



## Asamblea General

Distr. general  
15 de octubre de 2016

Español  
Original: inglés

---

### **Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)**

Quito, 17 a 20 de octubre de 2016

Tema 8 del programa

**Debate general**

### **Informe regional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) para América Latina y el Caribe: Ciudades sostenibles con igualdad**

#### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) presenta por mediación del presente documento el Informe Regional de Hábitat III para América Latina y el Caribe: Ciudades sostenibles con igualdad. El informe fue preparado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

Numerosos expertos de diferentes países de la región en representación de diversos grupos interesados, como instituciones académicas, la sociedad civil, organismos y programas de las Naciones Unidas e instituciones gubernamentales, contribuyeron a la preparación del informe.

## Índice

Resumen .....	4
I. Introducción.....	7
II. ¿A dónde vamos? Urbanización y desarrollo: tendencias y previsiones.....	8
A. La transición urbanodemográfica en América Latina y el Caribe y sus nuevos desafíos .....	9
B. El crecimiento de las ciudades en América Latina y el Caribe .....	9
C. La explosión de la mancha urbana: una realidad compartida por las ciudades de América Latina y el Caribe .....	11
III. Urbanización y economía .....	13
A. Transición de la base productiva, del empleo, del consumo y la distribución urbana.....	14
B. Productividad y economía urbana en América Latina y el Caribe.....	16
C. Economía creativa: economía, calidad de vida y desarrollo sostenible .....	17
D. Eficiencia e infraestructura .....	18
E. Consumo y digitalización .....	18
F. La persistencia de la informalidad económica .....	19
G. Empleo urbano y juventud.....	19
H. Empleo Urbano y Género .....	19
I. Economía del suelo urbano y la producción de la ciudad.....	20
J. Recuperación de plusvalías en América Latina y el Caribe.....	21
IV. Urbanización e igualdad social .....	22
A. Los nuevos rostros de la desigualdad urbana: el proceso de envejecimiento, juventud urbana, igualdad de género y diversidad étnica .....	23
B. El envejecimiento de la población .....	24
C. Juventud urbana .....	25
D. Igualdad de género en las ciudades.....	26
E. Diversidad étnica y desigualdad urbana.....	27
F. Conclusiones.....	28
1. De una ciudad inequitativa y segregada a una ciudad justa e integrada: acceso a vivienda, equipamientos y servicios de calidad.....	28
2. Déficit de vivienda .....	28
3. Asentamientos informales .....	30
4. Segregación residencial socioeconómica.....	31
5. Gestión pública en materia de vivienda y equidad urbana.....	32
6. Política habitacional basada en la vivienda nueva, esquema ahorro, bono y crédito y participación del sector privado.....	32
7. Perfeccionamiento del acceso habitacional para los segmentos más pobres y programas orientados a la producción social de la vivienda.....	33
8. Mejoramiento integral de barrios.....	34
9. Estrategias de producción de suelo.....	34
10. Inversión en equipamientos y servicios inclusivos.....	35
11. Propuestas de políticas.....	35
12. Diversificar la oferta habitacional y políticas de alquiler .....	36
13. Mitigar y controlar la degradación de la oferta de vivienda existente y futura....	36
14. Mitigar la segregación residencial y sus efectos sobre el acceso desigual a servicios y equipamientos.....	36
G. Violencia e inseguridad urbana.....	37
1. Violencia e inseguridad .....	37
2. Violencia y rostros de la desigualdad .....	38
3. La desigualdad espacial de la violencia .....	39
4. Gestión pública para enfrentar la violencia y la inseguridad .....	39
5. Propuestas de políticas.....	40

V.	Urbanización y medio ambiente .....	41
A.	Ecosistemas urbanos y disminución de servicios ambientales.....	42
B.	Agua y manejo de cuencas.....	42
C.	Acceso a agua potable y saneamiento.....	43
D.	Ciudad y océano .....	44
E.	Parques, áreas verdes, bosques y biodiversidad.....	45
F.	Flora y fauna.....	45
G.	Contaminación atmosférica .....	45
H.	Residuos sólidos .....	45
I.	Consumo energético .....	46
J.	Seguridad alimentaria .....	46
K.	Desastres naturales y el cambio climático: riesgo y vulnerabilidad.....	47
L.	Diagnóstico de la gestión pública .....	48
	1. Nivel internacional .....	48
	2. Nivel nacional.....	49
	3. Nivel subnacional .....	49
	4. Financiamiento .....	49
	5. Propuestas de políticas.....	49
M.	Los patrones de producción, distribución y consumo contaminan y degradan la calidad de vida en la ciudad.....	50
	1. Producción 50	
	2. Distribución 51	
	3. Consumo 52	
	4. Propuestas de políticas.....	53
VI.	Urbanización, gobernanza y capacidades institucionales .....	54
A.	Las debilidades y asimetrías en la capacidad institucional fragilizan la acción pública .....	55
B.	Marcos institucionales y tipología en las grandes ciudades en América Latina .....	56
C.	Políticas de ordenamiento territorial en la región .....	60
D.	Desafíos de gobernanza urbana en el Caribe .....	60
E.	El desafío de los datos urbanos.....	61
F.	Renovación de la gobernanza urbana: derecho a la ciudad y participación ciudadana .....	61
G.	Participación ciudadana .....	63
H.	Normativas urbanas .....	63
I.	Las nuevas formas de financiamiento urbano.....	65
	1. Financiamiento de las ciudades en América Latina y el Caribe .....	65
	2. Financiamiento de la infraestructura urbana.....	67
	3. Asociaciones público-privadas como forma de financiamiento .....	67
	4. Modelos sobre la base de activos regulados .....	69
	5. Financiamiento climático para una ciudad resiliente .....	69
	7. Fondos nacionales .....	70
	8. Bancos Nacionales de Desarrollo .....	70
	9. Asistencia oficial para el desarrollo y fondos multilaterales .....	70
	10. Fondos público-privados .....	70
VII.	Conclusiones y recomendaciones .....	71
	Bibliografía .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

# Informe Regional de Hábitat III para América Latina y el Caribe: Ciudades sostenibles con igualdad

## Resumen

1. **Una nueva agenda de desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe es fundamental para el desarrollo nacional de los países y para el futuro sostenible de la región**
  1. Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por una urbanización consolidada, donde el principal desafío ya no es resolver los problemas de la rápida transición del medio rural al urbano, sino mejorar la calidad de vida, cerrar las brechas de la desigualdad y lograr la sostenibilidad en sus ciudades. El alto peso económico y poblacional de las ciudades, asociado con la consolidación urbana, tiene dos implicaciones fundamentales: en primer lugar, la urbanización y el desarrollo urbano generan valor y se deben situar como temas centrales del desarrollo nacional de los países; y en segundo lugar, el desarrollo urbano y las políticas urbanas que potencian las ventajas de la urbanización son determinantes para el futuro sostenible de la región.
2. **América Latina y el Caribe y la doble transición urbana y demográfica**
  2. La región se caracteriza hoy por una doble transición: la transición urbana (disminución importante del ritmo de migración del medio rural al urbano) y demográfica (disminución de las tasas de crecimiento de la población y el envejecimiento de la población).
  3. Se observa una alta concentración económica, poblacional y administrativa en pocos y grandes centros urbanos. Sin embargo, aumenta la importancia de las ciudades intermedias, aunque, en muchos casos, dentro de las grandes áreas y sistemas metropolitanos. De esta situación se desprende, por un lado, que las externalidades negativas de los grandes centros urbanos afectan el crecimiento económico y la calidad de vida, y por otro que es preciso considerar sistemas de ciudades y la interacción entre ciudades de diversos tamaños, principalmente en términos económicos y de migración interurbana, para potenciar el desarrollo de la región.
  4. Las áreas urbanas en América Latina y el Caribe han crecido con un patrón de densidad media, lo que ha supuesto desafíos ambientales y económicos y un elevado costo de la gestión y el acceso inclusivo a los bienes y servicios urbanos. Los países insulares caribeños presentan un particular patrón de baja densidad, caracterizado por una entremezcla y continua sucesión de áreas urbanas y rurales. El crecimiento territorial y poblacional de las zonas periféricas urbanas en muchos casos va acompañado de la pérdida de población en las zonas céntricas de las ciudades. Sin embargo, hay algunas excepciones a este patrón con procesos de repoblación, regeneración y densificación de los centros urbanos.
3. **Nuevos patrones de producción, distribución y consumo, pero antiguos desafíos estructurales en las economías urbanas que dificultan la inclusión económica y el acceso universal a los beneficios del desarrollo urbano**
  5. A pesar del papel importante de actividades no característicamente urbanas en la economía regional (exportación de materias primas y turismo en el Caribe), el aporte de las ciudades y, en particular, de las grandes metrópolis al PIB regional es significativo, y se caracteriza por una mayor presencia del sector de servicios y del comercio. Sin embargo, las externalidades negativas en parte asociadas a la urbanización y a una débil planificación, además de los tradicionales desafíos estructurales de la región (baja productividad, informalidad, falta de inversión en infraestructura y conocimiento), limitan los beneficios que las ciudades ofrecen para el desarrollo urbano (economías de aglomeración y de escala, proximidad de factores de producción, intercambio de ideas e innovación).
  6. A pesar de los logros positivos de la última década, en la región persiste aún una alta tasa de informalidad laboral en las economías urbanas, lo que limita las oportunidades de acceso a mejores condiciones de empleo, especialmente para las mujeres y los jóvenes, lo que subraya la importancia del desarrollo local inclusivo y la generación de empleos de calidad.
  7. Algunos países y ciudades lideran respecto a la creación e aplicación de instrumentos innovadores, para capturar y distribuir las rentas generadas por los cambios de valor del suelo urbano; sin embargo, la región todavía enfrenta una muy desigual distribución de las rentas de la urbanización. La falta de gestión inclusiva del suelo urbano determina, entre otros, desafíos urbanos fundamentales de la región como la segregación socioeconómica, la informalidad urbana, el acceso a la vivienda, la especulación y la ineficiencia de los sistemas de tributación inmobiliaria.

#### **4. Logros importantes en materia de reducción de la pobreza y acceso a vivienda, pero la desigualdad, la segregación socioespacial y la seguridad ciudadana permanecen temas centrales de la agenda regional**

8. La desigualdad es uno de los principales rasgos estructurales de los países y ciudades de la región. Esta determina condiciones de alta vulnerabilidad para los sectores de menores recursos, se expresa espacialmente en forma de segregación socioeconómica y se asocia con altos niveles de violencia y criminalidad. Aumentar la inclusión en áreas urbanas es uno de los principales desafíos en América Latina y el Caribe.

9. A pesar de los grandes esfuerzos y logros parciales de los Gobiernos respecto a la reducción de la pobreza y en una menor medida, de la desigualdad, los países y las ciudades de América Latina y el Caribe permanecen entre las más desiguales del mundo. La desigualdad se manifiesta en nuevas formas debido, entre otros factores, a cambios sociodemográficos. Se destacan cuatro dimensiones: el proceso de envejecimiento de la población; la vulnerabilidad de los jóvenes; los desafíos persistentes en materia de igualdad de género; la migración intrarregional y el mayor reconocimiento de la diversidad y desigualdad étnica.

10. La desigualdad tiene importantes impactos en las ciudades, manifestándose en segregación residencial socioeconómica, asentamientos informales y acceso desigual a la vivienda y al suelo urbano. Los países de la región han alcanzado logros importantes en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda e informalidad, y han empezado a focalizarse en los desafíos pendientes, como el déficit cualitativo de la vivienda y los barrios, además de la dotación de bienes y servicios públicos. Mejorar el acceso a la vivienda es parte integral de la inclusión en áreas urbanas. A su vez, el énfasis en promover una región de propietarios de vivienda no siempre ha considerado la conectividad de la vivienda con equipamientos y servicios urbanos, y ha tendido a omitir alternativas de políticas.

11. En las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha pasado de un escenario de violencia colectiva (en el contexto de dictaduras y guerrillas) a una situación de violencia interpersonal, con tasas de violencia y criminalidad muy altas. La violencia se relaciona con la desigualdad en tres formas: en muchas ciudades, la violencia se reduce cuando baja la desigualdad (y viceversa); las tasas de victimización reproducen las formas de desigualdad (dimensión de género, jóvenes, étnica); y la violencia se distribuye territorialmente de forma desigual de acuerdo con los grados de vulnerabilidad económica y la dotación de servicios, incluidos los de seguridad e infraestructura. Por lo tanto, combatir las desigualdades y la segregación, y fomentar intervenciones comunitarias, son medidas importantes para lograr ciudades más seguras.

#### **5. Aumenta la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático con impactos socioterritoriales desiguales y crece la huella ecológica, producto de la presión del patrón de consumo**

12. El crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe ha generado presiones ambientales sobre las ciudades y su entorno ecológico, lo que a su vez provoca vulnerabilidades distribuidas de forma desigual en los territorios urbanos. Sin embargo, la urbanización en sí misma no ha sido la principal causa del deterioro ambiental, sino más bien los patrones insostenibles de producción, distribución y consumo. En particular, el alto aumento de consumo privado, entre otros el de la motorización privada, genera contaminación e ineficiencias. Lejos de ser incompatibles con la sostenibilidad ambiental, las ciudades bien gestionadas representan una oportunidad para resolver los desafíos ambientales de la región.

13. La gestión ambiental urbana no puede considerar la ciudad como un sistema aislado: los impactos sobre los recursos hídricos y las cuencas, las áreas verdes, el entorno marítimo, el consumo de energía y los recursos materiales, además de la contaminación atmosférica y los territorios del entorno urbano, subrayan la importancia de intervenciones sistémicas que reconocen los vínculos entre las ciudades, sus servicios ecosistémicos y sus territorios de pertenencia.

14. La región es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, entre ellos a los eventos hidrometeorológicos extremos, con especial urgencia para América Central y los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe. La urbanización, caracterizada por desigualdades y segregación, además de falta de planificación, ha agravado esta vulnerabilidad. Por lo tanto, la gestión urbana sostenible e inclusiva es parte integral de la construcción de ciudades resilientes. Los fenómenos climáticos extremos en América Latina y el Caribe, además de generar riesgos para la vida y bienestar de las personas, afectan directamente a la economía, la infraestructura y al desarrollo social, generando una necesidad urgente de

políticas y medidas de adaptación al cambio climático, gestión de riesgos y financiamiento climático urbano a escala internacional, nacional y subnacional.

**6. Avances importantes en el reconocimiento de la ciudad como un macrobién público, en tanto persisten debilidades institucionales para el manejo del desarrollo urbano sostenible y la materialización del derecho a la ciudad**

15. La rápida expansión de grandes áreas urbanas ha generado una situación de gobernanza compleja, donde el tejido urbano y la gestión de servicios públicos no siempre coinciden con las demarcaciones administrativas y con frecuencia abarcan varios niveles de gobierno. Esta situación genera desafíos de coordinación y determinación de responsabilidades. Además, existen asimetrías en la capacidad de gestión entre las ciudades de diversos tamaños, con menores recursos económicos y humanos disponibles en las ciudades más pequeñas. En el caso de los países del Caribe, aunque los asentamientos urbanos son menores, la institucionalidad sectorializada, la falta de políticas de suelo y, en algunos casos, la ausencia del nivel municipal de gobierno presentan desafíos similares en términos de coordinación e intervenciones integrales. Un desafío pendiente es la capacidad de recopilar y monitorear datos a nivel local, con fragilidades particulares en las ciudades intermedias y pequeñas y en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, lo que deriva en la necesidad de programas integrales de cooperación a nivel nacional e internacional.

16. Uno de los aportes principales de América Latina y el Caribe al debate global de desarrollo urbano con igualdad es la promoción del derecho a la ciudad, derecho colectivo que se fundamenta en la gestión democrática sobre el proceso de desarrollo urbano. El concepto que concibe la ciudad como un bien común se ha materializado en dos formas concretas en la región: la participación ciudadana, con importantes implicaciones para la transparencia y rendición de cuentas; y las normativas urbanas que potencian instrumentos de desarrollo urbano inclusivo. Sin embargo, aún está pendiente la profundización y la diseminación regional de procesos participativos, y la aplicación más amplia de políticas basadas en el derecho a la ciudad.

17. El fortalecimiento del financiamiento urbano como elemento clave para posibilitar un desarrollo urbano sostenible es fundamental para que la región enfrente el desafío estructural de una recaudación fiscal históricamente baja y de una escasa inversión en infraestructura. El financiamiento urbano se sustenta en dos fuentes principales, que implican la necesidad de un fortalecimiento institucional: el autofinanciamiento, es decir, las facultades impositivas e instrumentos que recuperan el valor generado por el desarrollo urbano; y las fuentes externas, como asociaciones público-privadas (aunque con desafíos importantes respecto a la renegociación de contratos), modelos basados en activos regulados, inversión privada, cooperación internacional, etc. Debido a la alta vulnerabilidad regional, las diversas fuentes de financiamiento climático constituyen un eje adicional y llaman la atención respecto a la necesidad de fortalecer las capacidades para generar proyectos de calidad, especialmente en las subregiones más vulnerables.

18. El futuro sostenible de América Latina y el Caribe está estrechamente ligado a una urbanización sostenible. Por lo tanto, para la construcción de ciudades sostenibles es fundamental tomar un camino institucional y político que se fundamente en una Nueva Agenda Urbana y en un plan de aplicación regional que atienda a los desafíos derivados de la nueva etapa de urbanización de la región.

## I. Introducción

1. El desarrollo socioeconómico y la urbanización son dos procesos estrechamente vinculados. La urbanización, con sus implicaciones económicas, sociales y ambientales, derivadas de una transformación de los patrones de producción, distribución y consumo, da cuenta de un tránsito desde un patrón basado en actividades primarias a uno urbano que se sustenta en actividades secundarias, las cuales derivan en un sistema que, en sus fases avanzadas, se fundamenta en el capital financiero y en los servicios, enmarcado en un contexto económico global.

2. La de América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo: aproximadamente un 80% de su población reside en ciudades. Sin embargo, existen diferencias entre los países y, de hecho, la región presenta casos de urbanización consolidada y otros donde la población que vive en el medio rural y está vinculada a la producción agrícola y rural todavía constituye una proporción importante. En general, en América Latina y el Caribe los indicadores de desarrollo se han visto beneficiados por el proceso de urbanización, lo que se evidencia en una correlación favorable entre indicadores como el PIB y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y por el aumento del proceso de urbanización. Las economías urbanas favorecen una mayor productividad, que resulta de la mayor proximidad de los factores de producción, de una especialización más alta y del mayor tamaño de sus mercados. Las ciudades movilizan los recursos humanos y tecnológicos de manera más eficiente, lo que resulta en ganancias de productividad, competitividad e innovación.

3. En las últimas décadas, las ciudades de América Latina y el Caribe han experimentado muchos avances asociados con las ventajas que el desarrollo urbano ofrece. Sin embargo, también quedan desafíos pendientes, en muchos casos relacionados con uno de los principales rasgos estructurales de la región: la desigualdad. Se observa una importante reducción de las tasas de pobreza urbana y, en menor medida, de las brechas de ingreso. Aunque las ciudades de América Latina y el Caribe permanecen entre las más desiguales del mundo, los cambios en una dirección positiva destacan la importancia de políticas que han impulsado estos logros de inclusión social y urbana. Proteger y consolidar estos logros en el actual entorno económico y social de la región resulta un objetivo fundamental.

4. La región también se caracteriza por progresos en la dotación de bienes públicos y en la reducción de la informalidad urbana, entendida como el porcentaje de habitantes urbanos que residen en asentamientos informales. En este contexto, vale la pena destacar los esfuerzos de las instituciones públicas por aumentar el acceso a la vivienda de los grupos más pobres e introducir políticas de mejoramiento integral de barrios. Sin embargo, hay que reconocer que, al priorizar la promoción de una región de propietarios, se han dejado de lado otras alternativas como, por ejemplo, las políticas de alquiler.

5. Entre los cambios sociales, es importante notar los avances en términos de igualdad de género, en particular de los índices de escolaridad y participación política de las mujeres, aunque la paridad en la gestión pública nacional y subnacional sigue siendo un desafío. No obstante, el cambio lento en materia de autonomía económica, la desigual inserción de la mujer en el mercado laboral y las brechas en materia salarial y de informalidad, además de las barreras persistentes a su seguridad en las ciudades, entre muchos otros desafíos, subrayan la continua importancia de políticas públicas para la igualdad de género en los asentamientos humanos de la región.

6. En diversos países de América Latina y el Caribe se observa un creciente reconocimiento de la ciudad como bien común, sustentado en cambios legislativos vinculados al derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada. La promoción del derecho a la ciudad, en las formas concretas de participación ciudadana y de normativas urbanas, constituye un aporte importante a la discusión global sobre desarrollo urbano sostenible, ya que coloca al desarrollo urbano inclusivo y democrático en el centro del debate.

7. En el contexto de consolidación democrática de las últimas décadas se observan, por un lado, mayores iniciativas de participación ciudadana y, por otro, el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos subnacionales en muchos países de la región. Aunque el nivel de descentralización es inferior al nivel observado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y pese a que persisten brechas de recursos y capacidades institucionales entre ciudades de diversos tamaños, se registran avances importantes en las formas de gobernanza y de democracia a nivel local.

8. Un cambio relevante de las últimas décadas es el aumento de la importancia demográfica y económica de las ciudades intermedias y la mejora de la calidad de vida en ellas. Aunque la región sigue caracterizándose por considerables desigualdades territoriales y por la concentración de la renta en unos pocos centros urbanos, se percibe una transformación hacia sistemas de ciudades más equitativas.

9. Entre los desafíos pendientes en la región es importante señalar la necesidad de mejorar el rendimiento y la eficiencia de las economías urbanas. Aunque las ciudades constituyen una parte importante de la economía regional, las externalidades negativas de la urbanización, la alta informalidad económica y la escasa recuperación pública del valor generado por el desarrollo urbano significan que las ciudades de la región podrían aprovechar mejor aún los beneficios que la urbanización ofrece para lograr economías más dinámicas e inclusivas.
10. A pesar de los logros sociales de la región, la segregación socioeconómica sigue caracterizando sus ciudades, implicando un acceso muy desigual a los bienes y servicios urbanos. La segregación se debe a diversas dinámicas, entre ellas las desigualdades de acceso a suelo urbano. La falta de políticas efectivas de suelo, además de profundizar las desigualdades socioespaciales, también contribuye a la expansión de la mancha urbana incontrolada con efectos económicos (costos de infraestructura y de equipamiento) y ambientales (deterioro ambiental, presiones sobre los servicios ecosistémicos del territorio de pertenencia, aumento del consumo de energía y emisiones de gases de efecto invernadero, etc.).
11. Lograr ciudades más seguras se mantiene como un desafío fundamental para América Latina y el Caribe, dado que las tasas de violencia urbana siguen siendo muy altas en la región y en muchos casos continúan en aumento. Los vínculos entre violencia y las diversas manifestaciones de la desigualdad (ingresos, grupos, territorios) resaltan este problema, no solo como un tema de gobernanza, sino de inclusión social urbana.
12. Aunque la región ha avanzado en la cobertura de saneamiento básico y de agua potable, aún persisten problemas importantes de calidad y eficiencia que dificultan el logro de ciudades bien servidas y con acceso universal a los servicios básicos. El aumento de la huella ecológica y de la contaminación se debe principalmente a un incremento importante del consumo privado, más que a un aumento absoluto de la población. Aunque aumenta la conciencia de los temas ambientales y desde la política se abordan con mayor frecuencia, aún falta la instrumentalización efectiva para reducir la degradación ambiental de las ciudades y de su territorio de pertenencia. Para las políticas públicas urbanas, enmarcadas en la nueva agenda urbana sostenible, resulta fundamental desacoplar el crecimiento económico del impacto ambiental.
13. A su vez, la intensificación de los efectos del cambio climático en una región altamente vulnerable presenta nuevos desafíos para el futuro urbano de la región. La rápida e inequitativa urbanización ha construido una gran parte de esta vulnerabilidad, con impactos desiguales sobre el territorio. Las medidas de adaptación necesarias para hacer frente al aumento de riesgos asociados se sustentan en el fortalecimiento de la coordinación entre diversos actores (gobiernos locales y nacionales, instituciones internacionales, actores privados y sociedad civil) y la movilización de fondos climáticos.
14. En la región se observan grandes complejidades en términos de coordinación entre municipios en áreas metropolitanas y sistemas urbanos. Existen asimetrías en las capacidades de conducir el desarrollo urbano sostenible a escala. En este contexto, vale la pena recalcar las brechas existentes en la capacidad de monitorear el desarrollo urbano con información de calidad.
15. La experiencia de la región sugiere que América Latina y el Caribe tiene muchos aportes que hacer a la reflexión y aplicación de una Nueva Agenda Urbana. Al mismo tiempo, además de consolidar los logros de las últimas décadas, esta nueva Agenda debe sustentar las acciones regionales, nacionales y locales encaminadas a abordar los desafíos pendientes. En el contexto de Hábitat III y de la aplicación de una nueva agenda urbana regional con posterioridad a 2016, la región ya prepara las bases para el diseño de un plan de acción que permita, a partir de consensos y acuerdos universales, implantar un nuevo paradigma de desarrollo urbano y cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular en referencia al objetivo 11.

## II. ¿A dónde vamos? Urbanización y desarrollo: tendencias y previsiones

16. La región de América Latina y el Caribe ha experimentado un proceso de transición urbana rápido, donde el paso del medio rural a las ciudades se produjo en menos de 40 años (1950-1990). La región ha llegado a una fase de consolidación urbana en la actualidad, donde el principal desafío ya no es la rápida transición al medio urbano, sino la mejora de la calidad de vida y la sostenibilidad en sus ciudades. Igualmente, América Latina y el Caribe se caracteriza por una transición demográfica, con una población urbana en proceso de envejecimiento que presenta dos vertientes: un actual entorno demográfico favorable



gracias al aumento de la población económicamente activa y la disminución relativa de la población dependiente y, además, un progresivo envejecimiento de la población, lo que hace fundamental tomar medidas para adaptar las ciudades a las necesidades de una población cada vez más dependiente.

17. En América Latina y el Caribe se produce una alta concentración de la riqueza, pobreza, ingresos, funciones socioeconómicas, administrativas y políticas en pocos y grandes centros urbanos. Si bien las grandes ciudades han perdido importancia relativa debido a las externalidades negativas y al surgimiento y desarrollo de ciudades intermedias, las grandes urbes de América Latina y el Caribe y su dinámica de crecimiento seguirán aportando una cuota considerable de la producción agregada al desarrollo de la región.

18. Las áreas urbanas han crecido sustancialmente en América Latina y el Caribe, pero el patrón de densidad de la población va en descenso. Este crecimiento trae aparejado un mayor costo en la provisión de servicios públicos y una mayor complejidad en la gobernanza del territorio, entre otros, lo que constituye otro gran desafío para la región. Existen diversos grados de intensidad de este fenómeno en la región, pero se prevé que las manchas urbanas se seguirán expandiendo. En el caso de varios países caribeños, este fenómeno ha resultado en un patrón urbano que entremezcla zonas urbanas con rurales, de manera que la distinción entre el medio urbano y rural se vuelve difusa.

## **A. La transición urbanodemográfica en América Latina y el Caribe y sus nuevos desafíos**

19. América Latina y el Caribe es una de las regiones más urbanizadas del planeta, con un 79,5% de su población viviendo en centros urbanos, justo después de América del Norte (81%). A pesar de que la urbanización ya es un fenómeno consolidado en la región, se estima que la proporción de población urbana seguirá creciendo hasta alcanzar un 86,2% llegado 2050. Este promedio esconde realidades distintas entre países y subregiones. América del Sur es la más consolidada (83% urbano), seguida por América Central (73%) y luego el Caribe (70%), aunque esta última con una gran diversidad de tasas de urbanización entre las diferentes islas de la subregión (DAES, 2015).

20. El proceso de urbanización en América Latina y el Caribe ha estado acompañado de un crecimiento fuerte en el número de ciudades, así como de cambios en la importancia relativa de las diferentes tipologías de tamaño de ciudad. La población que vive en ciudades de menos de 300.000 habitantes se ha reducido, y la que vive en centros urbanos de 300.000 a 1 millón de habitantes, en promedio, se ha mantenido estable. Sin embargo, en los últimos 20 años la cantidad de ciudades entre 300.000 y 500.000 habitantes se ha duplicado, y el número de poblaciones de entre 1 y 5 millones de habitantes ha aumentado en un 50%, señalando el aumento de la importancia relativa de ciudades intermedias. Hay que destacar que muchas de estas ciudades intermedias han crecido en territorios de pertenencia de áreas metropolitanas y de grandes ciudades. Mientras tanto, las ciudades de más de cinco millones de habitantes, históricamente los principales polos de desarrollo, han evidenciado un relativo estancamiento en las últimas dos décadas. Se estima que las ciudades de menos de 300.000 habitantes (pequeñas) y de entre 1 y 5 millones de habitantes (tamaño intermedio) serán las que más crecerán en los próximos años (DAES, 2015), dentro del contexto de una continua, pero baja, tasa de crecimiento poblacional urbano.

21. Esta nueva fase de urbanización en América Latina y el Caribe, caracterizada por la desaceleración del crecimiento poblacional urbano y una “ventana de oportunidad” propiciada por un entorno demográfico favorable, resalta la importancia de dirigir los esfuerzos hacia políticas y procesos de planificación urbana y de ordenamiento territorial que promuevan ciudades más inclusivas, económicamente dinámicas y sostenibles.

## **B. El crecimiento de las ciudades en América Latina y el Caribe**

22. El proceso de urbanización en América Latina y el Caribe produjo un auge de las grandes ciudades (y de las megaciudades)<sup>1</sup>, las que han concentrado la población urbana y el crecimiento económico. En la región, entre el 60% y el 70% del PIB se produce en centros urbanos (ONU-Hábitat, 2012). El MGI (2011) estima que los 198 principales centros urbanos<sup>2</sup> de América Latina contribuirán con el 65% del crecimiento del PIB de la región entre 2007 y 2025, lo que equivale al 6% del crecimiento del PIB

<sup>1</sup> Ciudades grandes: 5 a 10 millones de habitantes. Megaciudades: más de 10 millones de habitantes.

<sup>2</sup> Con una población de 200.000 habitantes o más.

mundial, más de 1,5 veces la contribución a 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.

23. En la región se observan altos niveles de concentración geográfica de la producción (PIB) y de la población con especialmente elevada concentración en Brasil, Uruguay, Perú y Chile<sup>3</sup>. Los niveles de concentración geográfica del PIB en países de América Latina, en general son más altos que en los países de la OCDE (CEPAL, 2015b). La actividad económica de América Latina y el Caribe está especialmente concentrada en ciudades y en sus zonas metropolitanas, con niveles de concentración más altos que los de cualquier otra región en vías de desarrollo (MGI, 2011; ONU-Hábitat, 2012). El Estado de São Paulo, el Estado de México con el Distrito Federal y la Provincia y Ciudad de Buenos Aires aportaron casi una cuarta parte del PIB regional en 2010 (CEPAL, 2015b). En muchos países, esta concentración económica coincide con una centralización de las funciones socioeconómicas, administrativas y políticas en una o pocas ciudades. También han surgido importantes conurbaciones, donde la expansión territorial urbana implica que las grandes ciudades desbordan los límites administrativos de sus municipios y terminan conectándose con otros núcleos urbanos, conformando áreas metropolitanas y sistemas urbanos complejos.

24. Las ciudades grandes siguen impulsando el crecimiento y el desarrollo socioeconómico de la región, pero hay indicaciones de que la red de ciudades se ha vuelto más compleja y de una desconcentración económica y demográfica (ONU-Hábitat, 2012). América Latina y el Caribe es la única región en el mundo en desarrollo que muestra mejoras en la configuración del sistema de ciudades y la importancia de ciudades intermedias. (Roberts, 2015). Entre los años 2000 y 2012 se produjo una importante disminución de la concentración geográfica del PIB en Brasil, México, Colombia y Argentina<sup>4</sup>. Mientras tanto, en Perú, Chile, Bolivia y Panamá, se ha presentado un incremento de la concentración del PIB (CEPAL, 2015b). Las economías exitosas muestran que un desarrollo balanceado de territorios y los sistemas de ciudades, permitiría que las ciudades intermedias sean más eficientes.

25. Un cambio importante es la creciente relevancia económica y demográfica de las ciudades intermedias además de la mejora de su competitividad y calidad de vida (Roberts, 2015). Cerca de un 24% de la población urbana de la región actualmente reside en centros urbanos intermedios (1 a 5 millones de habitantes), que pueden ofrecer condiciones más competitivas que las megaciudades. Estas manifiestan señales de deseconomías de aglomeración (congestión, contaminación, precariedad y vulnerabilidad) que anulan los beneficios de escala y aglomeración disminuyendo la calidad de vida de los ciudadanos e inhibiendo el dinamismo económico (ONU-Hábitat, 2012). Al mismo tiempo, las ciudades de tamaño intermedio presentan un potencial para crecer, y la oportunidad de adoptar estrategias que eviten la generación de externalidades negativas.

26. El surgimiento de ciudades intermedias en muchos casos ocurre dentro de los territorios de pertenencia de las grandes áreas y sistemas metropolitanos de América Latina y el Caribe, como ciudades submetropolitanas, pero también pueden corresponder a centros manufactureros, industrias primarias o producción de recursos naturales. Se constata el crecimiento de nuevas categorías y tipos de ciudades, como son las ciudades fronterizas, producto del incremento de intercambios comerciales internacionales (ONU-Hábitat, 2012) o las ciudades impulsadas por actividades de extracción de recursos naturales o, en el caso caribeño, por el turismo, actuando como nuevos polos de migración<sup>5</sup>. Este patrón de crecimiento urbano ha contribuido a la desconcentración económica y también da cuenta de un creciente fenómeno de migración urbano-urbano, que implica la importancia de asignar mayores consideraciones a las dinámicas migratorias entre ciudades (Rodríguez, 2011).

27. Si se quiere potenciar el desarrollo de la región, es fundamental considerar los sistemas de ciudades existentes y la interacción entre ciudades de diversos tamaños, funciones y roles. De hecho, hoy se reconoce que ya no es solo el tamaño, sino la funcionalidad y las conexiones con las redes globales, regionales y nacionales de comercio, conocimiento, competitividad e inversión lo que caracteriza el funcionamiento de las ciudades al interior de los sistemas urbanos globales y nacionales. El desempeño de las ciudades intermedias está determinado por el nivel, la calidad y la orientación global de sus cadenas de suministros y sistemas lógicos en la región que sirven de base al desarrollo de la economía regional, así

<sup>3</sup> En todos los países de América Latina, exceptuando Bolivia (Edo. Plu. de) y Ecuador, la concentración del PIB supera a la concentración de la población.

<sup>4</sup> En Brasil este proceso se explica por una disminución relativa de la participación en el PIB nacional de los estados de que alojan importantes las áreas metropolitanas con el mayor aporte económico (CEPAL, 2015b).

<sup>5</sup> En 1950 existían 320 ciudades con más de 20.000 habitantes; medio siglo después eran 2.000 (Rodríguez, 2011; ONU-Hábitat, 2012).

como por el comercio y servicios que proveen a otras ciudades a nivel nacional o internacional (Roberts, 2015). En este sentido, se destaca la importancia de desarrollar nuevas estrategias que apoyen el crecimiento endógeno de las ciudades intermedias de zonas más desfavorecidas (a través de políticas que estimulen la descentralización, la transferencia de competencias y el desarrollo económico local), de modo que se conviertan en espacios de oportunidades, así como de facilitar un crecimiento equitativo y exógeno que les permita desarrollarse. De la experiencia de Brasil se desprende la importancia de mejorar los vínculos y la conectividad en la administración de los sistemas urbanos, para resultar en mayor gobernabilidad, capacidad de desarrollo económico e inversión en una infraestructura estratégica que promueva la inversión nacional y extranjera en economías locales. La experiencia colombiana señala las ventajas de incrementar la competencia por los recursos centrales, de modo que el capital contribuya a crear eficiencia en los gobiernos locales (Roberts, 2015).

28. Las ciudades de América Latina y el Caribe y su dinámica de crecimiento son determinantes para el desarrollo de la región. Así, las políticas centradas en promover ciudades más justas y competitivas son cruciales para impulsar naciones más desarrolladas a través de políticas y regulaciones nacionales con efectos sobre el desempeño económico de las ciudades, además de la gestión del entorno físico de las ciudades, la regulación local del uso del suelo y las infraestructuras.

#### **Recuadro 1 Centroamérica: Urbanización acelerada, desigual y excluyente**

Aunque los países centroamericanos aún no han alcanzado la tasa de urbanización promedio de América Latina (que se ubica en torno al 80%), Centroamérica ha dejado de ser una región predominantemente rural. En cuatro décadas, su tasa de urbanización pasó de aproximadamente el 40% a comienzos de la década del 1970 al 63,7% en 2015. Si bien el proceso de urbanización ha sido tardío (solo a finales de la década de 1990 la región se perfiló como mayoritariamente urbana), países en los que hasta años recientes predominaba una economía de base agraria han atestiguado un acelerado proceso de urbanización.

