las ventajas más visibles de este modelo es la unidad de mando para la toma de decisiones a nivel metropolitano, así como la articulación de la prestación de servicios que involucran a la ciudad en su conjunto. Ahora, en cuanto a sus más grandes desafíos es necesario mencionar una evidente distancia entre el ciudadano y el centro de toma de decisiones, una baja (en ocasiones casi nula) relevancia de las subdivisiones territoriales, totalmente dependientes del gobierno metropolitano y la prevalencia de unas relaciones jerarquizadas y verticales para toda la ciudad.

### **b. Modelo Municipal Descentralizado**

Este modelo, aunque relativamente similar al anterior, tiene una diferencia esencial: la elección por voto popular de la dirigencia de las subdivisiones territoriales. La principal ventaja de dicho modelo es el elemento de representación que enmarcan un nuevo nivel de gobierno intramunicipal, convirtiendo estos espacios en órganos político-administrativos en toda regla. Ahora, no son pocos los desafíos que dicho modelo presenta: una mayor complejidad de su estructura institucional que, en ocasiones, no deriva en menos dependencia con el gobierno de la ciudad (ver recuadro). Por otro lado, dichas subdivisiones suelen crearse de manera *sui generis*, esto es, que no son necesariamente un municipio en toda regla dada su fuerte dependencia con el gobierno metropolitano, sin contar con las competencias de los últimos pero aun así teniendo un nivel de responsabilidad electoral con

#### **Modelo Descentralizado: México D.F.**

Aunque hasta 1993 el gobierno del Distrito Federal de México dependía de manera directa de la Presidencia de la República, desde 1996 se ha presentado una situación particular de descentralización en la mayor ciudad mexicana. En la actualidad, sus 16 delegaciones cuentan con representantes elegidos por voto popular, aunque todos muy dependientes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien hace las veces de alcalde mayor. Ahora, aun cuando la ciudad ha contado con estructuras administrativas para la gestión de sus territorios desde hace décadas, su peso relativo en la política local no ha sido muy grande. Las razones expuestas para esto recaen, primero, en una falta de autonomía fiscal y, por consiguiente, una alta dependencia en cuanto a gasto público frente al Gobierno del D.F.; segundo, en las pocas competencias con las que cuentan, las cuales están muy lejos de las que realizan las municipalidades normales de México, y en la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas sobre ellas; y tercero, por la ausencia de un sentimiento de pertenencia territorial de los ciudadanos ante sus delegaciones, siendo más fuerte el sentimiento hacia el D.F. (Botero & Carvajal, 2011). La complejidad institucional del DF es impresionante: siendo un espacio que no tiene el nivel de los 31 estados mexicanos y donde existe aún una clara intervención del Gobierno Federal por ser sede de los Poderes de la Unión, ha generado una “doble naturaleza” de la Ciudad de México, donde confluyen tanto lo Federal como lo Estatal y Local, toda vez que a diferencia de los demás Estados y las demás municipalidades, la estructura institucional del Distrito Federal depende legalmente del Congreso de la Unión y no de sus propias autoridades locales (Otero Varela, 2014). En este sentido, la poca claridad de las reglas de juego al ser un territorio *sui generis* dentro de la República, sumada la dependencia entre niveles de gobierno y una lógica centralizada del gobierno del Distrito, aun cuando se hayan establecido las delegaciones como entidades político-administrativo, han generado complejidades de interacción tanto dentro del gobierno como entre éste y la ciudadanía. Al mismo tiempo, la elección popular de los Jefes Delegacionales ha sumado a la ya compleja estructura la dimensión política: aunque la gran mayoría de las delegaciones son controladas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el mismo que encabeza el Gobierno del Distrito Federal, cuando en las delegaciones gobernan otros partidos la discusión de los programas sociales se complejiza aún más (Botero & Carvajal, 2011, pág. 35). Por último, aunque existe una Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual ha apoyado a la creación de instancias participativas como los Comités Vecinales (luego llamados Comités Ciudadanos), la evaluación general es que dichos estamentos no han logrado elevar la participación ciudadana, algo que se percibe como un problema estructural del país (Ziccardi, 2004; Espinosa, 2004) y por el contrario, ha contribuido a complejizar aún más la ya de por sí compleja trama institucional dada la poca claridad en la legislación. Aun así, los avances en esta vía podrían observarse más como problemas de diseño institucional de los espacios participativos que por falta de interés de la ciudadanía por la vida pública (Álvarez Enríquez, 2008).

de gobierno más, sino de la posibilidad que distintos partidos políticos, con distintas agendas, los habitantes de su sector. Por último está el problema de la complejidad tanto administrativa como política que esta descentralización urbana alcanza a tener, puesto que no sólo hablamos de un nivel gobiernen sus jurisdicciones como feudo propio.

