



Asamblea General

Distr. general
21 de diciembre 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) sobre Vivienda y Desarrollo Urbano en la región
de la Comisión Económica para Europa: Enfoque a la Nueva
Agenda Urbana orientado a las ciudades, centrado en las
personas e integrado**

Nota de la Secretaría

La Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) transmite por la presente el Informe Regional de Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano en la región de la Comisión Económica para Europa: Enfoque a la Nueva Agenda Urbana orientado a las ciudades, centrado en las personas e integrado. El presente informe fue preparado por la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Oficina Regional para Europa del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en colaboración con la Secretaría de Hábitat III.

En la preparación del informe participaron 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.

Índice

Resumen.....	4
A. Tendencias y modalidades de la urbanización y la demografía.....	4
B. La economía de las ciudades	4
C. Vivir en las ciudades.....	5
D. Medio ambiente y riesgos.....	5
E. Gobernanza.....	6
F. Perspectivas y tendencias futuras	6
I. Sobre la región.....	7
A. Alcance geográfico del presente informe	7
B. Las subregiones	8
II. Tendencias y modalidades de la urbanización.....	11
A. El proceso de la urbanización	11
B. Tendencias demográficas.....	18
C. Los desafíos y las oportunidades de la migración	21
D. Conclusiones.....	23
III. La economía de las ciudades	23
A. Tendencias generales	23
B. Transición económica: de las economías planificadas a las economías de mercado.....	27
C. El surgimiento de la economía del conocimiento	30
D. La revolución digital.....	32
E. La Internet de las cosas.....	34
F. Conclusiones.....	35
IV. Vivir en las ciudades	36
A. Introducción.....	38
B. Relación de las tendencias en materia de urbanización y vivienda	40
C. Panorama general del parque inmobiliario y la provisión de viviendas	40
D. Breve panorama general de las tendencias en materia de tenencia de viviendas.....	42
E. Nuevas necesidades de vivienda.....	44
F. Problemas de asequibilidad de la vivienda	48
G. Distribución del sobrecoste de la vivienda	50
1. Vivienda y salud	51
2. La salud en la equidad urbana.....	52
H. El espacio público.....	53
I. Conclusión	55
V. El medio ambiente y los riesgos ambientales	56
A. El contexto ambiental	56
B. Regiones ambientalmente diversas.....	56
C. Cambio climático.....	58
D. Aire, energía y suelo.....	60
E. Agua	62
F. Reducción del riesgo de desastres	62
G. Conclusiones y tendencias.....	65
VI. Gobernanza de las ciudades.....	66
A. Sobre la gobernanza urbana	66
B. Gobernanza urbana	67

C.	Aplicaciones que dependen de las TIC, macrodatos, datos abiertos y gobernanza con base empírica	68
D.	Gestión y prestación de servicios en la ciudad	69
E.	Gobierno de zonas metropolitanas.....	69
F.	Gobierno de ciudades pequeñas y medianas.....	72
G.	Gestión de la regeneración de las zonas periféricas urbanas	73
H.	Compromiso con el sector público y el privado y enfoques sociales innovadores	75
I.	Conclusiones.....	75
VII.	Conclusiones y nuevas tendencias.....	74
	Referencias.....	78

Informe Regional de Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano en la región de la Comisión Económica para Europa: Enfoque a la Nueva Agenda Urbana orientado a las ciudades, centrado en las personas e integrado

Resumen

A. Tendencias y modalidades de la urbanización y la demografía

1. En 2050, casi las tres cuartas partes de la población mundial vivirá en zonas urbanas – este será el Siglo de las Ciudades. Actualmente, en la región que abarca la Comisión Económica para Europa (CEPE) una gran parte de la población vive en las ciudades – de menos del 50% en Asia Central a más del 80% en América del Norte. La población urbana de la región está aumentando, aunque lentamente.
2. Hay una tendencia hacia la concentración urbana y la aglomeración en superciudades, es decir, grupos de ciudades prósperas muy próximas entre sí, como las regiones metropolitanas de Boston a Washington, o Londres a través de la Randstad y la cuenca del Ruhr a las ciudades del norte de Italia.
3. Existe una tendencia compensatoria hacia la contracción de las ciudades en regiones menos prósperas y más remotas. Esas ciudades están perdiendo población debido a la emigración de los jóvenes o del personal altamente cualificado. La mayoría de los países que actualmente experimentan una contracción demográfica –o que se espera la experimenten– se encuentran en esta región.
4. Existe una tendencia general hacia el crecimiento urbano incontrolado, no solo en las ciudades que están experimentando un crecimiento demográfico, que plantea problemas para la dinámica social y la sostenibilidad ambiental dado el alto grado de dependencia del transporte, el sellado de los suelos y los gastos para el mantenimiento de la infraestructura de magnitud sobredimensionada. Esos problemas podrían verse agravados por las consecuencias del envejecimiento de la población.
5. El envejecimiento de la población será un reto importante en los próximos decenios en Europa Central, Occidental, Oriental y en la Federación de Rusia. El envejecimiento de la población y su disminución plantean graves problemas. La disminución de ingresos fiscales ejerce presión sobre los servicios, el transporte, la vivienda y la accesibilidad a los espacios públicos. En cambio, los países de Asia Central están experimentando un crecimiento de la población joven, que plantea dificultades relacionadas con la prestación de empleos y vivienda.
6. El alcance y las consecuencias de la migración han aumentado en los últimos 20 años. Los migrantes se establecen principalmente en las grandes ciudades. Ello ha dado lugar a la polarización de las zonas urbanas, ya que las ciudades o barrios con mejor desempeño atraen el crecimiento de la población, los jóvenes y las actividades económicas, dejando a otras zonas en un estado de estancamiento económico y contracción demográfica, lo que, a su vez, reduce las oportunidades de interacción social positiva y la cohesión. La migración estimula la innovación social, pero también plantea desafíos para la cohesión social. Para reducir la presión migratoria en las ciudades y permitirles planificar y gestionar los procesos de urbanización, las zonas rurales prósperas pueden desempeñar un papel importante. Igualmente, sigue siendo necesario abordar la integración de los migrantes.

B. La economía de las ciudades

7. Una parte muy importante de la región ha experimentado una transición económica, han pasado de ser economías de planificación central a ser economías de mercado. Las grandes ciudades y las capitales han prosperado, y su producto interno bruto (PIB) ha alcanzado los niveles anteriores a 1990, mientras que a las más pequeñas no les ha ido tan bien ni económica, física, ambiental ni culturalmente. La reestructuración económica durante la transición planteó enormes desafíos para las viejas ciudades industriales de la región.
8. A pesar de que en los últimos 20 años se ha producido un declive de la industria manufacturera en la región, el sector manufacturero sigue siendo importante. En las ciudades se ha producido un cambio hacia una manufactura menos contaminante y que plantea menos exigencias en cuanto al espacio. El auge de la economía del conocimiento en Europa y América del Norte, como resultado de una revolución digital, está generando enormes oportunidades y desafíos para las ciudades. El cambio de las manufacturas y una creciente demanda de la economía basada en el conocimiento exige modalidades diferentes de espacio y usos que se ajusten mejor a las nuevas condiciones de la producción económica, las necesidades sociales y las instituciones culturales. Si bien la

mundialización sigue siendo considerable, las características locales de las ciudades son cada vez más importantes.

9. La revolución digital conlleva desafíos y oportunidades. La innovación técnica ofrece nuevas oportunidades para la planificación urbana, la participación del público en la adopción de decisiones y la transparencia de la gestión urbana. Sin embargo, la privacidad de los datos, la seguridad y la propiedad están desafiando la capacidad de los Gobiernos para aprovechar esas innovaciones técnicas en defensa del interés público.

C. Vivir en las ciudades

10. La crisis financiera mundial que comenzó en 2008 ha agravado la desigualdad en la región. La falta de asequibilidad de la vivienda, especialmente para los grupos vulnerables, es una cuestión crítica, que ha dado lugar a problemas de acceso a una vivienda adecuada y al aumento de la segregación espacial en las ciudades. Si bien la región es una parte próspera del mundo, el número cada vez mayor de personas sin hogar y los asentamientos informales constituyen un problema. El sector de la vivienda debe responder a esos cambios y para ello habrá de buscar nuevos lugares en los que construir viviendas y satisfacer las nuevas aspiraciones, como la eficiencia energética y los diseños ajustados a las necesidades de los clientes, además de prestar servicios adicionales (por ejemplo, para los ancianos, las personas sin hogar y los migrantes).

11. En los dos últimos decenios se ha observado una tendencia general hacia el aumento de la propiedad de la vivienda y el fortalecimiento de los mercados de la vivienda en la región. El volumen total de viviendas sociales en las economías avanzadas se ha reducido, mientras que los programas de viviendas públicas en los países con economías en transición se han privatizado. La participación de las autoridades nacionales en el sector de la vivienda es cada vez más limitada, sin embargo, ha aumentado la participación del sector privado, tanto de organizaciones lucrativas como de organizaciones sin fines de lucro.

12. La privatización de la vivienda fue demasiado rápida, lo que impidió que muchos gobiernos locales e individuos (especialmente los propietarios) se adaptasen a ella. En la parte oriental de la región, el fenómeno de los propietarios pobres se ha vuelto endémico, como resultado de la privatización de las viviendas públicas, la falta de mantenimiento y la ineficiencia energética. Las demoras causadas por la adopción colectiva de decisiones por parte de los propietarios de grandes urbanizaciones, ya sea en zonas pobres o ricas, han aumentado los costos y contribuido al deterioro de los edificios de apartamentos, particularmente en Asia Central y Europa Oriental.

13. Las interacciones sociales en las ciudades han cambiado en los últimos 20 años. Por una parte, se ha producido una tendencia a desarrollar comunidades cerradas y centros comerciales y, por otra, se ha reafirmado la función central de los espacios públicos como marcos para la innovación y la interacción social.

14. Muchos de los factores que sustentan la equidad en una ciudad constituyen también un soporte para la salud y el bienestar de sus ciudadanos. Entre ellos se incluyen el acceso a la vivienda, el transporte, la energía y el abastecimiento de agua, los servicios públicos, la participación pública en la adopción de decisiones, la disponibilidad y el acceso a la alimentación segura y saludable, los espacios verdes, y la reducción de las emisiones.

D. Medio ambiente y riesgos

15. La región es uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero per cápita, en particular en las ciudades y las zonas urbanas. La contaminación del aire, las inundaciones y las olas de calor son los principales fenómenos ambientales que afectan a la región, siendo las ciudades las más vulnerables. Las amenazas ambientales suelen ser también amenazas para la salud.

16. La reducción del riesgo de desastres es una de los problemas más acuciantes en algunas partes de la región de la CEPE, donde se plantean nuevas amenazas de terremotos, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas e incendios forestales, que repercuten negativamente en la calidad de vida en las zonas urbanas.

17. Los problemas ambientales y la calidad de vida preocupan cada vez más a la población y a los Gobiernos a todos los niveles. El crecimiento urbano incontrolado ha aumentado y ha traído como resultado un incremento del consumo de tierras y la presión sobre los espacios verdes. La ampliación de las redes de carreteras y el aumento de la congestión del tráfico han afectado aún más la disponibilidad de terrenos urbanos y agravado las emisiones urbanas. Es necesario limitar los efectos negativos de la vivienda en el medio ambiente y aumentar la eficiencia energética del sector de la vivienda.

E. Gobernanza

18. Desde la Conferencia Hábitat II en 1996, el papel de los gobiernos locales, así como el de las redes de ciudades, el acceso a la información y la participación del público ha adquirido mayor relevancia.

19. La gobernanza urbana se ha descentralizado en algunas partes de la región, aunque las modalidades de gobernanza y las estructuras institucionales varían sobremanera en los distintos países. Estas diferencias reflejan tanto el contexto local como la historia. Los municipios en la parte occidental de la región se benefician de una sólida tradición institucional establecida a lo largo de varios siglos. Los de los países con economías en transición están trabajando para aumentar su capacidad de hacer frente a los múltiples desafíos de manera simultánea. A menudo, resulta imposible trasplantar de una parte de la región a otra las modalidades de gobernanza y las estructuras institucionales que han tenido éxito: el contexto es fundamental.

20. En muchos países, los Gobiernos nacionales se concentran en formular políticas y leyes, establecer normas y estándares, y conceder subsidios para la vivienda y la infraestructura de las zonas urbanas a escala territorial. La gestión de las cuestiones de planificación urbana está en manos de los gobiernos locales en el marco de estrategias territoriales de mayor envergadura.

21. La gobernanza urbana tiene todavía ante sí un sinnúmero de desafíos, entre otros, ser eficaz a la hora de limitar el crecimiento urbano incontrolado, crear barrios socialmente cohesionados y culturalmente diversos, gestionar de manera segura las tecnologías urbanas y la resistencia al cambio por parte de los muy fragmentados marcos institucionales, armonizar las normas y el papel de marcos y plataformas de participación para lograr la colaboración de los habitantes en la gobernanza urbana. Cada vez se tiene más conciencia de que la gestión de las zonas urbanas que se extienden a lo largo de distintas jurisdicciones administrativas puede mejorar la eficacia y la productividad de los procesos realizados, ya sea mediante la acción voluntaria de las autoridades competentes o mediante disposiciones normativas de los Gobiernos nacionales.

22. El sector privado desempeña un papel fundamental en el desarrollo y la transformación de las zonas urbanas, y en la financiación y realización de la vivienda, la infraestructura urbana, los servicios urbanos y hasta en la gestión urbana. En general, desde Hábitat II se ha observado una degradación de los servicios públicos, lo que se ha traducido en mayores oportunidades y responsabilidades para el sector privado.

23. El uso creciente de la gobernanza, la participación y la inclusión electrónicas se ha visto impulsado por la oferta de servicios de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en ausencia de políticas consolidadas específicas. La privacidad de los datos, la seguridad y la propiedad están desafiando la capacidad de los Gobiernos para aprovechar las innovaciones técnicas en defensa del interés público.

F. Perspectivas y tendencias futuras

24. Las ciudades de la región están sujetas a los procesos de concentración urbana, crecimiento incontrolado y contracción generados por las fuerzas del mercado y por eventos como la reciente crisis financiera. En algunas partes, los grupos de ciudades más prósperas se fusionan en zonas urbanas o “superciudades” con muchos millones de habitantes. En una época de envejecimiento y migración, favorecer la compacidad en detrimento del crecimiento incontrolado no es solo una cuestión de gestión para las ciudades; es un medio fundamental para apoyar la igualdad, la integración y la cohesión en la sociedad.

25. En toda la región, la transición a una economía posindustrial del conocimiento, y la función cada vez más importante de los servicios, están modificando la estructura y el carácter de la economía al introducir exigencias respecto de una mayor cualificación del mercado de trabajo y plantear demandas diferentes para las ciudades en lo que al espacio se refiere. La economía del conocimiento y la revolución digital florecen en torno a centros de excelencia científica y educativa, y están imponiendo nuevas exigencias a la estructura física de las ciudades.

26. La tecnología de la información y las comunicaciones son cada vez más importantes para el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles, con iniciativas encaminadas a mantener y mejorar la calidad de vida en las zonas urbanas. La revolución digital ha generado numerosas oportunidades para las personas, las comunidades y las empresas, pero también una serie de desafíos, en particular en la esfera de la gestión de datos urbanos (privacidad, seguridad, defensa de los intereses públicos, etc.).

27. Las desigualdades sociales y espaciales en las ciudades de la región, y entre ellas, han ido en aumento, lo que ha hecho que las zonas urbanas de alta calidad sean asequibles únicamente para los

más ricos. Esto es el resultado de procesos demográficos y económicos y de sus manifestaciones territorial y espacial, tales como el crecimiento urbano incontrolado, la concentración y la contracción. El envejecimiento de la población en muchos países y la reciente ola de migración hacen que las crecientes desigualdades se tornen más complejas.

28. Hay un consenso generalizado en lo que respecta a la acción intergubernamental en relación con el medio ambiente y el cambio climático. En las ciudades de esta región, ello significará una tendencia acelerada hacia una mayor reducción de la contaminación y una descarbonización más expedita del desarrollo y la vida en las zonas urbanas, que requieren normas ambientales más estrictas y mayores inversiones públicas y privadas.

29. Las normas internacionales en materia de vivienda y desarrollo internacional están impulsando la acción hacia la creación de ciudades resilientes, conectadas, integradas espacial y socialmente y compactas, asociadas en pie de igualdad con las zonas rurales para alcanzar así el desarrollo sostenible global.

30. Se observa una tendencia hacia la planificación integrada centrada en las personas, mediante el urbanismo, el activo proceso por el que las ciudades son concebidas, desarrolladas y gestionadas.

31. Esos objetivos y procesos seguirán necesitando la colaboración, el consenso y la adopción de medidas positivas entre los gobiernos nacionales y municipales, los interesados y las comunidades a las que prestan servicios y liderazgo. Hacer frente a los cada vez más complejos problemas sociales, económicos y ambientales requerirá nuevos paradigmas y redoblar los esfuerzos de los sistemas de gobernanza a fin de lograr la urbanización sostenible.