Hoy, en los seis países de Centroamérica, más de la mitad de la población es urbana, siendo Honduras el país menos urbanizado, mientras que Panamá alcanza los niveles más altos. El acelerado proceso de urbanización que se vive en Centroamérica ha arrojado un elevado déficit de equipamientos sociales y servicios urbanos, particularmente visible en las periferias de las principales ciudades centroamericanas, y se ha visto acompañado de un elevado crecimiento del parque automotor urbano, sin que al mismo tiempo se hayan apreciado mejoras proporcionales en la infraestructura vial, volviéndose la movilidad complicada, lenta y costosa.

Se prevé que las tasas de urbanización en Centroamérica continuarán creciendo y, dado que su participación en el peso demográfico dentro de América Latina y el Caribe aumentará aún más que otras regiones (como el Cono Sur), es necesario articular un conjunto de políticas capaces de hacer frente al desafío que esta realidad impone. Es así como se deben considerar políticas públicas para una Centroamérica más poblada, y con mayor densidad y urbanización.

Fruto de diversos factores, como el mercado del suelo y el mercado de trabajo, la inseguridad, las dificultades en movilidad y la desigualdad de ingresos, entre otros, las ciudades centroamericanas han transitado hacia una segmentación socioespacial de la vivienda y la convivencia que se ha reflejado en el surgimiento de barrios de exclusividad (cerrados o no) en contraposición total con barrios de exclusión, cuya existencia, incluso colindante en algunas ciudades, potencia la segregación social de los pobladores de las urbes. Lo anterior ha resultado en que las relaciones sociales sean cada vez menos horizontales, más segmentadas y jerárquicas en los ámbitos urbanos.

En todos los casos hay un elemento común: la distribución territorial de la población y la distribución por nivel de ingresos están altamente correlacionadas, lo que da lugar a ciudades con menores niveles de cohesión social y una alta fragmentación entre el consumo privado y el público, potenciándose así los círculos viciosos de la pobreza y las manifestaciones de desigualdad social, territorial y de acceso diferenciado, o incluso nulo, al derecho a la ciudad.

*Autores: Pablo Yáñez, Humberto Soto y Hernán Gómez, CEPAL México.*

### **C. La explosión de la mancha urbana: una realidad compartida por las ciudades de América Latina y el Caribe**

29. La mancha urbana en América Latina y el Caribe ha crecido sustancialmente con diferentes grados de intensidad. Entre los factores explicativos destacan el crecimiento demográfico y de los ingresos, la transformación y territorialización de la estructura productiva, la disminución del tamaño promedio de los hogares, la privatización del espacio público, el aumento del costo de la vivienda, la especulación, la voluntad de vivir en condominios cerrados para protegerse de una violencia real o percibida y la ausencia o deficiencia de una planificación urbana y de ordenamiento territorial.

Cuadro 1  
**América Latina y el Caribe (10 ciudades) Extensión urbana, población, uso de suelo per cápita en 1990, 2000 y 2015**

Ciudad	Extensión urbana (hectáreas)			Población			Consumo de suelo per cápita (metros)		
	1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
Belo	49 460	58 057	65 471	2 745 708	3 496 348	4 139 468	180	166	158
Bogotá	32 155	36 966	41 550	4 450 735	6 508 251	8 854 881	72	57	47
Buenos Aires	134 033	159 265	196 446	10 615 361	11 839 083	14 065 924	126	135	140
	9 227	17 336	27 624	475 734	732 090	1 082 217	194	237	255
	7 636	10 767	15 730	375 046	483 533	635 415	204	223	248
	2 667	3 274	3 385	206 665	241 028	266 021	129	136	127
	102 982	136 823	214 867	9 741 580	12 540 064	18 111 506	106	109	119
Quito	9 965	16 750	42 894	906 139	1 405 938	2 317 510	110	119	185
	45 713	57 130	77 266	4 499 499	5 396 623	6 561 224	102	106	118
	16 030	24 596	37 246	632 644	1 164 332	1 738 963	253	211	214

Fuente: Programa de Expansión Urbana de New York University, 2016

30. El crecimiento de la superficie de la ciudad ha generado un aumento en los costos de 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. Las ciudades de América Latina y el Caribe son actualmente medianamente densas por comparación con otras a nivel mundial (ONU-Hábitat, 2012) y, según los cálculos del Programa de Expansión Urbana de New York University, entre 1990 y 2015 el consumo per cápita de suelo ha bajado a nivel regional. No obstante, en muchas ciudades grandes de la región (Buenos Aires, Ciudad de México, Santiago) el consumo de suelo per cápita sigue creciendo. Las proyecciones de expansión del Lincoln Institute<sup>6</sup> estiman que las manchas urbanas seguirán creciendo, tanto en un escenario de densidad poblacional constante como en un escenario de densidad poblacional que disminuye en un 2% anual.

31. En América Latina se aprecia una relación positiva entre PIB per cápita y densidad, lo que sugiere mayores niveles de actividad económica en territorios que tienen mayor densidad poblacional: esto, a su vez, les permite aprovechar mejor los beneficios de la aglomeración. De hecho, territorios donde se ubican ciudades capitales presentan elevados niveles de PIB per cápita y de densidad poblacional. Estos territorios aportan la mayor parte del PIB regional (61%) y en ellos habita el 41% de la población. También existen territorios densos de baja productividad, los que corresponden a una proporción del 21% del PIB y al 32% de la población. En suma, cerca del 82% del PIB y del 73% de la población se ubica en territorios con alta densidad demográfica (CEPAL, 2015b).

32. La planificación urbana de las últimas décadas ha permitido una multiplicación de los espacios cerrados y monofuncionales. 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. Las políticas de vivienda social y el relativamente bajo costo de los terrenos han favorecido el desarrollo de barrios residenciales en la periferia, han contribuido a este patrón y a la segregación socioespacial. Existen algunas excepciones al patrón de despoblamiento de los centros (por ejemplo, Santiago de Chile), lo que demuestra que la repoblación y regeneración de los centros urbanos tampoco es un proceso ajeno en América Latina y el Caribe.

33. El aumento de la mancha urbana de baja densidad también ha caracterizado varios países caribeños, y en muchos casos ha resultado en un patrón urbano que entremezcla zonas urbanas con zonas rurales, de forma que la distinción entre el medio urbano y el rural se vuelve problemática. En algunos casos, se producen tejidos urbanos continuos y policéntricos que asemejan la forma de ciudades-Estado (Verrest y otros, 2013), como es el caso de Barbados. Según cálculos de Angel (2010), en diversos países caribeños (entre ellos Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tobago), de continuar las tendencias actuales hacia el año 2050, el territorio de áreas urbanas podría duplicarse e incluso cuadruplicarse, con la consiguiente presión sobre los servicios ecosistémicos y la tierra cultivable.

<sup>6</sup> Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of Urban Expansion (2012).

**Recuadro 2: El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11**

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

11.1 Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales;

11.2 Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable; mujeres, niños, personas con discapacidad y personas de edad;

11.3 Para 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países;

11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo;

11.5 Para 2030, reducir de manera significativa el número de muertes y de personas afectadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y reducir sustancialmente las pérdidas económicas directas vinculadas al producto interno bruto mundial causadas por desastres, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y de las personas en situaciones vulnerables;

11.6 Para 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y a la gestión de desechos municipales y de otro tipo;

11.7 Para 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para mujeres y niños, personas de edad y personas con discapacidad;

11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional;

11.b Para 2020, aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y pongan en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre en todos los niveles; y

11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante la asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

*Fuente:* Resolución A/70 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

### III. Urbanización y economía

34. La producción, distribución y consumo de bienes y servicios tiene en América Latina y el Caribe una fuerte impronta urbana. Gran parte de los aumentos de productividad y de acceso universal a bienes y servicios de calidad dependen de los niveles de inversión pública y privada en las áreas urbanas. Dado que la inversión en infraestructura urbana es, en general, más bien de carácter público, y que esta ha tendido a ser deficitaria en las últimas décadas, en muchas ciudades de la región se ha presentado como una restricción al crecimiento y al desarrollo económico y la inclusión. Así, una mayor inversión en infraestructura, el fortalecimiento de las economías de aglomeración y la reducción de las deseconomías urbanas, resultantes de la expansión de las ciudades sin planificación y gestión urbana, pueden tener importantes consecuencias en el dinamismo económico y en el desarrollo urbano sostenible.

35. Las ciudades de América Latina y el Caribe han pasado de tener una base económica industrial a una mixta, donde el sector de servicios ha crecido de forma importante en los últimos 20 años. De hecho, actualmente existe un marcado predominio del sector de servicios en la economía urbana de América Latina y el Caribe, donde trabaja un 70% de la población urbana (OIT, 2010), y se espera que genere más de 60 millones de nuevos puestos de trabajo hacia 2025 (MGI, 2011), previsión avalada por la persistente inversión extranjera directa en el sector en la región (PNUMA, 2010). Sin embargo, el sector ha presentado bajos niveles de productividad y una alta tasa de informalidad.

36. El actual proceso de transición demográfica presenta una gran oportunidad para llevar a cabo una segunda transición urbana, esta vez en un proceso más ordenado, eficiente, sustentable y conforme a los desafíos de la región. (ONU-Hábitat, 2012). En particular, se puede aprovechar la desaceleración del crecimiento demográfico para dirigir los esfuerzos hacia procesos de ordenamiento territorial y de

consolidación urbana sostenible. Esta situación no durará más de 30 años<sup>7</sup> y ofrece la oportunidad de realizar grandes inversiones para preparar a los países ante los retos futuros, apoyándose en el dinamismo actual de la población activa (ONU-Hábitat, 2012). Es así como América Latina y el Caribe tiene la posibilidad de salir de los círculos de subdesarrollo, inequidad e insostenibilidad ambiental e iniciar un nuevo ciclo de transición urbana, para garantizar una mejora fundamental de la calidad de vida urbana (CEPAL, 2013).

37. La informalidad en el empleo, el desempleo y la precariedad laboral se mantienen como desafíos fundamentales. Sin embargo, el empleo informal también ha tenido un papel fundamental en el desarrollo de las economías urbanas de América Latina y el Caribe, si bien su impacto ha sido negativo en las condiciones de empleo y en la productividad económica de la región.

38. Las ciudades de América Latina y el Caribe y su dinámica de crecimiento son determinantes para el desarrollo de los países de la región. Entender la planificación y gestión urbana como una herramienta que contribuya a la sostenibilidad económica de las ciudades es de suma importancia para crear políticas públicas efectivas y sostenibles y gestionar los desafíos económicos que trae consigo la segunda transición urbana, entendida esta como la consolidación de las ciudades como “plataforma” para un acceso universal a bienes y servicios de calidad y a un desarrollo económico y productivo.

## **A. Transición de la base productiva, del empleo, del consumo y la distribución urbana**

39. Las ciudades son el motor y nodo de las economías de la región. El desafío se cifra en incrementar su desempeño económico y hacerlo de manera sostenible (CEPAL, 2014f). Las ciudades grandes desarrollan políticas y estrategias para potenciar y aprovechar los beneficios de las economías de aglomeración y de escala que ofrece la ciudad, y al mismo tiempo evitar el surgimiento de deseconomías que afectan negativamente al desempeño económico.

40. 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, las condiciones para la innovación y la reducción de costos de transacción. Sin embargo, estos beneficios pueden convertirse en fuente de externalidades negativas, como son el aumento en los costos del transporte y de los precios del suelo, la congestión vehicular y la contaminación.

41. 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 (incluida la mano de obra), 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.

42. La mejora de dicha base es uno de los ejes claves de intervención de las políticas públicas. En la región, estas políticas se centran en mejorar la competitividad de las economías urbanas, potenciando el desarrollo de economías de aglomeración y de escala, las cuales se pueden manifestar como economías de localización y urbanización. Es así como el desafío para el crecimiento de la producción de las economías urbanas en América Latina y el Caribe estriba en potenciar las áreas de conocimiento y realizar un diagnóstico adecuado de otras áreas productivas para optimizar el uso de economías de aglomeración y de escala.

43. La competitividad también ha sido impulsada a través de procesos de Desarrollo Económico Local (DEL), referidos a un desarrollo participativo que incentiva acuerdos de asociación entre actores representativos e interesados de todos los sectores en un determinado centro urbano. El DEL tiene como objetivo proporcionar una hoja de ruta a los principales entes privados y públicos en un territorio a fin de permitir un desarrollo conjunto y la puesta en práctica de estrategias para el desarrollo urbano y territorial.

44. Los problemas urbanos pueden ser mejor entendidos desde los gobiernos subnacionales, donde la gestión municipal puede generar políticas que se adaptan mejor a la realidad única de cada ciudad o región. En las dos últimas décadas se han llevado adelante procesos de descentralización en la región que han trasladado competencias desde el nivel nacional a los niveles subnacionales. Sin embargo, la sostenibilidad urbana está estrechamente ligada a la consolidación de la situación fiscal de las instancias

<sup>7</sup> Eventualmente aumentará el número de dependientes, transformándose esta situación en un desafío para la sustentabilidad.

subnacionales y al fortalecimiento de sus instituciones (BID, 2011). En la mayoría de los países de la región, las bases tributarias de las que los gobiernos locales se sustentan son débiles y desactualizadas, lo que impide que los gobiernos subnacionales puedan ejercer satisfactoriamente su creciente función en materia de protección social y gestión urbana e implica que en ciertas ocasiones se presenta también un proceso de recentralización en la región (BID, 2011 y ONU-Hábitat, 2012). De hecho, a pesar de que la situación de balance fiscal de las ciudades de América Latina y el Caribe es en general satisfactoria, el gasto público ha sido relativamente bajo en las ciudades, lo que ha generado deficiencias en servicios básicos como educación, salud, infraestructura y equipamientos.

45. Existen tres responsabilidades claves de los gobiernos subnacionales; 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 a fin de mejorar el panorama laboral y promover el intercambio, las cadenas de valor y las 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>8</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 la capacitación de personas y las incubadoras de emprendimientos; asegurar un entorno de confianza con respecto a contratos; y un ordenamiento legal a partir de un sistema jurídico eficiente y seguro a nivel subnacional. La calidad institucional local es un factor muy relevante para mejorar estos procesos. La corrupción y la evasión tributaria han supuesto un desafío para la calidad institucional a escala local por cuanto disminuye la calidad de la gestión urbana y se transforma en un problema importante (MGI, 2011).

46. Las transformaciones económicas y sociales asociadas a los procesos de urbanización han generado respuestas políticas a escala urbana. Sin embargo, en pocas ocasiones se ha definido una estrategia o política de desarrollo urbano coordinada a escala nacional. La urbanización sigue teniendo el potencial de transformar profundamente a los países, sobre todo aquellos en vías de desarrollo (Glaeser y Joshi-Ghani 2014). Es así como las políticas nacionales urbanas se imponen como políticas de desarrollo a nivel nacional. Una Política Nacional Urbana (PNU) es vista tanto como un “conjunto coherente de decisiones” y como proceso dirigido por el Gobierno que reúne a distintos actores para construir una visión común del desarrollo urbano a largo plazo (ONU-Hábitat, 2014b: 2). Una PNU reafirma el papel positivo de la urbanización en el desarrollo de los países y busca maximizar los beneficios de la urbanización (ONU-Hábitat, 2014b).

### **Recuadro 3 Políticas Nacionales Urbanas en América Latina y el Caribe**

América Latina y el Caribe cuenta con una experiencia en Políticas Nacionales Urbanas (PNU). Esto incluye políticas específicas en Brasil, Chile y Colombia, además de desarrollos legislativos e institucionales recientes para reconfigurar nuevas entidades rectoras de la política urbana. Colombia creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial; Brasil creó el Ministerio de las Ciudades; Ecuador, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; y más recientemente México creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Adicionalmente, existen desarrollos legislativos que apoyan estos avances. En algunos casos, como en El Salvador, a partir de la política de vivienda se ha avanzado hacia una perspectiva urbana integral. Pero también los Planes de Desarrollo Nacional incluyen en algunos casos los elementos de una política urbana, como ha sido el caso de Argentina, Guatemala o la República Dominicana.

Todos los avances mencionados, como los retos y oportunidades que representan, son contextualmente muy diferentes, por lo que las respuestas varían de un lugar a otro. No es posible establecer que haya habido un modelo único o universal de PNU; sin embargo, se observan rasgos comunes, que de paso pueden servir para inspirar una nueva generación de PNU en la región:

1. Los desarrollos institucionales a nivel nacional demuestran que hay una cierta sensibilidad por la cuestión urbana y por el papel del Gobierno nacional. Hay conciencia emergente de la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno para sacar adelante políticas urbanas específicas. En algunos casos, el argumento más importante está relacionado con el papel del sistema de ciudades en el crecimiento. En otros, el argumento central es que la política urbana se refiere a aliviar la pobreza y cubrir necesidades básicas, como en El Salvador.

<sup>8</sup> El fomento del capital humano contribuye al desarrollo cultural e institucional, a la cohesión social, a una mayor protección del medio ambiente, mejora las condiciones de salud, fortalece la participación ciudadana, y disminuye la criminalidad (OCDE, 1999).

2. Hay conciencia emergente sobre la necesidad de articular instrumentos legales, financieros y de planificación espacial. En algunos casos, los segundos están condicionados a la existencia de los terceros. También comienza a haber conciencia sobre dos aspectos fundamentales: por una parte, la función social de la propiedad y, por otra, la necesidad de involucrar al sector privado en los procesos de financiamiento del desarrollo urbano sostenible. Los casos de Brasil, Colombia y Ecuador demuestran importantes desarrollos en instrumentos de gestión del suelo.
3. El telón de fondo, sobre todo en América Latina, ha sido la descentralización. La política nacional urbana no está desligada de los procesos de descentralización, y en algunos casos la gestión y manejo del uso del suelo han ido acompañados de descentralización fiscal, desarrollo de autonomía y procesos de ordenamiento territorial. Los casos de Ecuador, y hasta cierto punto Bolivia, son buen ejemplo de ello.
4. Un objetivo naciente es el manejo de la expansión periférica de las ciudades en favor de un crecimiento urbano más compacto e inclusivo. En el caso de México, los instrumentos recientes de política de vivienda van en ese sentido.
5. La consolidación del sistema de ciudades es importante como parte del desarrollo nacional. En esta lógica, los procesos de Argentina, Guatemala y la República Dominicana apuntan a desarrollar la perspectiva de la conectiva territorial y de la integración urbano-rural.
6. La realidad en la región es la de una ocurrencia importante de asentamientos no formalizados y desarrollados sin planeamiento urbano. En Brasil, por ejemplo, el Estatuto de la ciudad y las políticas lideradas desde el Ministerio de la Ciudad han apuntado a resolver el tema de las favelas, reconociendo su existencia y tratando de integrar su mejoramiento in situ. Recientes avances en Colombia y Ecuador apuntan en el mismo sentido.

Elaborado por ONU-Hábitat sobre la base de ONU-Hábitat y Alianza de las Ciudades (2014)

## **B. Productividad y economía urbana en América Latina y el Caribe**

47. Mejorar la productividad es clave en el desarrollo económico y social de los países en América Latina y el Caribe. 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 y equitativas en la región.
48. Los procesos de urbanización pueden ser vistos como cambios estructurales que afectan positivamente la productividad y la equidad de los países por los beneficios de la aglomeración y la escala de mercados. Sin embargo, el proceso de urbanización no siempre ha tenido un impacto positivo sobre la productividad o crecimiento económico en América Latina y el Caribe, en contraste con los países asiáticos. Existen al menos tres razones para explicar lo anterior. En primer lugar, las economías de América Latina y el Caribe 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. Cuanto mayor sea la porción de recursos naturales en el total de exportaciones, menor será el alcance del cambio estructural con efectos positivos para la productividad (McMillan y Rodrik, 2011). En segundo lugar, la actividad económica urbana en la región está concentrada en el sector de servicios; cuyos bajos niveles de productividad se explican en cierta medida por razones estructurales. Esta baja productividad también se debe a que existe una alta informalidad en el sector en América Latina y el Caribe (BID, 2010). Por último, otras actividades urbanas de la región (por ejemplo, las manufacturas), presentan problemas de desempeño relacionados con los costos de capital, la logística y el transporte.
49. Por lo tanto, aumentar la productividad en el sector de servicios es una de las claves más importantes para el crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe. Esto se logra a través de la creación, transmisión y absorción de tecnología; una mayor oferta y una asignación eficiente del capital humano y las infraestructuras; la creación e integración de instituciones; la competencia entre privados; el desarrollo social; y la conciencia medioambiental. Existen desafíos respecto a la penetración de Internet para aumentar el dinamismo sectorial y regional, a través de la modernización digital de la gestión de las ciudades y la innovación. Una ciudad con un entorno favorable para la generación y difusión de ideas e innovaciones generará mejores posibilidades para su base productiva y mejores oportunidades para una mayor cohesión social, crecimiento económico y empleo.
50. Otra estrategia para incrementar positivamente la productividad de las ciudades es la promoción de clusters en la economía urbana, dado que estos agrupamientos explotan de manera más especializada los beneficios de las economías de aglomeración en un contexto urbano. Esta estrategia ofrece tres posibles ventajas: el aumento de la productividad de las empresas, la mejora de su capacidad para innovar y el estímulo de la formación de nuevas empresas especializadas que apoyen la innovación de las existentes.



Sin embargo, también existen tres problemas asociados en el contexto de la economía urbana de América Latina y el Caribe: las considerables brechas productivas, los bajos niveles de especialización y cooperación y la escasez de innovación tecnológica en las empresas. Estos problemas son en parte consecuencia de la estructura productiva de las economías latinoamericanas, basada en actividades con 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 estos con el contexto urbano es una oportunidad para transformar la gobernanza urbana local en un espacio desde el que desarrollar una gestión productiva más eficiente, innovadora y competitiva.

51. Las grandes ciudades generan impulsos para el crecimiento de ciudades de tamaño intermedio cuando existe conectividad física y virtual. 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.

52. Generar inversión en pequeñas empresas y negocios urbanos aprovechando las remesas constituye una posibilidad real, ya que estas son un aporte importante en muchas economías regionales, con un papel especialmente importante en América Central y el Caribe. En El Salvador, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, las remesas aportan más del 15% del PIB nacional. En Haití las remesas aumentaron significativamente después del terremoto de 2010, contribuyendo de manera importante a la reconstrucción del país (BID, 2015).

#### **Recuadro 4: Aportaciones para el Informe Regional de América Latina y el Caribe de cara a Hábitat III**

La construcción de una urbanización basada en el desarrollo humano sostenible se fundamenta en la reafirmación del compromiso mundial. Por ello, la red MERCOCIUDADES se adhiere a las transformaciones políticas que implican, a partir de la evaluación de los logros alcanzados en los últimos dos decenios, asumir los desafíos globales, como la pobreza, la seguridad, la amenaza del cambio climático y la falta de un pleno ejercicio de los derechos humanos.

Nuestro principal desafío hoy es generar un plan de acción que origine un cambio en el concepto de desarrollo, medido en términos de la calidad de vida de las personas, y no solo como crecimiento económico de las ciudades y países, y que garantice que la satisfacción de nuestras necesidades del presente no pone en juego la satisfacción de las necesidades del futuro.

El reconocimiento de la representatividad y legitimidad de los gobiernos locales en el ámbito internacional y regional y en las diferentes instancias en las que se discuten temas de su ciudad resultan clave, pues representan la voluntad y las necesidades de la ciudadanía.

Aspiramos a que Hábitat III impulse un desarrollo urbano sostenible, con planificaciones urbanas inclusivas, aceptando la diversidad, revitalizando los espacios públicos accesibles y apropiados para el ciudadano. El desarrollo de ciudades inteligentes necesita de una ciudadanía inteligente, informada y creativa, y la existencia de una cultura política participativa basada en la responsabilidad ciudadana, en la tolerancia y en una ciudadanía atenta a sus derechos y consciente de su papel en la comunidad.

Por lo tanto, MERCOCIUDADES cree que este derecho se puede llevar a la práctica a partir de la construcción de ciudades:

- Democráticas, participativas y descentralizadas;
- Respetuosas con los recursos naturales, a partir de un consumo responsable;
- Compactas, ágiles, policéntricas y con un diseño integrado e innovador de la planificación urbana;
- Inclusivas, seguras y prósperas, basadas en la idea de que el derecho a la ciudad es un derecho humano;
- Creativas, inteligentes y conectadas, que promuevan el acceso universal a los derechos fundamentales.

Elaborado por MERCOCIUDADES

### **C. Economía creativa: economía, calidad de vida y desarrollo sostenible**

53. La cultura es un eje de desarrollo, liderada por el crecimiento de la economía creativa en general y de las industrias culturales<sup>9</sup> y creativas en particular. La economía creativa<sup>10</sup> es reconocida por su valor

<sup>9</sup> Industrias basadas en la creatividad, talento y habilidades individuales y grupales que tienen el potencial de generar riqueza y empleo a través del desarrollo de la propiedad intelectual.

económico y por su papel en la producción de nuevas tecnologías o ideas y sus beneficios sociales no monetarios, como la participación, la cohesión, la formación de capital social, el fortalecimiento de la cultura y la pertenencia (PNUD, UNESCO, 2014).

54. América Latina y el Caribe 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 el 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 y el Caribe existen iniciativas para potenciar la economía creativa en general. Chile, en 2015 generó un programa estratégico nacional de apoyo a la economía creativa para que esta aumente su aporte al PIB del 1,6% al 4% hasta 2025 y así alcance el promedio de la región (CORFO, 2014). La economía creativa también puede dinamizar el sector de turismo, lo que actualmente es poco aprovechado en los países caribeños, donde el turismo aporta un elemento importante del PIB.

#### **D. Eficiencia e infraestructura**

55. La competitividad del comercio y los servicios exige un funcionamiento 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 el Caribe, y contribuye considerablemente a la contaminación atmosférica y a la congestión vehicular. Existe un déficit de inversión en infraestructura que genera grandes diferencias entre la oferta y la demanda de servicios de infraestructura (CEPAL, FAL, 2014). Los bajos niveles de inversión en infraestructura, en logística urbana y en capital fijo constituyen un obstáculo al crecimiento económico de la región y afectan a la calidad de vida de los habitantes urbanos, al aumentar los tiempos de desplazamiento y disminuir el tiempo libre de las personas, entre otros. El aumento considerable de la flota de vehículos muestra un crecimiento desproporcionado de medios de distribución sin una inversión en infraestructura adecuada.

56. Las ciudades de América Latina y el Caribe no tienen un mantenimiento adecuado de las vías de transporte, lo que crea 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 limitaciones presupuestarias<sup>11</sup>, y acentúa los problemas de congestión vehicular. Un nivel de inversión en infraestructura más alto puede generar un mayor dinamismo económico, crear empleo, reducir externalidades negativas y aumentar la eficiencia en la distribución de bienes.

#### **E. Consumo y digitalización**

57. La penetración de tecnologías digitales en el consumo privado es una tendencia muy relevante en América Latina y el Caribe. 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 ocho años, pasando del 20,7% en 2006 al 50,1% en 2014 (promedio de la OCDE: 81,8%) (CEPAL, 2015d). Persisten brechas digitales entre los países de más y menos desarrollo, así como en el interior de los mismos (PNUMA, 2010).

58. Los teléfonos inteligentes surgen como una opción masiva en América Latina y el Caribe para aumentar la conectividad digital, siendo el incremento de las conexiones en América Latina y el Caribe el tercero más grande entre las regiones del mundo (crecimiento anual de un 77% entre 2010 y 2013) (CEPAL, 2015d). América Latina y el Caribe es la región con el uso más intenso de las redes sociales. En 2013, un 78,4% de los usuarios de Internet participaba en redes sociales, mientras que en América del Norte era un 64,6% y en Europa Occidental un 54,5%, pese a que en ambas regiones la penetración de Internet es más elevada que en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015d).

59. Existen desafíos importantes respecto de la penetración de Internet en la población para el dinamismo económico, el apoyo al comercio y la modernización de las ciudades. Los servicios digitales disminuyen los costos de transacción de las empresas y del comercio, lo que genera un mejor aprovechamiento de las economías de aglomeración de la ciudad y contribuye al crecimiento y al desarrollo económico y modernización de las empresas locales.

<sup>10</sup> Incluye desde la industria de las artes, hasta la ciencia y tecnología (PNUD, UNESCO, 2014).

<sup>11</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).

60. 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 (por ejemplo, educación y salud). La información pública, apertura de los datos del Gobierno, modelos de gobernanza por Internet, basados en procesos de participación y la coordinación ciudadana en barrios constituyen oportunidades para el impulso de innovación digital y la vigilancia más efectiva de las políticas locales (CEPAL, 2015d).

## **F. La persistencia de la informalidad económica**

61. El empleo informal tiene un papel fundamental en las economías urbanas de América Latina y el Caribe, pero también preocupa su posible impacto en las condiciones de calidad y vulnerabilidad del empleo en la región. De hecho, el empleo informal puede afectar a las posibilidades de una mayor productividad económica en América Latina y el Caribe, pero la informalidad también podría ser justamente el resultado de una menor productividad del tejido productivo local (por ejemplo, la falta de acceso a crédito y a otros bienes públicos impide el desarrollo empresarial), habida cuenta de que la causalidad no es unidireccional. Los datos de 2012 indican que del total de empleo informal (47,8%), un 31% es empleo en el sector informal, un 11,7% es empleo informal en el sector formal y un 5,1% es empleo informal proveniente del sector de trabajadores domésticos (OIT, 2013). La informalidad y las desigualdades laborales y de empleo se expresan con gran impacto en las áreas urbanas y se asocian con los desafíos de las economías urbanas.

62. Recientemente, se han realizado esfuerzos para la formalización del empleo en la región (Argentina 2004, Brasil 2006, Colombia 2010, México 2013), que se han manifestado en una menor proporción de empleo informal. Las causas de este proceso se relacionan con políticas y programas públicos, mejores condiciones económicas e iniciativas público-privadas enmarcadas en programas de fomento empresarial. La propensión hacia una mayor formalización tendió a estancarse hacia 2012, como consecuencia del contexto económico internacional, y sus efectos sobre el mercado del trabajo (OIT, 2013).

63. Las políticas de los gobiernos centrales (fiscales o monetarias) desempeñan un papel importante en abordar la informalidad. Sin embargo, es importante considerar políticas de empleo que vinculen el contexto urbano y sus beneficios para generar empleos dignos. América Latina y el Caribe no tiene un historial de diseño e aplicación de políticas de empleo utilizando las condiciones particulares de las ciudades a partir de los gobiernos subnacionales, lo que abre oportunidades de fortalecer el DEL para crear empleos, con atención particular para los grupos más vulnerables.

## **G. Empleo urbano y juventud**

65. 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). Para generar programas desde los gobiernos se considera la posibilidad real de utilizar las ventajas de localización y conocimiento específico de las municipalidades para diseñar e aplicar 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 de las políticas públicas de juventud. La ausencia de información sobre el mercado del trabajo y la falta de competencias para la búsqueda de empleo son dos 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 las municipalidades son iniciativas que han ido logrando avances en la generación de empleo urbano, puesto que posibilitan conocer mejor las causas específicas del desempleo juvenil de la zona geográfica donde se encuentran dichos jóvenes.

## **H. Empleo Urbano y Género**

66. Las altas desigualdades laborales en términos de género (salario, calidad del empleo y posiciones de influencia) también se reproducen en el contexto urbano (OIT, 2013). Las mujeres están sobrerrepresentadas en el grupo que se sitúa fuera del mercado del trabajo y subrepresentadas entre quienes tienen empleo, siendo la carga en el cuidado de la familia la principal explicación (OIT, 2013).

67. Las mujeres reciben menor remuneración por su trabajo respecto a los hombres, situación que se acentúa en América Latina y el Caribe a medida que aumenta la edad de estas. Las mayores brechas se registran en el trabajo por cuenta propia, donde los ingresos de las mujeres son algo más de la mitad (57%)

de los masculinos, mientras que el ingreso promedio de las asalariadas en las microempresas es equivalente al 88% de los ingresos de los hombres (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT; 2013). Lo anterior da muestra de los vínculos entre empleo, informalidad y desigualdades de género. En las últimas décadas se ha evidenciado una tendencia a la disminución de dicha brecha en la mayoría de los países de la región. En promedio, en 1990 ellas ganaban el 59% de lo percibido por los hombres; en el 2000, un 67%; y en 2010, un 78%. Sin embargo, incluso a este ritmo se requerirían más de 75 años para cerrar la brecha (OIT, 2011). Este avance se debe a políticas e instituciones de protección social, al salario mínimo y al aumento de la matrícula de mujeres en educación secundaria y superior.

68. 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, Guatemala y Haití (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT; 2013). En este contexto, los gobiernos subnacionales pueden tener un rol importante en el diseño y aplicación de programas de protección social y servicios locales que promuevan la igualdad de género.

#### **Recuadro 5: La economía del cuidado en las ciudades**

Las mujeres y los hombres tienen distintas necesidades y aspiraciones, y distintas posibilidades de acceder a los bienes y recursos de la ciudad. Ello es consecuencia, entre otros factores, de los diferentes papeles que desempeñan en la esfera privada y en la esfera pública, la división sexual del trabajo y las desigualdades en la distribución de tareas de cuidado. La evidencia de los 18 países que han hecho esfuerzos en medir el uso del tiempo demuestra que el incremento de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado no ha sido acompañado por un movimiento equivalente de los hombres al trabajo no remunerado y de cuidados, lo que afecta directamente a su autonomía económica.

En las ciudades de América Latina, el 51% de la población son mujeres en la actualidad. Se estima que para el 2050 un 86% del total de mujeres de la región vivirá en zonas urbanas. En las cohortes de edad por encima del grupo de entre 60 y 80 años, el porcentaje de mujeres es aún más alto actualmente, y la gran mayoría se encuentra con algún grado de dependencia o asumiendo responsabilidades de cuidado. El crecimiento y el envejecimiento de la población urbana, junto con las tendencias antes señaladas, han puesto en la agenda pública y ciudadana las necesidades de servicios e infraestructura de apoyo a las familias y, en especial, a las personas con algún nivel de dependencia.

La pobreza urbana tiene una dimensión de género distintiva. El alto costo de servicios y el transporte en la ciudad, combinado con las economías urbanas cada vez más monetizadas y por consiguiente dependientes de los ingresos monetarios, hace crucial la vinculación con el mercado de trabajo. Aunque las ciudades representan mayores oportunidades laborales para sus habitantes, y a pesar de los avances en la incorporación de la mujer al mercado laboral, en las zonas urbanas de la región solamente un 49,7% de las mujeres mayores de 15 años participan en él, comparado con el 72,8% de los hombres. En América Latina y el Caribe, casi una de cada tres mujeres (28%) en las áreas urbanas carece de ingresos propios, comparado con el 12,7% de los hombres en la misma situación. Esta brecha se observa, con variaciones nacionales, en todos los países de la región. Además, la segregación socioeconómica y espacial de la ciudad supone una carga desproporcionada para las personas responsables de cuidado, en su mayoría mujeres.

Cuando las mujeres acceden al empleo, su incorporación se produce en peores condiciones que la de los hombres, con salarios inferiores, un alto grado de informalidad, jornadas parciales y precariedad en las condiciones laborales (en parte como consecuencia de la sobrecarga de trabajo derivada de las responsabilidades de cuidados). Estas limitaciones afectan a sus posibilidades de generar ingresos y tener autonomía económica, tanto en el presente como en su futuro. De hecho, en el caso de las personas mayores de 70 años en áreas urbanas que no reciben pensión, las mujeres están sobrerrepresentadas en todos los países que tienen datos, con brechas más marcadas en los casos de Bolivia y México.

Las políticas de desarrollo urbano se presentan como una oportunidad para abordar el cuidado desde un enfoque integral y con perspectiva de género, aprovechando la cercanía y el acceso que tienen los gobiernos locales a las preferencias y necesidades de sus ciudadanos. Existe evidencia de que la inversión en infraestructura para la atención de cuidados tiene un impacto importante en un desarrollo más igualitario, transfiriendo parte del trabajo no remunerado a trabajo remunerado, lo que genera más del doble del número de puestos de trabajo en comparación con la inversión en infraestructura básica.

*Autores: Ana Ferigra Stefanovic y Margarita Vega, División de Asuntos de Género, CEPAL*

## **I. Economía del suelo urbano y la producción de la ciudad**

69. América Latina y el Caribe presenta varias problemáticas comunes en materia de suelo urbano, entre las que se incluyen un historial de alta informalidad, mala planificación, altos precios, especulación y retención excesiva del suelo como reserva de plusvalía, segregación interurbana y delincuencia relacionada con temas de gestión de suelo urbano, bajo desempeño de la tributación inmobiliaria, escasa recuperación

de plusvalías del suelo generadas públicamente, baja disseminación de la 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, escasez de buenas políticas de suelo<sup>12</sup>, etc. (Smolka y otros, 2007). Uno de los aspectos más importantes respecto de la gestión del suelo urbano es que este rinde básicamente dos tipos de intereses: como valor de uso, o como valor para la inversión (posibilidad de percibir renta). Esto genera especulación y escasez artificial de un recurso limitado. A su vez, es importante reconocer que el proceso de urbanización y desarrollo urbano en sí genera valor, así como resaltar la importancia de entender cómo se gestiona este excedente y cómo se distribuye en las ciudades.