### **c. Modelo Supramunicipal**

El modelo supramunicipal de gobierno sólo es adoptado por dos de las grandes ciudades latinoamericanas (Lima y Caracas) y se vincula principalmente con la creación de un nivel de gobierno de tipo intermedio que alberga las distintas ciudades del área metropolitana, más allá de la municipalidad central. Este modelo de corte metropolitano mantiene la autonomía de las municipalidades que la conforman en algunos aspectos y centra su esfuerzo en cuestiones transversales de gobierno, como la articulación de servicios públicos, transporte, entes policivos y demás cuestiones que por la misma escala se hacen necesarias de coordinar entre las municipalidades. Sin embargo, presenta una complejidad institucional y política que son importantes de tener en cuenta.

#### **Alcaldía Metropolitana de Lima, Perú**

La organización política administrativa del Perú cuenta con cinco posibles niveles de gobierno: las regiones, los departamentos, las provincias y los distritos. De éstas, sólo las regiones no existen como entes territoriales, los departamentos son 24 más la Provincia Constitucional del Callao (entidad autónoma de carácter intermedio) y las municipalidades pueden ser Provinciales (múltiples distritos) o de distrito (la menor escala de gobierno). En el caso de Lima, todos estos niveles se ven involucrados en el gobierno de la ciudad: existe el Departamento de Lima, la Provincia de Lima y el Distrito de Lima (llamado también Cercado, dado que era el núcleo urbano que se encontraba amurallado en la época colonial). Dada la explosión demográfica que presenta la ciudad, además de su conurbación con la Provincia Constitucional del Callao, se crea la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual adquiere nivel de gobierno intermedio, siendo el Alcalde Metropolitano la autoridad tanto del distrito (cercado) de Lima como de la Provincia del mismo nombre. Ahora, dicho gobierno no cubre la totalidad del área metropolitana puesto que la Provincia Constitucional del Callao cuenta tanto con un nivel regional, una municipalidad provincial y seis distritos, incluyendo el Cercado de Callao el cual es gobernado por el Alcalde Provincial. Vemos entonces que para el gobierno de toda la ciudad se presentan dos entidades departamentales (Departamento de Lima y Provincia Constitucional de Callao), dos provinciales-metropolitanas (Municipalidad Metropolitana de Lima y Municipalidad Provincial del Callao) y 49 distritos (43 de Lima y 6 del Callao, incluyendo ambos Cercados), donde todas las autoridades son elegidas de manera democrática, y donde los distritos guardan un alto nivel de autonomía y de competencias gracias a las reformas dadas en el tiempo de Fujimori, cuando en la búsqueda por quitar poder al Alcalde Metropolitano a nivel nacional se transfirieron competencias a los distritos (Durand, 2008). Ahora, la gran ventaja que tiene el modelo limeño es la construcción de mecanismos institucionales de cooperación y articulación de políticas para toda el área metropolitana, algo que no debe ser obviado en ningún momento.

Dicha complejidad institucional se compensaría con la estructura supramunicipal, la cual busca coordinar aspectos transversales mientras se mantiene una estructura local fuerte, con capacidad de respuesta, autonomía y sentido de pertenencia, aunque sea absolutamente necesaria la deliberación constante entre los distintos niveles de gobierno que afectan la ciudad, algo que no muchas veces se presenta.

En Síntesis, vemos tres modelos que son diferenciales y específicos entre ellos y que generan tanto ventajas como desafíos a la gestión de las grandes ciudades (Tabla xx).