I. Sobre la región

A. Alcance geográfico del presente informe

32. La región de la CEPE se extiende por todo el mundo. Abarca la mayor parte del llamado Norte mundial. Las ciudades de la región van de Anchorage a Ankara, Arcángel a Astana, Tel Aviv a Taskent, Vancouver a Vladivostok, y albergan a diversas culturas, antiguas civilizaciones urbanas y ciudades-Estado medievales. Entre sus 56 Estados miembros, la región abarca los grandes países continentales, a saber, el Canadá, los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia y los microestados de Andorra, Mónaco y San Marino. Todos esos países se encuentran en el hemisferio norte. El territorio rodea el Océano Ártico, un enorme depósito de recursos naturales, en cuyas profundidades se encuentra el casquete polar y que almacena grandes volúmenes de agua dulce. El Ártico es el centro mundial del cambio climático; todos los signatarios de los tratados relativos al Ártico pertenecen a la región de la CEPE.

33. La parte más meridional de la región toca el trópico de Cáncer. En este punto, se extiende por más de 36.765 km en todo el mundo y cruza los océanos Atlántico y Pacífico. Sin embargo, en el Círculo Ártico, ubicado en el límite septentrional de la región, la distancia se reduce a menos de la mitad (17.685 km). De la misma forma en que la tierra se estrecha hacia el Polo Norte, la distancia entre los océanos Pacífico y Atlántico se acorta hasta el punto en que ambos continentes llegan casi a tocarse: la distancia entre Vancouver y Vladivostok es de 7.500 km por mar, pero en el Estrecho de Bering la distancia entre Alaska y Siberia es de apenas 85 km.

34. En la región viven casi 1.300 millones de personas (Naciones Unidas, 2015), aproximadamente el 17% del total de la población mundial. Hay más de 263 ciudades de 500.000 habitantes o más. El presente informe abarca toda de la región de la CEPE. Sin embargo, en aras de la claridad, los análisis y observaciones se refieren a cuatro subregiones diferenciadas:

- a) América del Norte;
- b) Europa Central y Occidental (Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y microestados);
- c) La subregión de Europa Oriental, incluida la Federación de Rusia, el Cáucaso y Asia Central (EERCCA); y
- d) Europa Sudoriental, Israel y Turquía.

El informe se basa en los elementos comunes y las diferencias entre las subregiones, y en las cuestiones de las que habría que aprender y que convendría compartir dentro de la región y, más ampliamente, con otras regiones del mundo.

B. Las subregiones

35. La región cubre dos grandes masas continentales: América del Norte y Europa Central y Occidental. De los cuatro grupos subregionales de países, tres se encuentran en el macizo eurasiático.

36. La subregión de América del Norte está integrada por el Canadá y los Estados Unidos de América. Estos dos países tienen tamaño similar: los Estados Unidos abarcan unos 9.147 millones de km² y el Canadá es un poco menor con 9.093 millones de km². Ambos ocupan todo un continente, que se extiende entre dos océanos (Atlántico y Pacífico, tres en el caso del Canadá, con el Ártico). En conjunto representan el 41,5% de la masa terrestre de la región de la CEPE (www.data.worldbank.org). En 2013, la población de los Estados Unidos era de 318,9 millones de habitantes; la población del Canadá era apenas un poco más del 10% de esa cifra, 35,5 millones de habitantes. En los dos países más del 80% de sus poblaciones vive en las ciudades (*ibid.*)¹.

37. La Unión Europea/AELC o la subregión de Europa Central y Occidental abarca los 28 países de la Unión Europea, los 4 miembros de la AELC y los 3 microestados europeos (Andorra, Mónaco y San Marino). Ello representa más del 60% de los Estados miembros de la CEPE. Europa tiene una superficie de más de 4 millones de km² en Europa Central y Occidental, con un total de 520 millones de habitantes. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, se han desplegado esfuerzos por lograr una unión económica y política de Europa. Este proyecto se aceleró en 1993 y 2007, con tratados que tenían por objeto lograr una mayor integración, y que un número cada vez mayor de países se sumase a la Unión Europea.

38. La subregión de EERCCA abarca 12 países de la antigua Unión Soviética que no forman parte de la Unión Europea. En conjunto, esos países abarcan un territorio considerable en el norte de Eurasia, más de la sexta parte de la superficie terrestre del planeta. En 2014, su población total era de 287 millones de habitantes, siendo la Federación de Rusia, con mucho, el principal país en lo que respecta a población y territorio. Once de los países de la EERCCA constituyen la Comunidad de Estados Independientes desde 1991. Se trata de una asociación intergubernamental regional, una modalidad de cooperación entre Estados Independientes que son iguales entre sí.

39. El geoposicionamiento de la región, que atraviesa muchas zonas climáticas, hace que sea muy diversa en lo que a paisajes físicos y condiciones del hábitat se refiere. La distribución de la población es desigual, con mayor densidad alrededor de los principales centros urbanos, así como en zonas climáticas o regiones más templadas. A diferencia de Europa, las densidades de población en esta subregión son más bajas, mientras que el promedio de las distancias entre las ciudades es mucho mayor; ello se traduce en un contexto espacial de ciudades relativamente dispersas y aisladas. Los países de la EERCCA comparten una historia común que se remonta a la era de la Unión Soviética y, antes de esa fecha, al Imperio Ruso.

40. Los países de Europa Sudoriental son los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia), Israel y Turquía. Tienen en común la proximidad geográfica, el clima, las costas en el mar Mediterráneo, y una función como zonas de transición entre Europa, el Cáucaso y los países árabes. No obstante, a diferencia de las otras tres subregiones, son culturalmente diversos. Los países de los Balcanes Occidentales comparten una historia política comparable, caracterizada por una economía de transición a un sistema pos socialista, y por la construcción de un Estado relativamente joven tras experimentar una guerra civil (Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia). Europa Sudoriental tiene una superficie de 1.005 km² y una población de poco menos de 100 millones de habitantes.

¹ En trabajos futuros analizaremos este índice en lo que respecta a otras partes de la región de la CEPE y estableceremos una comparación entre las tendencias observadas en 1976 y 1996. Se prevé que ilustremos la información de forma gráfica e indiquemos si la información disponible sustenta la proposición de que se utilice un umbral máximo para la población urbana expresado en porcentaje de la población.

Gráfico 1
 Mapa de las subregiones que forman la CEPE



EU/EFTA or Western and Central European Sub-region= UE/AELC o subregión de Europa Occidental y Central

EU Countries= Países de la Unión Europea

Alemania

Austria

Bélgica

Bulgaria

Chipre

Croacia

Dinamarca

Eslovaquia

Eslovenia

España

Estonia

Finlandia

Francia

Grecia

Hungría

Irlanda

Italia

Letonia

Lituania

Luxemburgo

Malta

Países Bajos

Polonia

Portugal

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

República Checa

Rumania

Suecia

EFTA countries = Países de la AELC

Islandia

Liechtenstein

Noruega
Suiza

Non EU countries = Países que no son miembros de la UE

Andorra
Mónaco
San Marino

North American Sub-region = Subregión de América del Norte

Estados Unidos de América
Canadá

Countries of South East Europe = Países de Europa Sudoriental

Albania
Bosnia y Herzegovina
Israel
La ex República Yugoslava de Macedonia
Montenegro
Serbia
Turquía

Sub-region of Eastern Europe, Russia, Caucasus and Central Asia (EERCCA) = Subregión de Europa Oriental, Rusia, Cáucaso y Asia Central

Armenia
Azerbaiyán
Belarús
Federación de Rusia
Georgia
Kazajstán
Kirguistán
República de Moldova
Tayikistán
Turkmenistán
Ucrania
Uzbekistán

II. Tendencias y modalidades de la urbanización

41. ¿Por qué las personas se trasladan a las zonas urbanas a un ritmo tan acelerado? Existen muchas razones, pero la respuesta corta es una: las oportunidades (Estados Unidos de América, Informe Nacional para Hábitat III).

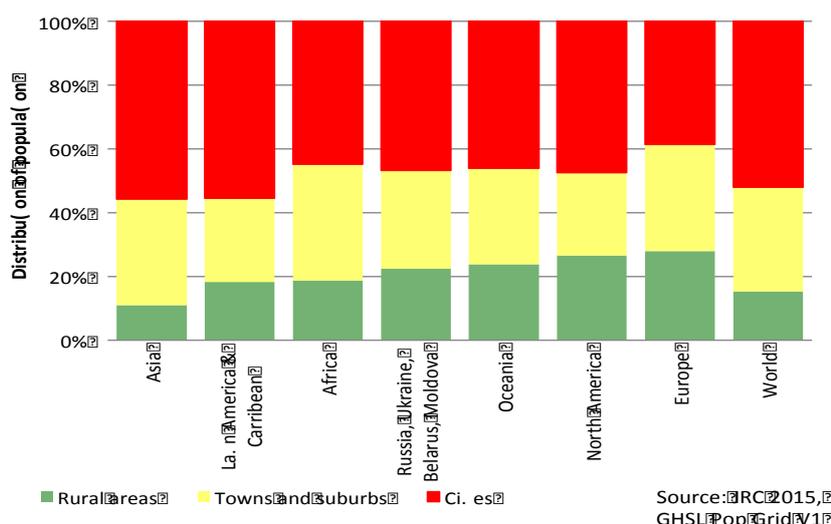
A. El proceso de la urbanización

42. Hacia 2050, casi tres cuartas partes de la población mundial vivirá en zonas urbanas. Este será el “Siglo de las Ciudades”². La tendencia hacia una mayor urbanización es clara en todo el territorio, pero las características, la naturaleza y el ritmo de este cambio varían entre las subregiones y los Estados miembros.

43. En todo el mundo, más personas viven en las zonas urbanas que en las rurales. En 1950, la cifra era de 30%. Hacia 2050, se estima que alcanzará 66%. Sin embargo, este cambio no se está produciendo de la misma forma en todo el mundo. La región más urbanizada del mundo está en América del Norte, donde en 2014 un 82% de la población vivía en zonas urbanas. Europa, con un 72%, está en un cercano segundo lugar. Pero ambas regiones están en contraste con África, que registra un índice de 40%. Desde 1950 la población rural del mundo ha crecido con lentitud, y se espera que alcance un máximo que apenas superará los 3.000 millones de personas; por otro lado, la población urbana ha crecido rápidamente entre ese año y 2014, de 746 millones a 3.900 millones (DAES, 2014). Se estima que el crecimiento continuo de la población y la urbanización agregarán 2.500 millones de personas a la población urbana mundial, si bien tan solo una pequeña parte de ese crecimiento ocurrirá en la región de la CEPE. Casi 90% del crecimiento se concentrará en Asia y África (*ibid.*).

Gráfico 2

Porcentaje de población por grado de urbanización según región, 2015



Source: JRC 2015 Global Human Settlement Layer (GHSL) Grid.

Distribution of population = Distribución de la población

Asia = Asia

La America & Caribbean = América Latina y el Caribe

Africa = África

Russia, Ukraine, Belarus, Moldova = Federación de Rusia, Ucrania, Belarús, Moldova,

Oceania = Oceanía

North America = América del Norte

Europe = Europa

World = Mundo

Rural areas = Zonas rurales

Towns and suburbs = Pueblos y suburbios

² Se describen varios textos, entre otros: www.rockefellerfoundation.org/report/century-of-the-city/ y www.nature.com/news/2010/101020/pdf/467900a.pdf; The century of the city will change the way we do politics, disponible en next.ft.com/content/ee818994-dcb5-11e2-b52b-00144feab7de; y A century of cities. Urban economic change since 1911, Paul Swinney y Elli Thomas, marzo de 2015, disponible en www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2015/03/15-03-04-A-Century-of-Cities.pdf.

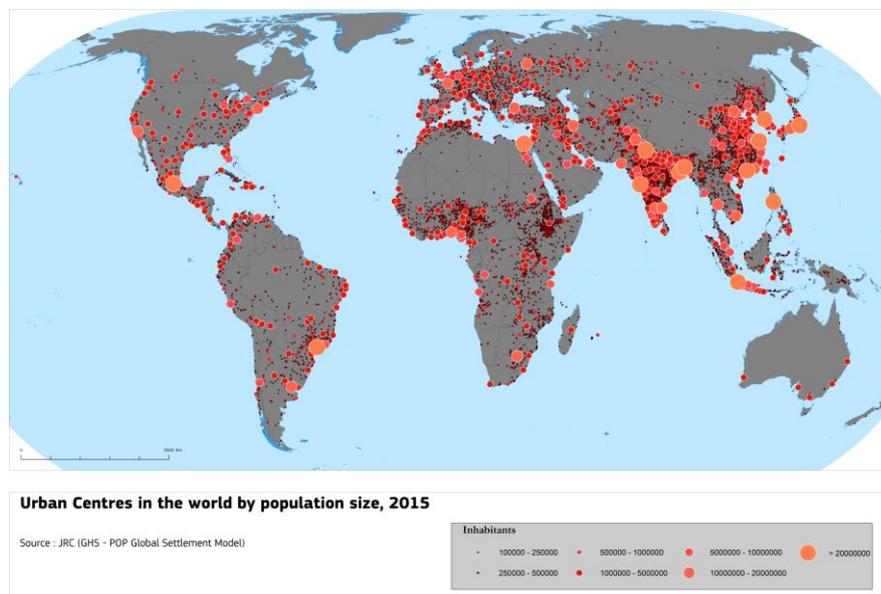
Ci. es = Ciudades

Source: JRC 2015, GHSL Pop Grid V1 = Fuente: JRC 2015, cuadro de población GHSL V1

Source: JRC 2015 Global Human Settlement Layer (GHSL) Grid := Fuente: JRC 2015, cuadro Global Human Settlement Layer (GHSL)

Gráfico 3

Centros urbanos mundiales por tamaño de la población, 2015



Urban Centres in the world by population size, 2015 = Centros urbanos mundiales por tamaño de la población, 2015

Source: JRC (GHS – POP Global Settlement Model) = Fuente: JRC (GHS – POP Global Settlement Model)

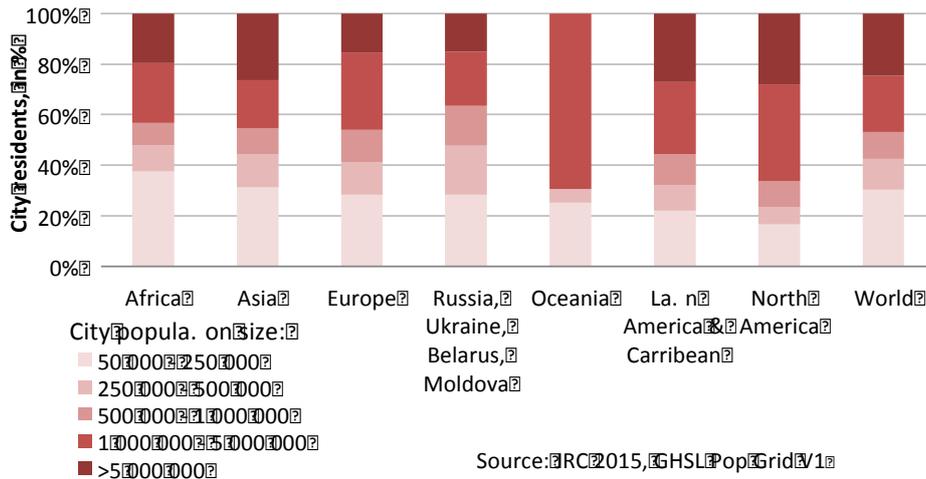
Inhabitants : Habitantes

44. En el “Siglo de las Ciudades” en el Norte Global existen ciudades grandes, medianas y pequeñas. Sin embargo, existen otros aspectos reveladores de la historia urbana relativos a la concentración, la densidad y el crecimiento (o el declive) de las ciudades.

45. En el hemisferio norte, la combinación entre la “era del jet” (la era de la universalización de los viajes aéreos) y la “era de la Red” (la era de Internet) ha impulsado una tendencia hacia la concentración urbana (Kasarda y Lindsay, 2012). Desde la época de las primeras ciudades en el valle del Tigris y el Éufrates, las personas han estado dispuestas a viajar diariamente por una o hasta dos horas para ir a trabajar³. Sin embargo, a medida que la tecnología de la movilidad ha mejorado, la distancia que puede cubrirse en una hora ha aumentado notablemente, y hoy se ubica en unos 500 km por aire. Todos los días, la mayor parte de los vuelos desde y hacia cualquier destino del mundo cubren aproximadamente esa distancia: entre las costas este y oeste de los Estados Unidos, entre Moscú y San Petersburgo, y entre las principales capitales de Europa. Algunas de las ciudades más grandes y prósperas del mundo integran concentraciones regionales. Esto ha dado ímpetu al crecimiento de ciudades que están muy próximas entre sí y que han formado enormes aglomeraciones urbanas, o súper ciudades, de 20 millones, 30 millones y, en el caso de Estados Unidos, 50 millones de personas (Banco Mundial, 2014).