70. Los desafíos ante la gestión de suelo urbano derivan en gran medida de dificultades institucionales como la falta de adecuados y permanentes programas de mejoramiento y actualización de mecanismos de gestión urbana, lo que resulta en la parálisis de proyectos, incluso cuando hay recursos disponibles. A esto se suma la baja disponibilidad de información o la falta de conocimientos para utilizarla, además de la falta de coordinación, horizontal y vertical entre diferentes instancias institucionales, lo que resulta en una gestión fragmentada y en la dispersión de responsabilidades. También se observa una falta de incentivos para la evaluación económica de los proyectos urbanos por parte de los planificadores, y la obstaculización ante proyectos de mayor eficiencia. En este contexto resulta clave la falta de mecanismos de rendición de cuentas transparentes y bien diseñados en los sistemas públicos de América Latina y el Caribe. Lo anterior también se refleja en planificadores que a menudo descuidan el modo de financiar los proyectos y en cómo la forma urbana afecta a la base tributaria, o el efecto de las prácticas de recaudación de impuestos sobre el ordenamiento territorial. Por ejemplo, todavía no se ha evaluado la contribución del proyecto de urbanismo Puerto Madero en Buenos Aires a la base económica y fiscal de la ciudad en su totalidad. La región también enfrenta una situación de frecuente interrupción y discontinuidad de políticas de suelo urbano, en parte por falta de voluntad política y de iniciativas para realizar planificación urbana de largo plazo (Smolka y otros, 2007).

## **J. Recuperación de plusvalías en América Latina y el Caribe**

71. El proceso de urbanización de América Latina y el Caribe está asociado a una fuerte presión sobre la oferta de tierra que cuenta con servicios urbanos, equipamientos y servicios que se distribuye desigualmente entre propietarios del suelo y otros actores involucrados, lo que genera importantes cambios en el valor del suelo, particularmente en zonas que pueden soportar altas densidades y permiten prácticas de especulación inmobiliaria, clientelismo y otros tipos de influencias (incluida la corrupción) entre intereses públicos y privados. Así, la propiedad del suelo se torna en un tema muy relevante en la agenda urbana regional, con el resultado de que la inversión pública es susceptible de abuso y favoritismo por parte de ciertos grupos de interés (Smolka, 2013).

72. La valorización de la tierra en América Latina y el Caribe es atribuible, en gran medida, a la rápida urbanización de las últimas décadas; desarrollo que ha llevado aparejada una amplia inversión pública en servicios e infraestructura urbana. La inversión en infraestructura urbana crea las condiciones para permitir tres tipos de efectos en el uso del suelo: cambio de uso; mayor densidad, ocupación o edificabilidad; y regulaciones de zonificación, que implican importantes fuentes de ganancias adicionales para los propietarios bien ubicados. El efecto de estas inversiones es claramente observable en Brasil, donde se condujo un estudio que abarcó tres ciudades en 2001 (Brasilia, Curitiba y Recife) y quedaron patentes las diferencias significativas en los precios de la tierra en relación a los servicios accesibles, teniendo en cuenta la distancia respecto del centro de la ciudad (Serra y otros, 2005).

73. Muchos países de América Latina y el Caribe han aprobado legislaciones que respaldan políticas de recuperación de plusvalías como medio de recuperación del aumento en el valor del suelo privado debido a regulaciones o inversiones públicas. Sin embargo, solo algunos países lo han hecho de manera sistemática y exitosa (Smolka, 2012). Estas políticas de recuperación de plusvalías se dividen en instrumentos de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y regulatoria. Medellín y Buenos Aires han utilizado incrementos temporales en el impuesto a la propiedad para financiar inversiones de gran escala, como la construcción de ferrocarriles subterráneos (Smolka y Amborski, 2013). Algunas de las regulaciones en América Latina han tomado la forma de donaciones de tierra para equipamiento urbano, parques, caminos y otros. Un ejemplo es la Ley brasileña 6.766 de 1979, por la que se le exige al inmobiliario subdivisor la entrega del 35% de la tierra para usos públicos (Smolka y Amborski, 2013).

<sup>12</sup> Por ejemplo, Existencia de normas urbanas costosas y difíciles de cumplir que suben el precio del suelo.

Otro ejemplo de medida regulatoria se presenta en Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires), donde el gobierno municipal puso en marcha un instrumento de gestión para recuperar el costo de la inversión pública en obras de infraestructura y equipamiento en el año 2009. Para ello, aplicó una Contribución por Mejoras (CM) a las decisiones administrativas que, al modificar los parámetros de ocupación y uso del suelo, habían generado un incremento en los precios de los terrenos (Duarte y Baer, 2014).

74. Entre el uso limitado de estos instrumentos destaca la incompreensión de su potencial por parte de las autoridades públicas con poder de decisión, por encima de las dificultades legales o técnicas. Es más, la recuperación de plusvalías es considerada más bien como una herramienta de promoción de equidad en las ciudades, más que como una manera de mejorar la autonomía fiscal municipal (Smolka, 2012). Otra razón que explica las dificultades para aplicar estas herramientas es la complejidad técnica de su puesta en práctica, en particular la forma de valorar la plusvalía de la tierra que resulta de las intervenciones públicas. Además, se observa falta de información sobre los diferentes instrumentos y sus beneficios, además de consideraciones de riesgo político (Smolka, 2012). Por ello, resulta importante la diseminación de conocimiento y capacitación sobre las herramientas de recuperación de plusvalías, así como el refuerzo de su legitimidad al reconocer que otros intereses, distintos a los de la propiedad inmobiliaria, tienen participación legítima en el desarrollo urbano y que el derecho de propiedad no necesariamente incluye el derecho a un valor intrínseco del suelo o al aumento innecesario de su valor (Smolka, 2013).

**Recuadro 6: Proyecto piloto de reajuste inclusivo y participativo del suelo (PILaR)**

El programa piloto mundial de reajuste inclusivo y participativo del suelo (PILaR, por su sigla en inglés) busca soluciones para contener patrones de desarrollo urbano insostenible. La ciudad de Medellín (Colombia), con el apoyo de ONU-Hábitat, emprendió el reajuste de suelos para la intensificación del barrio La Candelaria, un barrio con 2.625 habitantes de nivel económico entre bajo y bajo/bajo, que incluye unos 750 hogares. La Candelaria forma parte del Macroproyecto Río Norte. El barrio presentaba bajo nivel de ingresos, altos niveles de exclusión y déficit de servicios, así como problemas en la tenencia del suelo. La metodología PILaR ha contribuido a canalizar el diálogo sobre urbanismo eficiente y equitativo. En este caso, los vecinos propietarios de los terrenos se asociaron de forma voluntaria para replantearla prestación de servicios y la subdivisión de sus terrenos, y la mejor manera de distribuir equitativamente costos y beneficios del proyecto de intensificación y redesarrollo urbano, mejorando servicios, vías y espacios públicos. La metodología PILaR ha facilitado un intercambio efectivo entre los ciudadanos y los expertos temáticos dentro de un marco legislativo y financiero alineado con demandas locales que ha permitido además articular al mismo tiempo la participación y gobernanza ciudadana del proyecto, el cumplimiento de metas de buen urbanismo inclusivo, una oferta atractiva para propietarios y al mismo tiempo la protección de los moradores, así como la inserción del barrio en la visión macro de ciudad. Basado en una economía participativa del suelo, PILaR garantiza viabilidad legal al desarrollo del proyecto y titularidad de predio a cada familia, así como financiación sostenible del proyecto y generación de valor urbano.

*Fuente:* Oficina Regional para América Latina y el Caribe de ONU-Hábitat

#### IV. Urbanización e igualdad social

75. La igualdad y la justicia social son elementos fundamentales para la agenda de desarrollo y para la articulación de una Nueva Agenda Urbana que reconoce el rol de las ciudades en la inclusión social (Secretaría de Hábitat III, 2015). La meta 10 “Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos” de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible destaca la importancia de la igualdad en la agenda global, y el Objetivo 11 sobre ciudades establece dos metas relevantes para la inclusión urbana<sup>13</sup>. A nivel regional, la 33a 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 nacionales para lograr una sociedad incluyente, democrática y participativa, con políticas sociales urbanas integrales (México 2014). La desigualdad tiene relevancia particular para América Latina y el Caribe, 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 políticas de inclusión urbana y de la distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo urbano (MINURVI 2015, CEPAL 2014a). Además, la región cuenta con muchas experiencias innovadoras en las últimas décadas en materia de inclusión urbana, en parte como resultado de la fuerte promoción de derechos colectivos en la ciudad.

76. Podemos abordar la desigualdad 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 América Latina y el Caribe permanecen entre las más desiguales del mundo. Es importante notar que la desigualdad

<sup>13</sup> En particular las metas 11.1 y 11.2.

nacional y urbana también ha bajado, así como destacar el valor de las políticas en pro de la igualdad de la región. Sin embargo, la desigualdad persiste como un factor importante en términos de ingresos y de las configuraciones espaciales de las ciudades. América Latina y el Caribe es una región más rica que en 1990, el PIB per cápita desde un promedio regional aumentó desde los 4.113 dólares de los Estados Unidos de 1990 a los 6.109 (+48%) de 2013<sup>14</sup>, y con logros importantes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el marco del Objetivo 1<sup>15</sup>, hacia 2008 la región había disminuido a la mitad la extrema pobreza respecto de los niveles de 1990 (CEPAL, 2015g). Al mismo tiempo, la población urbana que vive en pobreza bajó desde un 41,4% en 1990 a un 23,2% en 2013<sup>16</sup>.

77. Sin embargo, los logros respecto a la pobreza no han implicado una disminución comparable de 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, mostrando que no necesariamente existe una relación automática entre los dos factores (CAF y ONU-Hábitat, 2014, pág. 93). A su vez, la vulnerabilidad de la pobreza continúa siendo una amenaza importante, dado el estancamiento de la tasa de reducción de pobreza en los últimos años y los riesgos que presenta el entorno de desaceleración económica actual (CEPAL, 2015e).

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

79. La tercera contradicción se presenta en el contexto de la violencia y de la seguridad ciudadana. A pesar del entorno favorable de crecimiento económico, de mejoramiento socioeconómico y de consolidación democrática de las últimas décadas, las ciudades de América Latina y el Caribe permanecen entre las más violentas del mundo. La tasa de homicidios en América Latina y el Caribe creció en un 11% entre los años 2000 y 2010, mientras en la mayoría de las demás regiones se estabilizó o incluso descendió (CEPAL, 2014a). La violencia figura como la primera preocupación ciudadana en América Latina y el Caribe, por encima de otros conceptos como trabajo o salud, y tiene impactos negativos sobre la cohesión y convivencia social en las ciudades (CAF, 2014).

80. Partiendo de estas consideraciones, en este apartado se examinarán tres dimensiones de la desigualdad urbana en América Latina y el Caribe con una visión prospectiva, desde las políticas sociales a diversas escalas y con consideraciones para las políticas de vivienda y urbanismo, abarcando los desafíos y propuestas emergentes para promover ciudades más equitativas e inclusivas.

## **A. Los nuevos rostros de la desigualdad urbana: el proceso de envejecimiento, juventud urbana, igualdad de género y diversidad étnica**

81. Dada la alta tasa de urbanización en América Latina y el Caribe, las principales tendencias sociales y demográficas que caracterizan a la región inevitablemente dejan marcas importantes en las ciudades. El contexto de persistente desigualdad, empleo informal y precario, baja cobertura de protección social y acceso inequitativo a servicios de calidad implica que, sin las inversiones necesarias en bienes y servicios públicos, los cambios sociales y 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.

82. También es importante recalcar el cambio en la estructura de los hogares debido a una serie de cambios sociales; entre ellos la reducción del tamaño medio de los hogares urbanos (4,4 personas en 1990, 3,7 en 2010 y 3,2 personas en 2030) y el aumento del número total de hogares urbanos (70 millones en 1990, 119 millones en 2010, 181 millones en 2030)<sup>17</sup>. Por un lado, este proceso demográfico y cultural influye sobre el estilo de vida urbana y afecta las expectativas de demanda por vivienda (cuantitativa y cualitativa); y, por otro, marca las nuevas necesidades hacia los servicios públicos.

<sup>14</sup> Datos del Banco Mundial en USD constantes del 2005: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD>.

<sup>15</sup> Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

<sup>16</sup> CEPALSTAT en base a tabulaciones de las encuestas de hogares. Datos solo para América Latina.

<sup>17</sup> Datos de CEPALSTAT sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

## B. El envejecimiento de la población

83. Las proyecciones históricas de explosión urbana (31 millones de habitantes en Ciudad de México o 19 millones en Río de Janeiro llegado el año 2000), 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, según datos de CELADE, 2014). Junto con el mejoramiento de la esperanza de vida (en el mismo período pasó de 51,4 a 74,5 años), esto se traduce en que la edad media de la población ha aumentado, resultando en el envejecimiento de la población (CELADE, 2014). La emigración de grupos jóvenes puede acelerar este fenómeno; situación que se ha presentado en los países del Caribe, con la consecuencia de un envejecimiento aún más acelerado. En algunos países anglófonos del Caribe, el grupo 65+ años ya sobrepasó el 10% de la población y continúa aumentando (Rawlins, 2010).

Cuadro 2

### 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	105 (34%)	188 (61%)	15 (5%)
2010	122 (26%)	308 (67%)	31 (7%)
2030	120 (20%)	400 (68%)	70 (12%)

Fuente: Elaboración a partir de base de datos CELADE (CEPAL 2015e)

84. El envejecimiento significa el fin del entorno demográfico favorable en el largo plazo, puesto que el porcentaje de población económicamente activa (15-64 años) eventualmente se reduce en relación con la proporción de adultos mayores<sup>18</sup>. A mediano plazo, el aumento importante de la población de personas mayores genera presión sobre los sistemas de protección social. Aunque los países en la región han logrado avances importantes en materia de afiliación a sistemas de pensiones, la persistencia del empleo informal y sin protección social significa que la cobertura sigue siendo baja (CEPAL, 2014g)<sup>19</sup>. También aumenta la demanda por servicios de cuidado, y el acceso inequitativo a estos tiene implicaciones negativas para la autonomía económica de las mujeres.

85. El diseño de los espacios públicos, el transporte, el sistema vial e incluso la vivienda tiene que considerar las necesidades de las personas mayores. Vale señalar que la prevalencia de discapacidad también aumenta de manera muy considerable entre personas mayores (hasta 4 a 5 veces más en el grupo 60+ años respecto de la sociedad en su conjunto), y la discapacidad es más elevada en países donde el envejecimiento de la población está más avanzado (principalmente discapacidades visuales y de movilidad) (CEPAL, 2012a).

<sup>18</sup> El fenómeno, conocido como bono demográfico no es homogéneo: En Cuba o Chile se alcanzó el final del período del bono, en contraste con países como Guatemala, Paraguay o Bolivia esto ocurrirá alrededor del 2040 (CELADE, 2011).

<sup>19</sup> El porcentaje promedio de cotizantes entre los empleados en América Latina en el 2011 era de 36,8%, variando entre 72,9% en Uruguay y 14,7% en Bolivia (CEPAL, 2014g, p.165).



**Recuadro 7: El papel esencial de la salud en el futuro de las ciudades de América Latina y el Caribe**

América Latina y el Caribe está entre las regiones más urbanizadas del planeta. La vida urbana tiene importantes consecuencias para la salud de las poblaciones. Por un lado, la alta densidad poblacional que caracteriza a las ciudades facilita el acceso a servicios básicos como el agua potable, el saneamiento ambiental y la atención médica, todo lo cual puede contribuir a mejorar la salud. Por otro lado, la vida en las ciudades a menudo se asocia al hacinamiento, la exposición a contaminantes ambientales, los estilos de vida caracterizados por el consumo de alimentos procesados y la vida sedentaria, los empleos que implican ambientes de trabajo peligrosos y potenciales conflictos sociales y violencia, todos los cuales son factores con obvias consecuencias nocivas para la salud.

Las ciudades también se caracterizan por grandes inequidades en la distribución de recursos, a menudo con manifestaciones espaciales de la desigualdad que implican grandes diferencias en los ambientes físicos y sociales que caracterizan a los barrios y vecindarios de diversas ciudades o de una misma ciudad, incluso los situados muy próximos. Esas diferencias también generan inequidades significativas en cuanto a la frecuencia de muerte (mortalidad) y la frecuencia de enfermedad (morbilidad) y la calidad de vida en los distintos asentamientos de las zonas urbanas.

El impacto de la vida urbana sobre la salud puede modificarse en función de cómo se organizan, desarrollan y gobiernan las ciudades. La enorme mayoría de las decisiones que se toman en las ciudades en cuanto a políticas relacionadas, por ejemplo, con el desarrollo urbano, el transporte, la vigilancia policial, la producción y distribución de alimentos, la organización del trabajo y la educación, tienen efectos significativos sobre la salud. Es importante que los ciudadanos y los gobiernos maximicen los aspectos saludables de las ciudades y minimicen los aspectos nocivos.

En América Latina ya hay ejemplos de políticas urbanas (como las ciclovías y las mejoras en el transporte urbano) que pueden afectar positivamente la salud. Sin embargo, la mejora de la salud urbana y la reducción de las desigualdades en salud siguen faltando como temas prioritarios en muchas iniciativas sobre el futuro de las ciudades de América Latina.

Es de importancia crítica que las instituciones académicas, la sociedad civil y las autoridades colaboren para aumentar la información sobre las condiciones de salud en las ciudades de la región e identificar sus determinantes más importantes; entender de qué manera los procesos de urbanización que se desarrollan en la región pueden impactar la salud; identificar las políticas urbanas que pueden ser beneficiosas para mejorar la salud y reducir las desigualdades de mortalidad y morbilidad; evaluar el impacto sobre la salud de diversas políticas urbanas existentes o planificadas; y priorizar la reducción de las desigualdades en salud en el interior de las ciudades. La Nueva Agenda Urbana debe incorporar la necesidad de mejorar la salud y reducir las inequidades en salud como componentes fundamentales para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades de la región.

*Autora:* Ana V. Diez Roux, Dornsife School of Public Health, Filadelfia PA.

86. La ciudad inclusiva para personas con discapacidad, cerca del 12% de la población de la región (CEPAL, 2012a), no es solo un reto vinculado al envejecimiento, sino a todas sus dimensiones, especialmente al considerar que la gran mayoría de los países de la región ratificaron la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>20</sup> y sus lineamientos sobre la movilidad personal y la inclusión en la comunidad en 2006<sup>20</sup>. Sin embargo, los cambios de la composición etaria pondrán aún más énfasis 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, por sus efectos sobre la vulnerabilidad, y por otro, debido a las implicaciones respecto al uso equitativo e inclusivo de los espacios y servicios en el entorno urbano.

## C. Juventud urbana

87. 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, 2014a)<sup>21</sup>. Sin embargo, dados los desafíos económicos anteriormente mencionados (capítulo 3.2), la vulnerabilidad urbana también tiene un rostro joven, con una situación particularmente preocupante de desempleo juvenil en el Caribe anglófono.

88. Treinta millones (más de una quinta parte del total) de jóvenes de América Latina de entre 15 y 29 años ni estudian ni trabajan (NINI); un 70% de ellos son mujeres; y se ubican predominantemente en sectores urbanos. Según las encuestas de hogares, el 55% se dedica al cuidado y al trabajo doméstico no

<sup>20</sup> Destaca la política del Ministerio de Desarrollo Urbano de Ecuador con su reglamento de facilitar el acceso a vivienda que responda a las necesidades de las personas con discapacidad, o mejorar las condiciones de habitabilidad o accesibilidad de su vivienda existente (MIDUVI, 2015).

<sup>21</sup> En América Latina el 94% de los jóvenes de 15 a 19 años terminan la enseñanza básica y el 59% la enseñanza media (CEPAL, 2014a).

remunerado, siendo esta la principal razón de la renuncia temprana a 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>22</sup>. Este grupo concentra jóvenes de ingresos más bajos y es particularmente vulnerable a la exclusión social, a la participación juvenil en pandillas y otras formas organizadas de violencia urbana, cuya incidencia ha aumentado en las últimas décadas como consecuencia de la falta de inclusión social de jóvenes (CEPAL, 2014a).

## D. Igualdad de género en las ciudades

89. Las mujeres contribuyen de manera importante al desarrollo y crecimiento de las ciudades. Sin embargo, se enfrentan a 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. A pesar del aumento de la participación laboral urbana de las mujeres, persisten importantes brechas con respecto a su situación económica y vulnerabilidad a la pobreza, en parte condicionadas por el acceso inequitativo a servicios públicos, incluyendo de cuidado (CEPAL, 2010; CEPAL, 2014c).

### Recuadro 8: Mujeres en la ciudad: de omisiones y subvaloraciones

Las relaciones sociales de género son constitutivas de las que se expresan en la conformación del espacio urbano, y este a su vez, en la reproducción de dichas relaciones (Falú, 2009).

- Las mujeres están ausentes en las decisiones urbanas y habitacionales.
- La omisión del género se refiere a la subvaloración de la mujer.
- Hay sesgo androcéntrico en las políticas.

¿Cuánto de esta omisión afecta a la planificación de las ciudades?

El derecho de las mujeres a la ciudad es una categoría teórica y política que alberga un conjunto de derechos y se refiere al uso y disfrute de la ciudad, sus espacios y al conjunto de bienes públicos. Incluirlas supone cambios de lógica: visibilizar sus demandas y no diluirlas en el concepto de familia.

- Los bienes urbanos no son igualmente accesibles respondiendo a desigualdades en el territorio.
- Las mujeres sufren discriminaciones y no son iguales a los hombres.
- Las mujeres confrontan mayores desigualdades y vulnerabilidades; no por su “naturaleza”, sino por las “causas” de sus circunstancias y de la cultura patriarcal.

Asumimos la diversidad, por ello la igualdad de oportunidades parece no ser suficiente, su adopción no garantiza la igualdad (Natanson, 2016). Aprendimos de la importancia de instrumentos de equiparación.

En América Latina -región de paradojas- según la CEPAL, entre 2012 y 2014 el PIB creció un 4.3% y se consolidaron procesos democráticos, a la vez que la desigualdad se agudizaba. En el último decenio, la pobreza disminuyó del 45,6% al 25,4%, y aumentó entre las mujeres, *en particular en el caso de mujeres que son únicas responsables de sus hogares* -38% de los hogares pobres y 43% de los de indigencia-. Existe pobreza no solo económica, sino también en materia de derechos, educación, salud, servicios, seguridad y accesibilidad. La participación económica creció del 42% al 52% entre las mujeres, pero las mujeres son la mayoría de los desocupados y, en cualquier nivel, reciben menor salario que los hombres. El trabajo doméstico corresponde al 11,5% de la ocupación femenina (CEPAL 2015e); un 71% de las mujeres jóvenes que no trabajan o estudian se dedican al trabajo doméstico no remunerado (OIT 2013); y las mujeres pobres tienen el doble de hijos que las más ricas. Cuando se trata de población negra o indígena las disparidades se profundizan.

La sobrecarga de trabajo en las mujeres también es paradójica, ya que las mismas trabajan más, son las que dedican más tiempo al trabajo no remunerado y una mayor cantidad de horas al trabajo total (CEPAL, 2011a), al mismo tiempo que son cada vez más pobres respecto a los hombres. Son cuidadoras por excelencia y el bien más escaso en sus vidas es el tiempo. La división del trabajo en función del género agudiza la falta de tiempo, partiendo del estereotipo de hombre como único proveedor, lo que no se corresponde con millones de latinoamericanas. Según INEGI México (2014), en 2010 las mujeres en edad de trabajar trabajaban 23 horas semanales más que los hombres, considerando el tiempo de trabajo total (remunerado y no remunerado).

Para posibilitar la autonomía de las mujeres, se requiere de políticas públicas inclusivas que aseguren servicios de proximidad, cuidado infantil, transporte y menos violencias, así como una priorización de lo colectivo por sobre lo individual, asegurando calidad, seguridad y accesibilidad económica. Para no omitirlas en la planificación, necesitamos conocer quiénes son, qué poseen, dónde viven y cuánta violencia temen o sufren por el solo hecho de ser mujeres.

*Autora: Ana Falú. Directora Instituto de Investigaciones de Vivienda y Hábitat, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).*

<sup>22</sup> Tales como: buscan empleo por primera vez, tienen discapacidad permanente para trabajar, o están dedicados a las tareas domésticas.

90. La vulnerabilidad económica de las mujeres también tiene implicaciones para las políticas de vivienda. La jefatura femenina de los hogares aumentó en la región, de 20,2 % de los hogares urbanos a 33,7% entre 1990 y 2010, con Brasil registrando el mayor aumento (20% a 38%), seguido de los países del Cono Sur y Costa Rica. Se observa mayor prevalencia de la jefatura femenina en los quintiles de más bajos ingresos, un fenómeno que se observa también en el Caribe (Informes Nacionales Hábitat III Jamaica y Barbados), lo que subraya la necesidad de considerarlo en las políticas de inclusión (CEPAL-UNICEF, 2014). Resulta 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-Hábitat, 2013a)<sup>23</sup>.

91. Las barreras que condicionan la vulnerabilidad económica de las mujeres resaltan la importancia de integrar una perspectiva de género en los planes municipales, con consideraciones sobre el diseño de servicios y espacios públicos, tomando en cuenta también la alta participación femenina en el comercio informal en espacios públicos, que en muchos casos no cuentan con servicios adecuados (IPEA, 2015). Vale recalcar la necesidad de un transporte seguro para las mujeres y servicios de transporte público que consideren patrones de movilidad diferenciados que se observan entre hombres y mujeres, debido a la diversidad de patrones de empleo y la persistencia de su mayor dedicación a tareas domésticas (ONU-Hábitat, 2013b).

## E. Diversidad étnica y desigualdad urbana

92. 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, que representan 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 tiene la segunda población afrodescendiente más grande del mundo, después de Nigeria (PERLA, 2013).

93. La presencia de población indígena y afrodescendiente en las ciudades no es un fenómeno nuevo: en algunos países incluso tiene un rasgo urbano. Por ejemplo, un 90,1% de la población afroecuatoriana vive en áreas urbanas (MIDUVI, 2015). No obstante, solo 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). Considerando solo 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 solo la población blanca la posición del país alcanzaría el ranking 66 (UFRJ-LAESER, 2013).

94. El 50% de la población indígena de la región vive en ciudades, y en muchos casos en un contexto de segregación (CEPAL, 2014a). 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 cuatro años menos de escolaridad. La población indígena urbana tiende 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-Hábitat, 2011a).

95. Las Regiones Autónomas en Nicaragua, el reconocimiento de municipios indígenas en Oaxaca (México) y los quilombos<sup>24</sup> brasileños, entre otras, son expresiones de este reconocimiento que muchas veces se superpone o deslinda territorialmente de los territorios urbanos. La superposición de derechos, sobre todo territoriales (tenencia de suelo y de recursos naturales), no es un asunto menor, sobre todo en países con alta participación indígena en ciudades pequeñas (Paraguay, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, Belice, Brasil).

96. Por otro lado, la dinámica de migración intrarregional es una nueva fuente de diversidad en las ciudades. Se constata que entre los años 2000 y 2014 disminuyó la emigración extraregional, en tanto aumentaba la migración intraregional. La mayoría de la población inmigrante (cerca de 7,6 millones de

<sup>23</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 las uniones estables. Además en su primera fase 80% de los contratos han sido otorgados a familias con jefatura femenina (ONU-Hábitat, 2013).

<sup>24</sup> Quilombos (América del Sur, en particular Brasil) y Maroons (Caribe) se refiere a asentamientos independientes, conformados por afrodescendientes que escaparon de formas de esclavitud y formaron comunidades.

personas alrededor del 2010) se origina en otros países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014d)<sup>25</sup>. Los principales países de destino de la migración intrarregional son: República Dominicana (más del 80% de los inmigrantes proceden de Haití), Argentina, Venezuela y Costa Rica<sup>26</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 de empleo del sector de servicios, que suelen estar ubicadas en estas áreas urbanas y la creación de redes de apoyo. A pesar de la ubicación central de estas comunidades, las condiciones de vida son frecuentemente 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).

## F. Conclusiones

97. Resulta importante abordar la desigualdad urbana y sus diversos rostros con soluciones integrales, que involucren a múltiples sectores y distintos niveles de gobierno con financiamiento sustentable. Los vínculos con la política social nacional son claros, desde el mejoramiento de servicios públicos, el aumento a pensiones contributivas y fortalecimiento de sistemas de cuidado hasta programas de reducción de la pobreza, como las transferencias condicionales<sup>27</sup>. Sin embargo, son también importantes las intervenciones que afectan directamente el entorno urbano, tales como el desarrollo y la creación de empleo local, la inversión en equipamiento, las políticas de suelo inclusivas y las políticas habitacionales como herramientas de inclusión social (CAF y ONU-Hábitat, 2014; Bonomo y otros, 2015).

### 1. De una ciudad inequitativa y segregada a una ciudad justa e integrada: acceso a vivienda, equipamientos y servicios de calidad

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

### 2. Déficit de vivienda

99. El acelerado crecimiento urbano experimentado por la región en la segunda mitad del siglo XX no ha estado acompañado por un proceso de planificación que asegure el acceso equitativo a la vivienda (Bonomo y otros, 2015). Muchos hogares de la región aún enfrentan importantes barreras de acceso a viviendas formales. En América Latina y el Caribe, 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 OCDE<sup>28</sup> (Blanco y otros, 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 que el sector privado participe en la provisión de vivienda para los sectores más pobres, menos aún en localizaciones adecuadas.

<sup>25</sup> En muchos países de la región, la población que vive fuera de su propio país sigue constituyendo un gran porcentaje de la población. Por ejemplo, en Jamaica un 29,4% vive fuera de su país y en Trinidad y Tobago un 22,4% de la población (CEPAL, 2014d).

<sup>26</sup> Entre los países de destino cuentan: Argentina para Paraguay, Venezuela para Colombia, Costa Rica para Nicaragua y República Dominicana para Haití. El 76% de la migración es de jóvenes (15-65 años) (CEPAL, 2014d).

<sup>27</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.

<sup>28</sup> Tasas de 11,4% nominal y 8,1% real en la región, versus 4,3% nominal y 3,2% real promedio OCDE (Rebucci y otros, 2012).

100. Cerca de un 40% de los hogares de la región sufre de algún grado de déficit habitacional (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>29</sup> (ONU-Hábitat, 2015a; Bouillon, 2012). El alto déficit cualitativo resalta la importancia de diversificar los instrumentos de la política habitacional, incluyendo el fomento de la mejora, ampliación y rehabilitación de viviendas (ONU-Hábitat, 2015a). El déficit cualitativo caracteriza los asentamientos informales y las viviendas alejadas de los centros urbanos, con déficit de servicios y de conexiones de transporte (Blanco y otros, 2014).

101. La falta de mantenimiento de la oferta habitacional y urbana existente, tanto pública como privada, da muestra de una nueva forma de precariedad habitacional<sup>30</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, con el resultado de una baja conciencia respecto a la regulación de los espacios comunes, más allá del inmueble individual de cada propietario<sup>31</sup>.

**Recuadro 9: La vida en América Latina y el Caribe: de cómo los barrios precarios se transforman en oportunidades, y las viviendas, en un gran desafío**

Debido a la rápida urbanización, los asentamientos precarios e informales se expandieron desenfrenadamente, pero esta expansión carecía de mapas y catastros y además tampoco contaba con políticas públicas estructuradas, con graves problemas sociales, ambientales y económicos como consecuencia de la desigualdad y segregación.

Sin embargo, algunas viviendas y barrios precarios de la ciudad, al verse a veces bien ubicados en áreas centrales, se convirtieron en oportunidades para mejorar la calidad de vida de las poblaciones de menores recursos. El BID (2013) ha reconocido la importancia de la urbanización para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas, evidenciando la reducción de la pobreza e indigencia, así como la mejora en índices de salud y educación, el aumento de las expectativas de vida y el reconocimiento de derechos y ciudadanía. Brasil, por ejemplo, pasó de un 45% a un 84% de urbanización entre 1960 y el 2010, reduciendo de este modo las desigualdades en varias áreas, sobre todo en temas de salud, educación, género, vivienda, empleo y servicios públicos, etc. (Arretche, 2015).

Actualmente, diversos gobiernos de la región están elaborando políticas urbanas con un componente altamente social y con una visión de ciudad integrada de barrios y viviendas, principalmente en la redistribución de la riqueza, el acceso al suelo y patrimonio y en mitigación del riesgo ante desastres naturales.

En Chile se instauró en 2006 el programa “Quiero mi barrio” y se creó un consejo de política urbana en 2014 con representación interministerial, de la sociedad civil, las universidades y el sector privado, mientras que en México se desarrollaron mecanismos de direccionamiento de subsidios que estimulasen la producción de viviendas en áreas mejor localizadas dentro de la red de infraestructura urbana, en función de un modelo de puntuaciones y compensaciones por provisión de servicios urbanos.

<sup>29</sup> Se denomina déficit de vivienda a la brecha que se genera entre requerimientos por vivienda y disponibilidad. CEPAL define el déficit habitacional como la diferencia entre el conjunto de viviendas adecuadas, respecto a las necesidades de su población y al 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>30</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 de Chile.

<sup>31</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 condominial*. 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 condominial, 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 mejoramiento de los espacios comunes. 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 solo 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).

Utilizando subsidios y financiamiento focalizados por franja de renta, Brasil inició entre los años 2007 y 2009 la aplicación de dos programas nacionales de desarrollo de barrios que afectan aproximadamente a seis millones de familias (PAC 2015): el Programa de Aceleración del Crecimiento, conocido como “PAC Favelas”, y el programa de viviendas “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV). Colombia, con Medellín como modelo, se encuentra en proceso de diseñar y consensuar una política urbana nacional inclusiva y estructurada a partir de sistemas de ciudades, estimulando la planificación y el desarrollo urbano sostenible y equitativo.

Los municipios, proactivamente, toman cada vez mayor protagonismo al introducir variables de inclusión, desarrollo social y económico, logrando revertir la segregación socioespacial mediante la producción de nuevas viviendas y revitalizando la oferta existente bajo la coordinación de políticas sectoriales para el desarrollo integrado de las ciudades. Esto se ha conseguido a través de la aplicación de instrumentos regulatorios, institucionalidad e innovación, pero primordialmente por el fortalecimiento de la gobernanza que involucra mayor participación de todos los sectores en la aplicación de políticas urbanas.

Por último, estas políticas precisan subsidios, lo que representa un obstáculo entre el costo y el poder adquisitivo de la población con renta más baja y tiene un efecto directo sobre la capacidad fiscal de los gobiernos. Asimismo, su aplicación se enfrenta a otros desafíos, como el precio del suelo y dinámica del mercado inmobiliario; las fluctuaciones macroeconómicas y sus implicaciones para el empleo, la renta y la recaudación tributaria; problemas estructurales, como marcos legales y regulatorios obsoletos, deficiencias en las capacidades del sector público-privado y de los organismos no-gubernamentales; y, por último, la ampliación de estudios e investigaciones orientadas a la innovación y transformación cultural que reflejen un mejor entendimiento de la oportunidad habitacional como clave para el desarrollo urbano sostenible enfocado al bienestar y al desarrollo social, pilares para el desarrollo económico equitativo.

*Autora:* Anaclaudia Marinheiro Centeno Rossbach. Cities Alliance.

### 3. Asentamientos informales

102. Muchos países en la región registran logros importantes respecto al porcentaje de población urbana que vive en tugurios, con una reducción de la tasa desde el 25,5% al 21,1% en el período 2005-2014 a nivel regional (ONU-Hábitat, 2014). Entre los países que lograron una reducción importante en este período destacan Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana (ONU-Hábitat, 2014). Sin embargo, el aumento de la población urbana residente en barrios marginales sigue caracterizando a algunos países de la región. Los datos sobre informalidad urbana son escasos para el Caribe, pero se estima que el porcentaje de población urbana en situación de informalidad es de alrededor de un 60% en Jamaica y de un 25% en Trinidad y Tobago (ONU-Hábitat, 2014). En Haití se registra un aumento continuo e importante de la cifra absoluta de la población residente en barrios marginales, estimación que sin duda ha empeorado como consecuencia del terremoto del 2010 (ONU-Hábitat, 2012)<sup>32</sup>. En el Caribe, destaca positivamente Barbados, donde casi no existen asentamientos precarios (ONU-DESA, 2004) producto en parte de la aplicación estricta de un Código de Construcción; 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).

103. A pesar de todos los esfuerzos y logros, no se debe obviar que casi 105 millones de habitantes urbanos siguen residiendo en barrios marginales (ONU-Hábitat, 2014). Además, las disminuciones absolutas de asentamientos precarios podrían reflejar programas masivos de titulación, que resuelven solo una parte del problema pero dejan sin solución temas cualitativos en materia de vivienda y de barrios<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> La interpretación de los datos anteriores debe tener en cuenta las limitaciones de la medición, ya que depende mucho de los criterios empleados. El diagnóstico sobre la situación habitacional puede diferir considerablemente según el indicador que se considere. Ver subcapítulo 6.1 sobre datos urbanos e informalidad.

<sup>33</sup> Perú a través de COFOPRI ha otorgado más de dos millones de títulos en los últimos 10 años. Dichas viviendas quedan fuera de las estimaciones de informalidad/precariedad luego de la titulación, en tanto siguen siendo viviendas y barrios precarios.