Tabla xx. Comparativo modelos de gobierno de las grandes ciudades

Modelo	Casos	Evolución	Ventajas	Desventajas
Municipal Desconcentrado	São Paulo Rio de Janeiro Guadalajara Guatemala La Paz Quito Asunción Bogotá	Fraccionamiento	Coordinación Unidad política	Relaciones jerárquicas Distancia administrativa Baja responsabilidad sub-local
Municipal Descentralizado	México D.F. Buenos Aires Montevideo Santiago	Fraccionamiento	Elementos de Participación y Representación	Mayor complejidad sin mayores cambios Entes sui generis ¿Más participación?
Supramunicipal	Lima Caracas	Integración	Coordinación entre entidades locales fuertes	Complejidad política y administrativa

Fuente: Elaboración propia partiendo de Hernández-Bonivento, 2015

Vemos entonces que todos los modelos, sean de descentralización, desconcentración o articulación supramunicipal, cuentan algunas ventajas y varios desafíos, lo cual impide pensar que existe una “solución mágica” al tema de la gobernanza urbana. Lo que si puede dejarnos en claro este breve acercamiento a los casos latinoamericanos son tres cuestiones esenciales:

- La complejidad institucional es generalizada: aún en los casos más “centralistas” dentro de la ciudad se deben tener en cuenta otros niveles de gobierno, en especial los municipios aledaños y el gobierno nacional o federal;
- La adopción de mecanismos de descentralización intramunicipal no han sido completos y sigue existiendo una fuerte dependencia de las subdivisiones territoriales al gobierno de la ciudad. Esto puede ser contraproducente, puesto que la existencia de mecanismos de participación que no funcionan generan rechazo a la participación en general;
- La construcción de mecanismos de articulación administrativa son completamente esenciales, tanto para el gobierno interno de la ciudad como para la elaboración colaborativa de políticas públicas con municipios aledaños como con el nivel central de gobierno.

## 6.2 La participación ciudadana, renovación de la gobernanza urbana

Abordar el tema de la participación ciudadana como, un componente esencial de la buena gobernanza urbana, implica necesariamente medir la legitimidad y eficiencia de dicha participación desde la perspectiva de los derechos humanos que algunos autores han asimilado, en el ámbito urbano, con el denominado “derecho a la ciudad” Existe una abundante literatura sobre el denominado “derecho a la ciudad” que tiene su origen en la obra del francés Henri Lefebvre de 1968.

Su obra provoca un cambio en la historia de las ideas relacionadas a la percepción de la ciudad vista como una cuestión clave de la sociedad. Ello anuncia la llegada de una nueva realidad : lo *urbano*, el fin de la ciudad industrial y su desagregación en periferias y zonas conurbanas. Sus postulados han

sido continuamente retomados, tanto a nivel nacional que internacional, por los actores de la política urbana y los sociólogos de lo urbano, confirmando sus intuiciones y sus temores. El libro de Lefebvre, ha contribuido también en la evolución de la apropiación de la ciudad, otorgando pistas de comprensión de lo urbano actual. (Nota)

Lefebvre define el derecho a la ciudad como" algo más que la libertad individual para acceder a los recursos urbanos: es un derecho a que las personas cambien cambiando la ciudad. Es, mas aún, un derecho común, mas que un derecho individual dado que esta transformación inevitablemente depende del ejercicio de un poder colectivo para reformar los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos es, uno de los más preciosos aunque más, descuidados, de nuestros derechos humanos" (Nota)

El trabajo de Lefebvre , inspirado en el pensamiento progresista de izquierda que cobra impulso precisamente al amparo del 68 francés, es indudablemente una reflexión remecedora y casi lúdica del ser humano y su relación con si mismo y el espacio urbano. Es una propuesta sin duda innovadora y convocante, fruto de una necesidad contestataria y de búsqueda de respuestas esenciales.

Décadas después, en el año 2004 surge la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, la cual en su Preámbulo realiza su propia definición:

*El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos, vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado (Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, 2004).*

Sin embargo del "derecho a la ciudad" es una construcción que una mirada más profunda a la realidad de los derechos humanos y a la reivindicación de su defensa y ejercicio, no hubiera hecho necesario postular.

Corresponde ahora proceder a una mirada general al ámbito de los derechos humanos como un componente crucial de la gobernabilidad general y urbana en particular.

Como hemos postulado anteriormente, el derecho a la ciudad debe leerse desde el contexto general de los derechos humanos en la particular visión del espacio urbano.