³ Según la “constante de Marchetti”, llamada así en honor del físico italiano Cesare Marchetti, el tiempo es fijo, pero el espacio es elástico, un principio que se ha aplicado en Francia y en el Japón para “acortar” las distancias usando redes de trenes de alta velocidad que han sido imitadas en varias partes del mundo.

Gráfico 4
Porcentaje de población urbana por tamaño de las ciudades según la región, 2015



Source: JRC 2015 GHSL Grid V1.

City residents, in % = Habitantes en las ciudades, en %

Africa = África

Asia = Asia

Europe = Europa

Russia, Ukraine, Belarus, Moldova = Federación de Rusia, Ucrania, Belarús, Moldova

Oceania = Oceanía

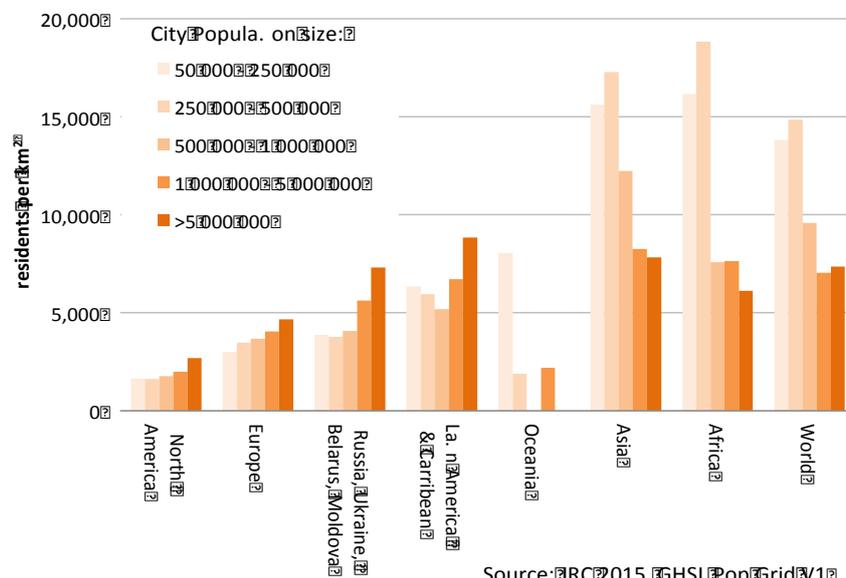
La. n America & Caribbean = América Latina y el Caribe

North America = América del Norte World = Mundo

City popula. on size = Tamaño de la población urbana

Source: JRC 2015 GHSL Grid V1 = Fuente: JRC 2015, cuadro de población GHSL, V1

Gráfico 5
Densidad demográfica por tamaño de las ciudades según la región, 2015



Source: JRC 2015, GHSL PopGrid V1

Residents per km² = Habitantes por km²

City Popula. on size = Tamaño de la población urbana

North America = América del Norte

Europe = Europa

Russia, Ukraine, Belarus, Moldova = Belarús, Moldova, Federación de Rusia, Ucrania

La. n America & Caribbean = América Latina y el Caribe

Oceania = Oceanía

Asia = Asia

Africa = África

World = Mundo

Source: JRC 2015, GHSL Pop Grid V1 = Fuente: JRC 2015, cuadro de población GHSL, V1

Source: JRC 2015 GHSL Grid V1. = Fuente: JRC 2015, cuadro de población GHSL, V1

46. En 2013, la población de los Estados Unidos era de 318,9 millones de habitantes. La población del Canadá era apenas un poco más del 10% de esa cifra, 35,5 millones de habitantes. Sin embargo, en ambos países más del 80% de la población vivía en ciudades (Banco Mundial, 2014)⁴. Según los pronósticos, hacia 2050 la población de los Estados Unidos habrá aumentado en 80 millones de personas, 75% de las cuales vivirán en ciudades (Estados Unidos de América, Informe Nacional para Hábitat III). En los Estados Unidos, el área conformada por Nueva York y Newark es la zona metropolitana más poblada del país, con más de 18 millones de habitantes. La sigue en segundo lugar el área formada por Los Ángeles, Long Beach y Anaheim (12,15 millones), y en tercer lugar aparece el área de Chicago (8,60 millones) (*ibid.*, pág. 2). Sin embargo, gran parte del crecimiento en las zonas urbanas no está ocurriendo estrictamente dentro de los límites de las ciudades, por lo que las asociaciones regionales y las entidades de gobernanza son extremadamente importantes para gestionar los efectos de la aglomeración urbana.

47. En los Estados Unidos (así como en el Canadá), las zonas metropolitanas están atravesando un proceso de aglomeración para conformar megaciudades multimetropolitanas, también conocidas como megalópolis o súper ciudades. El área más conocida se conoce como “BosWash”⁵, la región que va desde la zona sur de Boston a lo largo del litoral sobre el océano Atlántico hasta Washington, D.C. y que abarca las ciudades de Baltimore, Filadelfia y Nueva York; la población, de unas 50 millones de personas (alrededor del 16% de la población del país), ocupa menos del 2% del territorio continental de los Estados Unidos.

48. En 2010, las tres aglomeraciones urbanas (a saber, “BosWash”; “Chi-Pitt”, la región urbana que va de Chicago a Pittsburgh a lo largo de los Grandes Lagos y el río Ohio; y “San-San”, la región urbanizada sobre la costa de California que va desde San Francisco hasta San Diego) albergaban aproximadamente a la tercera parte de la población de los Estados Unidos. Sin embargo, otras aglomeraciones que no se conocían en los decenios de 1960 y 1970, tales como la aglomeración conformada por Houston, Dallas-Fort Worth, San Antonio y Austin, en Texas, han cobrado prominencia⁶.

49. Existen diferencias profundas entre la habitabilidad y la sostenibilidad de estas distintas aglomeraciones en América del Norte. La aglomeración de Nueva York es más sostenible en lo referido al consumo de energía per cápita y al uso más generalizado de los medios de transporte público, pero frente a aglomeraciones urbanas como la de Texas, es mucho menos asequible y sus costos de vida son mucho más elevados. Esto pone de relieve el desafío que implica elegir para las familias trabajadoras, que en Texas podrían costear un nivel de vida muy superior, pero menos sostenible, que el que podrían tener en Nueva York (Glaeser, 2011).

50. La experiencia de las ciudades grandes en América del Norte es diametralmente opuesta a la de las ciudades más pequeñas. No todas las ciudades en los Estados Unidos están creciendo. Muchas de las zonas metropolitanas más pequeñas (277 con menos de 500.000 habitantes) están experimentando un rápido declive. Esto responde a los cambios estructurales que la crisis financiera de 2008-2011 produjo en las economías regionales (Estados Unidos de América, Informe Nacional para Hábitat III, pág. 2). Estas fuerzas económicas han modificado el mapa de la pobreza en los Estados Unidos, el cual por varios decenios había reflejado una situación de pobreza y privación en las zonas urbanas, en marcado contraste con la riqueza en las zonas suburbanas y en las afueras de las ciudades. La crisis financiera cambió ese paradigma y trajo consigo una nueva situación de pobreza suburbana (Kneebone y Berube, 2014; y Frey, 2014).

51. En Europa, donde el índice de urbanización medio no llega al 0,5% anual, la proporción de la población que vive en zonas urbanas se ha estabilizado en alrededor de 72% (División de Población de las Naciones Unidas, 2015). La densidad de población media en Europa (en los 28 países de la UE) es de unos 116 habitantes por kilómetro cuadrado (Eurostat). Sin embargo, esta población no se

⁴ En trabajos futuros analizaremos este índice en lo que respecta a otras partes de la región de la CEPE y estableceremos una comparación entre las tendencias observadas en 1976 y 1996. Se prevé que ilustremos la información de forma gráfica e indiquemos si la información disponible sustenta la proposición de que existe un umbral máximo para la población urbana expresado como un porcentaje de la población.

⁵ El futurista Herman Kahn dio el nombre de “BosWash” a la región en la década de 1960; véase www.prb.org/Publications/Articles/2011/us-megalopolises-50-years.aspx.

⁶ M. Mather, coautor de *Reports on America: First Results from the 2010 Census*, de PRB.

distribuye de manera uniforme en el territorio. Las concentraciones más altas se encuentran en lo que se conoce como la “Banana Azul” o “Banana Dinámica” (Megalópolis europea) (Brunet, 1972), una zona que abarca desde la región noroccidental de Inglaterra hasta la zona septentrional de Italia y que presenta altas concentraciones de personas, riquezas e industrias, una región pujante de grandes ciudades que evocan a las existentes en América del Norte.

52. Una visión espacial alternativa a la “Banana azul” (según la cual Europa tiene una zona central y una periférica) es la del “racimo de uvas”, que nos presenta una Europa más abierta, diversificada y policéntrica, basada en la promoción de ciudades secundarias y regiones urbanas, más descentralizadas, con redes sólidas y que apoya a las regiones menos desarrolladas. Estos conceptos son los que se proponen en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial⁷.

53. El modelo europeo de ciudad aspira a una red policéntrica y dispersa de asentamientos compactos, de escala humana y mediano tamaño que sean culturalmente diversos, socialmente inclusivos, inocuos para el medio ambiente, económicamente dinámicos y con Gobiernos pacíficos y democráticos que provean espacios y servicios públicos de alta calidad y soluciones de movilidad libres de carbono. El principio fundamental que sustenta este modelo, que frecuentemente se describe como el modelo de ciudad compacta, es el de tomar en cuenta todas las dimensiones del desarrollo sostenible de una manera integrada (Comisión Europea, 2011). Sin embargo, la realidad muestra que existen nuevos desafíos en materia de pobreza urbana, polarización social, concentración en las zonas metropolitanas más grandes, una población en proceso de envejecimiento y una enorme diversidad cultural, además de las situaciones generadas por dinámicas territoriales tales como la suburbanización, el crecimiento urbano incontrolado y, en determinadas zonas, la contracción de las ciudades.

54. La contracción de las ciudades (ciudades que experimentan un proceso de pérdida de población) es un problema en la región de la CEPE que también afecta a otras regiones. El fenómeno está ocurriendo principalmente en las ciudades más pequeñas de Europa Oriental y, en menor medida, de Europa Occidental⁸. Se estima que el 40% de las ciudades europeas con una población de 200.000 personas o más han perdido alguna parte de su población (Schlappa y otros, 2013). Las ciudades en contracción se enfrentan a problemas relativos a una menor recaudación fiscal, el aumento del desempleo, la emigración de la población en edad laboral, el excedente de tierras y edificios y una infraestructura física de magnitud sobredimensionada. Sin embargo, a veces las estadísticas pueden ser engañosas, algo que ocurre, por ejemplo, cuando el núcleo urbano pierde población debido a que los residentes se mudan a los suburbios. En este caso, el área urbana en su conjunto no necesariamente está en contracción.

55. El crecimiento urbano incontrolado trae consigo muchos problemas, especialmente el sellado del suelo, dado que una cantidad cada vez mayor de tierras naturales o agrícolas quedan cubiertas con edificios, calles y otras infraestructuras, frecuentemente como resultado de sistemas de planificación y cumplimiento normativo ineficientes. Este tipo de crecimiento también agrava los desafíos que plantea la prestación de servicios a una población disminuida diseminada en una zona extensa (ONU-Hábitat, 2013).

56. En el contexto del crecimiento urbano incontrolado, el cálculo del cambio en el uso de la tierra per cápita a lo largo del tiempo es un indicador importante de la eficiencia en el uso de la tierra y una aportación vital para la planificación espacial. Actualmente ONU-Hábitat está recopilando actualmente información sobre esta cuestión en relación con 200 ciudades de todo el mundo en tres momentos diferentes en el tiempo, a saber, 1990, 2000 y 2015. Un subgrupo de las ciudades que están siendo estudiadas pertenece a la región de la CEPE, y un análisis de estas ciudades muestra que entre 1990 y 2015 el uso de la tierra per cápita aumentó de 392 m² a 525 m² (gráfico 6). El uso de la tierra per cápita en la región prácticamente duplica la media mundial, y triplica con creces la media de África o Asia Occidental, relación que se ha mantenido a lo largo del tiempo⁹.

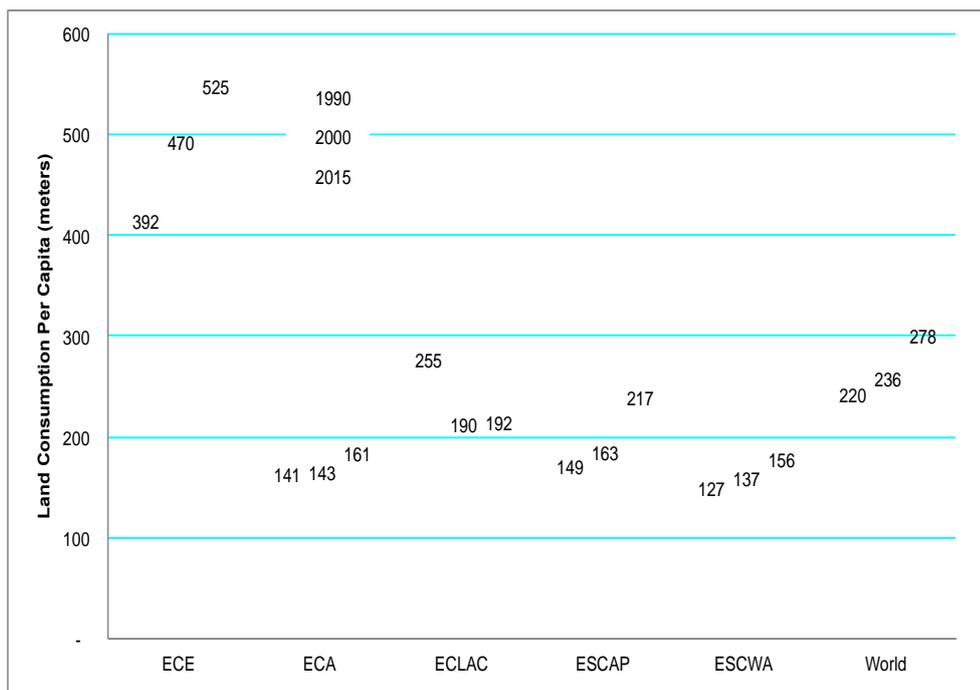
⁷ Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf.

⁸ Se adjunta mapa del informe subregional de la Unión Europea (las regiones en azul se están contrayendo, las zonas en anaranjado y rojo están experimentando un aumento de la población).

⁹ ONU-Hábitat, *Urban Expansion Programme*, 2016, Universidad de Nueva York y el Lincoln Institute of Land Policy.

Gráfico 6

Uso de la tierra per cápita en las cinco regiones de las comisiones económicas y en el mundo en 1990 (azul), 2000 (anaranjado) y 2015 (gris)



Land Consumption Per Capita (meters) = Uso de tierra per cápita (metros)

ECE = CEPE

ECA = CEPA

ECLAC = CEPAL

ESCAP = CESPAP

ESCWA = CESPAP

World = Mundo

Cuadro 1

Extensión urbana, población y uso de tierra per cápita en 1990, 2000 y 2015 en 10 ciudades representativas de la región de la CEPE

Región de la ONU	País	Ciudad	Extensión urbana (hectáreas)			Población			Uso de tierra per cápita (metros)		
			1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
CEPE	Bélgica	Amberes	38.395	66.081	76.471	876.047	1.115.040	1.299.581	438	593	588
CEPE	Alemania	Berlín	43.591	75.399	112.496	3.233.943	3.525.184	3.887.889	135	214	289
CEPE	Rusia	Dzerzhinsk	5.787	6.432	7.062	224.374	201.352	176.129	258	319	401
CEPE	EE. UU.	Houston	202.208	295.035	431.046	2.667.305	2.667.305	5.500.216	758	771	784
CEPE	Reino Unido	Londres	199.838	243.199	251.683	8.589.501	9.779.157	11.373.390	233	249	221
CEPE	Italia	Milán	94.171	209.365	294.890	3.617.970	5.442.785	6.670.371	260	385	442
CEPE	Francia	París	203.674	233.286	280.318	9.410.874	10.054.437	11.180.483	216	232	251
CEPE	Ucrania	Rovno	3.088	4.066	9.877	206.262	236.360	289.253	150	172	341
CEPE	Rusia	Tiumén	10.303	13.466	21.105	418.381	461.486	585.833	246	292	360
CEPE	Países Bajos	Zwolle	3.210	3.875	4.351	79.670	92.496	109.904	403	419	396

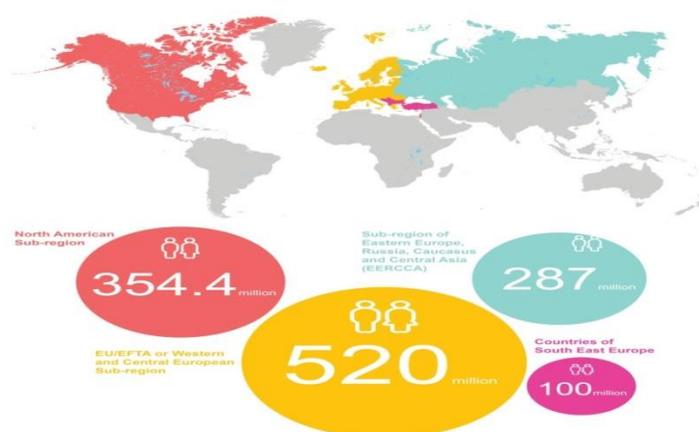
57. El concepto de ciudades compactas mencionado anteriormente es uno de los medios para combatir tanto el crecimiento incontrolado de las ciudades como su contracción. La tensión entre la contracción de las ciudades, el crecimiento urbano descontrolado y las ciudades compactas es claramente importante, no solamente en Europa Occidental y Central (Schlapp y otros, 2013).