104. La formación y persistencia de asentamientos precarios se debe a una serie de factores, entre ellos el alto precio del suelo, que limita el acceso a grupos de ingresos más bajos, lo que subraya la importancia de políticas de suelo urbano y periurbano; 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 del suelo (Smolka y Furtado, 2014). En muchos casos, como consecuencia de una insuficiencia de oferta de suelo asequible, se ha propiciado que se establezcan asentamientos irregulares en zonas de riesgo<sup>34</sup>. Otro factor son las 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). Cabe considerar también las intervenciones públicas reactivas, parciales e insuficientes, como por ejemplo los programas puramente de titulación o promoción de la construcción incremental, con escaso apoyo técnico y financiero, y la 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. No todas las políticas de oferta habitacional pública han sido suficientes en cantidad, diversidad y acceso para los más pobres (algunas lo han sido en zonas alejadas, con costos de transporte inasequibles para grupos de bajos ingresos). Por último, en algunos casos ha habido un escaso respeto de los derechos de propiedad y una falta de manejo de regímenes de propiedad superpuestos.

105. 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.

#### 4. Segregación residencial socioeconómica

106. Una de las principales características de la ciudad de América Latina y el Caribe es su patrón de segregación socioespacial, que se debe a diversos factores, como las dinámicas de los mercados de suelo (por ejemplo, el carácter especulativo de la inversión inmobiliaria que fija los precios con la anticipación del mejor uso probable), o los incentivos para localizar viviendas sociales en zonas periféricas, donde el suelo es más barato. Se pueden añadir las ocupaciones informales de suelo en zonas donde el riesgo de erradicación es más bajo (Sabatini, 2003).

107. En general, las zonas periféricas mantienen los patrones históricos de niveles socioeconómicos y educacionales más bajos que las áreas céntricas (CEPAL 2014a). Sin embargo, 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>35</sup>. Parte de este fenómeno es la entrada de población con niveles de ingresos más elevados 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 automáticamente más integración social. En el contexto de condominios cerrados y la privatización de servicios, las comunidades de altos ingresos pueden vivir en forma segregada en zonas de bajos ingresos<sup>36</sup>, empujados en parte por la percepción de inseguridad y reforzados en su decisión por la privatización de los espacios públicos (Caldeira, 2000). En el Caribe no siempre hay datos disponibles para analizar los cambios en los patrones residenciales socioeconómicos. Sin embargo, en algunos casos se puede observar una mayor concentración de ingresos bajos en las áreas urbanas centrales (Barbados, borrador Informe Nacional Hábitat III, 2015).

108. En muchas ciudades de América Latina y el Caribe, las zonas céntricas siguen perdiendo población (CEPAL, 2014a), aunque existen algunas excepciones como Santiago de Chile, donde la densidad urbana del centro ha aumentado en los últimos años gracias a inversiones inmobiliarias (Poduje y otros, 2015). Las inversiones en zonas céntricas pueden impulsar más diversidad social, pero también comportar gentrificación y la expulsión de residentes de bajos ingresos (Casgrain y Janoschka, 2013), lo que resalta la importancia de considerar la dimensión de igualdad en las discusiones sobre la promoción de la inversión y densificación en zonas urbanas céntricas. Vale resaltar el proyecto Neo-Cité de la Municipalidad de Santiago en Chile, el cual, rompiendo con el patrón de localizar vivienda social en la periferia, invierte en

<sup>34</sup> En México, a nivel nacional, un 11% de las viviendas en localidades urbanas se ubica cerca o sobre el cauce de un río, 2,3% sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y 9% sobre barrancas (México, Gobierno de la República, 2015).

<sup>35</sup> Por ejemplo, La reducción de los índices de segregación en Brasil se debe en gran medida a las mejoras socioeconómicas en las zonas periféricas (CEPAL, 2014a:224).

<sup>36</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, 2014f).

vivienda social en el centro de la ciudad, incluyendo la reparación de condominios de vivienda social históricos en el centro.

109. La segregación puede resultar en disparidades de ingresos locales y, en ausencia de mecanismos de transferencia de recursos entre municipios, conlleva el riesgo de la polarización del estándar urbano de infraestructura, equipamientos y servicios (CEPAL, 2014a). La polarización se agrava, entre otros motivos, por la falta de políticas que regulen la localización, cobertura, acceso y continuidad de infraestructura, equipamientos y servicios de acuerdo al déficit y demanda, capacidad de pago de usuarios, además de la falta de incentivos para una inversión privada más sustantiva que la actual (CAF, 2011; CEPAL, 2014a). Existen escasos estudios a nivel de ciudad que describan y analicen la polaridad en los estándares urbanos dentro de las ciudades y entre ellas 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.

**Recuadro 10 APUS: Programa Conjunto de Vivienda y Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles**

Las deficiencias en planificación y urbanismo y las carencias en servicios básicos pueden impulsar situaciones de precariedad social y, en el caso de América Latina y el Caribe, cuando va vinculado a situaciones de desigualdad, puede generar problemas de convivencia e inseguridad. En respuesta a esta situación, tres agencias del Sistema de Naciones Unidas (ONU-Hábitat, ONUDI y PNUD, 2013) desarrollaron un programa novedoso en el marco de Fondo Español para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por medio del programa APUS (Asentamientos Humanos Productivos y Sostenibles), varios municipios de América Central buscaron respuestas efectivas a condiciones de pobreza y exclusión a través de una metodología pionera que ha propuesto integración no solo urbana sino también económica y social, en el marco de un proyecto de solución al déficit cualitativo de vivienda y entorno. El programa, desarrollado en los municipios de Santa Tecla y Apopan (El Salvador), propuso cambiar las condiciones de asentamientos precarios históricamente segregados mediante acciones de carácter social, organizativo y económico y medidas para mejorar las condiciones de su vivienda y su entorno. Los objetivos del programa apuntaron a la integración total y la reestructuración del asentamiento a su entorno, incluyendo tenencia del suelo y acceso a créditos. Entre los impactos positivos obtenidos, 750 familias fueron beneficiadas con regularización de terrenos y posesión de dominios. También se logró un efecto de capilaridad hacia la política nacional acompañando siete proyectos de ley sobre temas de desarrollo territorial, banco de desarrollo, vivienda y reglamentos de construcción. La perspectiva interagencial se sumó a la promoción de alianzas estratégicas entre instituciones financieras, públicas y privadas, proveedores de insumos, bienes y servicios, diseñadores y constructores de vivienda. Este programa ha contribuido a la expansión del sector de la construcción y al mercado de vivienda de interés social, la reducción de la pobreza, el trabajo decente y la mejora de los ingresos.

*Fuente:* Oficina Regional para América Latina y el Caribe de ONU-Hábitat

**5. Gestión pública en materia de vivienda y equidad urbana**

110. La región se caracteriza por una abundante experiencia con alternativas para aumentar el acceso a vivienda y a suelo de los segmentos de población con ingresos más bajos. El reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en la agenda Hábitat II ha igualmente profundizado los esfuerzos de política pública para mejorar el acceso habitacional con sus dimensiones más amplias (ONU-Hábitat, 2015a) 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). Se han desarrollado normativas y programas que reconocen el derecho a la ciudad y la función social de la propiedad y comprenden a la vivienda de interés social como un mecanismo amplio de inclusión y protección social (Bonomo y otros, 2015), reconociendo los impactos del acceso a la vivienda para el bienestar, calidad de vida, capacidad de adaptación a cambios de circunstancias, acceso a oportunidades económicas y la vulnerabilidad ante desastres naturales, entre otros (Bouillon, 2012). 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 y otros, 2015).

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

111. En las últimas dos décadas se ha visto una preferencia por parte de los gobiernos hacia la aplicación de subsidios dirigidos a la demanda, con especial énfasis 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 Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y el Perú. El resultado ha sido una importante producción de viviendas de bajo costo y, en general, con localización periférica, 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 no cualificados 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 y otros, 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 y conectividad, lo que profundiza el patrón de segregación socioeconómica (CEPAL, 2014a; Sabatini, 2003).

112. En algunos países estas circunstancias han contribuido al abandono de viviendas de interés social. En México, cinco millones de viviendas se encuentran abandonadas, lo que corresponde al 14,2% del parque habitacional del país y puede llegar al 20% si se consideran las viviendas temporales deshabitadas<sup>37</sup> (Sánchez y Salazar, 2011). Entre las causas del abandono de la vivienda se ha identificado que en un 38% de los casos es debido a falta de servicios, en un 31%, a la distancia del trabajo; un 10% lo achaca a la inestabilidad de la superficie habitable; otro 10% a razones financieras; y un 3% a la inseguridad (ONU-Hábitat, 2011b).<sup>38</sup>

#### **Recuadro 11: Programas de acceso a la vivienda para población vulnerable y de menores recursos**

Brasil: con el Programa “Minha Casa Minha Vida” se habilitaron 2,4 millones de unidades de vivienda entre 2009 y 2015 que beneficiaron a 9,2 millones de personas. El programa seguirá invirtiendo en las necesidades habitacionales de personas de ingreso bajo y medio bajo hasta el 2023. La intervención ha sido concebida como una estrategia para recuperar el pasivo social relacionado con el déficit habitacional acumulado y satisfacer la demanda futura, además de ser fuente de estímulo económico (Ministerio das Cidades, 2013 y 2015).

Chile: con el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), D.S. 49, 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 Estado puede cobrar hasta el 98% de la vivienda. El programa apoya compra de vivienda nueva o usada, construcción de nueva vivienda, densificación predial en sitio propio, y proyectos de integración social para residentes de diversos quintiles de ingresos (Siclarí, 2012).

Colombia: en 2012 se lanza el Programa 100.000 Viviendas Gratis, para terminar con el déficit cuantitativo acumulado entre los segmentos más pobres de la población (con preferencia para grupos desplazados por guerrilla o desastres naturales). 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 y otros, 2015).

Perú: en 2005 se propuso aumentar significativamente el otorgamiento de subsidios. La meta fue construir hasta 120.000 unidades anuales para comprar, construir o mejorar viviendas. A través del Programa Techo Propio, a los grupos más vulnerables se les asigna un subsidio (Bono Familiar Habitacional), de entre el 40% y el 90% del precio de la vivienda (Bonomo, 2015). A la mejora de subsidios a la demanda, 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. Con esto se pone fin a la regularización de lotes previamente ocupados y se 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).

*Fuente:* CEPAL, 2016

## **7. Perfeccionamiento del acceso habitacional para los segmentos más pobres y programas orientados a la producción social de la vivienda**

113. 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 y otros, 2015).

114. Como contrapunto de las políticas que involucran promotores privados en la provisión de vivienda de interés social, es importante destacar las políticas que facilitan la producción social del hábitat, como las cooperativas de viviendas. En el marco de las cooperativas, las familias ocupan el rol de autogestoras de las soluciones habitacionales y tienen mayor participación en la planificación de proyectos y en la

<sup>37</sup> Brasil, Chile y Venezuela también registran porcentajes importantes de viviendas deshabitadas; 9,02%, 9,6%, y 7,7% de las unidades habitacionales totales, respectivamente [no necesariamente de interés social] (López Moreno, 2014).

<sup>38</sup> Este desajuste resulta en la pérdida del principal activo de los hogares igual que de asignación del gasto público además generar pérdidas para las empresas constructoras e inmobiliarias (CIDOC y SHF, 2014).

construcción colectiva de viviendas. En la última década, diversos países de América Latina y el Caribe han generado estrategias para mejorar el acceso de sectores más vulnerables a modelos cooperativos (apoyo de asistencia técnica, gestión de proyectos y de construcción, aumento de subsidios y control sobre las tasas de interés) (Bonomo y otros, 2015). Uruguay es el país con más experiencia respecto al modelo de cooperativa, puesto que cuenta con más de 40 años de aplicación de dicho modelo y, a partir de 2010, priorizó el sistema cooperativo entre los programas habitacionales financiados con recursos públicos (Nahoum, 2012). Además, desde la década de 2000, diversos países como Argentina, Bolivia, Paraguay, Venezuela y sobre todo los países de América Central han ido adoptando el modelo, con apoyo uruguayo, consistente en compartir conocimiento y experiencia (Bonomo y otros, 2015).

## 8. Mejoramiento integral de barrios

115. Los programas de mejoramiento de barrios están orientados principalmente a mejorar la calidad de vida de las personas residentes en barrios marginales y asentamientos informales más allá de la otorgación de títulos (Bonomo y otros, 2015). La perspectiva de mejorar los asentamientos existentes reconoce que el proceso de urbanización de América Latina y el Caribe se ha caracterizado en gran medida por la producción informal y social de la vivienda y el hábitat. En la región destacan dos líneas de intervención: programas de mejoramientos de barrios informales, y programas de mejoramientos de barrios consolidados.

116. 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 que contempla también aspectos de fortalecimiento comunitario y capacitación. En Brasil se implantó el Programa de Aceleración del Crecimiento – Urbanización de Asentamientos Precarios (PAC-UAP), o “PAC-Favelas” para urbanizar los asentamientos precarios; además del Programa “Morar Carioca” como continuidad del Programa “Favela Barrio”, pero con un énfasis más acusado en la urbanización completa, ordenamiento espacial de las favelas, obras de espacio público, etc. En el nordeste destaca el programa Ribeira Azul por su escala, énfasis comunitario y su ampliación desde una intervención local a un programa a nivel estadual (Cities Alliance, 2008). Vale resaltar que en Brasil los cambios de legislación urbana han estipulado la regularización de suelo como un elemento obligatorio de las políticas de vivienda, al igual que el saneamiento en las intervenciones de regularización de asentamientos informales (IPEA 2015). En Colombia se instauró el 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 y el programa de titulación masiva de predios (PTMP), para los hogares localizados en asentamientos precarios con posibilidades de mejoramiento integral (Vergel, 2010). 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 y otros, 2015).

## 9. Estrategias de producción de suelo

117. Un avance significativo en la región es la emergencia de 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 de 2001, Ley de Reforma Urbana de Colombia de 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>39</sup>, control de prácticas especulativas y desarrollo inmobiliario social.

a) Generación de suelo urbanizado para asentamientos precarios: la Política Nacional Habitacional de Brasil (2005), contempla concesiones especiales de uso para el uso como vivienda, 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) por ejemplo, Metrovivienda. También es importante

<sup>39</sup> O generación de condiciones normativas de regularización y de mejoramiento in situ.

resaltar los instrumentos que en el marco de inversiones en desarrollo urbano definen cuotas obligadas de suelo para vivienda social.

b) Control de prácticas especulativas: Brasil ha puesto en marcha un modelo de uso obligatorio de tierra vacante, reparcelación y edificación obligatoria, o solo edificación obligatoria (*Edificação Obrigatoria*), impuesto progresivo por subutilización de predios bien localizados (*Imposto Progressivo IPTU*) y expropiación. Colombia, por su parte, controla la especulación inmobiliaria con la planificación anticipada de extensiones de ciudad y de áreas deterioradas a través de Planes Parciales.

c) 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, mediante procesos de rezonificación y subastas de permisos de construcción.

**Recuadro 12: Asentamientos precarios: necesidad de una política de suelo para los sectores populares y reconocimiento de la producción social del hábitat**

En la región viven 180 millones de personas pobres; de ellos, 125 millones viven en ciudades y 113,4 millones se encuentran en asentamientos precarios<sup>2</sup>, lo que implica una serie de vulneraciones de sus derechos humanos<sup>3</sup>. Esto ha sucedido a pesar de las distintas políticas de vivienda que fueron aplicándose desde principios del siglo pasado y a las inversiones de entre el 2% y el 8% del PIB que los diferentes países han dedicado a sus programas de vivienda social.

Entre las políticas hay que considerar sobre todo las que surgieron del Consenso de Washington, debido a los importantes impactos que tuvieron en los temas territoriales, urbanos y habitacionales. El mercado fue incapaz de atender a la población ubicada por debajo de la línea de pobreza, y la focalización en los más pobres, a través de programas de reducción de la pobreza, no se aplicó al sector de la vivienda.

Frente a la situación planteada, la población de menores ingresos de todo el continente ha desarrollado numerosas alternativas para acceder a vivienda y hábitat, incluso enfrentando la criminalización de sus esfuerzos individuales y colectivos. Entre el 50% y el 75% de los espacios habitables del sur del mundo han sido conseguidos como resultado del esfuerzo de la gente. Estos procesos, llamados de producción social del hábitat, se caracterizan por ser generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro.<sup>4</sup>

*Recomendaciones*

- Que los Estados generen suelo bien ubicado, legal y con servicios para los sectores más desfavorecidos, y se avance sustantivamente en reconocerlos como un derecho humano.
- Que las estadísticas reconozcan la producción social organizada del hábitat y las políticas la doten de instrumentos adecuados y apoyos técnicos.
- Que se lleven a la práctica políticas participativas de mejoramiento de vivienda y de barrios integrales.

*Autora:* María Silvia Emanuelli. Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL).

**10. Inversión en equipamientos y servicios inclusivos**

118 Uno de los principales desafíos para la equidad urbana es el acceso diferenciado a equipamientos y servicios, entre ellos la conectividad de transporte; un desafío importante cuando se considera que en muchas zonas metropolitanas los ciudadanos con ingresos menores suelen tener mayores tiempos de traslado por su residencia en zonas alejadas de los centros de actividad económica (IPEA, 2015). 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 (Rio de Janeiro, Medellín, Caracas, El Alto). No obstante, es importante subrayar la importancia de inversiones en servicios y en equipamientos en el interior de las comunidades, más allá de conectarlas con zonas mejor servidas. En este contexto vale la pena resaltar las intervenciones de urbanismo social, enfocadas a promover cambios sociales a través de transformaciones e inversiones urbanas en zonas vulnerables (véase el recuadro 14) (ONU-Hábitat, BID, ACI, 2011).

**11. Propuestas de políticas**

119. América Latina y el Caribe cuentan con muchas iniciativas de inclusión urbana que reconocen el carácter multidimensional de la inequidad urbana y ofrecen soluciones integrales e instrumentos que se concentran en temas estructurales de la desigualdad urbana. Más allá de profundizar estas iniciativas emergentes, se ofrecen algunas consideraciones adicionales para enfrentar la inequidad urbana.

## 12. Diversificar la oferta habitacional y políticas de alquiler

120. En el diseño de la oferta habitacional es importante considerar las necesidades de diversos grupos como adultos mayores, mujeres jefas de hogar o jóvenes laboralmente precarios, entre otros. Algunos ejemplos serían Programas de Arriendo a Jóvenes, Programas de Vivienda para la Tercera Edad, Casas Comunitarias para Mujeres Jefas de Hogar, etc.

121. El énfasis en promover la compra definitiva no siempre es la única o la mejor estrategia para todos los grupos. Llama la atención la poca penetración de las políticas de alquiler en la región en comparación con países de la OCDE. La promoción de alquiler puede evitar el sobreendeudamiento que puede generar la compra 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 mejor a las necesidades de hogares de familias jóvenes o de estudiantes (Blanco y otros, 2014).

122. Una política de alquiler bien diseñada, concentrada en el grupo objetivo, no es excluyente de otros programas de vivienda pública, y con una regulación adecuada para proteger a los arrendadores puede disminuir la segregación residencial, aumentar la integración social y equilibrar densidades en el interior de la ciudad, ya que los 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. Destacan los programas Subsidio Arriendo Joven de Chile, Alquiler se Puede de la Ciudad de Buenos Aires o la Política Nacional de Alquileres de Uruguay.

## 13. Mitigar y controlar la degradación de la oferta de vivienda existente y futura

123. 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 mantenimiento de entornos barriales. 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. También implica intervenciones enfocadas a mantener y mejorar la infraestructura y tejido social en los condominios sociales, a través de apoyo comunitario a la formalización de sus condominios y 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).

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

124. La segregación se mantiene como uno de los grandes desafíos de América Latina y el Caribe; sin embargo, en la región emergen algunos instrumentos para abordarla: la generación de bancos de tierra con prerrogativas especiales para la construcción de viviendas sociales, sobre todo dentro de la ciudad y en zonas bien localizadas; la 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; la generación de una oferta habitacional de acuerdo a las posibilidades de los más pobres a través, por ejemplo, de subsidios cruzados o con cuotas de vivienda social en desarrollos inmobiliarios caros, como en el caso colombiano, y como ha comenzado a hacerse en São Paulo con la Cuota de Solidaridade en las Operaciones Urbanas Consorciadas, o el proyecto La Chimba que incluyó una cuota de vivienda social en el desarrollo de una extensión urbana importante en Antofagasta (Chile); la densificación de áreas bien servidas con usos mixtos (como las estaciones de metro y punto de conexión intermodal).

125. Entre los instrumentos para mitigar sus efectos destaca la dotación de los barrios pobres con 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; la generación de oportunidades laborales y sociales en los barrios de ingresos bajos (los CEDEZOS Antioqueños en Colombia); y el facilitamiento del acceso y prestación de servicios a pobres en zonas ricas, a fin de asegurar la conectividad de los barrios y disminuir tiempos de traslado a través de inversiones en conexiones de transporte, como es el objetivo de las inversiones del Metro de Ciudad de Panamá y de Lima. En este contexto una política de redesarrollo urbano, sustentada en criterios claros de compacidad, conexión, integración e inclusión social, aparece como de alta relevancia en las Políticas Urbanas Nacionales.

**Recuadro 13: Política integral del desarrollo habitacional y urbano sostenible***Diagnóstico*

Como resultado de la rápida expansión urbana, actualmente las ciudades de América Latina y el Caribe se enfrentan a diversos problemas en déficits habitacionales, de transporte, pobreza y desigualdad, inseguridad, informalidad, deterioro del medio ambiente, etc. Para conseguir una política integral en el desarrollo habitacional y urbano en los países de América Latina y el Caribe, es necesario que exista consenso entre los sectores y entidades públicos y privados involucrados en una visión integral de ciudad con planes y programas coadyuvantes.

*Situación actual*

Las actuales políticas de desarrollo urbano y vivienda son diversas en países de América Latina y el Caribe, con gran número de entidades sectorizadas, que se adaptan permanentemente a los cambios políticos, tecnológicos, económicos, sociales y culturales, lo cual dificulta aún más la planificación integral de las ciudades.

En la mayoría de los países de la región la política nacional de vivienda y urbanismo está a cargo de un Ministerio o una Secretaría. No obstante, también es necesario vincular al sector de transporte, infraestructura, comunicaciones, ambiental, educación, salud, etc. En algunos países se han integrado parcialmente algunos sectores, como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en México, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en Colombia o el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda en Guatemala, siendo el más emblemático el Ministerio de Ciudades de Brasil, que integra sectores de vivienda, saneamiento, transportes y urbanismo.

Se reconoce la necesidad de involucrar a actores privados y a la comunidad, siendo ejemplo de ello Brasil, con el Consejo de las Ciudades, y Chile, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

*Recomendaciones*

Crear entes rectores nacionales y regionales o estatales que dirijan el desarrollo de ciudades sostenibles, desde los ámbitos social, económico y ambiental. Ciudades con viviendas dignas, dotadas con infraestructura y equipamientos adecuados, accesos y transportes, áreas de comercio, industria, educación, salud, deportes, actividades culturales, entre otros.

Crear consejos nacionales de desarrollo habitacional y urbano, con participación del sector empresarial, entidades públicas vinculadas, ONG, colegios profesionales y universidades, sindicatos y asociaciones civiles, etc.

*Autor:* Ramón Santelices. Unión Interamericana para la vivienda (UNIAPRAVI).

**G. Violencia e inseguridad urbana****1. Violencia e inseguridad**

126. En las últimas décadas América Latina y el Caribe ha pasado de una situación de violencia colectiva (en el contexto de dictaduras y guerras civiles) a otra de violencia interpersonal, con tasas de violencia muy altas a nivel internacional, que amenaza la seguridad ciudadana y aumenta la percepción de inseguridad, al punto de ser la primera preocupación ciudadana en la región (CEPAL, 2014a; PNUD, 2013; CAF, 2014). En los últimos 25 años se triplicaron los robos en la región (CEPAL 2014a, pág.142), y 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). Según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSPJP) de México, 42 de las 50 ciudades más violentas del mundo están en América Latina y el Caribe (CCSPJP, 2016).

127. Ciertamente, existen diferencias subregionales. La tasa de homicidios más alta se concentra en América Central, y México ha experimentado un aumento muy marcado de violencia en la última década. 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). También hubo un aumento notable de homicidios en países con niveles tradicionalmente bajos de delincuencia como en Costa Rica (6,3 a 11,3 muertes por cada 100.000 habitantes entre 2000 y 2010); o Panamá, (9,8 a 20,6 en el mismo período) (UNODC). Muchos países del Caribe también han sufrido incrementos de violencia alarmantes. En Jamaica en 2009 se llegó a más de 60 homicidios por cada 100.000 habitantes, y en Trinidad y Tobago la tasa de homicidios aumentó de 9,5 a 35,6 entre 2000 y 2010 (UNODC). En diversos países de la subregión se observa un aumento notable del gasto público en seguridad nacional (CEPAL, 2008).

128. Al mismo tiempo, Colombia, un país con niveles tradicionalmente altos de crimen, ha experimentado reducciones importantes en la tasa de homicidios (de 66,5 a 32,3 por 100.000 habitantes

entre 2000 y 2010, según UNODC). En Brasil, la tasa de homicidios permaneció relativamente estable, aunque las cifras nacionales esconden importantes diferencias entre tendencias subnacionales (UNODC, 2013)<sup>40</sup>. En ambos países la violencia letal sigue siendo muy elevada en comparación con la de países desarrollados (menos de 3 homicidios por cada 100.000 habitantes) y con la de otras regiones en desarrollo (CAF, 2014). El Cono Sur es la única subregión donde, desde la década de 1990 hasta hoy, la tasa de homicidios ha bajado de 10 a 7 homicidios por 100.000 habitantes (UNODC, 2015). Las diferencias subregionales de la incidencia de la violencia también se reflejan a nivel de ciudades, donde las ciudades centroamericanas y caribeñas registran las tasas de homicidio más elevadas.

129. La violencia y sus diversas manifestaciones tienen causas sociales, económicas e institucionales (por ejemplo, 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 un mecanismo de convivencia (y de supervivencia). En la región, entre los factores contextuales de la violencia se 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 y de producción (FLACSO, 2015)<sup>41</sup>. El microtráfico orientado al consumo local se encuentra en aumento (UNODC, 2015), con la creciente prevalencia de sustancias baratas y altamente adictivas (crack, paco) que también dejan impactos territoriales en zonas urbanas particulares de consumo de concentrado (Rigacci y otros, 2014)<sup>42</sup>. Otro fenómeno vinculado al narcotráfico y a otros delitos es la violencia pandillera, con una presencia 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%) observado para esta relación en otros continentes. 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. A eso se suman otras formas ilegales de redistribución de riqueza y la captura de la administración pública local por parte de actores ilegales (De Leon Beltrán y otros, 2010).

## 2. Violencia y rostros de la desigualdad

130. 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 solo se reduce la pobreza. Se 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 homicidios. Asimismo, en Brasilia y Curitiba, cuando aumenta la desigualdad, también ha aumentado el nivel de criminalidad (ONU-Hábitat y CAF, 2014).

131. La violencia tiene impactos diferenciados en los diversos rostros de la desigualdad urbana. Las tasas de victimización reproducen los patrones de desigualdad étnica. Por ejemplo, en Brasil la tasa de homicidio para las víctimas afrodescendientes es mucho más alta que la de la población en su conjunto (IPEA, 2015)<sup>43</sup> y se observa que las víctimas afrodescendientes de crímenes reportan menos su victimización a las autoridades (IPEA, 2011). Eso señala una diferenciación étnica en la percepción y confianza hacia los organismos de seguridad pública, un desafío de discriminación racial recientemente subrayado por el Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos en el marco del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) (OHCHR, 2016). Entre los distintos grupos etarios, los jóvenes son los más afectados por la violencia. En la región, la tasa de mortalidad producto de la violencia interpersonal, es mayor en el tramo 15-29 años de edad y la violencia (intencional y no intencional) es la primera causa de muerte en la población de entre 15 y 50 años (CEPAL, 2014a, págs. 151, 142).

<sup>40</sup> En el caso brasileño se observan tendencias subnacionales muy divergentes. Entre 2007-2011 en el sureste del país las tasas de homicidios 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).

<sup>41</sup> En contraste con la tendencia a la reducción de consumo de cocaína en otras partes del mundo, América del Sur registra un aumento de consumo (de 1,84 millones a 3,34 millones de usuarios) entre 2010-2012, alcanzando tres veces el promedio global de nivel de consumo (UNODC, 2015).

<sup>42</sup> Cracôlandia en São Paulo es un ejemplo del aumento de usuarios de crack en Brasil que registra el mayor número de usuarios de crack después de Estados Unidos (Rigacci, 2014).

<sup>43</sup> En São Paulo la tasa de homicidios entre jóvenes (15-24) negros y pardos alcanza 31,59 por 100.000 habitantes en contraste con la de jóvenes blancos, 17,23 por 100.000 habitantes (Prefeitura de São Paulo ObservaSampa, 2010). La tasa de homicidio nacional para víctimas afrodescendientes (negros y pardos) aumentó entre 2002-2010 mientras que bajó para los blancos (IPEA, 2015).

132. 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 de violencia doméstica, principalmente dirigida hacia las mujeres. Las mujeres experimentan diferentes tipos de violencia, desde la violencia psicológica (agresiones verbales) a la violencia patrimonial y 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 de los mercados laborales, 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 intrafamiliar es considerada, incluso por las mujeres, como perteneciente al ámbito de las relaciones privadas (Pérez y Sáinz, 2015; PNUD, 2012; PNUD, 2013).

### 3. La desigualdad espacial de la violencia

133. Los impactos de la violencia pueden distribuirse de manera desigual en las ciudades, dado que hay marcadas diferencias en la prevalencia de la criminalidad, que en muchos casos afecta en mayor medida precisamente a los grupos más vulnerables, en áreas menos servidas por los servicios de seguridad pública (Muggah, 2012; CAF, 2014). En la región, la tendencia hacia la privatización de la seguridad refuerza las diferencias de acceso a la seguridad, así pasando de ser un bien público a una mercancía (Carrión, 2014). En muchos países de América Latina y el Caribe se registra 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. En Brasil, Guatemala, Honduras y Panamá existen alrededor de 900 guardias privados por cada 100.000 habitantes. En tanto, en Chile, Costa Rica, México entorno a los 500 en República Dominicana, Colombia, Ecuador y El Salvador cerca de 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. Igualmente preocupante es el impacto en la confianza personal e institucional, que es una variable clave para el desarrollo (De León Beltrán y Velásquez, 2012).

134. En las ciudades de la región se observan “puntos calientes” (ciertas calles, esquinas) donde la incidencia de los delitos es mayor, ocurriendo en horarios específicos en barrios donde se evidencian delitos relacionados con el microtráfico (CAF, 2014). 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).

135. Existe una “geografía de oportunidad” que facilita este tipo de delitos y que se alimenta de una desorganización físico-social. Como nota el documento temático 11 de Hábitat III sobre espacios públicos, a nivel global un 15% de los crímenes registrados entre 1980 y 2000 tienen algún elemento vinculado con el diseño o gestión de espacios públicos. Entre los componentes “geográficos” se cuentan la presencia de potenciales agresores, el poco control informal y policial y la configuración o las características espaciales del lugar, como espacios públicos abandonados o de baja calidad. Entre los componentes sociales se encuentran un nivel socio-económico medio-bajo y la falta de cohesión social y de eficacia colectiva que merman la vigilancia informal (CAF, 2014).

136. Las ciudades pueden ser analizadas e intervenidas desde el enfoque de la “geografía de la oportunidad”, y cabe resaltar la importancia de intervenciones como la mejora de la infraestructura física y medioambiental, el patrullaje policial, las instalaciones de transporte, los sistemas de iluminación en espacios públicos abiertos y también la creación de espacios y parques públicos seguros. Todas estas intervenciones apuntan a resaltar la importancia de enfrentar las desigualdades de infraestructura y servicios que conlleva la segregación en las ciudades. En este sentido, la perspectiva de “Ciudades Seguras” aplicada en los Mejoramientos Integrales de Barrio (ONU-Hábitat, 2011c) constituye un aporte importante.

### 4. Gestión pública para enfrentar la violencia y la inseguridad

137. 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 hasta la colaboración internacional en temas de seguridad, la inversión en protección social y políticas en pro de la igualdad y el trabajo comunitario. En América Latina y el Caribe han comenzado a emerger políticas de seguridad ciudadana de diversa escala, como por ejemplo el proyecto de creación de una corte penal regional en el marco de la UNASUR para abordar delitos relacionados con el

crimen organizado transnacional, así como políticas multisectoriales con una fuerte expresión en el territorio local y con el involucramiento de las comunidades locales. Dicho eso, resulta fundamental el empoderamiento de las autoridades locales, la gobernanza de la seguridad ciudadana y el desarrollo de políticas locales de prevención (ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009), que es justamente el ámbito donde más pueden contribuir las políticas locales.

138. El tema de la violencia urbana está ganando más fuerza como objeto de estudio (Imbusch y otros, 2011), llevando a que se creen más de 200 observatorios de violencia en la región, alojados en instituciones académicas, municipios, ONG, etc. Un ejemplo interesante por su alcance comunitario es el Observatorio de Seguridad Ciudadana y de Cohesión 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 20 años en situaciones de riesgo, para aprender a desarrollar bases firmes de autoconfianza, seguridad, asertividad y autoestima. El uso de datos georreferenciados para determinar territorios de riesgo y la participación comunitaria también 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.

139. En el contexto de intervenciones territoriales en las ciudades, es importante mencionar las Policías Pacificadoras del Estado de Rio de Janeiro (UPPs), que desde 2008 han logrado reducir las muertes por homicidio y otros actos dolosos en las favelas de Rio de Janeiro, a partir del trabajo sociopolicial territorial entre la policía y la comunidad. Hoy, Rio de Janeiro cuenta con Unidades de Policía Pacificadoras en 38 comunidades para beneficio de más de 1,5 millones de personas y dotadas con 9.500 agentes capacitados. Aunque en las comunidades con UPPs desde 2008 se registra una reducción de los homicidios resultantes de la acción policial<sup>44</sup>, la persistencia de casos de violencia policial ha contribuido a tensiones con las comunidades locales, empeorando la percepción comunitaria de los policías y la falta de satisfacción con el trabajo de los mismos (CESEC, 2014), lo que pone en riesgo la efectividad de transitar desde un modelo de ocupación militar a un modelo de patrullaje comunitario con funciones policiales más convencionales. Esta situación resalta la importancia de la capacitación policíaca, incluyendo temas de colaboración comunitaria.

140. La región también tiene experiencias 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 iniciativa del Alcalde Mockus y otros, a través de tres líneas de acción: la autorregulación, la regulación mutua entre ciudadanos, en muchos casos con métodos lúdicos, y la regulación ofrecida por el sistema de justicia. La promoción de estos conceptos conlleva la ocupación ciudadana de los espacios públicos, lo que impulsó 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>45</sup>.

## 5. Propuestas de políticas

141. La experiencia de la región en temas de violencia urbana y seguridad ciudadana deja claro que no se pueden abordar de manera separada de los efectos de la desigualdad, expresados en procesos sociales, espaciales y comunitarios. Por lo tanto, las intervenciones basadas en la represión, la militarización de conflictos de justicia civil o en actos de populismo policial (como el incremento de penas o la disminución

<sup>44</sup> Según cifras del Instituto de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Rio de Janeiro (2015), entre 2008 y 2014 hubo una reducción de 85% de muertes debidos a la intervención de la policía en las zonas UPP (de 136 a 20 víctimas).

<sup>45</sup> La tasa de homicidios bajó de 88 a 22 personas por cada 100.000 habitantes en una década (tuvo importantes impactos la prohibición de porte de armas también) y hubo una reducción del 20% en las muertes vinculadas a accidentes de tránsito (CAF, 2014).



de la edad de imputabilidad) no producen los efectos necesarios para enfrentar las altas tasas de violencia en la región (Carrión, 2015; PNUD, 2013).

142. A nivel urbano, la espacialidad desigual de la violencia resalta la importancia de intervenciones que combatan los efectos de la segregación y el acceso desigual a equipamientos y servicios. Entre estas intervenciones se destaca la inversión en la actuación de la policía en las comunidades más necesitadas, lo que necesariamente conlleva la capacitación policíaca y proyectos sociales que fomenten la cooperación ciudadana, entendiendo 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 para promover la integración económica, la participación ciudadana y la convivencia social (ONU-Hábitat, 2015b). La espacialidad de la violencia también destaca el valor de recopilar datos e información georreferenciada sobre los diversos delitos experimentados por las comunidades. El intercambio de experiencias de manejo de información georreferenciada, entre otras experiencias acumuladas en temas de seguridad ciudadana, brinda importantes oportunidades de cooperación Sur-Sur entre los países de la región.

143. 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 en 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 recuperar los espacios públicos, es importante considerar un diseño urbano que incentive la actividad peatonal y otras formas de uso ciudadano y comunitario de los espacios públicos urbanos, en vez de propiciar su abandono, lo que señala la relevancia de estas dimensiones para la planificación y legislación urbana (Netto, 2015).

#### **Recuadro 14: 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 2000 en adelante como parte del “Modelo Medellín”. El objetivo ha sido gatillar transformaciones sociales a partir de intervenciones urbanas que faciliten la convivencia pacífica (Medellín a finales de la década de 1990 llegó a ser la ciudad más insegura del planeta, con 6.800 homicidios/año). Hoy, el Urbanismo Pedagógico, reconociendo las enseñanzas del Urbanismo Social, busca fortalecer los procesos y herramientas de construcción de ciudadanía, el arraigo y la consolidación de sinergias barriales, dando continuidad al urbanismo y al proceso de transformación social, económica, ambiental y de gobernanza (EDU, 2010).