Para no entrar a un análisis detallado de todos los derechos cuya protección, goce y ejercicio es central a la democracia citaremos aquí, a vía de ejemplo y como forma de ir adentrandonos en el tema, algunos componentes de la normativa internacional de derechos humanos que podríamos considerar más inmediatamente relevantes para el desafío urbano.

Con esto procuramos simplemente efectuar un ejercicio preliminar y muy rudimentario del papel de los derechos humanos en la construcción de la gobernabilidad urbana, insistiendo en que este escenario está indeleblemente unido al de la gobernabilidad global, entendiendo por ella la nacional e internacional.

En lo que se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos, que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales podemos extraer a modo de titular algunos derechos esenciales a la gobernabilidad urbana.

En tal sentido, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en su numeral 1, establece que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.....”

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en sus artículos 26 y 27 , respectivamente:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación a igual protección ante la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”

“En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su religión y a emplear su propio idioma”

Como se señalaba antes, el espacio urbano es el escenario más palpable de la diversidad y en ese sentido es fundamental que la participación de cuenta del número más amplio de actores cuyos derechos deben ser protegidos, especialmente en un momento en que la migración ha pasado a ser una realidad creciente en los contextos urbanos.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, quizá en lo que a los espacios urbanos se refiere, puede ser el más pertinente aunque no más importante dado que todos los derechos humanos cuentan con la misma importancia y obligatoriedad , contiene diversas disposiciones directamente aplicables a la gestión urbana en el marco de una gobernabilidad general.

En el artículo 11 se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Es fundamental tener presente que los Comités de Expertos establecidos en los respectivos Pactos, así como los Relatores Especiales o Expertos Independientes referidos a obligaciones determinadas de los estados han ido clarificando los contenidos y alcances de derechos específicos y es fundamental atender a esas fuentes.

Es así como por ejemplo el Comité sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, al analizar los informes presentados por los países, ha producido observaciones que son claves para comprender y hacer operativos los contenidos de los diversos derechos. Existe a ese respecto una valiosa publicación conteniendo una Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los países de América Latina y el Caribe (1989-2004) que es un práctico indicador de las preocupaciones del Comité de Expertos sobre la situación de diversos derechos en la región. Son especialmente relevantes también los denominados “procedimientos especiales” del Consejo de Derechos Humanos que atienden mandatos temáticos para informar al Consejo sobre el estado de los derechos humanos en el mundo.

Dentro de dichos mandatos temáticos el del Relator Especial sobre vivienda adecuada como un componente del derecho a un nivel de vida adecuado y al derecho a la no discriminación, contiene orientaciones especialmente relevantes en la búsqueda de un marco de estándares de derechos para la gestión urbana.

Es necesario destacar también un concepto de enorme significado para el enfoque de derechos en el desarrollo, valorado como central a la tarea de Naciones Unidas que es el denominado derecho al desarrollo que además atiende indirectamente a varias de las preocupaciones de Lefebvre en su elaboración del derecho a la ciudad.

Es un concepto que engloba todos los derechos humanos, la democracia, el desarrollo, la participación como componentes del propósito único de que los seres humanos sean el centro de las preocupaciones del trabajo de las Naciones Unidas. El derecho al desarrollo se define como “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”

Es significativo que en la normativa internacional de derechos humanos y en los trabajos del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la idea de buena gobernanza y derechos humanos esté planteada como parte del derecho al desarrollo.

El verdadero test de la buena gobernanza es el grado en el cual se cumple con el respeto, protección y promoción de los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La pregunta clave es si las instituciones de gobernanza efectivamente garantizan el derecho a la salud, a la vivienda, a la alimentación, a la educación de calidad, el acceso igualitario a la justicia y la seguridad por ejemplo.

El concepto de buena gobernanza fue clarificado por el trabajo de la anterior Comisión de Derechos Humanos (hoy transformada en el Consejo de Derechos Humanos) que identificó los atributos claves de la misma, desde la óptica de los derechos humanos como:

- # Transparencia
- # Responsabilidad
- # Rendición de cuentas en medio de un proceso de auditoría social, basada en la información y el diálogo permanentes.
- # Participación calificada por el derecho al desarrollo.
- # Capacidad de respuesta a las necesidades de las personas

La resolución 2000/64 del Consejo de Derechos Humanos vinculó expresamente la buena gobernanza con la facilitación de un ambiente conducente al goce de los derechos humanos y al desarrollo humano sostenible.