58. En la región de la EERCCA, el período de la Unión Soviética, cuando se establecieron la mayoría de las ciudades contemporáneas y las ciudades históricas experimentaron un proceso de considerable expansión, fue uno de intenso desarrollo económico y urbanización. Como resultado, las ciudades de los países de la ex Unión Soviética presentan muchos aspectos comunes relativos a sus sistemas socioculturales, institucionales y de planificación. Si bien existen variaciones respecto del grado de urbanización de los países pertenecientes a esta subregión, las ciudades desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de todos ellos. En este grupo de países, una especie de fuerza centrípeta también ha creado una tendencia hacia la concentración, la aglomeración y el crecimiento incontrolado que puede verse principalmente en las ciudades más grandes, particularmente en las capitales nacionales, que han sido las principales beneficiarias durante el periodo de transición económica de los últimos 25 años y han logrado preservar las ventajas económicas de seguir albergando las oficinas y los puestos de trabajo gubernamentales que tenían durante el período soviético. (O. Golubchikov y A. Badyina, ONU-Hábitat, 2015).

59. Una gama amplia de fuerzas influye en el proceso de urbanización dentro del grupo de países de la subregión de Europa Sudoriental. A pesar de su cercanía geográfica, existen diferencias muy marcadas entre los procesos urbanos de Israel, Turquía y los Balcanes Occidentales. En Estambul, Turquía tiene una metrópolis internacional en crecimiento constante que une dos continentes a través del Bósforo. Todos los países de los Balcanes Occidentales enfrentan los desafíos que vienen con la transición de una economía planificada a una de mercado y, con la excepción de Albania, luchan para superar los efectos de las guerras civiles y el éxodo de sus pueblos. A través de muchas dificultades, Israel se está esforzando por crear centros urbanos prósperos, como Tel Aviv, una ciudad en la que se ha alcanzado un elevado nivel de vida y de responsabilidad ambiental, si bien sus residentes enfrentan importantes obstáculos en materia de asequibilidad. Con todo, Israel reconoce que es necesario aplicar una nueva agenda urbana en materia normativa y de prácticas¹⁰.

Gráfico 7

Poblaciones por subregiones, en millones



North American Sub-region
354.4 million
Sub-region of Eastern Europe, Russia, Caucasus and Central Asia (EERCCA)
287 million
EU/EFTA or Western and Central European Sub-region
520 million
Countries of South East Europe
100 million

Subregión de América del Norte
354,4 millones
Subregión de Europa Oriental, Rusia, el Cáucaso y Asia Central (EERCCA)
287 millones
UE / AELC o subregión de Europa Occidental y Central
520 millones
Países de Europa Sudoriental
100 millones

¹⁰ *Movement for Israeli Urbanism*, disponible en www.miu.org.il.

B. Tendencias demográficas

60. La población de la región está experimentando un crecimiento demográfico extremadamente bajo frente a otras regiones del mundo, como África y Asia. Prácticamente todos los países del mundo que ya se están contrayendo, o respecto de los cuales se estima que perderán una parte importante de su población en los próximos 20 años, están situados en la región de la CEPE. Las tendencias son el resultado de una combinación entre tasas de fecundidad bajas o emigración en algunos países, y expectativas de vida más bajas en otros. Si bien el envejecimiento rápido de la población (debido a una combinación entre un menor índice de fecundidad y una mayor expectativa de vida) es un rasgo sobresaliente en Europa, la situación afecta a la mayoría de los países de la región de la CEPE, y será un desafío importante en los próximos decenios.

61. Generalmente, el envejecimiento de la población se define como una transición en la composición de la edad de la población hacia las generaciones de mayor edad, y ocurre cuando se consolidan la disminución en las tasas de fecundidad, por un lado, y el aumento de la expectativa de vida por el otro. Normalmente, el envejecimiento se mide en función de la proporción de la población que, dependiendo del país, es mayor de 60 o 65 años. La cantidad de habitantes envejecidos en la región, que en 2010 alcanzó una proporción de 14,1%, ha aumentado de forma relativamente lenta en los últimos dos décadas, a un ritmo de 2,3% anual. Sin embargo, se espera que en las próximas décadas aumente con mayor rapidez y alcance aproximadamente 20% hacia 2030 y 26% hacia 2050 (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2013, pág. 4).

62. El proceso de envejecimiento tiene repercusiones directas sobre las ciudades, ya que modifica las demandas en materia de infraestructura (entre otros, los sistemas de transporte) y servicios sociales (entre otros, la atención de salud, los riesgos de aislamiento social), a la vez que de manera simultánea ocasiona una disminución en los ingresos fiscales provenientes de la tributación local y nacional, ya que al jubilarse las personas necesitan menos para vivir y pagan menos impuestos (OCDE, 2015, pág. 49). A su vez, simultáneamente con el envejecimiento demográfico ocurre una disminución relativa en la cantidad de trabajadores activos, lo que reduce aún más los ingresos en concepto de impuestos y ejerce presión sobre la accesibilidad y la asequibilidad de la vivienda. Esto plantea problemas potenciales para todos los segmentos de la población, sea debido a que aumenta la necesidad de viviendas sociales, o debido a que las cohortes de mayor edad de la población permanecen por más tiempo en unidades de vivienda de mayor tamaño¹¹.

63. El aumento en el porcentaje de personas mayores en la población crea otro desafío para el transporte público urbano en lo referido a su adaptación y su frecuencia. Una base de ingresos local en disminución, la aplicación de políticas de transporte subsidiado para las personas mayores y una menor densidad demográfica como consecuencia del crecimiento urbano incontrolado podrían comprometer la asequibilidad del transporte público para todos los segmentos de la población y, a su vez, ir en detrimento de este objetivo fundamental de sostenibilidad (OCDE, 2015).

64. En este contexto, resulta obvia la necesidad de asegurar que los espacios públicos sean accesibles para todos. Por lo tanto, es importante que los Gobiernos locales y el sector privado estén preparados para ajustarse al proceso de envejecimiento de la población. Promover la circulación a pie en las ciudades dota de una mayor movilidad a las personas mayores y a las vulnerables y a todos los grupos de edad de las ciudades. Además, el aumento en la circulación peatonal y los viajes activos ha redundado en importantes beneficios sanitarios, ya que las poblaciones activas son más saludables que las que son excesivamente sedentarias. En muchas partes de la región, las ciudades y las comunidades locales han diseñado mecanismos innovadores en materia de vivienda y relaciones sociales para hacer frente a los desafíos mencionados.

65. El envejecimiento es más prominente en Europa que en la mayoría de las demás regiones de la CEPE y del mundo. A partir del decenio de 1960, Europa ha registrado un descenso en las tasas de natalidad y un aumento en la expectativa de vida, dos fenómenos que se traducen en un envejecimiento de la población. Ambas tendencias han llegado para quedarse. Todas las proyecciones contemporáneas indican que las tasas de reemplazo están en descenso; en otras palabras, las tasas de natalidad seguirán estando por debajo de las tasas de mortalidad, aun si se tienen en cuenta los efectos del envejecimiento (Comisión Europea, 2015, pág. 14). Entre 1996 y 2015 la población de Europa aumentó solo un 5%, si bien la estructura de la población por edades varía en las distintas ciudades europeas. Frente a los promedios nacionales, casi todas las capitales atraen a una población más joven (por ejemplo, Copenhague y Helsinki). Sin embargo, hay algunas excepciones, como los casos de Bratislava, Lisboa y Varsovia. En 2012, la mayoría de las ciudades con una relación de personas a

¹¹ Véase, por ejemplo, “*Older people 'hoard' family homes*”, disponible en <http://www.insidehousing.co.uk/older-people-hoard-family-homes/6518478.article>.

cargo de 35% o más estaban ubicadas en Alemania e Italia. En conjunto, estos dos países tenían más de 100 ciudades en esta categoría (Eurostat).

66. En América del Norte, donde la cantidad y la proporción de personas mayores de 65 años han aumentado vertiginosamente, los cambios demográficos recientes y los que se esperan para el futuro hacen que responder a las necesidades de una población que está envejeciendo sea una cuestión cada vez más importante. Entre 2002 y 2012 la cantidad de estadounidenses pertenecientes a esa categoría aumentó en 21% (7,6 millones de personas)¹². Las proyecciones indican que hacia 2040 esta cifra se duplicará y representará 20% de la población¹³.

67. Con el gran aumento en este segmento de la población en los Estados Unidos, la necesidad de construir viviendas adaptadas a las personas de edad es cada vez mayor, ya que la gran mayoría de los adultos mayores prefiere “envejecer en la comunidad”. De esta forma, los adultos mayores permanecen en sus hogares y en sus comunidades y llevan un estilo de vida activo que les permite evitar la institucionalización en la mayor medida posible. El Gobierno de los Estados Unidos tiene varios programas destinados a aumentar la cantidad de viviendas disponibles para los adultos mayores de bajos ingresos y brindarles servicios que les permitan permanecer en sus hogares por más tiempo¹⁴.

68. En la región de la EERCCA también se ha registrado una disminución en las tasas de natalidad, pero como las tasas de mortalidad también han aumentado desde el decenio de 1990, el resultado ha sido una disminución de la población¹⁵. No fue hasta hace poco tiempo, en 2013, que la tasa de recambio de la población natural de la Federación de Rusia se tornó positiva, por primera vez desde 1991. En Belarús seguía siendo negativa en 2014, si bien entre 2002 y 2013 había aumentado de -5,9%, su punto más bajo, a -0,8%. Tres países de esta subregión han registrado un aumento en su población total en años recientes, a saber, la Federación de Rusia (desde 2009), Belarús (desde 2013), y Georgia (de 2009 a 2012 y en 2014)¹⁶. Por otra parte, en Armenia, la República de Moldova y Ucrania la población sigue disminuyendo. No obstante, tras una disminución en el decenio de 1990, la expectativa de vida está aumentando en toda la subregión.

69. Las tendencias demográficas también son divergentes; se caracterizan por poblaciones envejecidas y en disminución en Armenia, Belarús, Georgia, la Federación de Rusia, la República de Moldova y Ucrania, frente a poblaciones más jóvenes y en crecimiento en el grupo de países de habla turca, si bien las diferencias demográficas entre los miembros de este último grupo ya eran evidentes durante la era soviética.

70. En toda la subregión se observan variaciones. Actualmente, la proporción de la población mayor de 65 años varía entre un 10% en Armenia y un 15% en Georgia y Ucrania. Para responder a este desafío, en 2012 Armenia adoptó, por ejemplo, una estrategia especial para enfrentar las cuestiones del envejecimiento de la población y de la protección social de los adultos mayores (Armenia, Informe Nacional para Hábitat III). Además, desde el punto de vista geográfico, el envejecimiento se localiza en zonas económicamente vulnerables que están experimentando la emigración de la población más joven.

71. La concentración de poblaciones en muchas de las principales ciudades de la región de la EERCCA que son receptoras de flujos migratorios internacionales aporta diversidad y un carácter cosmopolita. Sin embargo, los procesos demográficos plantean otros desafíos dentro de la subregión. Una afluencia rápida de trabajadores inmigrantes pobres a algunas de las ciudades más importantes puede producir reacciones negativas y ocasionar tensiones sociales.

¹² Administración de Asuntos sobre la Vejez de los Estados Unidos, “Highlights”, disponible en http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/2.aspx (Consulta: 6 de enero de 2017).

¹³ *Ibid.*, “Future Growth”, disponible en http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/4.aspx (Consulta: 6 de enero de 2017).

¹⁴ Uno de ellos es el programa *Community Innovations for Aging in Place*, del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, que desde 2006 apoya las tareas comunitarias destinadas a lograr que los adultos mayores conserven su independencia y envejecan en sus hogares y como parte de sus comunidades (Estados Unidos de América, Informe Nacional para Hábitat III).

¹⁵ La diferencia entre estos dos tipos de comportamiento demográfico también puede relacionarse con los diferentes grupos étnicos que habitan en los países. Por ejemplo, como grupo étnico, los rusos han disminuido en Kazajstán (a pesar de que la población general del país está creciendo), mientras que dentro de la Federación de Rusia las poblaciones de los grupos étnicos de tradición musulmana (por ejemplo, en el norte del Cáucaso) han registrado un crecimiento natural positivo.

¹⁶ Sobre la base de datos del Banco Mundial (verificar con Oleg y Anna).

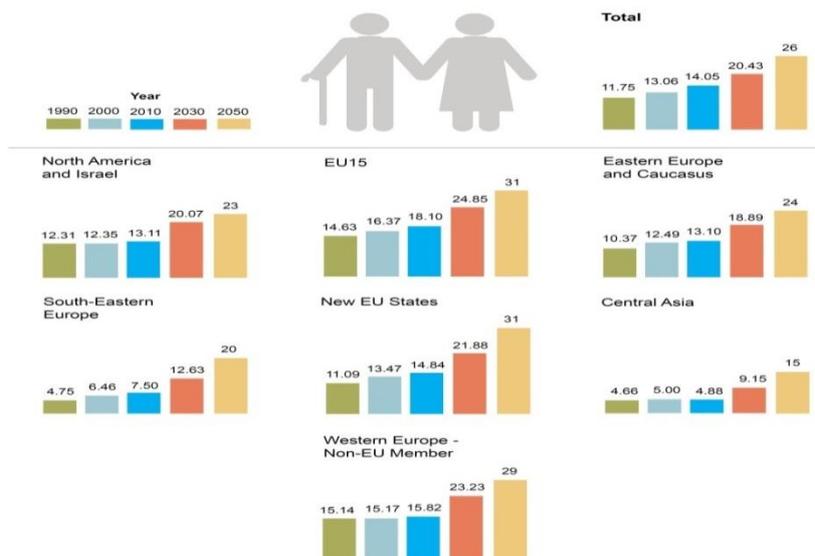
72. Todos los países de los Balcanes Occidentales también están experimentando procesos de envejecimiento de la población. Se estima que hacia 2050 más del 20% de los habitantes será mayor de 65 años.

73. La tasa de fecundidad de Israel, más alta que en la mayoría de los demás países de la región de la CEPE, es un factor que impulsa el crecimiento de su población. Como resultado, Israel tiene una población más joven que la de Europa: 28% de sus habitantes son menores de 15 años y solo 10% son mayores de 65, mientras que en Europa el índice es de 16% para ambos grupos de edades.

Además del envejecimiento, también se observa una tendencia general hacia la individualización del estilo de vida, situación que, aunada al descenso en las tasas de natalidad y la consecuente disminución en el tamaño de las familias, se ha traducido en un mayor consumo de espacio de vivienda por persona.

Gráfico 8

Envejecimiento en las subregiones de la CEPE, en porcentajes



Year = Año Total = Total North America and Israel = América del Norte e Israel
 EU 15 = UE 15 Easter Europe and Caucasus = Europa Oriental y el Cáucaso
 South-Eastern Europe = Europa sudoriental New EU States = Nuevos Estados de la UE
 Central Asia = Asia Central Western Europe - Non-EU Member = Europa Occidental:
 países fuera de la UE

Gráfico 9

Expectativa de vida en las subregiones de la CEPE, por edad



Men = Hombres Year = Año Women = Mujeres Total = Total
 North America and Israel = América del Norte e Israel EU 15 = UE 15
 New EU States = Nuevos Estados de la UE
 Western Europe – Non-EU Member = Europa Occidental: países fuera de la UE

C. Los desafíos y las oportunidades de la migración

74. En los últimos años, las corrientes de migración internacional han alcanzado niveles sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Tanto la migración interna como la internacional han aumentado considerablemente en toda la región debido a la globalización, a las mayores desigualdades dentro de los países y entre ellos, al hecho de que han dejado de aplicarse controles sobre la circulación de la población en muchos países de Europa Oriental, y a la introducción de la zona de libre circulación en la Unión Europea.

75. A mayor movilidad de la población, mayor polarización de las zonas urbanas, ya que las ciudades o barrios con mejor desempeño tienden a atraer el crecimiento de la población, a los jóvenes y a las actividades económicas, dejando a otras zonas en un estado de estancamiento económico y contracción demográfica, lo que, a su vez, reduce las oportunidades de interacción social positiva y de cohesión. Otra de las consecuencias del aumento de la migración es que muchas ciudades se están enfrentando al desafío de gestionar un panorama cultural y social cada vez más heterogéneo. Si bien el aumento de la diversidad tiene muchos aspectos positivos, presenta un desafío para la identidad local y dificulta el consenso social respecto del modelo de desarrollo urbano que debe aplicarse.