Para esto, Medellín creó la Empresa de Desarrollo Urbano en 2002; 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 definieron 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-privadas. Entre los programas destacan: el Programa Parque Bibliotecas, que ha dado vida a cinco 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 conflictivas en la Superestación de Policías del Fuerte de Carabineros; el Programa Juegos Suramericanos 2010, con diversos espacios deportivos de alto estándar; el Programa Colegios de Calidad, que busca mejorar la infraestructura física y la calidad de la educación a la comunidad; el Programa Jardines Infantiles; y el Programa Movilidad. Los proyectos con su concepción funcionalmente integral y desarrollo inclusivo, con un fuerte protagonismo comunitario, han cambiado el rostro y el modo de vivir en la ciudad.

*Fuente:* CEPAL, 2016

## **V. Urbanización y medio ambiente**

144. El proceso de urbanización y el crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe de los últimos 20 años han generado externalidades negativas para las ciudades<sup>46</sup>. Sin embargo, la urbanización en sí misma no ha sido la principal causa del deterioro ambiental, sino más bien un estilo de desarrollo intensivo en el uso de la energía y los recursos naturales. Esto se refleja en un patrón insostenible de producción, distribución y consumo. Este deterioro afecta a la economía y a la sociedad urbana, implica costos económicos y financieros<sup>47</sup>, disminuye la productividad y profundiza los efectos de la desigualdad y

<sup>46</sup> Contaminación del aire, congestión vehicular, accidentes de tránsito, desigualdad en la movilidad urbana y segregación espacial, acumulación de residuos urbanos, degradación, deterioro espacial e insalubridad, entre otros.

<sup>47</sup> En México, el costo económico por daños ambientales alcanzó el 6,3% del PIB en el 2013 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI).

de la segregación, además de generar conflictos. Las metas del ODS 11 igualmente reconocen la alta importancia de la gestión ambiental de las ciudades desde los impactos ambientales negativos, los espacios verdes, la gestión de desastres y los vínculos de las ciudades con su territorio de pertenencia<sup>48</sup>.

145. Dado el patrón de segregación, los impactos ambientales se distribuyen de manera desigual en el espacio urbano de América Latina y el Caribe. Hay evidencia de una desigual capacidad de resiliencia frente a estas situaciones por los distintos grupos socioeconómicos. Además, la población con un patrón de consumo menos intensivo y, consecuentemente menos responsable del deterioro ambiental es la que justamente sufre sus consecuencias, lo que origina problemas y desafíos de justicia ambiental en las ciudades de América Latina y el Caribe.

146. El crecimiento sin planificación y la baja inclusión de consideraciones ambientales en las políticas urbanas han ido construyendo situaciones de vulnerabilidad en la región. Un aumento sostenido del ingreso de las personas y de las familias en los últimos 20 años ha determinado un crecimiento importante en la presión sobre recursos energéticos y materiales, aumentando así las condiciones de “agotamiento” de las cuencas y territorios de pertenencia. Lo anterior ha requerido que los gobiernos urbanos de las ciudades de América Latina y el Caribe desarrollen políticas y programas, con instrumentos capaces de alcanzar un desarrollo urbano sostenible de la región.

147. América Latina y el Caribe es una región muy vulnerable a eventos extremos; mayor aun en las subregiones de América Central y el Caribe. El incremento de eventos extremos relacionados con el cambio climático ha conllevado un aumento de las condiciones de riesgo en las últimas décadas. El acceso inequitativo al suelo urbano y la vivienda implica grandes desigualdades en materia de vulnerabilidad ante desastres, resaltando la importancia de políticas para transitar hacia ciudades resilientes y sustentables.

#### **A. Ecosistemas urbanos y disminución de servicios ambientales**

148. El crecimiento significativo de la mancha urbana (Angel, 2012) aumenta los costos de la gestión por la necesidad de ampliar la red de infraestructura a zonas más alejadas, con costos per cápita más altos conforme disminuye la densidad poblacional, y tiene impactos importantes sobre los ecosistemas que brindan servicios indispensables. Las ciudades se insertan en un territorio y en un entorno natural con el cual tienen una estrecha interdependencia por los servicios prestados por recursos naturales como el aire limpio, los vientos, la estabilidad y la riqueza de suelos y la cantidad y calidad de aguas, así como la diversidad y vitalidad de fauna y flora. Sin embargo, la conversión de un sistema ecológico natural a uno urbano tiene efectos sobre el ambiente y genera contaminación, aún más acusados en ausencia de una regulación del crecimiento urbano. Al destruir ecosistemas se pierde capital natural, riqueza cultural, servicios ambientales, áreas recreativas, elementos visuales propios del paisaje urbano, salud pública, seguridad alimentaria, etc. Salvo algunas excepciones, la protección de los ecosistemas urbanos no ha sido una prioridad política en la región y, en muchos casos, la ciudad ha crecido en detrimento de espacios de alto valor ambiental y biológico (humedales, bosques, quebradas, etc.) o, en el caso de las islas caribeñas, de su entorno marítimo.

149. No obstante, en la región se está tomando conciencia de que, para garantizar la sostenibilidad urbana y el bienestar de los ciudadanos, resulta clave analizar la ciudad y el territorio como un ecosistema único que debe ser protegido. Asimismo, ganan más atención las políticas de desarrollo urbano que integran los servicios ecosistémicos del territorio de pertenencia, minimizando así externalidades negativas y la huella ecológica de las ciudades.

#### **B. Agua y manejo de cuencas**

150. Garantizar el acceso universal al agua es de gran relevancia en la región por su creciente escasez. Se han generado conflictos alrededor del uso del agua, que tiene que repartirse entre consumo humano, uso agrícola e industrial y generación de energía. Varios factores han generado una presión cada vez más aguda sobre los recursos hídricos en las últimas dos décadas en la región: el aumento de la demanda por el incremento de la población y del consumo por persona; la creciente contaminación y agotamiento de cursos y cuerpos de aguas subterráneas ligados al fenómeno anterior; la degradación de la vegetación en las cuencas de captación de agua y deforestación, que ha motivado la disminución de la recarga de agua subterránea y la destrucción de cuerpos de agua; el aumento de descargas de aguas servidas sin los debidos sistemas de tratamiento en los cuerpos de agua cercanos a las zonas urbanas; la construcción generalizada en riberas, que impermeabiliza y deteriora su funcionalidad: el drenaje de tierras pantanosas o humedales

<sup>48</sup> Las metas 11.5, 11.6, 11.7, 11.a, 11.b.

palustres y su posterior ocupación; la canalización de casi todos los cuerpos de agua; la insuficiente inversión en infraestructura hídrica (por ejemplo, para minimizar pérdidas en la red de distribución); desacuerdos entre capital privado y suministro público de fuentes productoras de agua; falta de inversión en la reutilización del agua; desconocimiento o falta de cartografía precisa de las posibilidades de uso de aguas en grandes ciudades; ruptura de las fases del ciclo hidrológico en las ciudades, principalmente de evaporación y recarga; cambio climático y calentamiento global que acelera el derretimiento de los glaciares de la región (fuente de agua muy importante para grandes ciudades de América Latina y el Caribe).

### C. Acceso a agua potable y saneamiento

151. Con algunas excepciones, la mayoría de los países de la región ya han alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) respecto al acceso a agua potable, pero persisten importantes disparidades locales (Jouravlev, 2012). Si bien el acceso al agua potable en la región supera el 90%, en ciertos sectores de las metrópolis, en los cinturones de pobreza en zonas periurbanas el acceso puede ser de tan solo un 16,5%<sup>49</sup>, y se registran problemas de intermitencia en el suministro que afectan a 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 o desinfectada (ONU-Hábitat, 2012). En particular, en los Estados insulares del Caribe se requieren medidas públicas respecto al manejo del recurso agua para uso doméstico debido a la escasez de recursos de agua dulce, al tamaño de estos países, a su modelo de desarrollo económico y a su vulnerabilidad ambiental (efectos del cambio climático y desastres naturales) (ONU-Hábitat, 2012).

152. El logro de los ODM en materia de saneamiento ha sido más difícil en la región. A pesar de la duplicación de la cobertura en el tratamiento de aguas recolectadas en menos de una década (de 14% a 28%), en promedio solo se trata un 20% a 30% de las aguas recolectadas en la región. Muchas plantas de tratamiento están fuera de servicio (insuficiencia de recursos y capacidad operativa), lo que resulta en la contaminación de cuerpos de agua y restringe la utilización de estos para el abastecimiento humano. Si consideramos un acceso al agua “seguro y adecuado”, la cobertura de agua potable y, particularmente de saneamiento, son incluso bastante inferiores (McGranahan y Lloyd Owen, 2006).

153. Es frecuente que el agua no facturada 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 por malas prácticas comerciales (clandestinaje y submedición). En promedio, en la región se pierde el 38% de la producción de agua en la red<sup>50</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). Se ha estimado que Colombia y México, en conjunto, generan 92.767 toneladas de contaminantes orgánicos al año, que son vertidos en el Pacífico Noroccidental. Se calcula que Colombia, por sí sola, genera unos 4,5 millones de metros cúbicos de vertidos de aguas residuales, de los cuales un 90% proviene de hogares o industrias (Winchester, 2008).

154. Uno de los desafíos para las políticas ambientales urbanas, entre ellas las de agua y saneamiento, radica en que en América Latina y el Caribe se observa una concentración del financiamiento de programas nacionales o federales, pero una falta de acompañamiento institucional y una deficiente coordinación entre niveles centrales y subnacionales de gobierno, además del desafío de coordinar actores que actúen de manera sectorial sobre territorios que no necesariamente coincidan con los límites de las cuencas (CEPAL, 2014b). Por otra parte, la ocupación residencial de las periferias urbanas en muchos casos afecta a zonas que son estratégicas para la producción de agua, contribuyendo a los conflictos respecto al acceso al agua que se han agudizado en las cuencas donde se asientan grandes poblaciones y en ciudades mineras e industriales. En Brasil (especialmente São Paulo), este fenómeno contribuyó a las crisis hídricas de 2014 y 2015. Por otro lado, los costos crecientes de captar nuevas fuentes de agua para el

<sup>49</sup> Programa Conjunto de Monitoreo de Provisión de Agua y Saneamiento OMS/UNICEF.

<sup>50</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 prestan servicios a casi 26 millones de clientes de agua potable (más de 100.000 millones de personas) y unos 20 millones de clientes de alcantarillado sanitario.

abastecimiento de las ciudades<sup>51</sup> han tenido consecuencias para la industria, la agricultura y el crecimiento económico de las urbes.

**Recuadro 15: Integración de los océanos en la planificación urbana: Urbanismo Azul en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID)**

*Urbanización en los PEID*

Los pequeños Estados insulares en desarrollo se caracterizan por contar con vastas áreas marinas, las cuales pueden ser varias veces más grandes que las áreas terrestres bajo su jurisdicción. La urbanización en los PEID se caracteriza por concentrar sus actividades económicas y su población en la costa. Si se consideran las áreas situadas a menos de 300 metros sobre el nivel medio del mar como zonas costeras, es posible catalogar a países como Saint Lucia como “economías exclusivamente costeras”, en las cuales la totalidad de PIB anual proviene de estas zonas (Murray, 2010). En 2014, la contribución al PIB fue de más de 3.000.000 de dólares del Caribe Oriental (Banco Mundial, 2015)

La concentración de la actividad económica que se da en las costas de los PEID atrae a gran parte de la población hacia los centros urbanos, incluyendo a los residentes ya establecidos en ellos. Esta situación pone de manifiesto la particularidad de la urbanización en los PEID y la importancia del borde costero para su desarrollo. Además, es precisamente en la costa donde se concentra la infraestructura. A modo de ejemplo, y según datos del Banco Mundial, en Antigua y Barbuda el 32% de la población habita a menos de cinco metros sobre el nivel medio del mar (OECS 2013). De tal modo, en los PEID la planificación debe considerar la presencia del “océano dentro del paisaje urbano”. Más aún, se debe tener en cuenta que la intensidad de las actividades que se desarrollan en las costas de los SIDS – y que sustentan su economía – está conduciendo a la sobreexplotación de los recursos naturales de que disponen estos países y a la degradación de los ecosistemas marítimos en los cuales estos se sitúan.

*La necesidad de un cambio de paradigma en cuanto a los PEID*

Los océanos pueden aportar a la agenda del desarrollo dado su potencial para proveer recursos para el crecimiento azul. En la actualidad, estos dan soporte a numerosas actividades que se desarrollan en el entorno terrestre. Si bien la planificación se enfoca sobre el entorno terrestre e influye en el modo en que se construye el borde costero y los asentamientos, esta no se desarrolla de un modo integral que considere los océanos, ocasionando así impactos no deseados sobre los ecosistemas marinos. Por tales motivos, si se han de considerar los océanos como elementos fundamentales del desarrollo económico estos deben ser tenidos en cuenta en la planificación territorial.

Para materializar este cambio de paradigma en la planificación urbana de los SIDS es necesario aunar criterios en torno al “urbanismo azul”, el cual se adaptará de mejor forma a los PEID como grandes Estados marítimos. Lo anterior demanda replantear las vías de desarrollo de estos países en torno a “espacios azules”, promoviendo una planificación urbana que considere el entorno marino como parte integral del territorio. La particularidad de los PEID posee un gran potencial para llevar a cabo una revolución de este tipo en la planificación urbana.

*Autor:* Asha Singh (PhD), Comité de la Organización de Estados del Caribe Oriental.

## D. Ciudad y océano

155. El cambio climático puede tener importantes impactos sobre las zonas urbanas si consideramos que el 50% de las ciudades latinoamericanas con poblaciones superiores a cinco millones de habitantes está ubicado en zonas costeras de baja elevación<sup>52</sup>. Se prevé un aumento promedio de entre 24 y 30 cm hacia mediados del siglo XXI, y de entre 40 y 63 cm para finales de siglo. Esto lleva aparejada la pérdida de operatividad y seguridad en los puertos, la destrucción de infraestructuras, la salinización de acuíferos costeros, la reducción de recursos de agua dulce, el mayor aporte de sedimentos y otras problemáticas asociadas a la conservación de hábitats costeros (Bonet y otros, 2011). Las inundaciones costeras pueden afectar a pueblos y terminales de carga y a zonas de almacenamiento e interrumpir la cadena de suministro y el transporte. Las posibles repercusiones sobre el comercio internacional y sobre la economía de los países afectados no son menores si consideramos que más del 80% del comercio mundial de bienes de gran volumen se realiza por vía marítima (UNCTAD, 2009 en IPCC, 2012). En el Caribe, más de la mitad de la población vive a menos de 1,5 km de la costa, donde existen numerosas instalaciones (turismo, pueblos pesqueros, servicios públicos, hospitales, aeropuertos internacionales, principales arterias viales). Con las proyecciones de aumento del nivel del mar, además de la erosión costera experimentada en muchas islas, gran parte de esta infraestructura estaría en riesgo.

<sup>51</sup> En Ciudad de México, a pesar de los subsidios, el costo del agua se cuadruplicó en el período 2008-2013. SNIA-México, Conagua.

<sup>52</sup> De acuerdo con Dasgupta y otros, (2007), si el nivel del mar subiera 1 metro, el daño causado en América Latina y el Caribe sería de aproximadamente un 0,54% del PIB regional; si ascendiera a tres metros, alcanzaría al 1,35% del PIB regional.

## **E. Parques, áreas verdes, bosques y biodiversidad**

156. Las áreas verdes generan distintos tipos de beneficios para el bienestar y la calidad de vida de la población. Las metrópolis de la región han mejorado la cantidad y calidad de sus áreas verdes. Sin embargo, dada la irregular distribución de áreas verdes en las ciudades de América Latina y el Caribe, el real acceso de la ciudadanía es muy diferente.

157. En algunas ciudades de la región, las 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 brindan importantes servicios ambientales a las zonas urbanas más centrales. Por lo tanto su protección y la sensibilización de los ciudadanos sobre su valor merece mayor atención. En ciertos casos, la instalación de asentamientos informales en suelos no aptos para la vivienda formal por su vulnerabilidad ante desastres naturales exacerba el riesgo resultante para sus habitantes.

## **F. Flora y fauna**

158. La ciudad es aún el hábitat de muchas especies animales y vegetales que aportan beneficios y servicios ambientales y contribuyen a la salud y equilibrio ecosistémico de la ciudad misma. La urbanización abrupta de América Latina y el Caribe ha acabado por desequilibrar la biodiversidad, alterando el modelo de proporcionalidad ecológica, con el resultado de una menor variedad y menor 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. Sin embargo, se están desarrollando algunas iniciativas locales con el objeto de promover la conservación del medio ambiente urbano como, por ejemplo, áreas protegidas o bioparques.

## **G. Contaminación atmosférica**

159. La contaminación del aire es uno de los problemas más importantes de la salud humana en las metrópolis de América Latina y el Caribe. Dicha contaminación se genera principalmente por los procesos de combustión, tanto en industrias como en automóviles y calefacción residencial. 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)”. Lo anterior resulta en que cada año habría 93.000 defunciones por enfermedades cardiopulmonares, 13.000 defunciones por cáncer de pulmón y 58.000 años de vida perdidos debido a infecciones respiratorias agudas en menores de cuatro años, además de la pérdida de 560.000 años de vida ajustados por discapacidad en la región (OPS/OMS, 2010). La tasa de mortalidad producto de la contaminación se ha incrementado en la mayoría de los países de la región entre 2004 y 2008 (exceptuando a Argentina y a Uruguay). Es así como la economía de los centros urbanos y, por lo tanto, la economía de los países de la región se ve directamente afectada por la contaminación atmosférica.

## **H. Residuos sólidos**

160. El aumento del consumo en las ciudades implica que la cantidad de residuos emitida seguirá aumentando fuertemente en los próximos años, lo que también supone un mayor reto para la gestión urbana. Garantizar la universalidad del sistema de gestión de residuos urbanos en las ciudades, en particular en grandes áreas metropolitanas, sigue siendo un gran desafío. Actualmente la tasa de gestión de residuos urbanos oscila entre el 74% y 100%, sin embargo, varía entre 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 (ONU-Hábitat, 2012).

161. A pesar de las mejoras en los sistemas de disposición de basura, aproximadamente el 45% de los residuos urbanos se elimina de manera inadecuada (BID, 2010), lo que plantea el desafío de aumentar la proporción de residuos reciclados. A pesar del aumento de concientización, respecto, el reciclaje en plantas sigue siendo casi inexistente en la región, y es el sector informal que sigue liderando esta actividad. En algunos casos se ha integrado a trabajadores del sector informal en la gestión de residuos, por ejemplo en el Programa brasileño Pró-Catador (IPEA, 2015). Por otro lado, el aprovechamiento energético de los residuos urbanos es escaso y, a pesar de algunas experiencias exitosas (São Paulo), aún existe una falta de compromiso de las empresas para dar tratamiento a sus propios residuos<sup>53</sup>. La falta de capacidad de

<sup>53</sup> Ley de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) en Chile actualmente en discusión en el Congreso.

facturación de algunos municipios de la región pone en peligro la sostenibilidad financiera del sistema en dichas localidades.

## I. Consumo energético

162. El consumo de energía es crucial para la sostenibilidad ambiental en la región, pues la matriz energética se basa principalmente en el consumo de combustibles fósiles, que emiten contaminantes altamente perjudiciales para la salud y emanan grandes cantidades de gases de efecto invernadero<sup>54</sup>. En la región se observa una clara correlación entre el nivel de ingresos y el consumo energético, y con el aumento de los ingresos se estima que también aumentará el consumo energético y la contaminación. Mientras la mayoría de los países a nivel mundial han disminuido su intensidad energética, implicando una reducción global de la intensidad energética, América Latina y el Caribe ha tendido a mantenerse estable entre 1990 y 2010 (Enerdata, 2012). Bolivia, Brasil, México y Uruguay declararon haber logrado una disminución, aunque muy baja, respecto al resto de los países. Además, los incentivos y subsidios al consumo de gasolina de muchos países<sup>55</sup> suelen ser regresivos y tienen importantes externalidades ambientales negativas. 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, 2014b).

163. La capacidad de acción de las autoridades urbanas para transitar hacia un consumo energético más sostenible, incluyendo el uso de energías renovables, está limitado respecto a la producción de energía que depende de las políticas impulsadas por las autoridades centrales. Sin embargo, sí pueden influir en promover un consumo energético más eficiente.

## J. Seguridad alimentaria

164. Las familias urbanas pobres gastan hasta un 40% de sus ingresos en alimentos, lo que las vuelve muy vulnerables cuando los precios de estos aumentan o sus ingresos disminuyen. La expansión de la ciudad implica la pérdida de terrenos antes destinados a cultivos, lo que afecta a la tierra cultivable, un desafío importante en muchos pequeños Estados insulares en el Caribe. Áreas previamente destinadas a la horticultura en el sector periurbano y rural son frecuentemente utilizadas para monocultivos de exportación y en muchos casos su localización estratégica suele coincidir con las áreas prestadoras de servicios ambientales.

165. En este contexto emerge la relevancia de incentivar una agricultura urbana y periurbana “verde”, que promueva el uso sostenible de los recursos naturales, brinde los nutrientes necesarios a una población de escasos recursos y reduzca la pobreza y la inseguridad alimentaria. Además, estas iniciativas ayudan a detener la expansión de la mancha urbana y fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático. Algunos países de la región ya han integrado legislación y regulación específica para la agricultura urbana y periurbana, como por ejemplo Brasil en el marco de su política nacional de “Hambre Cero”. Otros países, a pesar de tener numerosas experiencias de agriculturas urbanas, aún no han desarrollado este marco regulatorio (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) (FAO, 2014).

### Recuadro 16: Servicios ambientales y prosperidad urbana, Zapopan

El índice de prosperidad aplicado al municipio mexicano de Zapopan (1.450.000 habitantes y 110.000 hectáreas) alertó sobre el bajo nivel de sostenibilidad ambiental. El rápido crecimiento poblacional y territorial que este municipio ha tenido generó una expansión urbana que consumió suelos agrícolas y reservas naturales. El índice de prosperidad urbana aplicado a Zapopan arrojó valores de 37,60 y 42,20 puntos sobre 100 en su análisis básico y extendido, respectivamente. La causa de este valor medio-bajo de acuerdo a la escala global de ONU-Hábitat se debe a al deterioro de bienes y servicios ambientales en el territorio urbano y periurbano de Zapopan. Adicionalmente, el análisis evidenció que esta dimensión ha afectado también las dimensiones de calidad de vida y de productividad del índice. En otras palabras, problemas de insostenibilidad ambiental afectan en este caso a otras dimensiones de la prosperidad urbana. Para hacer frente a esta situación la Estrategia Territorial para la Prosperidad Urbana Zapopan 2030 (ETZ2030) (ONU-Hábitat, 2015) ha contemplado un apartado de “gestión sostenible de capital natural y sus ecosistemas productivos”. La estrategia de gestión ambiental urbana preconizada parte de identificar la diversidad territorial y socioambiental de Zapopan y establece como objetivos la gestión integral del agua y el

<sup>54</sup> Las emisiones regionales de GEI por cada millón de dólares de PIB han sido mayores que las de los países de la OCDE al 2005, pero aún menores que el promedio mundial [incluyendo cambio de uso de suelo] (PNUMA-CEPAL, 2010).

<sup>55</sup> Ejemplo: Ecuador y Venezuela.

subsuelo, la integración de los ecosistemas naturales y el condicionamiento de la expansión urbana y el consumo ineficiente de suelo rural relacionado con esta.

*Fuente:* Oficina Regional para América Latina y el Caribe de ONU-Hábitat

## **K. Desastres naturales y el cambio climático: riesgo y vulnerabilidad**

166. América Latina y el Caribe es una de las regiones más vulnerables a los eventos extremos, con impactos especialmente importantes en América Central y el Caribe. El cambio climático tiene por efecto el incremento de dicha vulnerabilidad y el aumento de la frecuencia e intensidad de los eventos naturales extremos relacionados, considerados como catástrofes o desastres naturales cuando afectan a la población.

167. En las ciudades se dan procesos de inequidad y de 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 eventos hidrometeorológicos extremos y generalmente sufren la pérdida de activos de mayor importancia (por ejemplo, viviendas), pues además no cuentan con seguros formales. En muchos casos, se observa también una falta de conciencia respecto a estos riesgos (Simioni, 2003).

168. En América Latina y el Caribe 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 aplicar medidas de mitigación y adaptación a los riesgos naturales.

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

170. Las ciudades de América Latina y el Caribe están particularmente expuestas al calentamiento global, a pesar de tener un bajo grado de incidencia en la generación de gases de efecto invernadero a nivel mundial<sup>56</sup>. El cambio climático altera los patrones de precipitación y el nivel de humedad del suelo. Afecta la escorrentía de los glaciares y acelera su 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 y el Caribe. 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 debida a cambios en el uso del suelo. 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 (CEPAL, 2015f, pág. 31). Es así como los fenómenos climáticos extremos generan daños humanos, afectan la economía y la infraestructura de la región (CEPAL, 2014b). 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.

171. Además de los efectos del aumento del nivel del mar, entre los fenómenos relacionados con el cambio climático destacan las sequías, las temperaturas extremas, las inundaciones, el deslizamiento de tierras, las tormentas y los fuegos. El número de eventos extremos relacionados con el cambio climático, y el costo de los daños causados, han crecido de manera importante desde la segunda mitad del siglo XX.

172. Las inundaciones afectan de manera importante a las tres subregiones y son los eventos con más costos en vidas humanas en América del Sur y el Caribe. La vulnerabilidad de los territorios frente a las

<sup>56</sup> La región genera tan solo el 5% de los GEI del planeta. (Ruiz-Tagle, 2013).

inundaciones ha aumentado con la pavimentación y la disminución de los espacios verdes, lo que ha conducido al incremento de la velocidad de escurrimiento superficial y pluvial y a la eliminación de la capacidad de retención de agua de los suelos. Sin embargo, son las sequías las que proporcionalmente afectan a más personas en la región. A nivel urbano, las sequías se traducen en los fenómenos de islas de calor, que conllevan un aumento de la temperatura de varios grados en ciertos sectores de las ciudades y la concentración de ciertos contaminantes en el aire. Por otro lado, la predominancia de las tormentas en América Central y en el Caribe se explica en parte por su situación geográfica y climática.

173. 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 con el cambio climático tienen en promedio una mayor tasa de fatalidad en América del Sur, con una media de 89,7 muertos por evento, frente a 75,7 en América Central y 33,8 en el Caribe (Simioni, 2003).

174. En términos de costo, las tormentas son las que tienen el impacto más fuerte y con mayores efectos en América Central y del Caribe. Por ejemplo, los huracanes de 2005 en México costaron más de cinco mil millones de dólares (Península de Yucatán y Monterrey). El calentamiento climático continúa su avance y, dadas las proyecciones de aumento de la población urbana y de su vulnerabilidad, la frecuencia y la magnitud de los eventos extremos<sup>57</sup> seguirán aumentando de manera importante en la región (IPCC, 2012). Dado el componente de incertidumbre de estos diagnósticos, los Estados de América Latina y el Caribe comienzan a desarrollar políticas de adaptación y mitigación climática para transitar hacia ciudades resilientes que puedan adaptarse al cambio climático. El fortalecimiento de las competencias a nivel locales resulta cada vez más importante en este contexto.

Cuadro 3

**Impacto de los eventos extremos en América Latina y el Caribe (1995-2015)**

Tipo de evento	América del Sur		América Central		Caribe	
	Número medio de muertos/ evento	Número medio de personas afectadas/ evento	Número medio de muertos/ evento	Número medio de personas afectadas/ evento	Número medio de muertos/ evento	Número medio de personas afectadas/ evento
Sequía	0,5	1 321 994	1,3	415 926	0	170 545
Temperaturas extremas	52,6	135 358	38,9	8 290	/	/
Inundaciones	127,6 <sup>58</sup>	100 121	17,2	49 060	49,7	12 866
Corrimientos de tierras	41,2	4 225	56,7	3 075	1	688
Tormentas	17,2	20 846	162,2	92 166	28,5	81 467
Incendios	3,6	6 827	6,3	2 180	0	0

Fuente: CEPAL (2016), a partir de la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT.

## L. Diagnóstico de la gestión pública

### 1. Nivel internacional

175. La mayor parte de la cooperación en gestión de riesgos se inscribe en el marco de programas y creación de instituciones de adaptación a los efectos del cambio climático. Estas iniciativas a menudo son subregionales, y a ellas se agregan programas de alcance regional que abarcan países de toda América Latina y el Caribe. Además, se desarrolla la cooperación directa entre ciudades, como la red ICLEI – principal asociación mundial de gobiernos locales – y de su Comité Ejecutivo Regional para América Latina y el Caribe, que obra por la resiliencia en la planificación urbana.

<sup>57</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.

<sup>58</sup> Si se tienen en cuenta las 30.000 víctimas mortales de la “tragedia de Vargas” acaecida en Venezuela en 1999.



## 2. Nivel nacional

176. La gran mayoría de países de la región cuenta con al menos una institución pública de nivel nacional para el cambio climático, donde se desarrollan iniciativas para la mitigación y adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos naturales en el medio urbano. Reconociendo los logros del Marco de Acción de Hyogo (2005) que impulsó la creación de plataformas nacionales de aplicación en varios países de América Latina y el Caribe, y que la vulnerabilidad a los desastres sigue siendo un desafío central, en marzo de 2015 se adoptó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo y Desastres en el período 2015-2030. El Marco de Sendai da prioridad a la reducción de riesgos y propone un enfoque amplio y concentrado en las personas en materia de prevención de desastres. Articula siete metas globales relacionadas con la reducción del impacto de desastres, con la adopción de estrategias nacionales de reducción de riesgo, con sistemas de alerta temprana y con la cooperación internacional. Además, entre sus principios rectores reconoce el rol de autoridades y comunidades locales en la reducción del riesgo de desastres (UNISDR, 2015).

## 3. Nivel subnacional

177. Los gobiernos locales tienen un papel muy importante en las políticas públicas de resiliencia y, las ciudades ofrecen economías de escalas para la aplicación de medidas de adaptación y mitigación. En la región actualmente existen políticas públicas para mejorar las viviendas y las infraestructuras, y 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. En este contexto, resulta central involucrar a las comunidades afectadas en la gestión local de riesgos.

178. El desarrollo de medidas de gestión de riesgos requiere una cooperación estrecha entre Gobiernos nacionales y locales. En efecto, la mayoría de las estrategias incorpora medidas de planificación territorial y urbana, lo que implica un trabajo conjunto entre el Estado y las ciudades (IPCC, 2012). Los problemas de organización y alineamiento institucional constituyen desafíos importantes para la gestión de riesgos de desastres.

## 4. Financiamiento

179. 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 las competencias 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, en las que los actores privados financian parte de la reconstrucción después de las catástrofes, bajo condiciones, procedimientos y protocolos establecidos.

## 5. Propuestas de políticas

180. El cambio climático y sus impactos mantendrán su alta relevancia para las políticas urbanas y la planificación del territorio. Se reconoce que la planificación a largo plazo y las necesidades de recursos humanos y financieros relacionados con el cambio climático pueden ser vistas como contradictorias con el actual déficit social y de bienestar existente en la región. Así, emerge la oportunidad de relacionar estrechamente desarrollo con adaptación y mitigación, y encontrar estilos productivos más sostenibles e inclusivos. Asimismo, es importante abordar la vulnerabilidad a los riesgos actuales, teniendo presente que el cambio climático los amplifica en los espacios urbanos y aumenta su frecuencia. El cambio de paradigma desde un enfoque “reactivo”, centrado en la respuesta, a uno “proactivo” y centrado en la prevención del riesgo de desastres y su reducción aparece como una opción adecuada al marco normativo de un país.

181. La capacidad de los gobiernos locales de actuar sobre sus territorios y ciudades 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, es importante recordar las relaciones ecosistémicas con sus territorios de pertenencia, que no siempre se aborda por causas institucionales y administrativas.

Tomar en cuenta las problemáticas relacionadas al cambio climático desencadenadas por los desequilibrios de las relaciones entre ciudades y sus territorios emerge como una consideración importante para la resiliencia urbana.

182. La capacidad de integrar los riesgos de desastre en los procesos de planificación y vincularlos con los respectivos sistemas nacionales de gestión de riesgos influencia en gran medida la capacidad de resiliencia. 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. La disponibilidad de capacidad financiera y humana, además de sistemas de fiscalización de su cumplimiento resultan claves para aplicar marcos legales. Del mismo modo, la falta de información y de coordinación vertical y horizontal entre los distintos sectores y entre los diferentes niveles de gobierno dificulta las actividades de reducción de riesgo de desastres en la etapa de aplicación. El fortalecimiento de la capacidad de los organismos especializados mediante la mejora de 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. Al mismo tiempo, el sector privado, así como la sociedad civil y las comunidades afectadas, tiene un rol importante en la gestión efectiva del riesgo.

## **M. Los patrones de producción, distribución y consumo contaminan y degradan la calidad de vida en la ciudad**

183. Considerar la ciudad desde los ejes de producción, distribución y consumo de bienes y servicios urbanos permite 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 productivo y eficiente y que al mismo tiempo sean sustentables y busquen la equidad ambiental y social de sus ciudades y entornos.

184. El proceso de urbanización en América Latina y el Caribe, a pesar de tener un efecto positivo sobre el bienestar de la población, también ha llevado aparejados problemas de sostenibilidad ambiental. La principal causa de estos problemas dejó de estar centrada en el ámbito de la producción y se vincula ahora fundamentalmente a la distribución y el consumo de bienes en los centros urbanos (Simioni, 2003). 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, más contaminación atmosférica, una mayor generación de residuos, una mayor destrucción del medio ambiente y un mayor nivel de explotación de recursos naturales renovables y no renovables, dejando impactos ambientales en las ciudades (CEPAL, 2015a). Un estudio de Santiago de Chile, Ciudad de México y São Paulo demuestra que la principal fuente de contaminación urbana en fechas recientes es la emisión de gases de los automóviles, siendo los responsables los propios habitantes de esas ciudades a través de sus patrones de consumo. Esta forma de contaminación difiere notablemente de la que afectó a los países desarrollados en las décadas de 1960 y 1970, que se debió principalmente al funcionamiento de fábricas e industrias, es decir, al proceso productivo en los centros urbanos. De hecho, en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, las fuentes móviles aportan un 40,7% de la concentración de PM<sub>10</sub> en la región, en tanto las industrias aportan un 25% de dicha concentración (Universidad de Chile, 2013). Este cambio en los patrones de contaminación obliga a reconsiderar los métodos de formulación y aplicación de políticas ambientales.

### **1. Producción**

185. En América Latina y el Caribe, las economías urbanas se caracterizan en las últimas décadas por el cambio de la base productiva, implicando que las actividades industriales ya no son las principales fuentes de contaminación urbana. Por ejemplo, las industrias son responsables de 17% de las emisiones de gases efecto invernadero en los ámbitos urbanos, en comparación con 38% de las emisiones que derivan de la quema de combustibles fósiles para el transporte (ONU-Hábitat, 2012, pág. 111). Se observa también la relocalización de industrias pesadas a zonas periféricas y periurbanas como resultado de la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial y zonificación<sup>59</sup>. Es así como los bienes y servicios se consumen en la ciudad, pero se producen fuera de esta.

186. A su vez, en América Latina y el Caribe emerge el análisis de las oportunidades de fomento productivo, incluyendo la discusión sobre las políticas industriales. En el contexto de creciente conciencia sobre los impactos medioambientales de las actividades industriales, surge la consideración de la

<sup>59</sup> En Chile este proceso se inició en la década de los 1990 (Congreso de Chile 1990).

Producción Más Limpia (PML). A pesar de que aún existe espacio para la PML en la región, se han identificado barreras para el desarrollo de acciones de PML en América Latina y el Caribe (CETESB y PNUMA, 2002): falta de interés y participación limitada en la aplicación de acciones de PML por parte de empresarios; dificultad para mantener y desarrollar centros de investigación dedicados al conocimiento de tecnologías limpias y materiales alternativos; y falta de coordinación y sinergia entre distintos actores involucrados (Gobierno, industria y sociedad).

## 2. Distribución

187. La competitividad del comercio exige un funcionamiento eficaz de toda la cadena logística urbana. Sin embargo, la distribución de bienes en las ciudades de América Latina y el Caribe muestra síntomas de ineficiencia y contribuye considerablemente a la contaminación del aire y a la congestión vehicular. Los problemas de insuficiencia de infraestructura<sup>60</sup> y de logística urbana no solo afectan negativamente al crecimiento económico, sino que contaminan y disminuyen la calidad de vida de los ciudadanos (por ejemplo, aumentan los tiempos de viaje y disminuyen el tiempo libre).

188. El aumento de la flota de vehículos en América Latina y el Caribe 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, la calidad y el mantenimiento tienden a ser precarios, debido al costo y a limitaciones presupuestarias de las autoridades (Perrotti y Sánchez, 2011). Con el aumento en paralelo de la motorización privada, este contexto genera mucha congestión y baja seguridad vial y peatonal (en São Paulo, 180 km de congestión promedio por día, con un récord de 344 km en mayo de 2014<sup>61</sup>).