La buena gobernanza y los derechos humanos se alimentan mutuamente. Los principios de derechos humanos proporcionan un conjunto de valores que orientan la labor de los gobiernos en todos los niveles así como el de otros actores políticos y sociales. Proporcionan también un conjunto de estándares de desempeño con respecto a los cuales esos actores deben rendir cuentas. Mas aún, los principios de derechos humanos informan el contexto de los esfuerzos hacia la buena gobernanza, así como el desarrollo de marcos legislativos, políticas, programas, asignaciones presupuestarias y otras medidas.

Por otro lado, sin buena gobernanza los derechos humanos no pueden ser respetados ni protegidos de manera sostenible. La implementación de la normativa de derechos humanos descansa en un ambiente habilitante y conducente que incluye marcos jurídicos e instituciones apropiadas así como procesos políticos, de gestión y administrativos responsables para responder a los derechos y necesidades de la población.

Los vínculos entre buena gobernanza y derechos humanos pueden organizarse en torno a cuatro áreas que son: las instituciones democráticas; la provisión de servicios públicos esenciales en un plano de igualdad; la vigencia del estado de derecho y la transparencia y rendición de cuentas como herramientas cruciales para eliminar la corrupción.

#### **RECUADRO: Ley de Ciudad Abierta – México D.F.**

La nueva Ley de Ciudad Abierta, firmada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de México, es el resultado de un trabajo coordinado entre una plataforma de varias organizaciones de la sociedad civil (Plataforma de Gobierno Abierto CDMX) y el equipo del diputado local Jesús Cuahtémoc Velasco Oliva (Movimiento Ciudadano), además de incluir retroalimentación de diversas instituciones de gobierno, organizaciones civiles y miembros de la academia. Los principales componentes de esta Ley son:

- Principios de Gobierno Abierto como criterios de decisión en la elaboración de políticas y programas gubernamentales.
- Consejo de Gobierno Abierto que incluye dependencias con atribuciones transversales en la administración pública local y espacios de toma de decisión con representantes de la sociedad civil organizada.
- Modelo de Madurez que establece las líneas de acción, niveles de madurez y áreas de evaluación para la apertura progresiva de los entes públicos locales.
- Lineamientos y estándares base para la generación y publicación de datos abiertos.
- Estipulación que da preferencia al uso de Software libre sobre software privativo.

En la nueva Ley se entiende que una ciudad abierta “es aquella donde todos los sectores de la sociedad tienen un actitud o tendencia de aceptar nuevas ideas, métodos y cambios, a través de la práctica de la prueba y el error, con el objetivo de establecer un mejoramiento continuo. La complejidad y diversidad de la Ciudad de México sobrepasa cualquier sector o agencia de gobierno. Esto implica que se aprovecha la inteligencia colectiva para enriquecer los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y programas gubernamentales utilizando herramientas tecnológicas con un enfoque inclusivo, asegurando un ejercicio pleno de derechos y participación democrática”.

Fuente: [http://www.ciudadabiertacd.mx/back/?us\\_portfolio=ley-de-ciudad-abierta](http://www.ciudadabiertacd.mx/back/?us_portfolio=ley-de-ciudad-abierta)

En la mirada de los derechos humanos, que constituyen los objetivos hacia los que dirigirse, es importante mirar también los caminos hacia los mismos y sin duda el concepto de seguridad humana es uno de ellos.

El papel de la seguridad humana en la consolidación de los derechos humanos en el ámbito urbano ya había sido abordado por el Informe Mundial sobre Seguridad Urbana del año 2007.

La seguridad humana en su sentido amplias abarca más que la ausencia de conflicto violento. Involucra a los derechos humanos, la buena gobernanza, el acceso a la educación y la salud y el asegurar que cada individuo posea las oportunidades y opciones para realizar su propio potencial. Cualquier paso en esta dirección es también un paso hacia la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prevención de los conflictos. La libertad de la necesidad, la libertad del miedo y la libertad de las futuras generaciones para heredar un ambiente natural saludable constituyen las bases de la seguridad humana y en consecuencia de la seguridad nacional.