76. Europa se ha transformado en un continente de inmigración. Los principales flujos migratorios se han producido desde el sur hacia el norte y desde el este hacia el oeste, tanto dentro de Europa como desde países que no pertenecen a la Unión Europea. De los más de 50 millones de extranjeros que residían en la Unión Europea en 2004, 33,5 millones habían nacido fuera del bloque, y 17,9 millones en un Estado miembro de la Unión Europea distinto al que habían elegido como residencia. Según las proyecciones, estas tendencias persistirán y se profundizarán. Se calcula que durante el período entre 2010 y 2030 la inmigración total neta de la región aumentará en 20 millones de personas (Eurostat).

77. Con frecuencia, las autoridades nacionales son un punto de contacto oficial importante para los inmigrantes. Si bien las ciudades no participan en la formulación de las disposiciones nacionales o europeas en materia de inmigración ni en el diseño de las políticas generales de tipo social y sobre la edad, algunas de ellas han tenido más éxito que otras a la hora de lograr la integración de los migrantes con mayor éxito que otras. Algunos ejemplos incluyen un festival cultural para crear conciencia y fortalecer la coexistencia intercultural en Bilbao (España); un centro integral para empresarios inmigrantes que ofrece asesoramiento en materia de negocios en muchos idiomas en Viena (Austria); y un proyecto sobre liderazgo municipal que reúne a las comunidades religiosas con vistas a crear un foro de diálogo y mediación comunitaria en Marsella (Francia)¹⁷.

78. En América del Norte, se observa una migración continua hacia el norte desde los países de América Central y del Sur, hacia las ciudades de la costa este desde países de Europa Oriental y el Cáucaso, y corrientes migratorias menos numerosas desde Eurasia hacia las ciudades de la costa oeste. Una parte importante del crecimiento demográfico de los Estados Unidos se explica por el hecho de que los inmigrantes y sus descendientes generalmente tienen más hijos que el resto de la población.

79. En la región de la EERCCA, hace varios decenios que se vienen registrando movimientos migratorios continuos, especialmente del este al oeste y de ciudades pequeñas a ciudades más grandes, así como de tipo internacional dentro de la subregión. Hasta cierto punto, la escala de la migración laboral internacional puede medirse a partir de las remesas, que se han transformado en una importante fuente de ingresos para las economías nacionales de los países más pobres, como lo son Tayikistán, Kirguistán, la República de Moldova y Armenia, donde las remesas representan, respectivamente, casi la mitad, un tercio, un cuarto y un quinto del PIB nacional.

80. Las crisis de los Balcanes del decenio de 1990 ocasionaron el desplazamiento de unos 4 millones de personas a Alemania, Austria y Suiza. Entre 2001 y 2008, el nivel de inmigración neta en la Unión Europea fue aún más elevado que en los Estados Unidos, un país tradicionalmente receptor de inmigrantes (Gebhardt, 2014). En Europa Sudoriental, que ha experimentado la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial, existe una profunda preocupación por la comunidad Romaní, que no pertenece a ninguno de los grupos étnicos principales de los Balcanes. En 1995 hubo más de 2 millones de desplazados en la región, una situación que generó desafíos singulares en materia de vivienda.

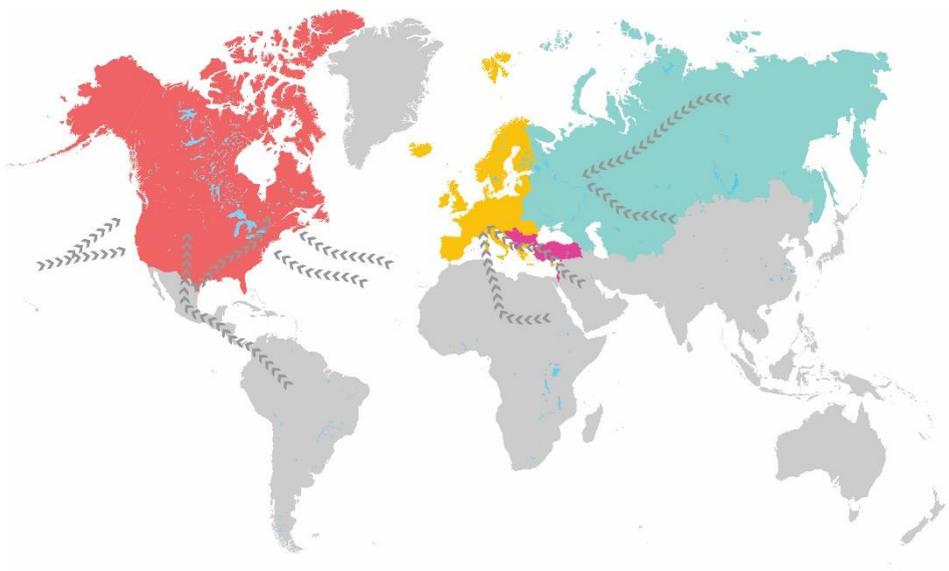
81. A lo largo de su historia, Turquía se ha visto afectada por diversas formas de movimientos migratorios y corrientes de refugiados, entre otras la emigración laboral hacia Europa Occidental que comenzó en el decenio de 1960, la migración de regreso a Turquía y la migración transitoria proveniente de Asia y el Medio Oriente hacia Europa. Actualmente el país alberga a más de 2,5 millones de ciudadanos sirios que necesitan protección internacional debido a la guerra civil en su país.

82. El Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad –la octava edición de la colección de Informes sobre las Migraciones en el Mundo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)– examina el modo en que la migración y los migrantes están configurando las ciudades y la manera en que los migrantes forjan sus vidas en función de las ciudades, sus habitantes, sus organizaciones y sus normas. Dado que hacia 2050 la cantidad de habitantes de las ciudades prácticamente se duplicará para llegar a los 6.400 millones de personas, el mundo de hecho se transformará en una ciudad mundial. La movilidad humana y la migración desempeñan un papel importante en este proceso, pero en gran medida han sido dejadas de lado en el debate sobre la urbanización, por lo que deben formar parte del análisis sobre la “Nueva Agenda Urbana” y de la agenda de las Naciones Unidas respecto de los migrantes y sus derechos. Muchas ciudades y Gobiernos locales todavía no han empezado a incluir a los migrantes y la migración en la planificación y la ejecución de sus estrategias de desarrollo urbano. En su informe, la OIM sostiene que además del cambio climático, el crecimiento de la población, los cambios demográficos y las crisis económicas y ambientales, la migración debe ser un factor que ha de tenerse en cuenta a la hora de configurar las ciudades del futuro¹⁸.

¹⁷ Fundación Maytree, Toronto (Canadá). 2012, disponible en www.maytree.com. Véase también http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf.

¹⁸ La OIM es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración y trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. El Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad es la octava edición de la colección de Informes sobre las Migraciones en el Mundo de la OIM y está disponible en www.iom.int/world-migration-report-2015.

Gráfico 10
Flujo migratorio en la region del CEPE



D. Conclusiones

83. Las principales tendencias de la urbanización que afectan a las ciudades de la región son la concentración, el crecimiento incontrolado y la contracción urbanas. La concentración y el crecimiento incontrolado afectan a las regiones urbanas de mayor éxito, mientras que la contracción y, nuevamente, el crecimiento incontrolado, afectan a muchas otras ciudades más remotas, aisladas y menos prósperas.

84. El envejecimiento, una situación que afecta a la totalidad de la región de la CEPE, y las sucesivas corrientes migratorias que atraviesan Eurasia y América del Norte, son las dos tendencias demográficas más importantes.

85. Las tendencias de la urbanización y la migración se fortalecen y potencian mutuamente, lo que genera presiones distintas, pero cada vez más fuertes, entre las regiones de súper ciudades más prósperas y las ciudades más pequeñas, que se encuentran en una situación de aislamiento y dispersión.

III. La economía de las ciudades

A. Tendencias generales

86. Las ciudades son los motores de las economías regionales ... la vida urbana, si bien no está exenta de desafíos, presenta un conjunto variado de posibilidades económicas, educativas y sociales que atraen a una gama muy amplia de personas. (Estados Unidos de América, Informe Nacional para Hábitat III).

87. Según el Banco Mundial, en 2014 el PIB acumulado (paridad de poder de compra (PPC)) de los 56 miembros de la región de la CEPE superó los 42,5 billones de dólares de los Estados Unidos, aproximadamente 43,1% del PIB mundial; de esa cifra, América del Norte representó 24,7%, la Unión Europea / la AELC 25,3%, la región de la EERCCA 3,2%, y Europa Sudoriental, Israel y Turquía 1,5% (Banco Mundial)¹⁹. Los dos decenios transcurridos desde Hábitat II se han caracterizado por la incertidumbre económica y la recesión, situaciones que se vieron especialmente agravadas por las crisis económicas y financieras que comenzaron en 2008; en las ciudades, los efectos han sido particularmente profundos debido a dos circunstancias: i) durante los períodos de desempleo los residentes pagan menos impuestos, lo que produce una disminución en los ingresos, y ii) al atravesar períodos de menor actividad, las industrias disminuyen su productividad. Al mismo tiempo, la desigualdad ha aumentado en varias ciudades de toda la región.

¹⁹ Liechtenstein, Mónaco y San Marino no fueron incluidos.

88. Con todo, durante los últimos 20 años se ha observado una transición notable en las economías urbanas. Dos macro tendencias han caracterizado a los dos últimos decenios:

a) la transformación de economías de planificación central en economías de mercado, principalmente en los países de la antigua Unión Soviética, si bien el proceso de privatización y de disminución del rol del Estado como benefactor también ha marcado una transición en los países occidentales; y

b) los cambios producidos por la transición hacia las economías digitales y del conocimiento.

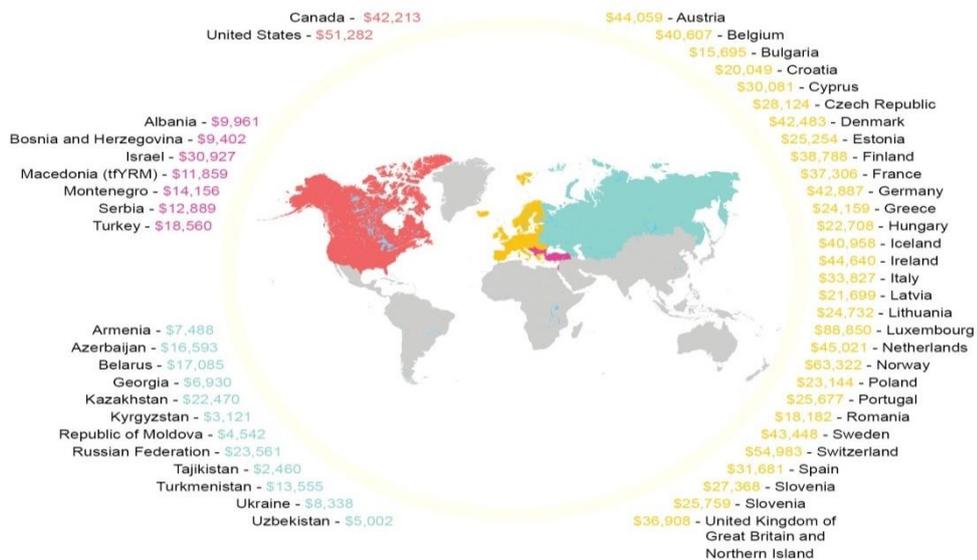
89. Desde Hábitat II, el principal factor impulsor de las economías urbanas en la región ha sido el efecto combinado de la economía del conocimiento y la revolución digital. La economía del conocimiento se relaciona con la producción e intercambio de conocimientos a través de universidades, empresas derivadas y vehículos similares. Por lo general, estas instituciones y sus “ecosistemas” de apoyo, que aparecen concentrados en las ciudades, son un aspecto importante de las economías de aglomeración. El crecimiento de la economía digital ha sido explosivo en los últimos 20 años, y ha destacado y potenciado la importancia de la economía del conocimiento. Estos aspectos de la economía (el conocimiento y la producción digital, el comercio, el consumo, y su aglomeración) han reemplazado a los sectores manufacturero e industrial como las principales fuerzas de desarrollo económico, y han consolidado de forma permanente al sector de los servicios como el factor impulsor por excelencia de las economías de las ciudades de la región. Estas fuerzas económicas, que concentran y consolidan la importancia de las ciudades y las agrupaciones urbanas, constituyen el imperativo económico para seguir trabajando sobre las tendencias demográficas y geográficas que se analizan en el capítulo I para confirmar la realidad de que el siglo XXI será el Siglo de las Ciudades.

Gráfico 11
PIB PPA por persona en las subregiones de la CEPE

On an average GDP Purchasing Power Parity (PPP) per person in UNECE sub regions states



GDP PPP in UNECE member states for year 2013 (Source: World Bank)



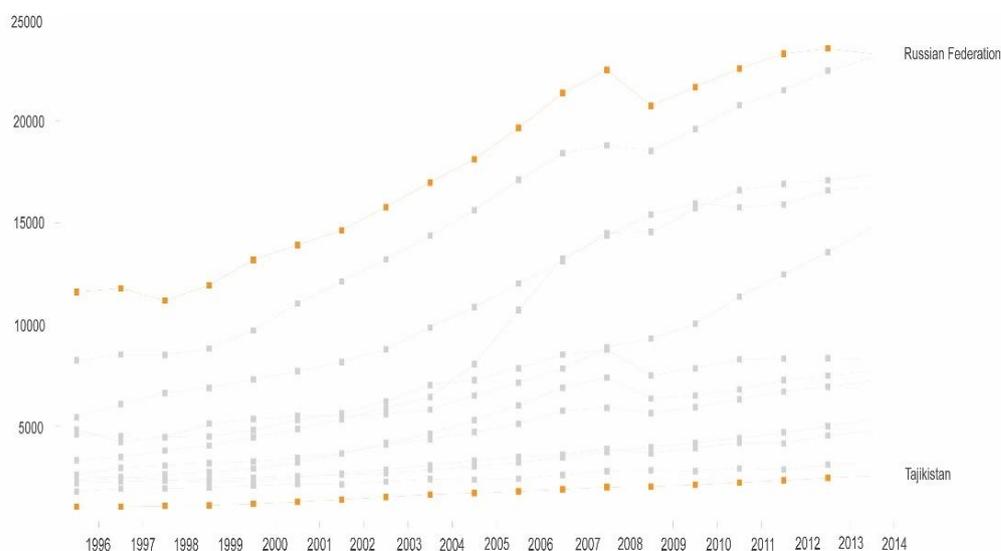
On an average GDP Purchasing Power Parity (PPP) per person in UNECE sub regions states = Según un promedio del PIB por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) por persona en los Estados de la subregión de la CEPE

GDP PPP in UNECE member states for year 2013 (Source: World Bank) = El PIB PPA en los Estados miembros de la CEPE para el año 2013 (Fuente: Banco Mundial)

Canada = Canadá	Austria = Austria
United States = Estados Unidos	Belgium = Bélgica
	Bulgaria = Bulgaria
Albania = Albania	Croatia = Croacia
Bosnia and Herzegovina = Bosnia y Herzegovina	Cyprus = Chipre
Israel = Israel	Czech Republic = República Checa
Macedonia (tFYRM) = Macedonia (ex República Yugoslava de)	Denmark = Dinamarca
Montenegro = Montenegro	Estonia = Estonia
Serbia = Serbia	Finland = Finlandia
Turkey = Turquía	France = Francia
	Germany = Alemania
Armenia = Armenia	Greece = Grecia
Azerbaijan = Azerbaiyán	Hungary = Hungría
Belarus = Belarús	Iceland = Islandia
Georgia = Georgia	Ireland = Irlanda
Kazakhstan = Kazajstán	Italy = Italia
Kyrgystan= Kirguistán	Latvia = Letonia
Republic of Moldova = República de Moldova	Lithuania = Lituania
Russian Federation = Federación de Rusia	Luxembourg = Luxemburgo
Tajikistan = Tayikistán	Netherlands = Países Bajos
Turkmenistan = Turkmenistán	Norway = Noruega
Ukraine = Ucrania	Poland = Polonia
Uzbekistan = Uzbekistán	Portugal = Portugal
	Romania = Rumania
	Sweden = Suecia
	Switzerland = Suiza
	Spain = España
	Slovenia = Eslovenia
	Slovenia = Eslovenia
	Great Britain and Northern Island = Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (el)