189. Aunque la mayor parte de los viajes metropolitanos se realizan en transporte público (CAF, 2011), se observa un aumento claro de las tasas de motorización y del transporte privado (CEPAL, 2015a). El transporte terrestre es responsable de cerca del 85% de las emisiones de contaminantes locales<sup>62</sup> que perjudican a la salud con una contribución importante del transporte individual (CAF, 2011). Además, los viajes en vehículo privado ocupan la mayor parte del suelo viario, afectan negativamente el desempeño de los viajes colectivos y manifiestan otros rasgos regresivos. La tenencia de autos se concentra principalmente entre los quintiles más altos de ingresos, igual que en el caso del gasto total en gasolina (el 50% del gasto total se concentra en el quintil más rico en América Latina; en Colombia es incluso el 80%) (CEPAL 2015a). Vale destacar que, en comparación con los países de la OCDE, la demanda de gasolina es relativamente inelástica al precio en América Latina y el Caribe, en particular entre grupos de ingresos elevados, lo que sugiere una falta de sustitutos adecuados al transporte privado y una aversión al transporte público una vez que el vehículo privado es adquirido (CEPAL 2015a).

190. A pesar de sus desventajas, el transporte privado recibe más inversión pública que el transporte público (CAF 2011). La calidad del transporte colectivo en las ciudades de América Latina y el Caribe es deficiente, y en muchos casos evidencia debilidades de coordinación entre distintos niveles de gobierno o incluso la falta de órganos públicos específicos de gestión de tránsito. Se observa también un crecimiento 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 o geográficas (CAF 2011). Existen claras ventajas asociadas a la existencia de sistemas de transporte público de alta calidad con un amplio uso por la población urbana, (menores tiempos de viajes, menor desigualdad, menor contaminación, etc.). En la región se han desarrollado políticas, medidas e infraestructuras con el fin de mejorar el transporte público de pasajeros. Una de las medidas ha sido la aplicación de los sistemas BRT (Bus Rapid Transit) en varias ciudades de la región. Algunos ejemplos son las ciudades de Curitiba (1972), Quito (1995), Bogotá (2000) y Santiago de Chile (2007). Vale destacar São Paulo con su nuevo Plan de Movilidad 2015-2030, que busca mejorar la infraestructura para modalidades no-motorizadas y públicas, incluida la seguridad peatonal, además de introducir nuevas regulaciones para disminuir la incidencia de accidentes y mortalidad viales (CETSP 2015). La Comuna de Santiago en Chile también está experimentando con una Zona Verde de transporte con miras a expandirla a una escala mayor en la zona metropolitana.

<sup>60</sup> Un inadecuado diseño o mantenimiento de la vialidad como causa de una congestión vehicular.

<sup>61</sup> Datos de Compañía de Ingeniería de Tráfico de São Paulo 2014.

<sup>62</sup> Ocho ciudades de la región presentaron un nivel promedio de concentración de PM10 superior a la recomendación de la OMS (PNUMA, 2010). La alta concentración de PM10 está asociada con enfermedades respiratorias y cardiovasculares.

**Recuadro 17: Políticas integradas de movilidad urbana para América Latina y el Caribe**

El traslado eficiente de personas y bienes en las ciudades es un tema complejo, particularmente en América Latina, donde la expansión y segregación territorial, sumadas al déficit de infraestructura urbana y a la baja calidad de los servicios de transporte ofrecidos, generan un complejo escenario para conseguir movilidad eficiente y sostenible que mejore la calidad de vida.

La región ha impulsado en los últimos 20 años importantes reformas e inversiones para proveer sistemas de transporte público capaces de operar con mejores frecuencias, mayores coberturas, mayor seguridad y estructuras de costos más bajos. En este contexto, destacan los esfuerzos por diversificar la oferta de transporte público (incluidos los BRT, los metros y recientemente los teleféricos con fines de movilidad urbana), así como la redefinición del papel del Estado para el desarrollo y financiamiento del sector (subsidios). Sin embargo, pese a estos importantes hitos y al incremento considerable de la inversión realizada, los problemas de movilidad en las ciudades se han agudizado. La ausencia de una acción coordinada y coherente entre distintos actores y niveles de gobierno es una de las razones que han dificultado la resolución eficiente de los problemas de movilidad en las ciudades latinoamericanas.

Por esta razón, la CEPAL ha planteado la necesidad de modificar la forma en que se conciben, aplican y regulan las políticas de movilidad, poniendo el énfasis en resolver eficientemente las necesidades de traslado de la población por encima del medio de transporte que presta el servicio. Para ello, promueve una política sostenible de movilidad urbana que integre las distintas visiones de ciudad existentes y que busque dar una respuesta eficiente a las crecientes demandas de servicios de transporte, tanto de personas (movilidad urbana) como bienes (logística urbana), estableciendo una visión de largo plazo y participativa que promueva soluciones coherentes con el modelo de desarrollo establecido por la ciudad. Debido a esto, promueve mecanismos de financiamiento (incluidos eventuales subsidios o incentivos) que permitan incrementar la participación del transporte público en la distribución modal de viajes, la adopción de medidas destinadas a reducir la congestión (incluyendo acciones relacionadas con el uso de suelo, políticas de estacionamiento y de carga y descarga en núcleos comerciales urbanos), además de fomentar la movilidad por medios no motorizados, entre otras medidas que buscan la reducción y mitigación de las externalidades negativas generadas.

Este cambio de concepción busca, además, dar debida atención a las necesidades especiales de los distintos grupos de usuarios, incluidas las de género y las de personas con movilidad reducida o capacidades diferentes, así como favorecer acciones que fomenten la coordinación intraministerial y entre niveles de gobierno sobre la base de una visión compartida del tipo de ciudad y de movilidad deseados para la región.

*Autor:* División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL.

**3. Consumo**

191. El consumo en América Latina y el Caribe ha mostrado un elevado ritmo de expansión durante las últimas dos décadas. En América Latina y el Caribe, el consumo privado de los hogares representa en promedio el 70% del consumo total, mientras que en los países de la OCDE alcanza al 53% (CEPAL, 2014f). De no haber una provisión de servicios públicos suficiente, el consumo privado seguirá manteniendo su proporción elevada. El ahorro privado en América Latina y el Caribe es bajo en comparación con otras regiones, reflejo de que un gran porcentaje de la renta doméstica es utilizada en consumo. El acceso más fácil al crédito permite sustentar los altos niveles de consumo, lo que aumenta el riesgo de consumo insostenible para muchas familias. Las ciudades de América Latina y el Caribe disponen de una infraestructura productiva y social insuficiente para esta nueva afluencia relativa, y se presentan tres tipos de problemas. El sistema vial en general 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.

192. Respecto al consumo energético, entre 1980 y 2005 todas las subregiones de América Latina y el Caribe triplicaron su consumo (PNUMA, 2010). Para controlar o disminuir el consumo de energía, e indirectamente, las emisiones de gases de efecto invernadero que se generan<sup>63</sup>, es importante incentivar programas de modernización tecnológica, promoción de energías renovables, incentivos a la eficiencia y hasta cambios de comportamiento (ONU-Hábitat, 2012). Potenciar el sistema de transporte colectivo urbano también tiene un rol importante en la sostenibilidad energética. El diseño más sostenible de edificios, la optimización del uso de la luz natural y del calor solar (criterio solar pasivo), mediante la adecuada orientación de los edificios, diseño de sus ventanas o sistemas de ventilación, entre otros, también contribuye a reducir el consumo energético en las ciudades de América Latina y el Caribe (ONU-Hábitat, 2012). Además, en contraste con los actuales procesos de desarrollo urbano en América

<sup>63</sup> Los automóviles individuales representaron en promedio el 72% de las emisiones de CO2 derivadas del sector transporte en 2007 en la región, mientras que los vehículos colectivos contribuyeron con un 28% (ONU-Hábitat, 2012).

Latina y el Caribe, promover la densificación y abordar el patrón de segregación socioespacial sigue siendo clave para la provisión eficiente de servicios e infraestructura.

#### 4. Propuestas de políticas

193. Reconducir la producción, la distribución y el consumo urbanos hacia patrones más sostenibles es un desafío clave para la región en el marco de abordar el mejor desempeño ambiental, economías más productivas y sociedades más inclusivas. En el caso de la producción, se propone avanzar hacia una articulación de los aparatos productivos para generar una producción limpia, competitiva y equitativa. En este sentido, el desarrollo sostenible aparece como una oportunidad a nivel urbano que promueve el desarrollo y uso eficiente de nuevas tecnologías y economías de conocimiento que permiten una producción más verde, al mismo tiempo que aumentan la productividad, el crecimiento económico y el empleo.

194. En distribución surge la importancia de sistemas de movilidad más inclusivos, eficientes y seguros, lo que necesariamente implica la mejora del transporte público y la infraestructura para modalidades no motorizadas, generar conciencia de las externalidades negativas del consumo vehicular privado, 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.

195. En América Latina y el Caribe resulta importante promover un nuevo patrón de consumo con consideraciones ambientales, pero la contraparte en la estructura productiva aún no es tan clara. Este patrón ha surgido como imitación de las respuestas de economías avanzadas ante la evidencia de una creciente restricción ambiental (CEPAL, 2013). Por lo tanto, sigue siendo importante involucrar a la ciudadanía en acciones destinadas al consumo más sostenible y fomentar la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones que lleven a las autoridades a desempeñar efectivamente las funciones que les competen. Una herramienta capaz de favorecer lo anterior es potenciar el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) en los Gobiernos centrales, locales y en organismos reguladores, puesto que ha demostrado tener un gran potencial para generar políticas públicas eficientes en la región (PNUMA, 2010).

#### Recuadro 18: Hacia una Agenda Urbana del Caribe

La Agenda Urbana del Caribe fue adoptada en el 39° encuentro del Consejo de Desarrollo Comercial y Económico (COTED) de la Comunidad del Caribe (CARICOM). La decisión estipula que la Agenda debe realizarse bajo la consulta de los actores involucrados y debe contar con el apoyo de los ministerios responsables de la planificación y los asuntos urbanos. Por el momento se ha progresado poco en su aplicación a nivel nacional, pero el Proceso de Hábitat III y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, otorgan importantes herramientas para su revisión, adopción y aplicación.

La Agenda ha sido desarrollada durante los encuentros regionales del Foro Urbano del Caribe, organizados por la Red Caribeña de Gestión Urbana y del Suelo (*blue.Space*), por la Unidad de Desarrollo Sostenible del CARICOM y por la organización de comités nacionales de varios países caribeños. En estos encuentros se ha identificado que algunos países del Caribe ya contaban con políticas o agendas urbanas, en su mayoría conducidas por acciones de agencias multilaterales que operan en la región. Por otro lado, aunque los países del Caribe han mostrado relativamente altos niveles de urbanización similares a los de América Latina, esta urbanización ha sido de baja densidad de forma que hay poca diferenciación entre las densidades de población urbanas y rurales (ONU-Hábitat, 2012). Se reconocía la necesidad de reformar esta agenda internacional y latinoamericana para adaptarla a las condiciones, requerimientos y recursos de la gran cantidad de pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe.

Durante la reunión del Foro Urbano del Caribe de 2010 se debatió y analizó un borrador de agenda urbana. En este borrador se examinaron cinco programas aplicados por los organismos multilaterales en la región (UMP, Safer Cities, LA21/SCP, Localizing the MDGs y la PSUP), además de las políticas regionales existentes de las agencias de CARICOM, estableciéndose en estas políticas un énfasis en cinco áreas y dos mecanismos habilitadores. A continuación se enumeran las áreas de las políticas: condiciones físicas de vida; desigualdad; contribuciones al cambio climático; vulnerabilidad ante el cambio climático; y desarrollo económico local. Los mecanismos habilitadores fueron la gobernanza y la planificación sostenible. Asimismo, en este encuentro diversas políticas y mecanismos, actualizándose en un conjunto de cinco áreas de mayor prioridad: desarrollo económico local; mecanismos habilitadores para gobiernos y profesionales; peligros y desastres naturales; sector informal; y seguridad física humana. También se identificaron tres áreas de menor prioridad: desigualdad, cambio climático y planificación sostenible.

Al mismo tiempo, mientras el cambio climático y la gestión de desastres han sido considerados como los temas más importantes en la agenda internacional para la región, el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza se han mantenido como prioridades para la agenda de las agencias y los profesionales regionales. Durante estos debates participaron 13 representantes de los 15 miembros de las agencias técnicas nacionales de CARICOM, incluidas

Surinam y Haití, así como cuatro universidades de la región con programas de planificación y entorno construido, asociaciones de profesionales regionales de planificación y autoridades municipales.

A continuación se muestra la versión final de la Agenda Urbana del Caribe acordada para la reunión del Foro Urbano del Caribe en 2011 en Jamaica y que contó con el apoyo de la 39ª reunión del COTED. El orden de prioridades tuvo algunos cambios: la gobernanza fue sustituida por la seguridad física humana como área de mayor prioridad, y esta sustituyó a la planificación sostenible como área de menor prioridad. Sin embargo, la planificación sostenible y la vulnerabilidad ante el cambio climático se transformaron en temas transversales. En esta versión de la Agenda se identificó también un segundo nivel de problemas detallados con áreas temáticas de mayor cobertura.

*Autor:* Asad Mohammed. Caribbean Network for Urban and Land Management.

## VI. Urbanización, gobernanza y capacidades institucionales

196. La gobernanza urbana es un elemento clave para el desarrollo urbano sostenible y su calidad un factor determinante para poner en marcha políticas que promueven la inclusión, el uso eficiente de recursos y la resiliencia<sup>64</sup>. Como señala la Secretaría de Hábitat III (2015), las normas urbanas, la planificación y el financiamiento con la consideración de un marco coherente de políticas nacionales urbanas son instrumentos esenciales para el desarrollo urbano y para la aplicación de una Nueva Agenda Urbana. La aplicación de estos instrumentos depende en gran medida de la eficacia de los marcos institucionales, la inclusión de diversos actores y las capacidades de financiamiento. América Latina y el Caribe enfrenta estos retos con ricas experiencias innovadoras y a su vez con desafíos institucionales. En la década de 1990 comenzó un proceso de desregulación en América Latina y el Caribe en el que el Estado perdió poder relativo y el mercado acentuó sus actividades. Los centros urbanos de la región experimentaron una situación similar, donde la planificación urbana disminuyó como mecanismo de gestión, lo que fragilizó las capacidades de intervención.

197. El gran desafío de las últimas décadas ha sido la forma de gobernar ciudades y sistemas metropolitanos con poblaciones que pueden alcanzar millones de habitantes y que enfrentan importantes desafíos ambientales. Ello ha determinado la necesidad de una gobernanza urbana compleja, capaz de coordinar los distintos niveles de gobierno de los territorios que integran las grandes ciudades y su relación con la sociedad civil y el sector privado. En este contexto problemático resulta importante el fortalecimiento de la gestión pública y un incremento de las capacidades administrativas. El Caribe es particular, pues las unidades administrativas no siempre coinciden con las áreas urbanas, y a veces falta el nivel municipal en la estructura de gobernanza.

198. Otro desafío actual de la región es la escasez de datos urbanos, lo que constituye una barrera para analizar y movilizar políticas urbanas en América Latina y el Caribe, y resulta en que la planificación urbana no se realice necesariamente sobre la base de análisis de datos, conllevando el riesgo de la inversión ineficiente de recursos. Se hace evidente una mayor colaboración dentro de los países de la región y entre ellos, de modo que se desarrollen la institucionalidad y la capacidad para gestionar datos urbanos.

199. En las ciudades de América Latina y el Caribe se ha evidenciado un avance importante respecto a los derechos colectivos, materializándose en el derecho a la ciudad, que entre otros involucra, la demanda por acceso a espacios públicos, suelo urbano, vivienda, servicios y equipamientos de calidad. Gracias al fortalecimiento de movimientos sociales, el derecho a la ciudad también se ha materializado en una mayor participación ciudadana en América Latina y el Caribe y en esfuerzos por el aumento de transparencia en la gestión pública. En algunos países emergen normativas urbanas que conciben la ciudad como bien común, reconocen la función social de la propiedad e introducen instrumentos de inclusión urbana, lo que constituye un aporte de la región hacia la discusión global sobre derecho a la ciudad y su rol en la creación de ciudades más equitativas.

200. El financiamiento urbano se ha transformado en otro gran desafío, donde la expansión de la mancha urbana hace mucho más costosa y compleja la provisión de servicios públicos. Generar financiamiento gana creciente importancia, como la recuperación de plusvalías o las asociaciones público-privadas, entre otras razones por la necesidad de inversiones urbanas en resiliencia y recuperación urbana, cada vez más importantes en el contexto del cambio climático. Para acceder a financiación climática de diversas fuentes es importante también mejorar la disponibilidad de negocios e instituciones que generen proyectos de calidad.

<sup>64</sup> Véase ODS 11.3 y 11.b.

## A. Las debilidades y asimetrías en la capacidad institucional fragilizan la acción pública

201. El rápido crecimiento urbano en América Latina y el Caribe ha generado complejos sistemas de ciudades y grandes zonas metropolitanas con entidades administrativas subdivididas en territorios que pueden contar con autonomía política y presupuestaria, y que pueden abarcar varios territorios ajenos a la municipalidad central. Además, las áreas metropolitanas pueden extenderse entre distintos órganos de gobierno local y estatal. Esta situación genera desafíos propios de la gobernanza y administración multinivel con competencias compartidas entre distintos niveles de gobierno y con diferentes niveles de autonomía.

202. En un contexto metropolitano, el gobierno no cuenta por sí mismo con todos los recursos ni capacidades para enfrentar las necesidades que presentan poblaciones de millones de habitantes. Por lo mismo, resulta clave una gobernanza urbana con asignación de responsabilidades claras que potencie la actuación y colaboración de unidades administrativas locales y las capacidades esparcidas en la sociedad. A su vez, los crecientes desafíos ambientales, entre ellos el cambio climático, cuyos efectos evidentemente no respetan las fronteras de subdivisiones administrativas, enfatizan la necesidad de la colaboración y coordinación entre varios niveles de territorio, gobierno e instituciones. Aunque las ciudades de América Latina y el Caribe han desarrollado diversos modelos institucionales para satisfacer estas necesidades, los marcos jurídicos e institucionales existentes y la falta de capacidad financiera no siempre han permitido una gobernanza urbana efectiva para abordar esta complejidad.

203. En algunos países el contexto constitucional y las estructuras de gobernanza permiten un grado avanzado de descentralización. Sin embargo, el nivel de descentralización de la región se encuentra por debajo del promedio de la OCDE, dando cuenta de que la gobernanza municipal con capacidades fuertes aún no es una realidad establecida en la región. Los gastos municipales representan el 9,5% del PIB en América Latina y el Caribe, mientras que en países de la OCDE asciende al 20,6% del PIB. Por otro lado, los ingresos municipales en América Latina y el Caribe solo constituyen alrededor de un tercio de los ingresos municipales en países de la OCDE. Este análisis es indicativo de desequilibrios entre los diversos niveles, evidenciando brechas incluso entre los grandes países federales (Argentina, Brasil y México) y los Estados unitarios más pequeños (OCDE y CEPAL, 2011).

204. En lo que concierne a los procesos de descentralización dentro de las grandes metrópolis, se ha reconocido el valor de la desconcentración administrativa, pero aún existe un debate respecto a una eventual descentralización intramunicipal, lo que significaría la transferencia de capacidades y recursos necesarios para la toma de decisiones de manera autónoma a los diversos territorios urbanos. Esto implicaría una pérdida y distribución del poder que hasta el momento se concentra en 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. A su vez, este proceso aumenta la necesidad de ampliar y mejorar la capacidad de coordinación del gobierno municipal, para poder 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 (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.

### **Recuadro 19: Nuevo paradigma de gobernanza y gestión de los gobiernos locales para la Nueva Agenda Urbana 2030**

Los gobiernos locales, representan una verdadera oportunidad para el cumplimiento de la Nueva Agenda Urbana, así como las otras agendas globales (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París) Son gobiernos de proximidad e intermediarios entre el territorio en que ocurre la realidad, el pleno ejercicio de la ciudadanía y la elaboración y aplicación de políticas públicas que den respuesta a las demandas locales y a las agendas globales. Existe consenso en que el desarrollo sostenible es un reto multidimensional y que requiere una intervención holística, coordinada e integrada para enfrentarlo, así como una gobernanza articulada horizontalmente con la ciudadanía y los equipos técnicos y verticalmente con los otros niveles territoriales de gobierno. Es en esta escala territorial, y de abajo hacia arriba, donde se puede construir un andamiaje virtuoso de buenas prácticas que genere insumos, instrumentos y acción pertinente, democrática y legítima.

Para que esto ocurra es necesario un cambio de paradigma en la gestión municipal cuyas medidas y herramientas incluyan:

- Participación de la ciudadanía en el diagnóstico, planificación, elaboración e aplicación de políticas públicas que impacten en la generación de una identidad y cultura de arraigo e involucramiento;
- Gestión proactiva y con enfoque territorial antes que sectorial;
- Ciclos de democracia participativa que generen mandatos a la democracia representativa.
- Planificación coordinada de corto, mediano y largo plazo para evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos;
- Gestión con enfoque en derechos (derecho a la ciudad);
- Uso de las TIC en la construcción y manejo democrático de información y datos mayoritariamente abiertos y capaces de dialogar con las bases de datos de los otros niveles del Estado;
- Gobernanza horizontal inclusiva y transversalmente articulada con los otros niveles del Estado que rinda cuenta y bajo contraloría social;
- Descentralización basada en información, gestión y gobernanza de abajo hacia arriba;
- Asociatividad, generación de redes, cooperación y capacitación permanente.

Por último, es preciso orientar el sistema de producción y consumo según una lógica cualitativa del cuidado (a las personas, el vínculo social, la biósfera), colocando la calidad de los bienes comunes sociales y ecológicos en el corazón de las actividades humanas y políticas: sobriedad en la cantidad, prosperidad en la calidad, privilegiando las tecnologías bajas en contaminación y enfrentando la desigualdad. Para aplicar este tipo de gestión en los gobiernos locales, es clave orientar la cooperación y financiamiento al instalar integralmente estas herramientas

*Autores:* Claudio Sule Fernández, experto municipalista, y Marcelo Cabrera Palacios, Alcalde de Cuenca.

205. La necesidad de un fortalecimiento de la gestión pública y un incremento de las capacidades administrativas de las ciudades de América Latina y el Caribe es un hecho ampliamente aceptado. En este contexto, es importante recalcar la asimetría de recursos y capacidades entre las grandes ciudades que concentran los recursos económicos y humanos y las ciudades pequeñas e intermedias. El fortalecimiento de la gestión pública también gana importancia para las subdivisiones administrativas de ciudades grandes que pueden alcanzar el tamaño de ciudades intermedias, en población como en presupuestos. El fortalecimiento de la gestión local se encuentra a su vez unida a la necesidad de una reestructuración institucional que permita proveer servicios, coordinar acciones metropolitanas y empoderar a la ciudadanía a través de la participación. Es en este proceso donde las experiencias de descentralización intramunicipal y de coordinación metropolitana desarrolladas en las grandes ciudades latinoamericanas están buscando, cada una a su manera y según sus propias circunstancias, las posibles respuestas para asumir estos nuevos desafíos. Existen diversos factores que determinarán qué mecanismos adopta cada ciudad. Estos factores se relacionan con el ordenamiento jurídico del país en cuestión; su organización política y territorial y el nivel de autonomía local presupuestaria y de gestión con que cuenten las ciudades o gobiernos locales.

206. Entre los desafíos de los gobiernos locales, es importante resaltar que los índices de representatividad de las mujeres en puestos de toma de decisión permanecen muy bajos en las ciudades. Según datos de la CEPAL a nivel regional, en 2014 solo el 12,5% de las alcaldías tenían al frente a mujeres. Aunque se registra un lento aumento en la representatividad de las mujeres (por comparación con el 6,6% de alcaldesas en 2004), la mayoría de los países quedan lejos de la paridad de representación en los gobiernos locales. Esta situación contrasta con los avances observados en la representatividad a nivel nacional, en gran parte resultantes de sistemas de cuotas de género para elecciones legislativas nacionales aplicados en 13 países de América Latina y el Caribe<sup>65</sup>. Destaca positivamente el caso de Nicaragua, con un 40,1% de alcaldesas, producto de un sistema de cuotas a nivel local (la Ley de Municipios obliga a los partidos a presentar un 50% de candidatas mujeres en las elecciones municipales) (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2013).

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

207. En América Latina y el Caribe, existe una amplia variedad de gobierno urbano: la gestión de la complejidad urbana se presenta con una gran diversidad de modelos institucionales, con distintos mecanismos ante diversas circunstancias, intentando coordinar acciones de varios órganos gubernamentales de múltiples niveles de gobierno. A través del examen de 14 ciudades, se establecen tres tipos de gobierno de las grandes ciudades en América Latina y el Caribe: municipal desconcentrado, municipal descentralizado y supramunicipal.

<sup>65</sup> Argentina, Bolivia (Est. Plur. De), Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (Htun y Piscopo, 2010).



208. El modelo municipal desconcentrado establece un gobierno de toda la ciudad bajo el mando de una misma estructura gubernamental, con subdivisiones administrativas. Es la estructura municipal más utilizada en la región, e incluye las ciudades de São Paulo, Río de Janeiro, Guadalajara, Guatemala, La Paz, Quito, Asunción y Bogotá. Las ventajas más visibles son la unidad de mando para la toma de decisiones a nivel metropolitano y la articulación de prestación de servicios que involucra a la ciudad en su conjunto. Sus desafíos son la distancia entre el ciudadano y la toma de decisiones, la baja relevancia de las subdivisiones territoriales, totalmente dependientes del gobierno metropolitano, y la prevalencia de relaciones jerarquizadas y verticales para toda la ciudad.

**Recuadro 20: Municipal desconcentrado: São Paulo (Brasil)**

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 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. Impulsado por el crecimiento rápido y desigual de la ciudad, se buscó 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 están las mesas de coordinación de cada subprefectura (los llamados gobiernos locales), (Carbonari, Salerno y Marx, 2004).

El caso de São Paulo es particular, puesto que en su proceso de desconcentración inició un trabajo de definición de competencias y estructuración de mecanismos de participación ciudadana y presupuestos participativos, estableciendo una burocracia coordinada en consolidación con legitimidad ante la comunidad a través de mecanismos de participación directa (Grin, 2011). 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 y Pentead, 2014), sin haber construido un nuevo nivel de gobierno y manteniendo la legitimidad del Prefecto Municipal.

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

209. El modelo municipal descentralizado considera la elección de la dirigencia de las subdivisiones territoriales por voto popular (por ejemplo, México D.F., Buenos Aires, Santiago y Montevideo). La principal ventaja es la representación, que define un gobierno intramunicipal, convirtiendo estos espacios en órganos político-administrativos. Entre los problemas que conlleva se cuentan una mayor complejidad de su estructura institucional; la creación de subdivisiones *sui generis* (sin representar necesariamente a un municipio en toda regla, dada su dependencia del gobierno metropolitano); y su complejidad administrativa y política, puesto que existe la posibilidad de que distintos partidos políticos gobiernen sus jurisdicciones como feudo propio.

**Recuadro 21 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 por varios motivos: falta de autonomía fiscal y, por consiguiente, una alta dependencia en cuanto a gasto público frente al Gobierno del D.F.; falta de competencias atribuidas, las cuales están muy lejos de las que realizan las municipalidades normales de México, así como ausencia de mecanismos de rendición de cuentas sobre ellas; y ausencia de un sentimiento de pertenencia territorial de los ciudadanos ante sus delegaciones, siendo más fuerte el sentimiento hacia el D.F. (Botero y Carvajal, 2011).

El modelo se caracteriza por la alta complejidad institucional y política. Existe poca claridad de las reglas del juego en este territorio dentro de la República, sumada a la dependencia entre niveles de gobierno y una lógica centralizada del Gobierno del Distrito. La ciudad cuenta con una Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, pero sus esfuerzos por elevar la participación ciudadana han tenido escaso éxito (Ziccardi, 2004; Espinosa, 2004) y, por el contrario, han contribuido a enmarañar aún más la de por sí compleja trama institucional, dada la poca claridad en la legislación.

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

210. El modelo supramunicipal solo es adoptado por Lima y Caracas, y se vincula con la creación de un nivel de gobierno de tipo intermedio que alberga las distintas ciudades del área metropolitana. Este modelo mantiene la autonomía de las municipalidades que la conforman, y centra su esfuerzo en cuestiones transversales, como la articulación de los servicios públicos, el transporte o los entes policiales. Sin embargo, presenta una complejidad institucional y política importante, puesto que requiere la deliberación constante entre los distintos niveles de gobierno que afectan a la ciudad.

211. Aunque el modelo supramunicipal no es común, existen iniciativas de normativas para fortalecer la coordinación de diversos entes que constituyen las zonas metropolitanas. Por ejemplo, el Estatuto de Metrópolis de Brasil, aprobado en 2015, busca apoyar la integración de intervenciones entre municipios que forman una región metropolitana o aglomeración urbana, a través de mecanismos de planificación y toma de decisiones compartidas y permanentes, en el marco de responsabilidades compartidas entre diversos entes federativos (IPEA, 2015). El Estatuto igualmente propone unificar las normas para la definición de qué constituyen las áreas metropolitanas para abordar la gran disparidad de situaciones actuales (Agència Senado, 2015). El Plan de Desarrollo Urbano Integrado es el instrumento principal del Estatuto de Metrópolis, que debe ser establecido por legislación a nivel de Estados y revisado al menos cada diez años (IPEA, 2015). Varias áreas metropolitanas han empezado la aplicación del Estatuto, además de sus propias iniciativas de coordinación. Un ejemplo es la iniciativa del Estado de Rio de Janeiro y de los Municipios de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro para establecer una cámara metropolitana de integración gubernamental que coordine temas de interés común (transporte, salud, uso de suelo, etc.) (IBAM, 2015).

**Recuadro 22: Modelo supramunicipal de Lima (Perú)**

La organización política administrativa del Perú cuenta con cinco posibles niveles de gobierno: nacional, regiones, departamentos, provincias y distritos. 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. 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 como de la Provincia de Lima. Dicho gobierno no cubre la totalidad del área metropolitana, puesto que la Provincia Constitucional del Callao cuenta tanto con un nivel regional como con una municipalidad provincial y seis distritos. Vemos entonces que para el gobierno de toda la ciudad se presentan dos entidades departamentales (Departamento de Lima y Provincia Constitucional del Callao), dos provinciales-metropolitanas (Municipalidad Metropolitana de Lima y Municipalidad Provincial del Callao) y 49 distritos (43 de Lima y 6 del Callao), donde todas las autoridades son elegidas de manera democrática, y donde los distritos conservan 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). 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.

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

212. Lo anterior deja claro que no existe una “solución única” al tema de la gobernanza urbana en América Latina y el Caribe, y que la complejidad institucional es generalizada. La adopción de mecanismos de descentralización intramunicipal no ha sido cabal y sigue existiendo una fuerte dependencia de las subdivisiones territoriales frente al gobierno de la ciudad.

**Cuadro 4**

**Comparación de modelos de gobierno de las grandes ciudades**

<i>Modelo</i>	<i>Casos</i>	<i>Evolución</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Municipal desconcentrado	São Paulo, Rio de Janeiro, Guadalajara, Guatemala, La Paz Quito, Asunción, Bogotá	Fraccionamiento	Coordinación Unidad política	Relaciones jerárquicas Distancia administrativa Baja responsabilidad sublocal
Municipal descentralizado	México D.F., Buenos Aires, Montevideo, Santiago	Fraccionamiento	Elementos de participación y representación	Mayor complejidad sin mayores cambios Entes <i>sui generis</i> �M�s participación?
Supramunicipal	Lima, Caracas	Integración	Coordinación entre entidades locales fuertes	Complejidad política y administrativa

*Fuente:* CEPAL, a partir de Hernández-Bonivento, 2015.

Cuadro 5  
Niveles de gobierno en grandes ciudades y áreas metropolitanas en América Latina<sup>66</sup>

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Nivel de gobierno</i>	<i>Subdivisión</i>	<i>Área Metropolitana</i>	<i>Tipo de gobierno</i>
Gobierno del Distrito Federal de México	México	Especial - intermedio	16 Delegaciones Territoriales con autoridades elegidas popularmente	<b>Intermunicipal no formal.</b> 59 municipios del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo	Descentralizado
Prefeitura de São Paulo	Brasil	Municipal	31 subprefecturas designadas por el Prefecto Municipal	<b>Intermunicipal no formal.</b> 39 municipios del Estado de São Paulo	Desconcentrado
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Argentina	Especial - intermedio	15 comunas con gobiernos colegiados elegidos popularmente	<b>Intermunicipal no formal.</b> 35 municipalidades de la Provincia de Buenos Aires	Descentralizado
Prefeitura de Río de Janeiro	Brasil	Municipal	19 subprefecturas designadas por el Prefecto Municipal	<b>Intermunicipal no formal.</b> 19 municipios del Estado de Río de Janeiro	Desconcentrado
Municipalidad Metropolitana de Lima	Perú	Especial - intermedio	43 distritos (municipios)	<b>Supramunicipal formal.</b> 43 municipalidades de la Provincia de Lima y 6 de la Provincia del Callao	Supramunicipal
Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Colombia	Especial - Intermedio	20 localidades con alcaldes designados por el Alcalde Mayor	<b>Intermunicipal no formal.</b> 17 municipios del departamento de Cundinamarca	Desconcentrado
Distrito Metropolitano de Caracas	Venezuela	Especial - intermedio	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.	Descentralizado
Honorable Ayuntamiento de Guadalajara	México	Municipal	7 zonas con dirigentes designados por el Presidente Municipal.	<b>Supramunicipal formal.</b> 8 municipios del Estado de Jalisco.	Desconcentrado
Municipalidad de Guatemala	Guatemala	Municipal	22 alcaldías 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 Metropolitano de Quito	Ecuador	Especial - Intermedio	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	Paraguay	Municipal	6 distritos con dirigentes designados por el Alcalde.	<b>Intermunicipal no formal.</b> 10 municipalidades del Departamento Central.	Desconcentrado

<sup>66</sup> Incluyen municipalidades que no necesariamente se encuentran conurbadas a la gran ciudad, pero que sí tienen un nivel de dependencia gravitacional con el área urbana central (Hernández-Bonivento, 2015).

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Nivel de gobierno</i>	<i>Subdivisión</i>	<i>Área Metropolitana</i>	<i>Tipo de gobierno</i>
Intendencia de Montevideo	Uruguay	Especial - Intermedio	8 nuevos municipios con gobiernos locales elegidos popularmente.	<b>Intermunicipal no formal.</b> Pequeños conglomerados urbanos de las intendencias de Canelones y San José.	Descentralizado

*Fuente:* CEPAL, a partir de Hernández-Bonivento, 2015.

### C. Políticas de ordenamiento territorial en la región

213. La política de ordenamiento territorial de América Latina y el Caribe se asocia a una política de Estado y al proceso político-técnico-administrativo planificado y concertado, con el que se pretende configurar una organización del uso y ocupación del territorio y orientar su transformación a largo plazo; con el objeto de lograr un desarrollo ambientalmente sostenible, económicamente viable, socialmente justo, territorialmente equilibrado y culturalmente diverso (Massiris, 2005). Sus objetivos varían dependiendo del marco jurídico y legal de los países. En general, a nivel nacional su orientación es más política que técnica, y se asocia a la definición de estrategias, planes o programas relativos a la relación urbano-rural, la estructura del territorio, el equilibrio demográfico y económico entre regiones, el sistema de ciudades, etc. A nivel regional, el ordenamiento del territorio incluye consideraciones de definición del uso del suelo, integración territorial y planificación física y ambiental. A nivel local considera aspectos como el diseño urbano y de infraestructura, zonificación y conformación de barrios (CEPAL, 2015b).

214. Las políticas de ordenamiento territorial aplicadas en América Latina y el Caribe se han podido introducir a nivel local a través de la regulación urbana, específicamente en el uso del suelo. En esta materia se aprecia que las principales dificultades han estado relacionadas con la poca capacidad de gestión del desarrollo urbano de acuerdo a criterios de bien común. La exigencia de una mayor participación ciudadana en materia de políticas e instrumentos de ordenamiento territorial es uno de los principales desafíos que se busca resolver en las reformas urbanas introducidas en los países de América Latina y el Caribe. Otro de los aspectos con avances particularmente lentos puede verse en la capacidad de integrar las políticas de ordenamiento territorial a las demás políticas o estrategias públicas. Estos instrumentos aún tienden a estar poco conectados con iniciativas económicas o sociales, lo que restringe el impacto que pueden tener como formas articuladoras de las estrategias públicas de impulso al desarrollo. Un caso interesante es la reciente iniciativa de Honduras que ha introducido un modelo para abordar integralmente la dinámica del ordenamiento del territorio, buscando vínculos entre estos temas con otros aspectos económicos y sociales.

### D. Desafíos de gobernanza urbana en el Caribe

215. Aunque las ciudades del Caribe no alcanzan los tamaños observados en América Latina, sus estructuras urbanas e institucionales también presentan desafíos importantes para la gobernanza urbana. El fortalecimiento de la gobernanza se ha vuelto una prioridad en esta sub-región, dado que los poderes político-administrativos aún se encuentran fuertemente centralizados y la toma de decisiones no cuenta con mucha participación de diversos actores, lo que limita los fondos y las capacidades a nivel municipal. (Verrest y otros, 2013).