La seguridad humana refuerza también la protección de la dignidad humana. El horizonte de las personas se extiende, mas allá de la supervivencia, a cuestiones inherentes a su ser mas íntimo,

como la cultura, la fe, el amor, entre otros. La seguridad humana debe también apuntar a desarrollar las capacidades de los individuos y las comunidades para efectuar opciones informadas y actuar en pro de las causas e intereses en muchas esferas de la vida. Por eso la seguridad humana comienza por el reconocimiento de que las personas son los más legítimos actores en determinar su bienestar en todos los ámbitos.

La seguridad humana por lo tanto

1. Se refiere a individuos y comunidades.
2. Los riesgos para la seguridad de las personas incluyen amenazas y condiciones que no han sido siempre catalogadas como amenazas a la seguridad del estado.
3. El rango de actores se expande más allá del estado.
4. La seguridad humana incluye no solamente la protección de las personas sino al fortalecimiento de su capacidad para defenderse de lo que las hace vulnerables.

Está **centrada en la personas** por lo tanto traslada el foco de la agresión externa a la protección de las personas de un conjunto de amenazas a su derecho al desarrollo.

El trabajo realizado respecto de “**Ciudades inclusivas**” del proceso hacia Habitat III ofrece también aproximaciones al concepto de gobernabilidad en un marco de derechos humanos y seguridad humana, en cuanto le otorga el rol de promover

1. El compromiso político para el desarrollo urbano sostenible;
2. Un rango de mecanismos e instituciones para facilitar la inclusión: decisiones de política participativas, rendición de cuentas y acceso universal y equitativo a los servicios.

Igualmente, se señala la importancia del compromiso político hacia la construcción de ciudades inclusivas basado en los derechos humanos, la mirada de derechos humanos frente a la realidad migratoria.

En el establecimiento de caminos hacia las ciudades inclusivas se destacan varios aspectos como:

1. el desarrollo de procesos urbanos firmemente anclados en un enfoque de derechos humanos
2. participación e innovación social en la planificación, asegurando la creación de capacidades a ese respecto en el mundo no gubernamental;
3. realización de los derechos de todos al acceso universal a servicios básicos de calidad, con una mirada especialmente alerta en la juventud.
4. planificación especial para la inclusión.
5. acceso a la información y rendición de cuentas en marcos de participación activos y comprometidos con el bien común.
6. comprensión de los roles de los gobiernos nacionales y locales en la generación de una urbanización inclusiva. Se da cuenta de que a menudo nos encontramos con contradicciones entre los enfoques de gobernanza a nivel global y local por una carencia de dialogo y retroalimentación suficientes.

A vía de conclusión y ensayando algunas recomendaciones para este capítulo correspondería brevemente plantear que para dar articular debidamente las relaciones entre el nivel nacional y el

nivel local- que naturalmente condicionan la gobernanza urbana- pasando por el marco constitucional, legal y de la reglamentación urbana, la herramienta de planificación vuelve a tener un papel esencial.

Por otro, lado es fundamental explorar aquellas realidades urbanas especialmente sensibles a la realización de los derechos humanos y trabajar soluciones que naturalmente exigen una participación activa, libre y significativa en la concepción del derecho al desarrollo.

Las herramientas de seguridad humana son espacios que merecen ser explorados en esas brechas con respecto a los derechos humanos en el ámbito urbano

Es fundamental por otra parte situar las aproximaciones anteriores en los nuevos desafíos planteados por los objetivos de desarrollo sostenible, especialmente los referidos a construir ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles y a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

La recomendación general de este capítulo es la de explorar la construcción de un conjunto de lineamientos y posibles acciones prácticas que faciliten a los gobiernos contar con un marco de gobernanza urbana, basada en los derechos humanos y los estándares de participación que estos requieren, la seguridad humana como herramienta práctica de operatividad de los derechos y que de cuenta de los requisitos de los objetivos de desarrollo sostenible.

Sin duda el resultado de dicho esfuerzo constituiría una herramienta de planificación a la altura de los desafíos planteados por este capítulo.

### **6.3 Las nuevas formas de financiamiento urbano**

[Para completar]

## **7. Conclusiones y recomendaciones**

[Para completar]

Síntesis de las principales recomendaciones de los capítulos anteriores. Perfil de agenda regional y plan de acción regional

Se organizarán las propuestas en función de los actores y segmentos, para tener una nueva lectura de las recomendaciones.

---