Gráfico 12

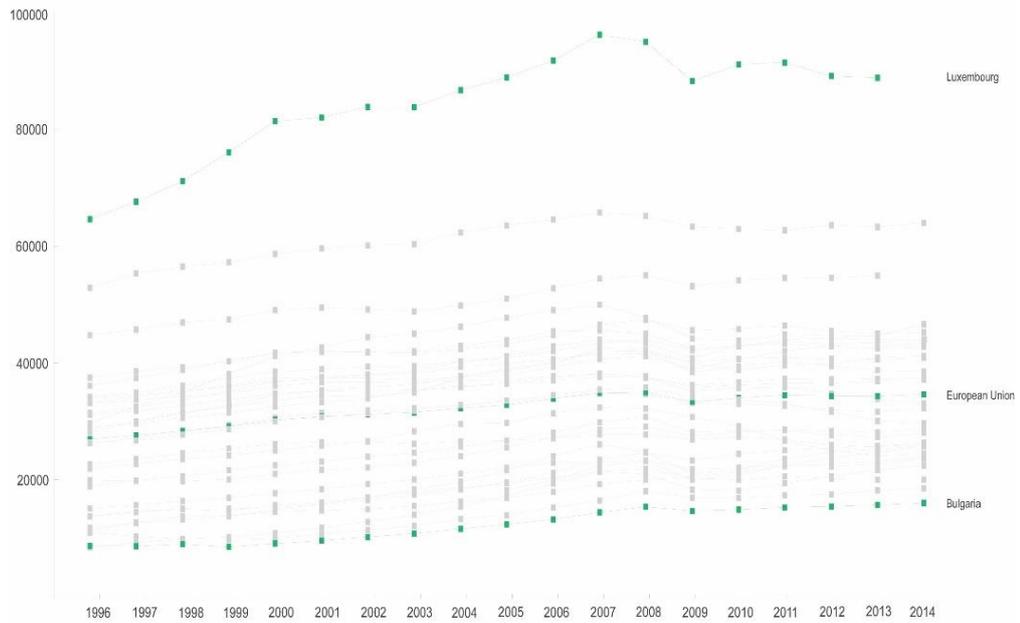
PIB PPA de las subregiones entre 1990 y 2013 para la región de la EERC



Russian Federation = Federación de Rusia

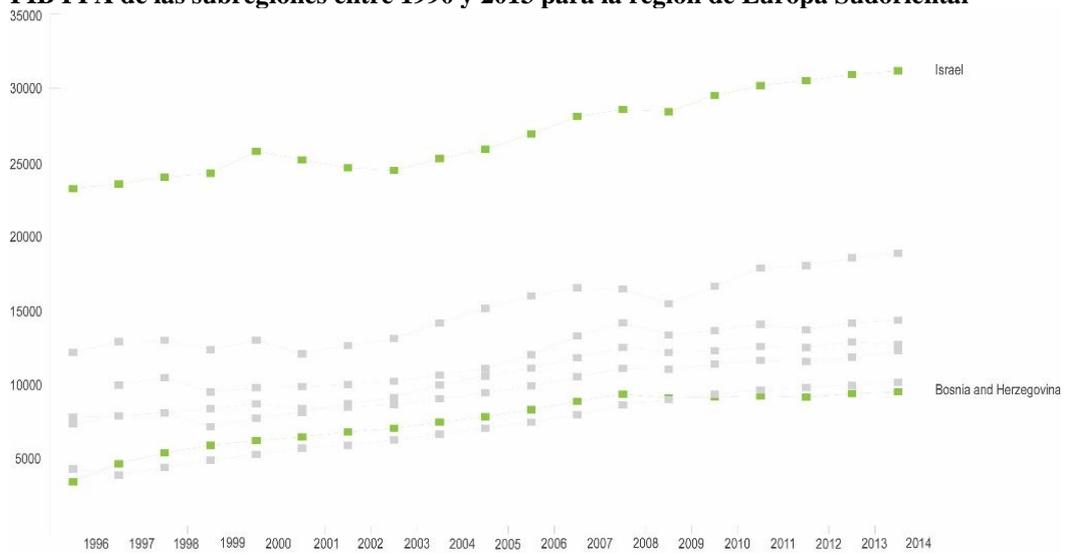
Tajikistan = Tayikistán

Gráfico 13
PIB PPA de las subregiones entre 1990 y 2013 para la región de la Unión Europea



Luxembourg = Luxemburgo
 European Union = Unión Europea
 Bulgaria = Bulgaria

Gráfico 14
PIB PPA de las subregiones entre 1990 y 2013 para la región de Europa Sudoriental

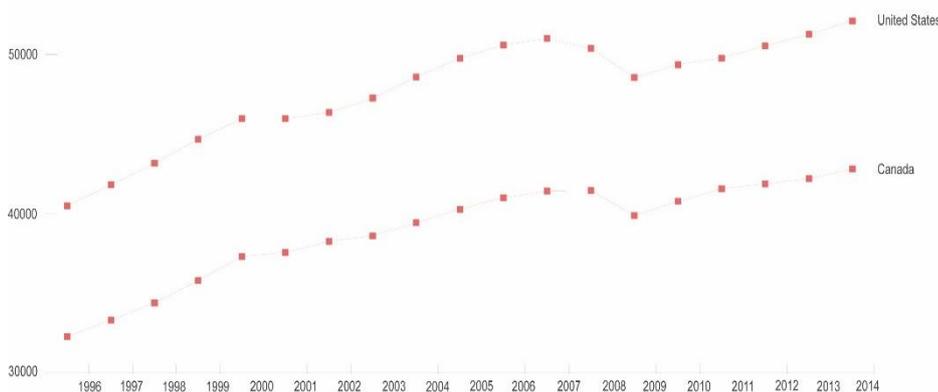


Israel = Israel
 Bosnia and Herzegovina = Bosnia y Herzegovina

Gráfico 15

PIB PPA de las subregiones entre 1990 y 2013 para los Estados Unidos y el Canadá

60000



United States =

Estados Unidos

Canada = Canadá

B. Transición económica: de las economías planificadas a las economías de mercado

90. A lo largo de los últimos 20 años, los países de la región que anteriormente aplicaban los principios de planificación económica centralizada y en los que el Estado era el proveedor de servicios han efectuado una transición hacia una economía de mercado. Eso es lo que ha sucedido en el caso de los países anteriormente socialistas de la región de la EERCCA y en las ex repúblicas yugoslavas. Durante este período, algunos de estos países han acelerado su modernización y su transición económica, y han solicitado –y logrado– el ingreso a la Unión Europea.

91. Este proceso de transición ha tenido grandes repercusiones en las ciudades que abandonaron el modelo de planificación centralizada y de viviendas propiedad del Estado y que redujeron sus inversiones en el transporte público. Las ciudades también experimentaron procesos de emigración y suburbanización. Al mismo tiempo, las ciudades que pasaron a formar parte de la Unión Europea ampliada se beneficiaron de las inversiones directas procedentes de programas de la Unión Europea para proyectos de infraestructura, rehabilitación e investigación con vistas a alentar a las regiones más pobres a mejorar su situación económica y social. (ONU-Hábitat, 2013).

92. Durante los últimos 20 años, las ciudades de estos países han debido enfrentarse a un desafío doble: la transición hacia una economía de mercado y los efectos de la crisis financiera de que tuvo lugar entre 2008 y 2011. Si bien algunas ciudades han prosperado (en su mayoría las capitales y las ciudades prominentes más grandes), las más pequeñas, y aquellas cuya industria no está diversificada, han perdido población y dinamismo económico (*ibid.*).

93. El colapso de la Unión Soviética fue el factor determinante que ha impulsado las reconfiguraciones espaciales en la región de la EERCCA en los últimos 25 años. A diferencia de muchos países de Europa Occidental y Central, hasta ese momento ninguno de esos países tenía una memoria viviente de una economía de libre mercado, por lo que debieron enfrentarse al desafío de construir economías de ese tipo mientras atravesaban un proceso de construcción nacional y transiciones políticas. El mecanismo elegido para aplicar las reformas estructurales en algunos países en el decenio de 1990 (la “terapia de choque”) en parte demostró ser perjudicial desde el punto de vista social y económico. La rápida liberalización de los precios y los recortes en los servicios de bienestar produjeron una devaluación de los ahorros y los ingresos; la privatización redistribuyó la riqueza nacional en beneficio de una pequeña élite; y la liberalización del comercio internacional dejó a muchas empresas expuestas a la globalización y con poco margen para ajustarse al mercado. La situación se vio agravada por la interrupción de las cadenas de producción que anteriormente recorrían toda la Unión Soviética y otras regiones.

94. Como resultado, a principios del decenio de 1990 todas las economías que anteriormente aplicaban un sistema estatal socialista se desplomaron. Por ejemplo, en su punto más bajo, de 1994 a 1995, el PIB real de Georgia se contrajo un 70% frente a lo que había sido en 1990. En su peor momento, Azerbaiyán y Ucrania perdieron casi un 60% de su potencial económico, en tanto que la

Federación de Rusia, Kazajstán y Turkmenistán perdieron un 40%. Uzbekistán fue el único país que sufrió pérdidas relativamente moderadas, de menos de 20%.

95. Finalmente, el restablecimiento del orden institucional, la relativa estabilidad política, la acumulación de aprendizaje, el espíritu emprendedor y determinados factores económicos externos permitieron que los países y las economías metropolitanas comenzaran a innovar y a emprender nuevos proyectos, lo que marcó el inicio de la recuperación.

Recuadro 1

Economías de la región de la EERCCA

Desde finales del decenio de 1990 y antes de la crisis financiera mundial de 2008, estos países experimentaron una recuperación sólida, aunque irregular, pero para 2014, los índices del PIB de Georgia, la República de Moldova y Ucrania todavía estaban lejos de alcanzar los niveles de 1990. Por el contrario, las economías de Azerbaiyán, Turkmenistán y Uzbekistán lograron multiplicar 2,5 veces sus riquezas en términos reales con respecto a 1990, si se tiene en cuenta el tamaño de la población y el poder de compra (O. Golubchikov y A. Badyina, ONU-Hábitat, 2015). Si se toma en cuenta el tamaño de la población y se ajusta el PIB según el PPC en valores constantes (de forma tal que los datos puedan compararse longitudinalmente y entre países), queda claro que Kirguistán y Tayikistán siguen estando peor de lo que estaban en 1990, mientras que Armenia, Belarús y Kazajstán tuvieron resultados relativamente buenos. Cabe destacar que Kazajstán ha sido capaz de igualar a la Federación de Rusia en materia de PIB per cápita en términos de PPC, un logro que no deja de ser sobresaliente si se tiene en cuenta la emigración de personas altamente calificadas luego de la independencia, un fenómeno que puede atribuirse en parte a la explotación de hidrocarburos. La brecha per cápita entre los países más pobres del antiguo sistema socialista de la Federación de Rusia –Kirguistán y Tayikistán– y los más ricos, pasó de ser 5 veces superior en 1990 a casi 10 veces en años recientes. Todos los factores mencionados ocasionaron una mayor emigración en los países.

96. Las reformas de mercado trajeron consigo una profunda polarización y desigualdades en el desarrollo en la mayoría de los países. Las diferentes regiones siguieron trayectorias divergentes de desempeño económico, lo que creó una dicotomía claramente visible entre el centro y la periferia en materia de desempeño económico. Estos procesos de diferenciación espacial han demostrado ser capaces de perpetuarse a sí mismos y ser difíciles de modificar, especialmente en una economía de mercado.

97. Las consecuencias de la aglomeración (o concentración) descritas en el capítulo II son un factor clave de diferenciación espacial que ha favorecido a las ciudades más grandes, particularmente a las capitales nacionales. Como ciudades soviéticas modelo, en las que se concentraban los principales centros de investigación, educación, salud y cultura, además de otros servicios sociales, incluidos sistemas de transporte, las ciudades capitales eran lugares en los que todos querían vivir. Además, recibían una mayor proporción de la inversión pública. Por ejemplo, durante la segunda mitad del siglo XX, Minsk (Belarús) atrajo una quinta parte del presupuesto de la República destinado a la construcción de capitales (Informe Nacional sobre Asentamientos Humanos en la República de Belarús para Hábitat III). Actualmente, las ciudades capitales, junto con algunos otros centros metropolitanos de importancia, presentan una concentración de funciones de la administración pública; por ejemplo, albergan las sedes principales de las oficinas de recaudación de impuestos, además de sucursales de empresas nacionales y extranjeras, y servicios financieros y de información. Se han transformado en centros clave para el comercio, las iniciativas empresariales, la tecnología moderna y la innovación, y disfrutaban de economías diversificadas y de aglomeración que ofrecen mejores niveles de vida y oportunidades de desarrollo personal. También reciben una proporción considerable del presupuesto nacional y, como resultado, son un polo de atracción para la riqueza nacional y la inversión, así como para migrantes nacionales e internacionales (Golubchikov, 2006; Golubchikov, Badyina y Makhrova, 2014).

98. Se ha registrado un notable aumento en la concentración de poblaciones nacionales en las ciudades capitales de Belarús (Minsk), la República de Moldova (Chisinau), la Federación de Rusia (Moscú) y Ucrania (Kiev) y, a diferencia de las poblaciones nacionales, que están en proceso de contracción, estas ciudades han aumentado su importancia demográfica relativa. En Kazajstán, tanto la antigua capital, Almaty, que también es la ciudad más grande del país, como la nueva capital, Astana, están experimentando un rápido crecimiento. Desde que se transformó en la nueva capital nacional, Astana ha multiplicado por tres su población, de 275.000 habitantes en 1997 a 853.000 en 2015. En cinco de estos países, las ciudades más importantes albergan a más del 10% de la población nacional. Cuando se incluyen los territorios suburbanos en la ecuación, en estas regiones metropolitanas reside al menos un 20% de la población nacional, hasta en la Federación de Rusia. Las ciudades más importantes continúan atrayendo a pobladores a sus esferas de influencia, lo que ha creado extensas zonas transporte suburbano.

99. Si bien la mayoría de los países no tienen ciudades de más de 1 millón de habitantes que no sean la capital nacional, la Federación de Rusia y Ucrania sí las tienen. En Ucrania, la contracción de otras ciudades ha favorecido el crecimiento de Kiev, pero en la Federación de Rusia las ciudades de más de 1 millón de habitantes han estado registrando crecimiento demográfico desde mediados del decenio de 2000, principalmente como consecuencia de la inmigración. Estadísticamente, la cantidad de ciudades de esas características en la Federación de Rusia pasó de 13 en 1990 a 15 hacia finales de 2012. De manera similar, en la mayor parte de las ciudades con más de 500.000 habitantes en la Federación de Rusia y más de 250.000 en Belarús se ha observado un crecimiento de la población, especialmente a partir de la segunda mitad del decenio de 2000. Parte del crecimiento en estas ciudades puede atribuirse a la incorporación de territorios adyacentes al área metropolitana. Sin embargo, las tendencias de concentración demográfica son innegables.

100. Si bien son económicamente prósperas, las zonas metropolitanas más grandes enfrentan importantes desafíos en materia de desarrollo, en otros, la falta de tierras y las limitaciones ambientales, la contaminación, infraestructuras costosas e ineficientes, los precios excesivos de la vivienda, la polarización social, inversión insuficiente en el transporte público y la congestión del tráfico.

101. Al mismo tiempo, el desempeño económico de las ciudades secundarias y más pequeñas ahora depende de que puedan aprovecharse de determinadas ventajas competitivas (en ocasiones a expensas de ciudades vecinas de tamaño similar), y de que logren captar capitales provenientes de la inversión extranjera. En el contexto de la nueva economía, muchas de ellas han quedado en una situación de vulnerabilidad. Las crisis pueden ser particularmente graves en el caso de ciudades cuya industria no está diversificada y que dependen de una única empresa o una agrupación localizada de empresas en una única industria. En la era soviética el establecimiento de ciudades nuevas coincidía con la puesta en marcha de programas industriales importantes, por ejemplo, ciudades nuevas en regiones asociadas con la generación de energía y los recursos minerales, y los programas industriales relacionados. Para atraer capital humano, estas ciudades ofrecían buenos salarios y un suministro fácilmente disponible de bienes de consumo. Dichas ciudades, que no estaban incorporadas en las economías locales extendidas, mantenían una estrecha relación con las cadenas de producción pansoviéticas. Debido a la desintegración económica y a la retracción de las cadenas de producción al comienzo de la transición económica, hace 20 años, muchas de estas ciudades perdieron competitividad. Enfrentan niveles elevados de desempleo y problemas sociales, especialmente si los principales empleadores industriales experimentan problemas (Golubchikov y Makhrova, 2013). Como resultado, dichas ciudades están perdiendo su población de mayor dinamismo (Informe Nacional sobre Asentamientos Humanos en Belarús para Hábitat III). Sin embargo, en algunos casos estas ciudades son la esencia de las nuevas economías emergentes. En la Federación de Rusia, rica en minerales, tres cuartas partes de las exportaciones totales del país en 2012 correspondieron a un grupo reducido de las principales exportaciones: petróleo crudo (34,4%), derivados del petróleo (19,7%), gas natural (11,8%), metales ferrosos (4,3%), carbón (2,5%), productos químicos inorgánicos (1,5%) y aluminio en bruto (1,2%)²⁰. Estas exportaciones de metales y minerales, así como muchos otros productos que se exportan, son principalmente producidos en ciudades y pueblos pequeños cuya industria no está diversificada. En toda la subregión, las ciudades que se especializan en ese tipo de economías orientadas a la exportación y con cadenas de producción simples han cosechado beneficios económicos (Golubchikov y otros, 2015). Por ejemplo, en las zonas de extracción de petróleo y gas en Azerbaiyán, la Federación de Rusia, Kazajistán y Turkmenistán han surgido algunas ciudades nuevas, y las existentes han crecido. Sin embargo, la riqueza generada como resultado de estos programas se ha ido acumulado en las capitales nacionales y regionales, en otros países y en centros financieros mundiales más alejados, y no en las ciudades que la producen.