216. En el caso del Caribe anglófono, las unidades administrativas y la institucionalidad no siempre coinciden con las áreas urbanas, y sucede incluso que en algunos casos falta el nivel municipal en la estructura de gobernanza. Las instituciones públicas tienen carácter sectorial, concentrándose en unidades espaciales pequeñas y en temas urbanos limitados con énfasis en la infraestructura (transporte o vivienda), lo que ha actuado como barrera para una planificación y política urbana más integral. A eso se suma que las normativas urbanas no han sido actualizadas y con algunas excepciones (Jamaica), no existen políticas de suelo que den coherencia a las políticas urbanas y territoriales. Otro problema presente en estos Estados es el limitado desarrollo de la planificación urbana y, en los casos en que esta existe, su ejecución se ve restringida por la escasez de funcionarios capacitados.

217. En muchos países del Caribe, y en las islas menores en particular, la recopilación de datos constituye un desafío a nivel urbano e incluso nacional, como resultado de las particularidades institucionales de Estados pequeños. La falta de datos ha constituido un problema recurrente para estos Estados, ya que imposibilita la generación de niveles de referencia, dificulta la evaluación del estado actual y del efecto de políticas en curso y torna imposible la eventual evaluación de nuevas políticas. Se hace evidente la importancia de una mayor colaboración entre los países de la subregión a fin de desarrollar la institucionalidad y la capacidad de recopilar datos. Por lo tanto, la cooperación a nivel subregional en los

Estados pequeños del Caribe, en el marco de instituciones como CARICOM o OECS, puede tener un rol importante en la promoción de las políticas urbanas.

## **E. El desafío de los datos urbanos**

218. La falta de datos urbanos de calidad es un tema compartido por muchos países de la región; afectando la posibilidad de monitorear, reportar y verificar respecto al desarrollo de las áreas urbanas, especialmente en municipios menores con capacidades y recursos más bajos. Por cierto, medir y monitorear efectivamente los avances de los Objetivos de Desarrollo Sostenible también depende del fortalecimiento de capacidades para recopilar y monitorear datos a nivel local con metodologías coherentes. Recopilar datos de calidad sobre los barrios marginales, en particular, constituye un desafío en varios países. Sin embargo, se observan iniciativas importantes de los organismos estadísticos. Destacan los esfuerzos del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) en Brasil para mejorar la recopilación de datos y la identificación de las comunidades informales en colaboración con actores locales (Cavallieri y Vial, 2012). La inclusión de la dimensión territorial de los “aglomerados subnormales” (término de IBGE) en el último censo brasileño, ha permitido un mejor conocimiento de las condiciones en los asentamientos informales, proporcionando información para facilitar la intervención pública en las comunidades (IBGE, 2013).

## **F. Renovación de la gobernanza urbana: derecho a la ciudad y participación ciudadana**

219. El derecho a la ciudad ha emergido en las últimas décadas como un concepto clave en el debate sobre el desarrollo urbano sostenible, y los países de la región han estado a la vanguardia de esta discusión global. En América Latina, el surgimiento de nuevas organizaciones y movimientos sociales, gracias al retorno de la democracia, han generado una sociedad civil organizada cada vez más informada e influyente y un actor protagonista que genera y convalida las acciones de política pública (PNUD, 2004; OEA y PNUD, 2009). Los movimientos sociales de América Latina y el Caribe han jugado un papel central en la promoción del concepto de derecho a la ciudad, tanto a nivel país, a través de la demanda por políticas de inclusión urbana, participación ciudadana y transparencia (Saule y Uzzo, 2010), como en el plano internacional, a través de la participación en la elaboración y promoción de la Carta Mundial por el derecho a la ciudad (Fernandes, 2007; HIC, 2010). Las ciudades también han tenido mucho que aportar: desde los ya famosos presupuestos participativos, surgidos en Porto Alegre y difundidos por toda la región, hasta las nuevas legislaciones de apertura de información y gobierno abierto en la ciudad, como en el caso del Distrito Federal de México, o la aplicación de normativas urbanas con instrumentos de inclusión urbana, como el caso de São Paulo o Bogotá.

220. Los avances de América Latina y el Caribe en promover el derecho a la ciudad, constituyen un aporte importante a la discusión global sobre desarrollo urbano sostenible porque colocan el tema de la inclusión, participación y acceso a los espacios urbanos en el centro del debate. Esta perspectiva ha ganado relevancia global, puesto que varias ciudades en el mundo están sujetas a inversiones globales crecientes, lo que en muchos casos impulsa el creciente control privado de espacios urbanos y puede incluso contribuir a los desafíos de asequibilidad económica en las ciudades (Sassen, 2015).

221. Para aclarar este derecho complejo, el Preámbulo de la Carta Mundial del derecho a la ciudad ofrece la siguiente 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).

222. Es importante insistir en la dimensión de derecho colectivo que implica, no solo la acción del Gobierno, sino de la ciudadanía. Aquí se incluyen derechos participativos, los cuales se fundamentan en la idea de una gestión democrática de la ciudad y un ejercicio pleno de la ciudadanía: derecho a participar en el diseño del presupuesto de la ciudad, a la transparencia de la gestión urbana y al acceso a información pública. Aquí se consideran el derecho al desarrollo urbano equitativo y sustentable, así como a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural y la protección del medio ambiente. Es en este sentido que Lefebvre (1968) define el derecho a la ciudad como algo más que la libertad individual de acceder a los

recursos urbanos: es un derecho a que las personas cambien la ciudad a través del ejercicio de un poder colectivo para reformar los procesos de urbanización. En resumen, el derecho a la ciudad introduce un marco de derechos humanos colectivos que se fundamenta en el ejercicio del poder colectivo y el control democrático sobre el proceso de desarrollo urbano (Harvey, 2008).

223. El poder colectivo para influir sobre el desarrollo urbano se fundamenta en un concepto de la ciudad como un espacio de interacción ciudadana. Sin embargo, con frecuencia no se conciben los espacios públicos urbanos como lugares de interacción, presentándose lo que Borja (2000) llama la “agorafobia urbana”: un miedo al espacio público, el cual no se entiende como lugar de encuentro entre los ciudadanos, sino como una fuente de amenaza a la seguridad ciudadana; en muchos casos una percepción que se convierte en realidad con los altos niveles de violencia urbana. La privatización y comercialización de los espacios públicos profundiza la tendencia a la segregación, porque acentúa la separación de los espacios de interacción de los diversos grupos sociales. La interacción de grupos sociales y culturales diferentes es justamente uno de los beneficios de la vida y la cultura urbanas. Es esta diversidad la que permite desmontar normas sociales y reducir la discriminación (de género y de grupos en desventaja), permitiendo así que la urbanización sea una fuerza para construir sociedades más inclusivas. Además, limita la potencialidad del empoderamiento ciudadano que permite el acceso a los espacios públicos y la participación en ellos, al transformar en prácticas colaborativas los intereses individuales (Secretaría de Hábitat III, 2015a).

224. Además de insistir en el valor de la interacción ciudadana en los espacios urbanos públicos, el derecho a la ciudad ofrece un marco para abordar desafíos concretos que son fundamentales en las áreas urbanas de América Latina y el Caribe: el acceso desigual al suelo urbano, a una vivienda adecuada, y a servicios y equipamientos de calidad. El derecho a la ciudad tiene dos dimensiones claves en su manifestación concreta en políticas innovadoras en América Latina y el Caribe: la participación ciudadana en la gestión urbana (“derecho a participar”) y la promoción de ciudades inclusivas a través de normativas urbanas (“derecho a habitar”) (Fernandes, 2007).

#### **Recuadro 23: El derecho a la ciudad como corazón de la Nueva Agenda Urbana**

La Nueva Agenda Urbana necesita enfatizar y afirmar el vínculo necesario entre la inclusión social, la democracia participativa y los derechos humanos con el territorio para hacer ciudades inclusivas, justas, democráticas y sostenibles. La Nueva Agenda Urbana debe abrazar el concepto del derecho a la ciudad como un derecho colectivo y difundido entre todos los habitantes. El derecho a la ciudad debe ser el corazón de la Nueva Agenda Urbana que nos oriente hacia la construcción de ciudades inclusivas, democráticas y sostenibles.

El derecho a la ciudad es un nuevo paradigma que ofrece un marco alternativo para repensar las ciudades y la urbanización sobre la base de los principios de la justicia social, la equidad, el cumplimiento efectivo de todos los derechos humanos, la responsabilidad hacia la naturaleza, las generaciones futuras, y la democracia local. Contrariamente al modelo urbano actual, su objetivo es construir ciudades para la gente. Para tal efecto, se presta especial atención a los grupos marginados y personas que viven en condiciones vulnerables (como los trabajadores pobres urbanos e informales, grupos étnicos, los discapacitados, los jóvenes, las mujeres, etc.).

En América Latina y el Caribe se ha avanzado en cuanto al derecho a la ciudad como un paradigma para la aplicación de políticas de desarrollo urbano. Podemos destacar la legislación brasileña de Estatuto de la Ciudad (2001), que aporta una noción jurídica de ese derecho: “derecho a ciudades sostenibles, entendido como el derecho a la tierra urbana, vivienda, saneamiento ambiental, infraestructura urbana, el transporte y los servicios públicos, el trabajo y el ocio, para las generaciones presentes y futuras”.

En la Constitución ecuatoriana, en el artículo 31: “las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.” En Colombia, la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989), complementada por la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) y en la Constitución de 1991, combinan la reivindicación de la reforma urbana con el fortalecimiento de la planificación territorial, buscando conciliar políticas urbanas y sociales.

Las experiencias de América Latina sobre el derecho a la ciudad destacan el fortalecimiento de las autoridades locales a través de la descentralización política y financiera, y la autonomía en la gestión de las políticas, programas y proyectos de desarrollo urbano de manera cooperativa con el Gobierno nacional y otros niveles de gobierno.

*Autor:* Nelson Saule Jr., Director Instituto Polis, Brasil.

## G. Participación ciudadana

225. La región ha recibido mucho interés internacional por sus iniciativas de participación ciudadana, en particular los presupuestos participativos lanzados en Brasil en 1989. La participación ciudadana promueve la transparencia sobre decisiones que afectan la vida urbana y puede fortalecer procesos justos para resolver conflictos entre diferentes intereses, lo que resulta clave para reducir la incidencia de la corrupción pública que representa los intereses de los más poderosos (Secretaría de Hábitat III, 2015b). En el 2012 el número de municipios brasileños con presupuestos participativos alcanzó los 355 (Fedozzi y Pereira, 2014), y estos se adoptaron en más de 50 gobiernos locales argentinos (Bloj, 2014); además, emergen ejemplos en Colombia, República Dominicana y Uruguay (Dias, 2014). Desde 2003, la legislación nacional peruana ha requerido la aplicación de presupuestos participativos para tomar decisiones presupuestarias de los gobiernos locales (McNulty, 2014). No hay un consenso claro respecto a los efectos de largo plazo de los presupuestos participativos sobre el desarrollo urbano. Sin embargo, se han documentado mejoras en la gestión pública en ciudades brasileñas que lo han aplicado (Souza, 2001; Zamboni, 2007). También se han observado casos donde la aplicación de presupuestos participativos ha podido contribuir a la profundización de brechas de acceso a servicios públicos, dado que los más vulnerables enfrentan barreras mayores de participación efectiva (Jaramillo y Alcázar, 2013), lo que apunta a que los presupuestos participativos no siempre pueden resolver los efectos subyacentes de las altas desigualdades de América Latina y el Caribe.

226. Las iniciativas de participación presentan grandes desafíos, tanto para los gobiernos como para los ciudadanos requeridos para la interacción social: es preciso un marco jurídico institucional para definir los mecanismos de participación y una estrategia de coordinación de competencias, así como evitar la instrumentalización que “baña de legitimidad” decisiones unilaterales. También se necesita una cultura participativa arraigada en la sociedad, de manera que esta pueda sacar el mayor provecho de las estructuras de gobernanza. La expansión del acceso a las tecnologías digitales y el uso muy activo de redes sociales en América Latina y el Caribe pueden reducir las barreras de participación y aumentar la transparencia, dándole un nuevo ímpetu a estas iniciativas.

### Recuadro 24: Ley de Ciudad Abierta – México D.F.

La nueva Ley de Ciudad Abierta es el resultado de la participación de varias organizaciones de la sociedad civil (Plataforma de Gobierno Abierto CDMX), además de la 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 con estándares base para la generación y publicación de datos abiertos;
- 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;
- 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.

En la nueva Ley se entiende que una ciudad abierta “es aquella donde todos los sectores de la sociedad tienen una 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, aplicación 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/>

## H. Normativas urbanas

227. Asimismo, la región destaca por la aplicación del derecho a la ciudad a normativas urbanas con objetivos de inclusión social. Por ejemplo, la Constitución ecuatoriana del 2008 reconoce el derecho a la ciudad en su sección de hábitat y vivienda y, actualmente, se está debatiendo en la Asamblea Nacional de Ecuador el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS), que se basa en principios de derecho a la ciudad y derecho al hábitat y a la vivienda (MIDUVI, 2015). La Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad (2010) resultó de un proceso participativo de movilización social y alinea fundamentos estratégicos para promover ciudades más inclusivas. Sin embargo, es en Colombia (Ley de Reforma Urbana de 1989 y Ley núm. 388 de Desarrollo Territorial) y en

Brasil (Constitución de 1988 y Estatuto de la Ciudad de 2001) donde el concepto aterriza, con el reconocimiento de la función social de la propiedad y la creación e aplicación de instrumentos de planificación para promover la inclusión urbana (Bonomo y otros, 2015).

228. En Colombia, la Ley de Reforma Urbana establece las normas sobre los planes de desarrollo municipal y la Ley número 388 de Desarrollo Territorial promueve la creación de planes de ordenamiento territorial, reconoce la función social de la propiedad, estableciendo su prevalencia sobre el uso particular. Igualmente, establece que una quinta parte del territorio municipal debe destinarse a la vivienda de interés social, y que los municipios tienen la función de aplicar los nuevos instrumentos de intervención en mercados del suelo (Bonomo y otros, 2015). En este contexto normativo, la Alcaldía Mayor de Bogotá introduce Metrovivienda como un instrumento para proveer una nueva oferta de suelo urbanizado bien localizado y vivienda para los grupos más vulnerables. Metrovivienda opera como un banco de suelo, esto es, compra terrenos bajo normas de utilidad pública, que urbaniza y que luego vende por etapas a Organizaciones Populares de Vivienda y a empresas constructoras con capacidad de gestión y financiamiento para vender las unidades de vivienda a la población de menores recursos a precios accesibles. Metrovivienda ha podido controlar, en alguna medida, el crecimiento informal en la ciudad. Sin embargo, el modelo ha tenido limitada adopción en otras ciudades colombianas.

229. En el caso brasileño, la ley federal 10.257, titulada Estatuto de la Ciudad, reconoce el derecho a la ciudad como un derecho colectivo y abarca cuatro dimensiones: la interpretación del principio constitucional de la función social de la propiedad y de la ciudad; nuevos instrumentos legales, urbanísticos y financieros para promover y financiar un orden urbano más inclusivo; indicaciones para procesos de gestión democrática de los municipios; e instrumentos para la regularización de asentamientos informales (Fernandes, 2007). Entre los instrumentos de inclusión urbana es importante resaltar el cobro de una sobretasa sobre la propiedad vacante o subutilizada para combatir la especulación, las Zonas Especiales de Interés Social para la construcción de vivienda social o la creación de la Concesión de Uso Especial para fines de Morada (CUEM), que facilita la formalización de tenencia de tierra en áreas públicas para fines de uso personal y familiar. (Bonomo y otros, 2015).

230. Aunque en los últimos 20 años se observa un aumento muy importante en el porcentaje de municipios brasileños con planes maestros, incluso en las ciudades pequeñas (IPEA, 2015), actualmente son pocas las ciudades que aplican los instrumentos potencializados por el Estatuto de la Ciudad, señalando los desafíos de llevar el concepto del derecho a la ciudad desde el marco normativo hacia la aplicación (IPEA, 2015; Balbim y Amanajás, 2015). La mayor metrópolis regional, São Paulo, con su nuevo plano regulador, ha dado un paso importante en poner el Estatuto de la Ciudad en la práctica, con esfuerzos concretos para promover la función social de la propiedad. Entre otros, aplica instrumentos para combatir la tierra ociosa que no cumple una función social, a fin de recuperar inmuebles abandonados con objetivos sociales, aplicar cotas de solidaridad en construcciones nuevas y aplicar instrumentos para estimular el aprovechamiento de terrenos (Prefeitura de São Paulo, 2015), lo que constituye un aporte importante de la región hacia la discusión global sobre “derecho a la ciudad” y sobre su función en la creación de ciudades más equitativas.

#### **Recuadro 25: Rumbo legal hacia Hábitat III**

La aplicación de la Nueva Agenda Urbana se fortalece con la conformación de un nuevo Derecho Urbanístico Latinoamericano, como conjunto normativo que regule los espacios habitables por el ser humano, con principios e ideas comunes, como:

- La interpretación legal conforme a instrumentos internacionales vigentes y los derivados de Hábitat III;
- La creación o actualización de legislaciones territoriales en las naciones latinoamericanas;
- La visión jurídica del urbanismo sostenible en políticas públicas, constituciones, legislaciones, instrumentos y tribunales nacionales;
- La función social de la propiedad pública, privada y rural;
- La evaluación e indicadores de cumplimiento, eficacia y legitimidad de leyes, reglamentos y programas;
- La incorporación de lo metropolitano como nivel jurídico, fortaleciendo el poder municipal y la coordinación con Gobiernos centrales;
- El enfoque en la persona, mediante el reconocimiento, garantía, respeto y desarrollo de los derechos humanos, en toda norma jurídica; la prevención, sanción y restitución por violaciones de dichos derechos, las garantías de transparencia y acceso a la información y el derecho fundamental a decidir;



- La visión unificada de la legislación territorial frente a las contradicciones y lagunas normativas, integrando sistémicamente las dimensiones urbanística, ambiental-climática, de riesgos, cultural, rural, turística, catastral y de propiedad, mediante codificaciones integrales sencillas, o la articulación armónica entre diversas legislaciones reguladoras del territorio.

*Autor:* Pablo Aguilar. Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística (CNJUR).

## I. Las nuevas formas de financiamiento urbano

### 1. Financiamiento de las ciudades en América Latina y el Caribe

231. El crecimiento urbano acelerado trae aparejados costos en la provisión de servicios públicos necesarios para el buen funcionamiento de las ciudades, lo que precisa políticas de financiamiento urbano efectivas que permitan proveer servicios a la población urbana vulnerable y financiar la infraestructura adecuada<sup>67</sup> (Bahl y Linn, 2014). Si bien las responsabilidades de financiamiento se presentan en diversos niveles, la capacidad de autofinanciarse surge como elemento importante. El hecho de que las ciudades concentren una diversidad de actividades económicas y de que los ingresos de quienes allí viven sean generalmente más altos puede hacer factible una mayor recaudación de ingresos locales, lo que podría aprovecharse para financiar su mayor nivel de gasto.

Cuadro 6

#### Responsabilidades de prestación de servicios de los Gobiernos de algunas ciudades metropolitanas

<i>Función</i>	<i>Ciudades Metropolitanas</i>		
	<i>São Paulo</i>	<i>Buenos Aires</i>	<i>Bogotá</i>
Transporte (camino, transporte público)	M, C	N, M, C	P, M, C
Servicios de la ciudad (agua, alcantarillado, desechos y electricidad)	M, C, N/A	M, C, Privado	M, C, N/A
Servicios sociales (educación, vivienda, salud pública, hospitales, bienestar social)	M, C, P	C, N	C, M, N/A
Otros servicios (protección contra incendios, policía)	M, C, P	C, N	M, C

*Fuente:* Adaptación de Sud y Yilmaz en Bahl, Linn y Wetzel (2013)

*Abreviaciones:* N: Gobierno Nacional; P: Gobierno Provincial/Gobierno del Estado (para los países federales); R: Gobierno Regional; M: Gobierno Metropolitano; C: Gobierno de la Ciudad; N/A: No aplicable.

Cuadro 7

#### Ingresos del gobierno local y autonomía del gasto en ciudades metropolitanas seleccionadas

<i>Función</i>	<i>Ciudades metropolitanas</i>								
	<i>São Paulo</i>			<i>Buenos Aires</i>			<i>Bogotá</i>		
<b>Autoridad a cargo de los ingresos y/o movilización de los gobiernos locales</b>									
Control sobre:	TASA	BASE	REC.	TASA	BASE	REC.	TASA	BASE	REC.
Impuesto de bienes inmuebles	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Impuestos sobre vehículos	P	P	P	T	T	T	T	T	T
Comisiones	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Cargos por uso de servicios	T	T	T	T	T	T	T	T	T
<b>Autoridad de gastos</b>									
Control sobre los gastos de ingresos propios	T			T			T		
Control sobre los gastos de transferencias intergubernamentales	T			T			T		
<b>Transferencias intergubernamentales</b>									
Fondo distribuable	BF			BF			BF		
Distribución a través de los gobiernos locales	BF			BF			BF		
Propósito de transferencias	SGI			SGI			SGI		

<sup>67</sup> En São Paulo, el municipio ha mantenido niveles de inversión de 6 a 8% de los ingresos corrientes netos en infraestructura urbana (Wetzel, 2013).

<i>Función</i>	<i>Ciudades metropolitanas</i>		
	<i>São Paulo</i>	<i>Buenos Aires</i>	<i>Bogotá</i>
Gestión del Sistema de Transferencia	N	N	N
¿Los gobiernos locales tienen la facultad de pedir prestado?	P	P	P

TASA: configuración de la tasa; BASE: Configuración de la base; REC.: Recaudación; T: Control total del gobierno local; N: Sin control del gobierno local; P: Control parcial; BF: basado en fórmula; AH = ad hoc; SGI = subvención global incondicional;

*Fuente:* Adaptación de Sud y Yilmaz en Bahl, Linn y Wetzel (2013).

232. El aumento de la capacidad implica un mayor nivel de descentralización, así como de coordinación local y de un sistema transparente de rendición de cuentas (Bahl y Linn, 2014). Los gobiernos urbanos pueden acceder a distintas formas de financiamiento: la autogeneración de recursos o fuentes externas. La autogeneración presenta la dificultad de que los Gobiernos centrales son renuentes a delegar sus facultades impositivas a los gobiernos locales y estos últimos tienen poca capacidad logística y administrativa para llevar a cabo la recaudación de dichos recursos. Para aquellos servicios donde los usuarios son fácilmente identificables, el cobro por uso de servicios es una opción, puesto que conlleva a un uso eficiente y permite conocer de mejor forma su demanda. Dado que este tipo de cargos puede realizarse no solo respecto del uso, sino también del valor o los atributos físicos de la propiedad que se ve beneficiada con dichos servicios, Bahl y Linn (2014) consideran que este tipo de cobros permite capturar los beneficios derivados de las inversiones públicas en las ciudades. Sin embargo, este tipo de política no está exenta de problemas, puesto que podría implicar cobros regresivos. En términos de equidad, se podría lograr una recaudación más justa a través del establecimiento de impuestos a la propiedad, en estrecha correlación con su valor. Sin embargo, este tipo de ingreso no sería significativo en la medida que la tasa de ocupación informal de las tierras en la ciudad sea muy alta.

233. Otros tipos de fuentes de autofinanciamiento son los impuestos a las transferencias de propiedades, impuestos sobre las plusvalías de las propiedades y varias formas de impuesto sobre las ventas locales. Estos últimos representan nada menos que el 30% de los ingresos en Bogotá y São Paulo (Bahl y Linn, 2014). Los avances en normativas urbanas han permitido la evolución de instrumentos de financiamiento innovadores, por ejemplo, los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en Brasil. Los CEPAC corresponden efectivamente a la venta del derecho de construir más allá de las restricciones estipuladas en la ley de uso de suelo y zonificación, y se concentran en zonas específicas donde se llevan a cabo operaciones urbanas para mejorar el equipamiento o infraestructura. El objetivo de este instrumento es resolver la dificultad de avaluar el precio de los cambios de valor de suelo, a través de estimular el proceso de ofertas de los promotores, y así determinar si están dispuestos a pagar bajo condiciones de mercado. En São Paulo, donde se originó este instrumento, la venta de CEPAC se efectúa en la bolsa de valores, garantizando un proceso más transparente de venta de derecho (Sandroni, 2013; Smolka, 2012). La re zonificación 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. Las operaciones urbanas así financiadas pueden ser acompañadas por la aplicación de instrumentos de Zona Especial de Interés Social (ZEIS), para evitar la erradicación de asentamientos informales que la inversión puede conllevar (tal como se observa en la favela Jardim Edith en São Paulo). En esta misma línea ha comenzado a actuar la agencia que lidera la regeneración de Porto Maravilha en la zona portuaria de Rio de Janeiro.

234. Sin embargo, es probable que las ciudades requieran diversificar su matriz de financiamiento, puesto que el autofinanciamiento no es siempre suficiente para cubrir las necesidades infraestructurales o porque su nivel de autonomía de recaudación es limitado. Algunos tipos de financiamiento externo son las transferencias intergubernamentales, los préstamos, las alianzas público-privadas y la ayuda internacional. Las transferencias intergubernamentales han sido utilizadas como mecanismo de control por parte de los Gobiernos centrales respecto de los locales para alinear intereses. Los gobiernos locales no han reclamado facultades impositivas, por considerar los impuestos como medidas impopulares (Bahl y Linn, 2014).

235. Si bien los acuerdos público-privados son una opción cada vez más atractiva, estos se han reducido particularmente al financiamiento de telecomunicaciones, siendo su aporte bastante bajo en relación al

total de ingresos. Por otra parte, se pueden resaltar los desafíos de ejecución técnica y la incertidumbre en lo que concierne a la eventual modificación unilateral de contratos y los costos de renegociación (Imgram, Liu y Brandt, 2013). Respecto a la ayuda internacional, frecuentemente se critica que las intervenciones son fragmentadas y carentes de coordinación o visión de largo plazo. También se observa una falta de financiamiento local para mantener los proyectos una vez que cesa el apoyo de los donantes (Bahl y Linn, 2014).

## 2. Financiamiento de la infraestructura urbana

236. El financiamiento de infraestructura es clave para el desarrollo de las ciudades, pues la buena infraestructura reduce los costos de producción, aumenta la productividad y la creación de empleo y mejora el acceso a servicios básicos. Además, afecta a la disponibilidad de recursos, atrae inversionistas privados, capitales extranjeros y donantes (Bahl, Linn y Wetzel, 2013). De hecho, según Standard & Poor's (2015), un aumento del 1% del PIB en infraestructura podría incrementar la economía en un 2,5% en Brasil y en un 1,3% en México, generando 900.000 y 250.000 empleos, respectivamente, en un período de tres años. Sin embargo, la inversión en infraestructura ha disminuido en la región, cayendo desde un 4% del PBI entre 1980 y 1985 a un 2% entre 2007 y 2008 (Perrotti y Sánchez, 2011). Para cerrar la diferencia entre la oferta y demanda por infraestructura, los países tendrían que invertir 6,2% de su PIB anual entre 2012 y 2020 (CEPAL, 2012c). Es claro que la inversión pública por sí sola no podrá cerrar la brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, abriendo espacio para la colaboración con la inversión privada (BID, 2015). Cuánto financiamiento privado será necesario para alcanzar este cometido dependerá de a cuánto ascienda la inversión pública (Serebrisky y otros, 2015).

237. El financiamiento privado podría lograrse por dos medios: el fortalecimiento de la capacidad normativa e institucional para generar buenos proyectos; la creación de activos de infraestructura para atraer inversiones privadas (por ejemplo, fondos de pensiones)<sup>68</sup> (Serebrisky y otros, 2015). Se sostiene que se necesita un marco regulatorio más fuerte, dado que actualmente los costos de transacción son elevados, la capacidad es baja y los riesgos políticos y de gobierno provocan que los réditos de la inversión sean bajos. De hecho, en América Latina y el Caribe se observan pocos proyectos que hayan sido bien estructurados, existen inconsistencias en contratos, concesiones y en documentos de licitación; hay problemas subyacentes de recuperación de costos y de flujo y una falta de instrumentos financieros adecuados para atraer a inversionistas locales. Por lo tanto, es imprescindible fortalecer la capacidad institucional y técnica en el sector público de los países de América Latina y el Caribe en esta materia (BID, 2015)<sup>69</sup>. Más aún, en el contexto de desaceleración económica actual en América Latina y el Caribe resulta importante la orientación de la inversión privada hacia operaciones urbanas integrales y operaciones urbanas mixtas que integren elementos de inclusión social y diversidad de oferta residencial en espacios bien localizados. Esta situación abre oportunidades para innovaciones que se concentren en nuevos ecosistemas de fondos de desarrollo y en la estructuración de inversiones en desarrollo e infraestructura urbana.

## 3. Asociaciones público-privadas como forma de financiamiento

238. Las asociaciones público-privadas son ampliamente conocidas por ser importantes instrumentos para llevar a cabo grandes proyectos de inversión para infraestructura, servicios e incluso proyectos científicos y de investigación (Foro Económico Mundial, 2014; BID, 2011a). En términos de modalidad, las asociaciones público-privadas pueden resultar en contratos de prestación de servicios, contratos de administración, concesiones, proyectos de construcción, gestión y transferencia, cooperativas y asociaciones de riesgo compartido.

239. Como concluye un estudio que consideró el 98% de los contratos de concesión de carreteras adjudicados entre 1993 y 2010, las asociaciones público-privadas conllevan múltiples y variados beneficios, tales como absorción y aplicación de conocimientos del sector privado, fomento de la competencia y aminoración de costos. Sin embargo, también presentan diversos problemas relacionados con la incertidumbre respecto de la eventual renegociación de los contratos (Bitrán y OCDE, 2013). En América Latina y el Caribe muchas municipalidades a menudo carecen de conocimientos técnicos para la ejecución de proyectos, o incluso para supervisar su ejecución (Ingram, Liu y Brandt, 2013). Por lo

<sup>68</sup> Solo un 60% de los inversores considera a la infraestructura como un activo en sus carteras (Af2i, 2014).

<sup>69</sup> 'Un 87% de los inversores en América Latina y el Caribe consideran las debilidades institucionales como un gran inconveniente para la inversión en infraestructura, en comparación con el 41% en Europa y el Medio Oriente y solo el 31% en Asia y el Pacífico' (BID, 2015; pág. 22).

general, ello ocurre cuando los Gobiernos fallan en el diseño de los programas de concesión, así como también cuando los Estados carecen de experiencia suficiente y, por ende, las empresas privadas que gozan de mayores conocimientos se amparan en dichas fallas regulatorias para asegurar mayores rentas (Bitrán y OCDE, 2013). Este tipo de renegociaciones se ha dado tanto en Colombia como en Perú y en Chile, y han implicado un elevado costo económico y social.

Cuadro 8

**Costos de renegociación de las asociaciones público-privadas: Chile, Colombia, Perú**

	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Perú</i>
Número	21	25	15
Valor original (en millones de dólares de los EE.UU.)	\$281,3	\$263,2	\$155,2
% de concesiones renegociado	86%	84%	73%
Coste adicional como % del valor original	+19,5%	+99%	+143,7%

*Fuente:* Bitrán y OCDE, 2013 Basado en el 98% de contratos de concesión de carreteras adjudicados en el período 1993-2010 para tres países

240. Los proyectos de asociaciones público-privadas son de largo aliento, lo cual representa un riesgo ante un eventual cambio de condiciones a lo largo del tiempo. En este sentido, Bitrán y Villena (2010) señalan que los contratos de concesión tienden a ser incompletos y deben permitir su modificación cuando factores de interés público así lo ameriten. Sin embargo, se sostiene que existiría un sobre aprovechamiento del mecanismo de renegociación, permitiendo comprometer significativos recursos a futuro, evitando que ello se refleje en el presupuesto inicial. No obstante, al estar enfrentado a un monopolio, existe el riesgo de sobrepagos y de falta de transparencia en el proceso de renegociación, lo que termina afectando a la eficiencia y legitimidad del sistema. Algunas opciones para abordarlo son: una mayor regulación y mejor institucionalidad respecto a las asociaciones público-privadas (Rozas y otros, 2012); o bien modelos distintos a los asociaciones público-privadas, llamados Modelo en Base de Activos Regulados (RAB).

Cuadro 9

**Recomendación de política pública para el desarrollo de asociaciones público-privadas**

<i>Ámbito</i>	<i>Recomendaciones</i>
Institucionales	Definir la entidad responsable de las asociaciones público-privadas, que establece control y seguimiento de contratos.
	Ante modificaciones sustantivas del proyecto original, volver a licitar a objeto de reducir comportamiento oportunista del sector privado.
	Resolver diferencias entre el sector público y privado que no se puedan armonizar en instancias resolutorias, conforme a derecho y no a equidad.
	A nivel regional, avanzar en la unificación de bases regulatorias, y en la generalización de modelos de contrato para su aplicación en los distintos países.
Planificación	Formulación y evaluación apropiada de proyectos.
	Generar proyectos con ejercicios de planeación estratégica y no como iniciativas aisladas.
Normativa	Permitir, cuando sea posible, la combinación de mecanismos de contratación, para controlar riesgos comerciales y de inversión en los primeros años.
	Permitir revisiones periódicas de variables fundamentales de los contratos.
	Avanzar hacia una distribución equilibrada de los riesgos entre el Estado e inversionistas.
	Considerar proyectos con cofinanciamiento del Estado, por iniciativa estatal o privada.

*Fuente:* Rozas y otros, 2012.

#### 4. Modelos sobre la base de activos regulados

241. Estos modelos se han convertido en una buena opción frente a la incertidumbre respecto de los contratos celebrados con motivo de asociaciones público-privadas. Los modelos basados en activos regulados se asientan sobre el mantenimiento del capital financiero invertido en obras y, por medio de ello, los inversores pueden recuperar el capital invertido en activos.

242. Este tipo de financiamiento goza de diversos beneficios, pues garantiza un retorno acordado de antemano con el regulador, lo cual genera certidumbre, menor riesgo y, por tanto, menores costos de transacción; permite mejoras del proyecto a costos menores que los que se generarían por la renegociación de un contrato, como en el caso de las asociaciones público-privadas; presentan una alternativa atractiva para realizar proyectos de gran envergadura, dados los ahorros de costo de capital; y por último, son apropiados para el desarrollo de proyectos que impliquen monopolios naturales de bajo riesgo y que involucren una demanda cautiva.

#### 5. Financiamiento climático para una ciudad resiliente

243. El financiamiento de inversiones en resiliencia y la recuperación urbana en el contexto post-desastre gana gran relevancia en países de América Latina y, en particular, en países caribeños, que son muy vulnerables a desastres naturales, cada vez más frecuentes e intensos debido a los efectos del cambio climático. Con condiciones adecuadas, las inversiones climáticas pueden ofrecer rentabilidades estables y atractivas para inversionistas y comunidades, así como permitir incorporar los riesgos y oportunidades del cambio climático al proceso presupuestario y la planificación nacional. También se pueden desarrollar políticas fiscales favorables al clima (eliminando subsidios a combustibles fósiles y poniendo un costo adicional al carbono) y orientar las finanzas públicas para reorientar la inversión privada hacia una infraestructura baja en carbono<sup>70</sup>.

244. La financiación climática no solo es un tema de oferta de dinero a través de nuevos fondos y/o mecanismos innovadores (Fondo Catalizador de la *Asset Management Corporation* del IFC, o el Fondo Verde para el Clima-FVC)<sup>71</sup>, sino también un tema de demanda de financiamiento climático; es decir, es importante que los Gobiernos y los bancos sean capaces de crear una cartera de proyectos financiables. Un gran obstáculo para la colocación del financiamiento climático en países emergentes es, precisamente, la falta de disponibilidad de negocios de alta calidad. Otros obstáculos adicionales son la incertidumbre respecto a la regulación e impuestos que afectan a la infraestructura resiliente y baja en carbono, y la falta de experiencia y de coordinación para incorporar metas ambientales en la planificación de infraestructura urbana. Asimismo, existen altos costos de transacción asociados y carencia de modelos de financiamiento de infraestructura resiliente al clima probados a nivel de ciudades en la región (Cities Climate Finance leadership Alliance, 2015).

245. Se espera que el FVC, adoptado como mecanismo financiero de la UNFCCC<sup>72</sup> en 2011, sea el principal mecanismo de financiamiento multilateral para apoyar las acciones climáticas en los países en desarrollo. El FVC ha puesto en marcha un programa de trabajo centrado en el grado de preparación de los países para recibir financiamiento climático, mejorando el aprendizaje de buenas prácticas en el diseño de políticas y programas que les permitan acceder al apoyo del FVC y al de otros donantes. También está previsto que catalice financiación pública y privada, tanto a nivel internacional como nacional, y que proporcione recursos para la adaptación y la mitigación del cambio climático, incluida la REDD+. También hay otros esfuerzos en marcha, como el Laboratorio de Innovación Global del Financiamiento Climático, que trabaja con bancos, agencias financieras públicas, etc., para desarrollar herramientas innovadoras que ayuden a resolver desafíos persistentes para las finanzas del clima.

<sup>70</sup> <http://blogs.worldbank.org/voices/es/el-financiamiento-clim-tico-lecciones-de-vanguardia>.