102. Otras economías urbanas relativamente prósperas en la subregión son las que se basan en la sustitución de importaciones: los puertos, el transporte y el comercio transfronterizo; las ciudades más pequeñas, polos de atracción para actividades recreativas o de peregrinación; y las zonas urbanas aledañas a centros más importantes. A medida que las ciudades grandes cobran importancia como destinos, la proximidad se ha transformado en un factor decisivo para otras ciudades y territorios más pequeños. Un grupo específico de ciudades relativamente prósperas, en gran medida debido a su capital humano altamente especializado, incluye a las antiguas “ciudades de la ciencia”. Por ejemplo, en Ucrania, 5 de las 10 ciudades con crecimiento demográfico (sin incluir a Kiev) son ciudades que albergan plantas nucleares (Rudenko, 2013).

²⁰ Calculado a partir de datos de Rosstat (2013) Torgovlya v. Rossii [comercio en Rusia]. Moscú, disponible en www.gks.ru/bgd/regl/b13_58/Main.htm.

103. Sin embargo, una de las cuestiones fundamentales para la prosperidad a largo plazo de las ciudades más pequeñas no es exclusivamente económica. También se trata de cuán atractivas sean sus características físicas, ambientales y culturales, así como de las oportunidades educativas que hacen que las personas se sientan cómodas viviendo en ellas en el largo plazo, particularmente en el contexto de la posindustrialización y los estilos de vida y aspiraciones que ese proceso trae aparejados.

104. Si bien esta tendencia se ha concentrado en la región de la EERCCA y en los Balcanes Occidentales, la segunda gran tendencia económica de los últimos 20 años (el surgimiento de la economía del conocimiento y la revolución digital) ha afectado a la totalidad de la región de la CEPE.

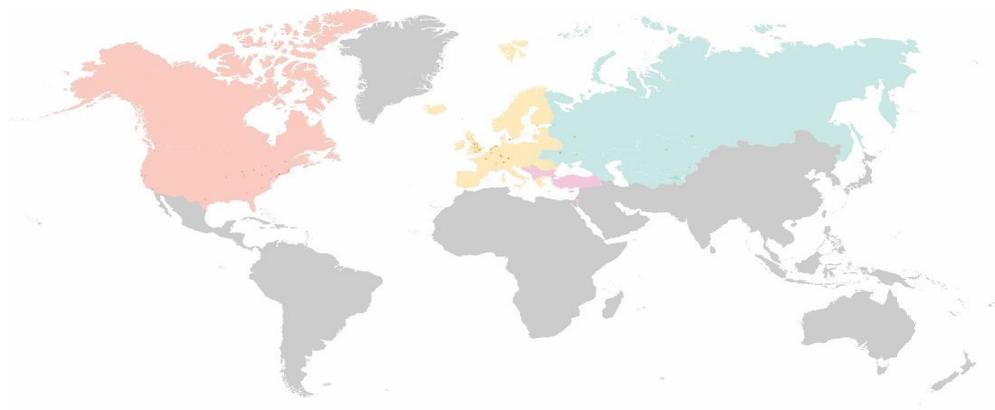
C. El surgimiento de la economía del conocimiento

105. Las ciudades de Europa y América del Norte florecieron durante la era de la industrialización, pero la industria manufacturera se encuentra actualmente en relativo declive²¹ y es posible, si no probable, que tras un período excepcional de prosperidad, el crecimiento de esas economías urbanas siga siendo débil en el futuro, al menos en las condiciones actuales de muy bajo crecimiento demográfico (Piketty, 2014). Sin embargo, a pesar de esa tendencia, el surgimiento de la economía del conocimiento en esas zonas, fundado en una revolución digital basada en Internet, computadoras rápidas y el establecimiento de redes, está creando enormes oportunidades y desafíos para las ciudades de la región de la CEPE.

106. La economía del conocimiento es la sucesora de la economía industrial. Esta última ha reconfigurado las ciudades y las regiones en varias oleadas de desarrollo y reordenación, con lo que creó su propio espacio que difería radicalmente de las economías agraria y mercantil que la precedieron. Las industrias manufactureras reorganizaron el acceso a las materias primas y los mercados, crearon y controlaron redes de transporte, atrajeron a una gran cantidad de trabajadores a las ciudades y establecieron rutinas estrictas de trabajo, todo lo cual se vio reflejado en los patrones de organización espacial y social. Se prevé que la economía del conocimiento imponga sus propios requisitos espaciales reestructurando la ciudad industrial para que adopte nuevas formas que se adapten a las nuevas condiciones de producción económica, requisitos sociales e instituciones culturales (Madanipour, 2011). Es posible que las expresiones espaciales de la economía del conocimiento sean el modelo de las ciudades en el futuro previsible.

Gráfico 16

Los agrupamientos creativos en la región de la CEPE



107. La economía del conocimiento ha cambiado la naturaleza de los productos que necesitamos. El surgimiento del conocimiento en sí como una capacidad productiva y un producto no tiene requisitos espaciales en particular, salvo la proximidad de quienes participan en su producción y una nueva división del trabajo. Esta situación está cambiando la naturaleza de los lugares de producción y consumo en las ciudades, donde se forman nuevas agrupaciones de actividades, mientras que otras se desestiman o dispersan. Los nuevos espacios de producción son los espacios del conocimiento: universidades, parques científicos y locales culturales, que se crean junto con los nuevos espacios de consumo y los nuevos patrones de desigualdad social (*ibid.*).

108. La economía del conocimiento ha cambiado la dinámica de la economía urbana, alentado el desarrollo de aglomeraciones e incrementado la importancia de los espacios de encuentro y su función en la innovación en los campus de Silicon Valley, en los Estados Unidos, Cambridgeshire, en

²¹ El sector manufacturero solo aportó el 15% al PIB de la Unión Europea en 2014 (Comisión Europea, 2014).

Inglaterra, y Kirkstra en Finlandia. Estas son nuevas formas de agrupamientos económicos, formados bien mediante políticas públicas o bien por particulares y empresas, incluidas las universidades, los parques de ciencia y tecnología, los grupos de economía creativa, los agrupamientos de oficinas y el trabajo a domicilio. La agrupación de empresas del conocimiento ha reforzado los efectos de la concentración urbana descritos en el capítulo II y las economías de aglomeración que prosperan en las superciudades. No está claro si estas responden a las necesidades de la economía del conocimiento o a las exigencias de la industria del desarrollo –o a ambas–, pero muchas de ellas están situadas en los márgenes de los centros urbanos y en torno de los aeropuertos y, de este modo, fragmentaron más el espacio urbano y contribuyeron a los efectos del crecimiento incontrolado descrito en el capítulo anterior (Kasarda y Lindsay, 2012).

109. Una conclusión temprana a la que llegaron muchos en los años de surgimiento de la economía del conocimiento era que el lugar ya no tenía importancia: todo lo que necesitaban los ciudadanos del mundo era una buena conexión por cable para tener todo el planeta su alcance. Se dijo que la consecuencia de esta “muerte de la distancia” era que la ciudad de calles, plazas, estaciones, tiendas y restaurantes sería sustituida por una “ciudad de bits”, una ciudad virtual con una distribución de calles que consistiría en autopistas de información digital (Mitchell, 1995). De hecho, ha sucedido lo contrario. Surgieron nuevas ideas y soluciones innovadoras a través de una comunicación y un intercambio intensivos de conocimientos con los demás. Es muy importante la proximidad de las personas. Resulta más lógico que los trabajadores del conocimiento visiten la oficina de un colega que trabajar por correo electrónico en un nuevo proyecto con una persona desconocida que está del otro lado del mundo (Saxenian, 1994).

110. Las personas siguen necesitando el contacto físico con los demás, no solo en su trabajo, sino también en su tiempo libre. Y las ciudades, con una economía de la experiencia en materia de cafés, restaurantes, cines, galerías, locales y centros comerciales, ofrecen todos esos servicios a petición. Esta es la razón subyacente por la que ciudades innovadoras como Barcelona, Dublín, Estocolmo, Lovaina, Múnich y Toulouse han florecido en la economía del conocimiento (Madanipour, 2011).

111. De hecho, el desarrollo de los conocimientos, la globalización y las ciudades “auténticas” se apoyan mutuamente. Como la economía del conocimiento se va afianzando en los países desarrollados y los países en transición de la región de la CEPE, las ciudades que sean capaces de adaptarse pronto a las nuevas necesidades económicas también podrán maximizar su carácter distintivo local, a medida que la localización (la importancia cada vez mayor del carácter distintivo, la autenticidad y la identidad de las ciudades) adquiera tanta importancia como los procesos de globalización (Cooke y Morgan, 1998). El surgimiento de la economía del conocimiento ha puesto de manifiesto una contradicción evidente entre las ciudades y la globalización como “paradoja mundial-local”: en un mundo cada vez más integrado, las ciudades deben recurrir más a sus características locales específicas –que algunos denominan “autenticidad”– (Hospers). Estas características únicas contribuyen a determinar en qué sobresale una ciudad y la manera en que esta se puede distinguir al competir con otras ciudades. La economía del conocimiento europea y la paradoja mundial-local conexas implican que las ciudades, al igual que en el pasado, compiten por la atención de los habitantes, las empresas y los visitantes. Todas las ciudades obtienen beneficios al atraer a los trabajadores del conocimiento y las actividades intensivas en conocimientos especializados y, como resultado, adquieren ventajas competitivas.

112. En la región homogénea y próspera comprendida entre Londres y Milán (la “Banana Dinámica” de Europa) o en la región de la costa nororiental de los Estados Unidos (BosWash), las ciudades han llegado a asemejarse más entre sí a lo largo del tiempo. Una convergencia de esta naturaleza tiene consecuencias importantes. Implica que los pequeños detalles, como la imagen de la ciudad, pueden ser determinantes en las decisiones que adoptan las empresas o personas que buscan un lugar de residencia permanente o de visita. A fin de mantener y aumentar su atractivo para los trabajadores del conocimiento y otros grupos destinatarios, las ciudades deben reflexionar sobre el tipo de perfil que deberían tener y muchas de ellas han elaborado una estrategia de competitividad en consecuencia. Así, la competencia entre ciudades por el conocimiento y la innovación requiere que las ciudades se vuelvan “creativas” (*ibid.*).

113. La esencia de la creatividad es la capacidad de pensar soluciones originales para problemas y desafíos cotidianos, y las ciudades que han conseguido aprovechar este desarrollo económico son aquellas que tienen acceso a las principales instituciones académicas que, dentro una concentración urbana, muestran las cualidades de diversidad y flexibilidad. La innovación es un impulsor fundamental a largo plazo de la competitividad y la productividad. Las universidades son esenciales para los “ecosistemas de innovación”: redes de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden las nuevas tecnologías.

114. A causa de los efectos de la aglomeración en las regiones metropolitanas, esas redes se traducen en el aumento de la productividad económica. Las universidades también estimulan el mayor crecimiento económico mediante el fomento de la innovación de varias maneras, incluidas las asociaciones de investigación con las empresas, la transferencia de tecnología, las empresas derivadas y las actividades empresariales de estudiantes, graduados y docentes. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, numerosas empresas de capital de riesgo tienen vínculos estrechos con las unidades de transferencia de tecnología de las universidades. La disponibilidad de financiación, especialmente de capitales privados y de riesgo, es crucial, y la financiación irá tras las elecciones de lugar de residencia de las personas y de radicación de las empresas que tengan ideas más prometedoras y lucrativas. Es importante destacar que las universidades suelen tener profundos lazos históricos con sus ciudades, mientras que otros recursos del crecimiento económico –como residentes, trabajadores, empresas e inversores– tienen más movilidad. Sin embargo, al atraer a personas, empresas e inversiones, las ciudades se ven favorecidas por las universidades y estas, a su vez, se benefician cuando su economía metropolitana prospera y ofrece una calidad de vida atractiva²².

Recuadro 2

Comisión sobre el crecimiento de las ciudades – Reino Unido

La Comisión sobre el crecimiento de las ciudades del Reino Unido ha examinado la manera en que las empresas y el gobierno pueden propiciar un mayor crecimiento en las regiones metropolitanas más grandes del país para impulsar la inversión a largo plazo, la creación de empleo y la producción de la economía en general. Uno de los pilares de esta estrategia es la contribución de las instituciones fundamentales de la economía del conocimiento: las universidades, que se concentran en su inmensa mayoría en las ciudades. La educación universitaria es una actividad económica notable en las zonas metropolitanas. En el Reino Unido, es uno de los sectores más grandes y de más rápido crecimiento de los últimos decenios. Sin embargo, el efecto de las universidades en las economías metropolitanas es mucho más amplio y existe un precedente histórico de larga data. Muchas universidades se fundaron con la misión de contribuir a la economía local (Torrens y Thompson, 2012). En el Reino Unido, las universidades, incluidas Cambridge y Oxford, han generado agrupamientos locales en ámbitos como la biotecnología y los dispositivos médicos. La Escuela Hull de arte y diseño ha impulsado el crecimiento de las industrias creativas en la ciudad, mientras que la Universidad de Lincoln colabora con Siemens en el desarrollo de su nuevo departamento de ingeniería. La Universidad de Bristol ha concertado nombramientos de tiempo parcial de manera conjunta con Toshiba, lo que permite acelerar la transferencia de conocimientos. En los Estados Unidos, las aglomeraciones industriales con enfoque en la tecnología se han beneficiado con la incorporación de la investigación, los graduados y las derivadas, en particular, alrededor de Boston y Raleigh-Durham.

D. La revolución digital

115. La economía digital ahora impulsa numerosos y diversos aspectos de la economía mundial, como la banca, el comercio minorista, la energía, el transporte, la educación, la industria editorial, los medios de comunicación y la salud. Las TIC están transformando la manera en que ocurren las interacciones sociales y las relaciones personales, con redes fijas, móviles y de radiodifusión convergentes y dispositivos y objetos cada vez más conectados que conforman la Internet de las cosas. La producción de TIC y los servicios que estas ofrecen son impulsores de la economía mundial. El comercio entre Occidente y Oriente en lo que respecta a los servicios y la producción relacionados con las TIC ha sido uno de los principales impulsores de la economía mundial en los últimos 20 años. Los mercados de banda ancha se están ampliando y se incrementan las suscripciones de banda ancha inalámbrica –que ascienden a unos 1.000 millones de dólares en la región de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)– lo que ocasiona una reducción del uso de telefonía fija (resumen de la OCDE).

116. La expansión de la economía digital ha impulsado el crecimiento económico en los últimos años. Esta economía crece rápidamente y está transformando la sociedad en su conjunto (OCDE, 2013a). Incide en la economía mundial, como el comercio minorista (comercio electrónico), el transporte (vehículos automatizados), la educación (cursos por Internet), la salud (historias clínicas electrónicas y medicina personalizada), las interacciones sociales y las relaciones personales (redes sociales). Las TIC forman parte de la vida profesional y personal; las personas, las empresas y los Gobiernos están cada vez más interconectados a través de una multitud de dispositivos en el hogar, el trabajo y los espacios públicos y también durante sus desplazamientos. Estos intercambios se transmiten a través de millones de redes, que van desde las redes de consumidores residenciales a las redes que recorren el mundo. La convergencia de redes fijas, móviles y de radiodifusión, junto con el uso combinado de la comunicación máquina a máquina, la “nube”, el análisis de datos, los sensores, los actuadores y las personas, está allanando el camino para el

²² Tres de los cuatro factores principales que influyeron en la determinación del lugar en que las empresas multinacionales ubicaban sus empresas estaban relacionados con el sector universitario (BPI 2009).

aprendizaje automático, el control a distancia y las máquinas y los sistemas autónomos. Los dispositivos y objetos están cada vez más conectados a la Internet de las cosas, lo que lleva a la convergencia entre las TIC y la economía en gran escala.

117. La información ambiental georreferenciada actualizada, precisa y fácil de encontrar también puede facultar a los funcionarios públicos, empresarios, trabajadores y consumidores para tomar decisiones fundamentadas que repercutan en el entorno urbano y su propio bienestar. Aunque el gobierno electrónico, los datos abiertos y otras iniciativas similares marcan una tendencia hacia una mayor apertura en cuanto a la información, el acceso público efectivo a la información ambiental sigue planteando problemas que aún pueden socavar la protección del medio ambiente y obstaculizar el desarrollo sostenible de las zonas urbanas.