<sup>71</sup> Movilización de 100.000 millones de dólares antes de 2020, promoviendo un cambio hacia vías de desarrollo con bajas emisiones de carbono y con capacidad de recuperación frente a los efectos del cambio climático.

<sup>72</sup> Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

## 7. Fondos nacionales

246. Una de las herramientas para América Latina y el Caribe es un Fondo Nacional para el Cambio Climático, que combina el apoyo a fases iniciales de diseño de proyectos, con el financiamiento público de la cartera de proyectos<sup>73</sup>. Entre sus objetivos destacan la coordinación y fortalecimiento de la capacidad nacional para orientar el financiamiento climático, además de fomentar de capacidades y el intercambio de conocimiento entre las partes interesadas. Mientras los mecanismos tradicionales de la UNFCCC se limitan a la recolección de fondos de donantes o de recursos bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), un fondo puede atraer y catalizar una amplia variedad de fuentes de financiamiento (fondos públicos, privados, multilaterales, bilaterales, y fuentes innovadoras), de manera coordinada, eficiente, y estratégica. En América Latina y el Caribe existen fondos nacionales en Brasil, Ecuador y Guyana.

247. Los fondos nacionales han despertado un gran interés como mecanismo de ayuda a los países beneficiarios para gestionar y alinear contribuciones financieras climáticas realizadas por países desarrollados. En general, los fondos nacionales se rigen con altos niveles de transparencia e inclusión y están posicionados para canalizar el financiamiento de proyectos y programas adecuados a las circunstancias nacionales y mejorar el proceso de rendición de cuentas del gasto de recursos escasos. La participación de las partes interesadas en las decisiones de programación y ejecución, son claves para una buena gobernanza. En la práctica, el impacto de los fondos en el fortalecimiento de la capacidad nacional de decisión y coordinación ha sido variado.

## 8. Bancos Nacionales de Desarrollo

248. Otra fuente de financiamiento público son los Bancos Nacionales de Desarrollo (BND), cruciales para movilizar financiamiento climático internacional y apalancar recursos nacionales e internacionales. Su papel es ayudar a superar fallas de mercado, facilitando financiamiento de largo plazo y de forma contra cíclica; crear mercados e instrumentos financieros orientados a una clientela inicialmente propia, pero que luego está llamada a relacionarse con la banca comercial tradicional y proveer servicios financieros y no financieros a sectores excluidos o estratégicos. En Brasil se cuenta con el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que creó su primera unidad ambiental en 1989, y la Caixa Econômica Federal (CEF), que busca reducir el impacto del Cambio Climático en el sector habitacional. En Perú, se encuentra la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), banco de desarrollo líder y promotor activo de la lucha contra el cambio climático desde el 2004. México, Uruguay, Costa Rica y El Salvador también cuentan con experiencias relevantes.

## 9. Asistencia oficial para el desarrollo y fondos multilaterales

249. La asistencia oficial para el desarrollo comprende desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias y donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD. La frágil situación económica de países desarrollados crea incertidumbre sobre los flujos futuros de esa asistencia.

250. Las dos principales agencias internacionales que ofrecen financiación para acciones de mitigación y de adaptación al cambio climático son las Naciones Unidas y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), del Banco Mundial. A nivel regional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo. La Comunidad Andina de Fomento (CAF) igualmente ha realizado importantes esfuerzos de apoyo a la conservación y uso sostenible de recursos naturales y ecosistemas, para fortalecer el desarrollo del sector ambiental de países accionistas.

## 10. Fondos público-privados

251. La asociación del Gobierno con instituciones financieras locales y otras fuentes privadas permite ofrecer instrumentos orientados al mercado, enfocados en superar las barreras de mercado. Los fondos público-privados permiten que los Gobiernos movilicen fondos para programas de mitigación y de adaptación al cambio climático con solo una fracción de los fondos públicos que de otro modo serían necesarios, con el sector privado tomando riesgos financieros y de desempeño. Estas lecciones de la vanguardia del financiamiento climático en América Latina y el Caribe muestran que la creación de entornos atractivos de políticas, el uso estratégico de las finanzas públicas, la creciente toma de conciencia

<sup>73</sup> El Fondo reconoce que los bancos comerciales y los inversores institucionales no tienen interés o recursos para especular en las primeras etapas de los proyectos climáticos, y pretenden llenar el vacío mediante la creación de demanda de financiamiento climático.

y el apetito de los bancos privados y de los inversores, están ayudando a convertir el desafío del cambio climático en una oportunidad de inversión en la región.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

252. La doble transición urbana actualmente experimentada por la región deriva en desafíos sociales, económicos y ambientales, algunos nuevos y otros aún pendientes: la disminución de desigualdades urbanas, sociales, económicas y ambientales; la conformación de una nueva economía urbana sostenible e inclusiva, la reindustrialización (clusterización urbana y valor agregado), la generación de empleo y el aumento de la productividad de los servicios; y la disminución de la vulnerabilidad y de la huella ecológica de las ciudades.

253. América Latina y el Caribe ha logrado disminuir en las últimas dos décadas la pobreza y la precariedad urbana. Al mismo tiempo la desigualdad permanece alta en sus ciudades y se expresa espacialmente en segregación y segmentación. Desde la perspectiva ambiental, lo anterior ha significado importantes brechas en la calidad de vida de barrios y áreas, especialmente en las grandes ciudades. Desde lo económico, el diferencial de ingreso y la concentración de la riqueza han significado un acceso desigual al suelo urbano, vivienda, bienes, servicios y equipamientos en las ciudades. En lo social, se ha producido un aumento en los niveles de violencia e inseguridad, sobre todo en algunas ciudades, lo que ha implicado una reformulación y profundización de políticas y programas para la inclusión social. Estos esfuerzos han significado logros importantes en la disminución de brechas de desigualdad y una dignificación de áreas y sectores vulnerables en ciudades de América Latina y el Caribe. Resulta entonces importante proteger y consolidar estos logros en el actual contexto de un entorno económico menos favorable. El fomento de economías urbanas dinámicas puede disminuir los desafíos estructurales de la región, como la desigualdad y la baja productividad y, al mismo tiempo tiene el papel de impulsar economías nacionales más prósperas.

254. La vulnerabilidad ambiental y la huella ecológica en las áreas urbanas son parte de una misma dinámica. El aumento de los ingresos de personas y familias ha implicado una mayor presión sobre recursos energéticos, materiales, suelos y servicios ambientales, destacando la importancia de patrones de consumo más sostenibles. La huella ecológica ha aumentado especialmente en el caso de las grandes ciudades, relacionado entre otros factores con el desafío pendiente de la movilidad sostenible. A su vez, el crecimiento informal y precario de las ciudades, vinculado a una mayor recurrencia de los fenómenos hidrometeorológicos, ha significado una mayor exposición y vulnerabilidad de determinados grupos, especialmente de los más pobres y con impactos particularmente graves en América Central y en el Caribe. Es así que construir y desarrollar ciudades más resilientes, y sendas de desarrollo bajas en carbono para las ciudades de la región, aparece como una opción central en los esfuerzos de aplicar una nueva agenda urbana regional.

256. Debido a la importancia demográfica, económica, social y política, las ciudades de América Latina y el Caribe son determinantes en el desarrollo sostenible de la región. La urbanización y el desarrollo urbano se sitúan hoy como problemas y desafíos del desarrollo nacional de los países de la América Latina y el Caribe. Por ello, resulta fundamental el diseño e aplicación de una Nueva Agenda Urbana Regional y la promoción de Políticas Nacionales Urbanas. Una nueva dinámica en ese sentido requiere de un Plan de Acción post-2016 sustentado en acuerdos regionales.

257. Un Plan de Acción Regional post-2016 que materialice una nueva agenda de desarrollo urbano debe atender al menos siete desafíos derivados de esta nueva etapa de la urbanización en América Latina y el Caribe, y transformarlos en ejes de acción:

- a) En relación al uso ineficiente de la infraestructura y equipamiento urbano y la tendencia a mantener un modelo de ciudad expandida de baja densidad -y en muchos casos con precariedades en la planificación y el acceso a servicios básicos- se plantea un proceso de redesarrollo de áreas urbanas en búsqueda de una mayor integración social y de una mayor eficiencia en los sistemas urbanos;
- b) Considerando la insuficiencia de financiamiento para la infraestructura local, resulta fundamental desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento, y una nueva generación de proyectos integrales de redesarrollo urbano a través de instrumentos financieros adecuados a los contextos. Al mismo tiempo, resulta clave enfatizar el aprovechamiento de los activos urbanos para expandir ingresos en municipalidades y revisar la estructura fiscal de nivel nacional y sub-nacional;
- c) Junto con un proceso de urbanización desconectado de la economía y generador de externalidades negativas, surge un desarrollo urbano que genera condiciones para el mejoramiento de la

productividad, aprovechamiento de las economías de aglomeración y aumento del valor agregado; lo que es central para las políticas nacionales de desarrollo económico con equidad;

d) Atendiendo al proceso de urbanización que ha estado acompañado de una reducción de la pobreza y de un mejoramiento del acceso a servicios públicos, se propone un desarrollo urbano y gestión que siga avanzando en la reducción de la pobreza y de los asentamientos informales, y que al mismo tiempo contribuya efectivamente a la reducción de la desigualdad y de sus diversas manifestaciones (género, edad, étnica), además de la segregación socioespacial;

e) Junto a un patrón de urbanización con déficits de cohesión social y de convivencia, y con altos niveles de violencia e inseguridad, surge un paradigma de desarrollo urbano sostenible que busca ciudades y comunidades más seguras, justas e inclusivas;

f) En relación a las vulnerabilidades ambientales urbanas por efecto del aumento de la huella ecológica y el cambio climático, se plantea un desarrollo urbano sustentado en los principios y los métodos del crecimiento verde y el fortalecimiento de la resiliencia urbana multidimensional;

g) En cuanto a las asimetrías que se aprecian en la gobernanza urbana y las capacidades institucionales, se sugiere un modelo de desarrollo urbano que profundice la participación ciudadana efectiva, propiciando el desarrollo de mayores capacidades institucionales en la gestión y en la planificación, y en la materialización del derecho a la ciudad.

258. La experiencia de la región sugiere que un plan de acción post-2016, para aplicar una Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe e impulsar un nuevo paradigma de ciudad, debe construirse a partir de consensos y acuerdos regionales que inspiren la acción nacional y subnacional. Este plan de acción se refiere a la ciudad de América Latina y el Caribe como “lugar” del desarrollo económico: una alta tasa de urbanización se correlaciona con la concentración de los principales factores del sistema económico y productivo y, con ello, constituye un elemento facilitador y regulador del acceso a recursos, asegurando un acceso universal a bienes y servicios, en un marco de derechos individuales y colectivos. Al concentrar una diversidad de espacios y redes, la ciudad de América Latina y el Caribe posibilita las condiciones para un desarrollo sostenible, al constituirse en una “plataforma” de megainfraestructuras en un contexto territorial más amplio. Así, la ciudad de América Latina y el Caribe se constituye en un macrobien público, que en un marco de gestión participativa y de responsabilidad colectiva garantiza un desarrollo sostenible e inclusivo.



## Bibliografía

- Alianza de las Ciudades (2008). *Alagados, The Story of Integrated Slum Upgrading in Salvador (Bahia), Brazil*. Washington D.C.
- Angel, S. (2012). *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000–2050*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, S. y otros (2010). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Puede consultarse en <http://www.lincolnst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.
- Arretche, Marta (2015) (org.). *Trajatórias das desigualdades, como Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora Unesp/Centro de Estudios da Metrópole (489 págs.).
- Asamblea Nacional de Nicaragua (2013). “Datos estadísticos sobre igualdad y equidad de género en Nicaragua 2013”. Puede consultarse en <http://www.asamblea.gob.ni/ugenero/estadisticas-sobre-igualdad-y-equidad-de-genero-en-nicaragua.pdf>.
- Bahl, R. W. y Linn, J.F. (2014). *Governing and Financing Cities in the Developing World*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R.W., J.F. Linn y D.L. Wetzel (2013). *Metropolitan Finance in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Balbim, Renato y Amanajás, Roberta (2014). “Acordos Internacionais e o Direito À Cidade: Notícias do Brasil para Habitat III”, en de Mello e Souza, André y Miranda, Pedro (Ed.): *Brasil em Desenvolvimento 2015: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Instituto de Investigación Económica Aplicada.
- 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*.
- Barbados, Informe para Habitat III (2015) preparado por el Instituto Sir Arthur Lewis de Estudios Socioeconómicos y el Centro para la Gestión de Recursos y Estudios Ambientales de la Universidad de las Indias Occidentales, Cave Hill Campus Barbados, por cuenta del Ministerio de Vivienda, Tierra y Desarrollo Rural del Gobierno de Barbados.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)
- (2010) “Informe de la evaluación regional del manejo de residuos sólidos urbanos en América Latina y el Caribe 2010”.
  - (2011) *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*.
  - (2013) “Urban Development and Housing Sector Framework Document”.
  - (2015a) “Las remesas a América Latina y El Caribe superan su máximo valor histórico en 2014”. Puede consultarse en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39619559>.
- Bitrán, E. y Villena, M. (2010). “El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile”. *Revista Estudios Públicos* (117), págs.175 a 217.
- Bitrán, E., Nieto-Parra, S. y Robledo, J. S. (2013). *Opening the Black Box of Contract Renegotiations*. Centro de Desarrollo de la OCDE, documento de trabajo núm. 317.
- Blanco, Andrés G., Fretes Cibils, Vicente y Muñoz, Andrés F. (2014). *Se Busca Vivienda en Alquiler*. Banco Interamericano de Desarrollo. Puede consultarse en <http://cedla.org/blog/grupopolitica/fiscal/wp-content/uploads/2014/06/FMM-MG-Se-busca-vivienda-en-alquiler.pdf>.
- Bloj, C. (2014). “Participatory budgets in Argentina: Evaluation of a Process in Expansion”. En Dias, Nelson (ed.): *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel (Portugal): Loco Association.
- Bonet, J. A. y otros (2011). *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*. Puede consultarse en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35786014>.
- Bonomo, U., Brain, I. y Simioni, D. (2015). “Policies on access to housing”. En *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools* (editores: Fernando Filgueira, F., Martínez, R.,

- Rossel, C. y Cecchini, S.). Santiago de Chile: CEPAL. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39687/S1500752\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39687/S1500752_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Borja, Jordi (2000). “Ciudad y Ciudadanía. Dos notas”. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Puede consultarse en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/15078.pdf>.
- Botero, M. H. y Carvajal, D. (2011). “El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territorios”. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bouillon, César Patricio, ed. (2012). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bustos (2015). “Vivienda social en copropiedad: Chile, la crisis de un estándar productivo”, presentado en la mesa “Diversidad institucional en la vivienda de interés social en condominio” en el marco del III Congreso Latinoamericano y caribeño de Ciencias Sociales. FLACSO. Ecuador, 26 a 28 de agosto de 2015. CAF (Corporación Andina de Fomento).
- CAF y ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2014). *Construction of more equitable cities*. Nairobi.
- Caldeira, Teresa (2000). *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora de Universidade de São Paulo.
- Carbonari, F., Salerno, M. S. y Marx, R. (2004). “Contribuição para o projeto de subprefeituras: governo local e modernização administrativa na prefeitura do município de São Paulo”. PIC-EPUSP, págs. 1138 a 1161.
- Carrión, F (2014). “No se puede seguir pensando en la violencia sino en las violencias (entrevista)” en *Defensa y Justicia*, octubre de 2014: págs. 16 a 18.
- Carrión, F (2015). “Urbicidio o la producción del olvido”. *Observatorio Cultural*. Ed. Cristóbal Bianchi. Chile: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2014. Págs. 76 a 83. Puede consultarse en [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/684](http://works.bepress.com/fernando_carrion/684).
- Cavallieri, Fernando y Vial, Adriana (2012). “Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010”. *Coleção Estudos Cariocas* núm. 20120501, Río de Janeiro: Instituto Pereira Passos/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Puede consultarse en [http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190\\_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro\\_Censo\\_2010.PDF](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF).
- CCSPJP (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal) (2016). “Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2015”. Puede consultarse en <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)
- (2011), *Envejecimiento poblacional. Observatorio Demográfico* núm.12, octubre. Santiago de Chile. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7116/1/S1100942\\_mu.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7116/1/S1100942_mu.pdf).
- (2014). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100*. Puede consultarse en <http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100>.
- CEPAL, FAL (2014). “La Brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina”. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/7/S1500152\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/7/S1500152_en.pdf).
- CEPAL, FAO, ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres), PNUD, OIT (2013). *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Puede consultarse en [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/wcms\\_229430\\_3.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/wcms_229430_3.pdf).
- CEPAL-UNICEF (2014). “La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado”. *Políticas Sociales* 193, Santiago de Chile.

- CESEC (2014). “UPP: O que pensam os policiais: Principais Resultados”. Río de Janeiro, Universidad Candido Mendes. Puede consultarse en <http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/FolderA3-CESeC-final.pdf>.
- CETESB y PNUMA (2002). “Cleaner Production in Latin America and the Caribbean”. Puede consultarse en [http://www.oas.org/osde/Documents/Jose\\_Wagner\\_Faria.pdf](http://www.oas.org/osde/Documents/Jose_Wagner_Faria.pdf).
- CETSP (2015). “Companhia de Engenharia de Tráfego São Paulo Secretaria Municipal de Transportes apresenta o Plano Municipal de Mobilidade de São Paulo- PLANMOB 2015-2030”. Puede consultarse en <http://www.cetsp.com.br/noticias/2015/12/16/secretaria-municipal-de-transportes-apresenta-o-plano-municipal-de-mobilidade-de-sao-paulo-planmob-2015-2030.aspx>.
- CIDOC y SHF (2014). *Estado Actual de la Vivienda en México*. Puede consultarse en [http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM\\_2015.pdf](http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM_2015.pdf).
- Cities Climate Finance leadership Alliance (2015). *The State of City Climate Finance*. Puede consultarse en <http://www.citiesclimatefinance.org>.
- Coalición Internacional del Hábitat (2010). *Ciudades para tod@s Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile. Puede consultarse en [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities\\_For\\_All\\_ENG.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities_For_All_ENG.pdf).
- Congreso de Chile (1990). Plan regulador intercomunal de Santiago. Zonificación y normativa industrial. Puede consultarse en [http://www.leychile.cl/Consulta/m/norma\\_plana?org=&idNorma=90019](http://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=90019).
- Cornwall, Andrea, Romano, Jorge y Shankland, Alex. (2008). *Brazilian experiences of participation and citizenship: a critical look*. Brighton: Institute of Development Studies. Puede consultarse en <https://www.ids.ac.uk/files/Dp389.pdf>.
- Dasgupta, S. y otros (2007). *The impact of sea level rise on developing countries: a comparative analysis*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De León Beltrán, I. y Velásquez, E. (2012). Cohesión social, confianza y seguridad en América Latina: Un estudio exploratorio. En Díaz, F. y Meller, P., (ed.) *Violencia y Cohesión Social en América latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dias, Nelson (2014). “Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide”, São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Duarte, J. y Baer, L. (2014). “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina”, en Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.
- Durand, M. (2008). *Organización y gestión de la ciudad de Lima*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- EDU (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín) (2010). “Cuaderno Urbanismo Social, Medellín”.
- EIRD/ONU (Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Riesgo de Desastres/Organización de Naciones Unidas)
- (2011). “Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres”. Ginebra.
- (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Puede consultarse en [http://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordren.pdf](http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordren.pdf).
- El Peruano*, 2015/23 septiembre: Diario Oficial, Decreto Legislativo 1202 del 23 de septiembre de 2015 que modifica DL 803, ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que Dicta Medidas Complementarias en Materia de Acceso a la Propiedad Formal.
- Enerdata (2012). Energy Efficiency Indicators. World Energy Council. Puede consultarse en <http://wec-indicators.enerdata.eu/world-final-energy-intensity.html>.
- Espinosa, M. (2004). “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”. México: Andamios.

- Esquivel (2007). “La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación”. *Revista Metrópoli*, octubre de 2007, año 2, núm. 22, Ciudad de México.
- Falú, Ana, (2009). “Violencias y discriminaciones en las ciudades”. En Falú, Ana (ed.) *Mujeres en la ciudad: De violencias y derechos*. Santiago de Chile: SUR Ediciones (págs. 15 a 38).
- FAO (2014). *Ciudades más verdes en América Latina y el Caribe*. Puede consultarse en <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/downloads.html>.
- Fedozzi, L. J. y Pereira Lima, K. C. (2014). “Participatory Budgets in Brazil”. *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Dias, N. (ed.). São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Fernandes, E. (2007). “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil”. *Social and Legal Studies 2007*, Vol. 16 (2), págs. 201 a 219.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2015). “La Cartelización de América Latina”, proyecto: “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina”. Puede consultarse en <https://www.youtube.com/watch?v=KETSgjuj7Qk>.
- Glaeser, E. y Joshi-Ghani, Abha (2014). Overview: The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity. Policy Research Working Paper No. 6875. Washington, D.C.: Banco Mundial. Puede consultarse en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18804>.
- Gobierno de la República de México (2015). “Reporte Nacional de México”, Habitat III.
- Grin, E. J. (2011). “Decentralization, local participation and the creation of boroughs in the city of São Paulo”. Urban Affairs and Public Policy. Puede consultarse en <http://urbanauapp.org/wp-content/uploads/2011/07/eduardo.pdf>.
- Harvey, D. (2008). “The Right to the City”. En *New Left Review*, 53, sept.-oct. 2008.
- Hernández-Bonivento, J. (2015). “El Gobierno de las grandes ciudades: tipología y análisis de los modelos de gestión y gobierno en las ciudades sudamericanas”. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Htun, Mala y Piscopo, Jennifer M. (2010). “Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean”. Documento preparado para el Foro para la Prevención de Conflictos y la Paz. Global Institute for Gender Research.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2013). “Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais, Informações Territoriais”. Río de Janeiro. Puede consultarse en [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd\\_2010\\_agrn\\_if.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf).
- Imbusch, Peter, Misse, Michel y Carrión, Fernando (2011). “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review.” *International Journal of Conflict and Violence* 5, núm. 1 (6 de junio de 2011): págs. 87 a 154.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México) (2014). *Encuesta de Uso del Tiempo*.
- Ingram, Gregory K., Liu, Zhi y Brandt, Karin L. (2013). “Metropolitan Infrastructure and Capital Finance”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn y Deborah L. Wetzel. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- IPCC (2012). “IPCC Special Report: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”. Puede consultarse en [https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc\\_leaflets\\_2010/ipcc\\_srex\\_leaflet.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc_srex_leaflet.pdf).
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)
- (2015). *Federative Republic of Brazil: National Report for Habitat III*. Puede consultarse en [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160413\\_report\\_habitat\\_iii.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160413_report_habitat_iii.pdf).
- (2012). *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. 4ª edición. Puede consultarse en <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.
- ISP (Instituto de Segurança Pública) (2015). “Balanço de Indicadores da Política de Pacificação” (2007-2014). Gobierno de Río de Janeiro, Río de Janeiro.

Jamaica Habitat III National Report.

Janoschka, Michael y Sequera, Jorge (2014). “Procesos de Gentrificación y Desplazamiento en América Latina: Una Perspectiva Comparativista”. En *Desafíos Metropolitanos. Un Diálogo Entre Europa y América Latina*. Madrid: Catarata. Puede consultarse 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).

Jaramillo, M. y Alcázar, L. (2013). *Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services? The Case of Peru's Water and Sanitation Sector*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Jouravlev, A. (2012). “Objetivos de Desarrollo del Milenio en agua potable y saneamiento: avances, desafíos y retos”, presentado en la XII Asamblea de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA) y el V Foro Iberoamericano de Regulación (FIAR), Guayaquil (Ecuador), 15 y 16 de octubre de 2012.

Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.

Lima, L. d., Desenzi, T. y Penteadó, C. L. (2014). “Citizen participation and political courses in the city of Sao Paulo: a study of São Paulo municipal participative council”. V Congreso Internacional GIGAPP.

Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of Urban Expansion (2012). Puede consultarse en <http://www.lincolnst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.

López Moreno, Eduardo (2014). “Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity”. *American International Journal of Social Science*. Vol. 3, núm. 2; marzo de 2014.

Massiris, Angel (2005). “Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial”. Universidad Pedagógica y Técnica de Colombia.

McGranahan, G. y Lloyd Owen, D. (2006). “Local water and sanitation companies and the urban poor”. International Institute for Environment and Development (IIED).

McKinsey Global Institute (MGI) (2011). *Building globally competitive cities: The key to Latin American growth*.

McMillan, M.S. y Rodrik, D. (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*, NBER Working Papers. 17143, National Bureau of Economic Research. Puede consultarse en <http://www.nber.org/papers/w17143>.

McNulty, S. (2014). “Mandating Participation: Exploring Peru's National Participatory Budget Law”. En *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Dias, Nelson ed. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.

MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador) (2015). “Informe Nacional del Ecuador”, Hábitat III, Quito.

Ministerio das Cidades (2013). “Programa Minha Casa Minha Vida”. Folleto informativo, Brasilia.

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*. Ottawa: IDRC

Murray, P. (2010). “Adaptation for Climate Change in the Coastal Sector of Saint Lucia – a key sector analysis”. PNUD.

Nahoum, Benjamín (2012). “Cooperativas de Ayuda Mutua: La autoproducción organizada y solidaria”. En *El camino posible: Producción Social del Hábitat en América Latina*. Centro Cooperativo Sueco. Montevideo: Ediciones Trilce.

Natanson, Jose (2016). “Contra la igualdad de oportunidades. *Le Monde Diplomatique*. Edición 199. Buenos Aires.

Netto, Vinícius. M. (2015). “The city as result: unintended consequences of architectural choices”. Puede consultarse en

[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).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y CEPAL (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing.

OEA y PNUD (2009). *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Washington: OEA.

OECS (Organización de los Estados del Caribe Oriental) (2013). “Eastern Caribbean Regional Ocean Policy”.

OHCHR (Oficina del Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos) (2016). “Declaración de Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el 31º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos”. 10 de marzo de 2016. Puede consultarse en <http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&LangID=E#sthash.UnppaZc3.dpuf>.

OIT (Organización Mundial del Trabajo)

(2011). 2011 Panorama Laboral 2011 - América Latina y el Caribe.

(2012). 2012 Panorama Laboral 2011 - América Latina y el Caribe.

(2013). 2013 Panorama Laboral 2011 - América Latina y el Caribe.

(2014). 2013 Panorama Laboral 2011 - América Latina y el Caribe.

(2015). 2014 Panorama Laboral 2011 - América Latina y el Caribe.

ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos)

(2011a). *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*. Nairobi.

(2011b). *Estado de las ciudades de México 2011*. México.

(2011c). *Building Urban Safety Through Slum Upgrading*. Nairobi. Puede consultarse en <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3222&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

(2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe*. Nairobi.

(2013a). *Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil*. Nairobi.

(2013b). *State of Women in Cities 2012–2013: Gender and the Prosperity of Cities*. Nairobi.

(2015a). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat*. Nairobi.

(2015b) *International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices*. Nairobi.

ONU-Hábitat, IDB (Banco Interamericano de Desarrollo) y ACI (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Puede consultarse en

[http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf\\_publicaciones/laboratorio\\_medellin-aci.pdf](http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/laboratorio_medellin-aci.pdf).

ONU-Hábitat y Alianza de las Ciudades (2014). *La Evolución de las Políticas Nacionales Urbanas. Un panorama global*. Puede consultarse en

<http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Policies.pdf>.

ONU-Hábitat y GIZ (Agencia Alemana de Cooperación Internacional) (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development: Discussion Paper*. Puede consultarse en

[http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GIZ-UNHabitat\\_2015-UnpackingMetropolitanGovernance.pdf](http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GIZ-UNHabitat_2015-UnpackingMetropolitanGovernance.pdf).

ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Nairobi y Santiago de Chile.

ONU y DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales)

(2004). *Human Settlement Country Profile: Barbados*.

(2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*.

ONU, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

(2006). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Puede consultarse en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1226/1/PSI2006.pdf>.

(2008). *Exploring Policy Linkages between Poverty, Crime and Violence: A Look at Three Caribbean States*. Available from <http://www.cepal.org/en/publications/5060-exploring-policy-linkages-between-poverty-crime-and-violence-look-three-caribbean>.

(2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. 33º período de sesiones de la CEPAL.

(2012a). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1248/1/S2012960\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1248/1/S2012960_en.pdf).

(2012b). *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: impactos*. Santiago de Chile. Puede consultarse en <http://www.cepal.org/en/node/20548>.

(2012c). *La inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe*. Puede consultarse en <http://www.cepal.org/en/infographics/investment-infrastructure-latin-america-and-caribbean>.

(2013). *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes*. Puede consultarse en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4045>.

(2014a). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/4/S1420728\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/4/S1420728_en.pdf).

(2014b). *Procesos de adaptación al cambio climático, Análisis de América Latina*.

(2014c). “La medición del tiempo y el aporte de las mujeres a la economía”. *Notas para la igualdad* núm. 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. Puede consultarse en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37218>.

(2014e). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*.

(2014f) *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible; 35º período de sesiones de la CEPAL*. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36693/6/LCG2586SES353e\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36693/6/LCG2586SES353e_en.pdf).

(2015a). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37311/4/S1420655\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37311/4/S1420655_en.pdf).

(2015b). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial*.

(2015c). “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100”. Puede consultarse en <http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100>.

(2015d). *La Nueva revolución digital: De la Internet del consumo a la Internet de la producción*. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38767/S1600779\\_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38767/S1600779_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y).

(2015e). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Puede consultarse en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39101/4/S1600098\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39101/4/S1600098_en.pdf).

(2015f) *América Latina y el Caribe: una mirada hacia el futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Santiago de Chile: Milenio.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) y OMS (Organización Mundial de la Salud)

(2001). *Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas*. Puede consultarse en <http://www.bvsde.paho.org/bvsasas/i/fulltext/infregio/infregio.pdf>.

(2010). Global Health Observatory Data Repository.

PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) (2015). Urbanização de Favelas. Datos del Ministerio de las Ciudades, agosto de 2015. Puede consultarse en <http://www.snis.gov.br/>.

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). Recuadro: Afro-descendant and Indigenous Population in Latin America by Country. Puede consultarse en <https://perla.princeton.edu/table-afro-descendant-and-indigenous-population-in-latin-america-by-country/>.

Perrotti, D.E. y Sánchez, R. (2011). “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”. *Serie recursos naturales e infraestructura*, núm. 154. Santiago de Chile: CEPAL.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

(2004). *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.

(2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad. Un mejor futuro para todos*.

(2012). *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. Nueva York.

(2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Panamá, 2013. Puede consultarse en [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).

PNUD-UNESCO (2014). *Informe sobre la economía creativa*. París. Puede consultarse en <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>.

PNUMA (2010). *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe*. GEO LAC 3. Puede consultarse en [http://www.unep.org/pdf/GEOLAC\\_3\\_ENGLISH.pdf](http://www.unep.org/pdf/GEOLAC_3_ENGLISH.pdf).

PNUMA-CEPAL (2010). *Gráficos vitales del cambio climático para América Latina y el Caribe, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente-CEPAL*.

Poduje y otros (2015). *Infilling: cómo cambió Santiago y nuestra forma de vivir la ciudad*. Santiago de Chile: Atisba y Socovesa.

Prefeitura de São Paulo (2015). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei no16.050, de 31 de julio de 2014-Estratégias.

Rawlins, J. (2010). “Ageing in the Caribbean: Exploring Some Major Concerns for Family and Society”. Paper prepared for the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies Conference “Turmoil and Turbulence in Small Developing States: Going Beyond Survival”, 24 a 26 de marzo de 2010. Puede consultarse en <http://sta.uwi.edu/conferences/09/salises/documents/J%20Rawlins.pdf>.

Rebucci, A. y otros. (2012). “Too Small to Thrive: The Housing Market.” En *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, editado por César Patricio Bouillon. Washington D.C.: 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, núm. 1: págs. 297 a 301.

Roberts, B. H. (2015). *Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias*. Alianza de las Ciudades/Banco Interamericano de Desarrollo, Bruselas.

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*. CEPAL-CELADE.



- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (eds.) (2010). *Los Con Techo: Un Desafío Para La Política de Vivienda Social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Puede consultarse en <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art08.pdf>.
- Rojas Eberhard, María Cristina y Rave Herrera, Beatriz Elena (2014). “Reajuste de Tierras en Planes Parciales en Colombia”, en Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.
- Rozas, P., Bonifaz, J. L. y Guerra-García, G. (2012). *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*. CEPAL.
- Ruiz-Tagle, M.T. (2013). *Estrategias de Desarrollo Bajo en Carbono en Megaciudades de América Latina*. CEPAL.
- Sabatini, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sánchez, Landy y Salazar, Clara (2011). “Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010”, en *Coyuntura Demográfica*, núm. 1, págs. 66 a 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.
- Sassen, Saskia (2015). “Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all” *The Guardian*, 24 de noviembre de 2015. Puede consultarse en <http://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all>. Datos sobre el aumento de inversiones globales: [http://www.saskiasassen.com/PDFs/data/Global\\_Investment\\_2015.pdf](http://www.saskiasassen.com/PDFs/data/Global_Investment_2015.pdf).
- Saule, Nelson y Uzzo, Karina (2010). “La trayectoria de la reforma urbana en Brasil”. En *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Coalición Internacional del Hábitat.
- Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)
- (2015a) Issue Paper 11: Public Spaces.
- (2015b) Issue Paper 1: Inclusive Cities.
- Serebrisky, T. y otros (2015). *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and by Whom?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Serra, M. V. y otros (2005). “Urban land markets and urban land development: An examination of three Brazilian cities: Brasilia, Curitiba and Recife”. En *Estudios estratégicos de apoyo às políticas urbanas para os grupos de baixa renda no Brasil*. Serra, M. V. y da Motta, D. M. CD-ROM. Washington, DC: Alianza de las Ciudades.
- Siclari (2012). “Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana”. *Revista NAU Social*. Vol. 3, núm. 4, Salvador de Bahía.
- Silveira, Cássio y otros (2013). “Living Conditions and Access to Health Services by Bolivian Immigrants in the City of São Paulo, Brazil.” *Cadernos de Saúde Pública* 29, núm. 10 (2013): págs. 2017 a 2027.
- Simioni, D. (2003). “Ciudad y desastres naturales. Planificación y vulnerabilidad urbana”. En *La ciudad inclusiva*. Serie de cuadernos de la CEPAL, núm. 88 (LC/G.2210-P). Balbo, M., Jordán, R. y Simioni, D. (eds.). Santiago de Chile: CEPAL.
- Smolka, Martim Oscar (2003). “Informality, Urban Poverty and Land Market Prices”. *Land Lines*, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy. Puede consultarse en [http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Informality\\_Urban\\_Poverty.pdf](http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Informality_Urban_Poverty.pdf).
- (2012). “Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina”. Artículo en *Land Lines*.

(2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Cambridge (Massachusetts), Estados Unidos de América: Lincoln Institute of Land Policy. Puede consultarse en [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf).

Smolka, M. y Ambroski, D. (2013). “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”. EURE 2003, XXIX (88).

Smolka, M. y Furtado, F. (editores) (2014). “Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina”. Cambridge (Massachusetts) Estados Unidos de América: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim Oscar y Mullahy, Laura (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge (Massachusetts), Estados Unidos de América: Lincoln Institute of Land Policy.

Souza, C. (2001). “Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions”. *Environment and Urbanization*, 2001, Vol. 13, núm 1, abril.

Standard & Poor’s (2015). “Global Infrastructure Investment: Timing Is Everything (and Now Is the Time)”. Standard & Poor’s Ratings Services, McGraw Hill Financial. Puede consultarse en [http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP\\_Economic%20Research\\_Global%20Infrastructure%20Investment%20\(2\).pdf](http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP_Economic%20Research_Global%20Infrastructure%20Investment%20(2).pdf).

Telles, Edward (2014). *Pigmentocracias: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

UFRJ (Universidad Federal de Río de Janeiro) Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (2013). *Tempo em Curso Ano V*. Vol. 5; núm. 11, noviembre de 2013. Puede consultarse en <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). Puede consultarse en <http://www.upprj.com>.

Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Análisis de Políticas Públicas (2013). *Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2012*. Puede consultarse en <http://www.uchile.cl/publicaciones/97817/informe-pais-estado-del-medio-ambiente-en-chile-2012>.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito):

(2013) *Global Study on Homicide*. Viena.

(2015) *World Drug Report*. Nueva York.

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

Verrest, H., Mohammed, A. y Moorcroft, S. (2013). “Towards a Caribbean Urban Agenda”, Working Paper Series: Land and Urban Management. Universidad .

Wetzel, Deborah L. (2013). “Metropolitan Governance and Finance in São Paulo”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn y Deborah L. Wetzel. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Winchester, L. (2008). “Harmony and dissonance between human settlements and the environment in Latin America and the Caribbean”. División de Desarrollo Sustentable y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

World Economic Forum (2014). *Global Agenda Council on Latin America. Creating New Models: Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America*. Global Agenda Councils.

Zamboni, Y. (2007). “Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil”. Documento de trabajo del Banco Mundial. Washington D.C.: Banco Mundial.

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

Ziccardi, A. (2004). “La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México”. En Escobar, M., Baldía, G. y Sabina, F: *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

---