118. Las ciudades son las más apropiadas para maximizar las oportunidades de la economía digital, y esas economías de escala también refuerzan las tendencias urbanas de la región de la CEPE, por ejemplo, la concentración urbana que se describe en el capítulo II. Además, ahora que la industria manufacturera está emplazada en gran medida en otros continentes, las ciudades de toda la región son especialmente adecuadas para combinar los efectos de la proximidad, la educación superior y la innovación y acelerar el crecimiento de la economía del conocimiento a través de la revolución digital. Los agrupamientos de empresas digitales emergentes en Silicon Valley, Estocolmo, Londres, Stuttgart y muchas otras ciudades de la región de la CEPE analizan nuevos modelos empresariales basados en métodos de producción en colaboración, como las plataformas de financiación colectiva, y la “economía colaborativa”, que desafían la regulación actual de los mercados establecidos y, con el tiempo, tal vez requieran respuestas equilibradas de política para propiciar la innovación y, a su vez, proteger el interés público (OCDE).

119. La revolución digital ha sido uno de los principales cambios desde Hábitat II y será un motor permanente en los próximos 20 años. Los principales avances incluirán la transición de la supervisión de Internet del Gobierno de los Estados Unidos a una comunidad mundial de Internet más amplia (OCDE). Las Naciones Unidas han puesto en marcha la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en que se establecen Objetivos de Desarrollo Sostenible que incluyen un mayor acceso a las TIC e Internet para crear una economía digital que sea inclusiva y mundial.

120. Las posibilidades de que las personas adopten estas tecnologías son mucho mayores. Actividades tales como el envío de correos electrónicos, la búsqueda de información sobre productos o el uso de redes sociales tienen poca variación entre los países de la OCDE, pero las diferencias son importantes en las actividades relacionadas con un mayor nivel de educación, como el gobierno electrónico, el comercio electrónico y las transacciones bancarias por Internet. La amplitud de las actividades que llevan a cabo los usuarios de Internet con educación terciaria es, en promedio, un 58% mayor que entre las personas con educación de nivel secundario o inferior (OCDE, 2014a).

121. Muchos países están adoptando estrategias digitales nacionales, puesto que reconocen que los Gobiernos pueden actuar como catalizadores de la economía digital. Esto resulta evidente en el caso de las iniciativas de datos abiertos, en que el sector público puede estimular la innovación impulsada por los datos mediante la apertura de información del sector público, incluidos distintos tipos de datos y facilitando el acceso a la información ambiental para todos los interesados. Las iniciativas de gobierno electrónico se utilizan también para fomentar la adopción de una amplia gama de aplicaciones necesarias para la ciberseguridad y el comercio electrónico. Los Gobiernos emplean las tecnologías digitales para pasar del enfoque centrado en los ciudadanos a uno impulsado por los ciudadanos y procuran lograr la transformación del sector público mediante el uso de las TIC, lo que implica que las empresas y el público determinan sus necesidades y las satisfacen en asociación con las autoridades públicas.

122. Algunas estrategias digitales nacionales tienen una dimensión internacional. Entre ellas, las cuestiones esenciales son la gobernanza de Internet, el cambio climático y la cooperación para el desarrollo. En la Agenda Digital 2014-2017 de Alemania se reconoce la falta de confianza en las TIC de las personas de edad avanzada, por lo que fue necesario examinar la forma de aumentar las aptitudes y confianza de estas personas. Se requirió la participación de múltiples interesados en torno de las cuestiones abordadas en la Agenda y la participación activa en los debates de política internacional celebrados en la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Foro para la Gobernanza de Internet y la OCDE. La Agenda de Alemania también trata las cuestiones de cooperación para el desarrollo, como la necesidad de la “creación de capacidad cibernética” y la “creación de capacidad en materia de ciberseguridad” en los países en desarrollo.

Recuadro 3

Elementos fundamentales de las estrategias de la economía digital

La lista que figura a continuación refleja los principales pilares de numerosas estrategias digitales nacionales actuales, la mayoría de las cuales pone de relieve objetivos relacionados con la demanda (c) a h):

- a) Seguir desarrollando la infraestructura de telecomunicaciones (por ejemplo, el acceso a la banda ancha y los servicios de telecomunicaciones) y preservar la Internet abierta;
- b) Promover el sector de las TIC, incluida su internacionalización;
- c) Fortalecer los servicios de gobierno electrónico, incluido un mayor acceso a la información y los datos del sector público (por ejemplo, los datos gubernamentales abiertos);
- d) Reforzar la confianza (privacidad, seguridad e identidades digitales);
- e) Fomentar la adopción de las TIC por las empresas, en particular las pequeñas y medianas, centrándose en sectores fundamentales como la atención de la salud, el transporte y la educación;
- f) Promover la inclusión electrónica, haciendo hincapié en la población en proceso de envejecimiento y los grupos sociales desfavorecidos;
- g) Promover las aptitudes y competencias relacionadas con las TIC, incluidas las aptitudes básicas y especializadas en TIC;
- h) Hacer frente a los problemas mundiales, como la gobernanza de Internet, el cambio climático y la cooperación para el desarrollo.

Recuadro 4

La economía colaborativa

Las empresas de economía colaborativa son plataformas que ofrecen, por ejemplo, el alquiler de espacios a corto plazo, principalmente, viviendas. Aunque los intercambios de vivienda no son un concepto nuevo, no tienen precedentes el ritmo y la escala en que las plataformas han convertido a las viviendas compartidas en una práctica comercial común. Esta tendencia tiene su paralelo en la movilidad urbana. Las opciones de movilidad compartida abarcan desde el alquiler de automóviles privados, los viajes compartidos y los puestos de estacionamiento hasta los automóviles y bicicletas fijos y de libre flotación. Estos servicios son muy populares entre los usuarios, aunque se deben seguir estudiando sus repercusiones en la movilidad urbana en los próximos años (OCDE, capítulo 3). El mercado de aplicaciones móviles de salud y bienestar (salud móvil) ha evolucionado con rapidez en los últimos años. La cantidad de estas aplicaciones se ha duplicado con creces en solo 2,5 años y ascendió a más de 100.000 (Research2guidance, 2014). En 2012, el 69% de los propietarios de teléfonos inteligentes de los Estados Unidos informaron de que hacían un seguimiento, como mínimo, de un indicador de salud, por ejemplo, el peso, la dieta o el ejercicio (Fox y Duggan, 2013). También se desarrollaron varias aplicaciones móviles y recursos en la web para ofrecer a los consumidores más información sobre las sustancias químicas de los productos y otra información ambiental que les permita tomar decisiones ambientales fundamentadas.

E. La Internet de las cosas

123. Mientras que el uso de Internet como plataforma digital ha permitido crear la economía colaborativa, la capacidad de conectar cualquier dispositivo u objeto inteligente a cualquier otro está facilitando la Internet de las cosas. Esto tendrá profundas repercusiones en numerosos sectores de la economía y la vida urbana, incluidos la automatización de la industria, el suministro de energía y el transporte. La Internet de las cosas consiste en una serie de componentes de importancia equivalente: comunicación de máquina a máquina, computación en la nube, análisis de macrodatos y sensores y actuadores. Sin embargo, la combinación de esos componentes genera aprendizaje automático, control a distancia y, a la larga, máquinas y sistemas autónomos, que aprenderán a adaptarse y optimizarse.

124. Varios Gobiernos han incorporado reglamentos que dependen de la Internet de las cosas para alcanzar objetivos de política. Por ejemplo, la Internet de las cosas permite a los Gobiernos gestionar los espacios públicos de manera más eficiente, más eficaz o bien de un modo diferente. El control a distancia de semáforos o sistemas de agua permite optimizar la afluencia de tránsito o comprender mejor los riesgos de inundación. Asimismo, permite a los Gobiernos alcanzar los objetivos de política de nuevas maneras. Por ejemplo, es posible reducir la congestión mediante la fijación de cargos por el uso de las carreteras, calculados en función de la hora del día y la distancia recorrida, a través del Sistema Mundial de Determinación de la Posición y las comunicaciones móviles, pero es más difícil de lograr por medios convencionales. Del mismo modo, los medidores inteligentes de energía dan lugar a mercados energéticos más descentralizados y una mayor conciencia de los consumidores respecto del consumo de energía. Los analistas y los Gobiernos han puesto grandes expectativas en los dispositivos de ciber salud que permitirán el control a distancia de los pacientes que se encuentren en el hogar o en el trabajo. Sin embargo, solo existen unos cuantos, de esos dispositivos en el mercado, situación que no parece deberse a la falta de investigación o compromiso de los Gobiernos, sino más bien a dificultades en la aplicación que todavía no se han superado (OCDE).

125. Todas las personas tienen derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole a través de Internet. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en su informe presentado en el 17º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/27), ha recalcado la naturaleza singular y transformadora de Internet, que permite a las personas ejercer no solo su derecho a la libertad de opinión y expresión sino también muchos otros derechos humanos y ofrece la posibilidad de impulsar progresos en la sociedad en su conjunto. Cuarenta y seis países y la Unión Europea son partes en la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus), que los obliga a velar por que las autoridades públicas en los planos nacional, subnacional y local posean y actualicen la información ambiental que sea pertinente para sus funciones, y porque la información sobre el medio ambiente esté disponible de modo progresivo en bases de datos electrónicas que sean de fácil acceso para el público a través de redes públicas de telecomunicaciones (por ejemplo, Internet). Los requisitos de acceso público a la información ambiental se indican en más detalle mediante el Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes de la Convención y las recomendaciones sobre la utilización más eficaz de los instrumentos electrónicos de información para facilitar el acceso público a la información ambiental aprobadas en virtud de la decisión II/3 de la reunión de las Partes en la Convención²³.

F. Conclusiones

126. Una parte muy considerable de la región ha experimentado una transición económica en los últimos 20 años de economías con planificación central a economías de mercado; entre las ciudades que participaron de la transición hubo vencedoras y vencidas. Por lo general, a las grandes ciudades y capitales les fue bien y su PIB regresó a niveles previos a los de 1990. A las ciudades más pequeñas no les fue tan bien como a las grandes, puesto que la transición exige cambios económicos, físicos, ambientales y culturales y esas ciudades no están tan bien equipadas para adaptarse a este cambio integral, debido a numerosos factores, como la geografía y la emigración.

127. La industria manufacturera se ha reducido en toda la región desde Hábitat II. Sin embargo, el auge de la economía del conocimiento en Europa y América del Norte, fundado en una revolución digital basada en Internet, computadoras rápidas y el establecimiento de redes, está creando enormes oportunidades y desafíos para las ciudades.

128. La economía del conocimiento está reconfigurando las ciudades industriales, que adquieren nuevas formas que se adaptan a las nuevas condiciones de producción económica, necesidades sociales e instituciones culturales. El surgimiento del conocimiento como capacidad productiva y producto con pocos requisitos espaciales está cambiando la naturaleza de los lugares de producción y consumo de las ciudades. Se han formado nuevas agrupaciones de actividades, mientras que otras se desestiman o dispersan. Los espacios del conocimiento comprenden universidades, parques científicos y locales culturales, que se crean junto con los nuevos espacios de consumo y los nuevos patrones de desigualdad social.

129. La economía del conocimiento ha cambiado la dinámica de la economía urbana, reforzado el crecimiento de las economías de aglomeración y aumentado la importancia de los espacios de encuentro e innovación. También ha puesto de relieve la importancia de la ubicación. La “muerte de la distancia” y la sustitución de la ciudad de calles, plazas, estaciones, tiendas y restaurantes por una “ciudad de bits”, es decir, una ciudad virtual con una distribución de calles que consistiría en autopistas de información digital, resultaron infundadas y en realidad ocurrió lo contrario. Surgieron nuevas ideas y soluciones innovadoras a través de una comunicación y un intercambio intensivos de conocimientos con los demás. La proximidad de las personas es muy importante.

130. El desarrollo de los conocimientos, la globalización y las ciudades “auténticas” se apoyan mutuamente. Como la economía del conocimiento se va afianzando en los países desarrollados y los países en transición de la región de la CEPE, las ciudades que sean capaces de adaptarse a las nuevas necesidades económicas pronto también podrán maximizar su carácter distintivo local, a medida que la localización (la importancia cada vez mayor del carácter distintivo, la autenticidad y la identidad de las ciudades) adquiere tanta importancia como los procesos de globalización.

131. El conocimiento y las economías digitales ahora impulsan numerosos y diversos aspectos de la economía mundial, como la banca, el comercio minorista, la energía, el transporte, la educación, la industria editorial, los medios de comunicación y la salud. Las TIC están transformando la manera en que ocurren las interacciones sociales y las relaciones personales, con redes fijas, móviles y de

²³ Documento ECE/MP.PP/2005/2/Add.4, disponible en www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html#/.

radiodifusión convergentes y dispositivos y objetos cada vez más conectados que conforman la Internet de las cosas.

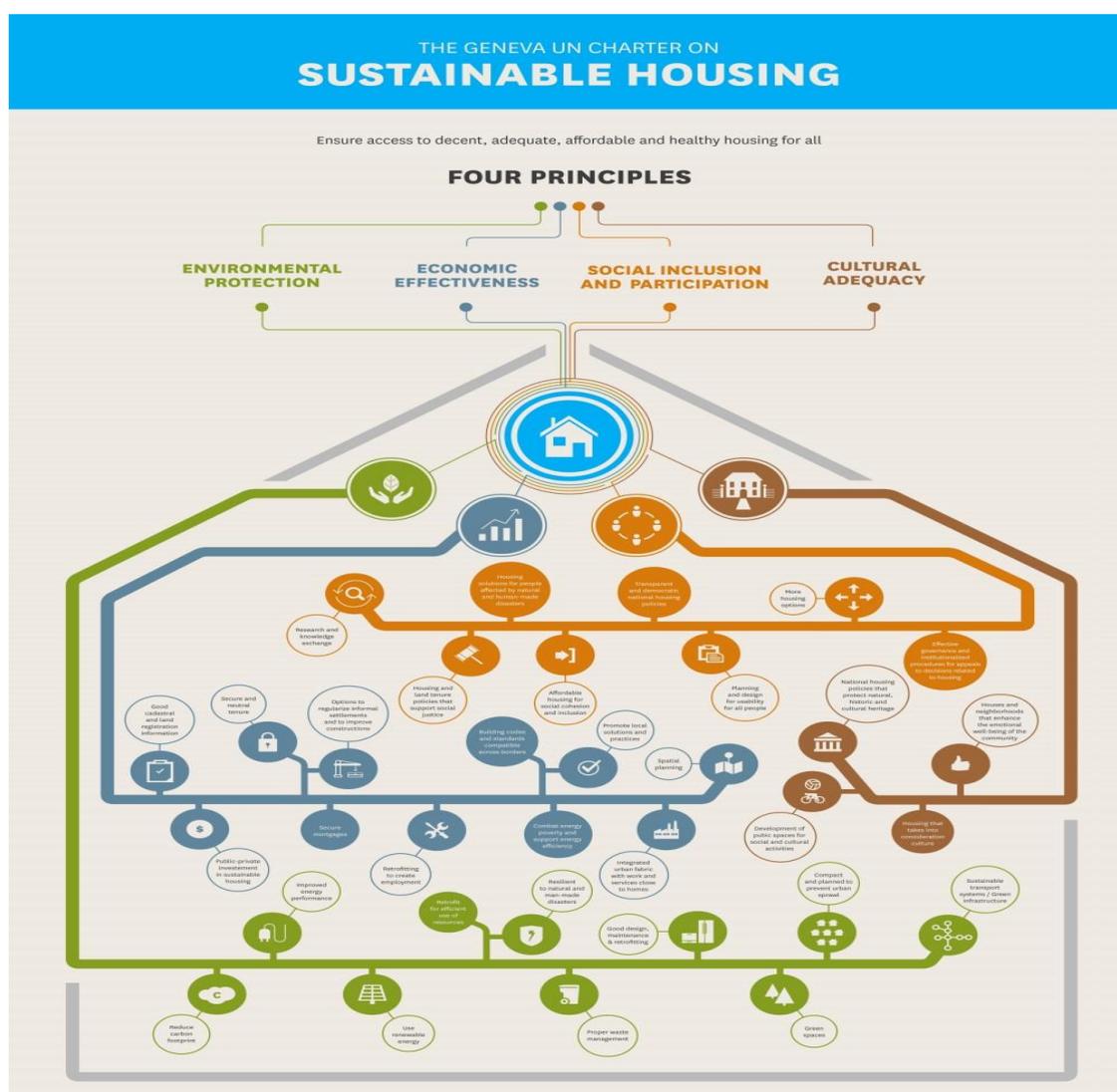
132. Las ciudades son apropiadas para maximizar las oportunidades de la economía digital, y sus economías de escala refuerzan las tendencias urbanas, por ejemplo, la concentración urbana (descrita en el capítulo II). Además, ahora que la industria manufacturera está emplazada en gran medida en otros continentes, las ciudades de la región de la CEPE son adecuadas para combinar los efectos de la proximidad, la educación superior y la innovación y acelerar el crecimiento de la economía del conocimiento a través de la revolución digital. Este ha sido uno de los principales cambios desde Hábitat II y será un motor permanente en los próximos 20 años.

IV. Vivir en las ciudades

133. La vivienda sostenible desempeña un papel fundamental en la calidad de la vida humana (Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible (E/ECE/1478/Rev.1)).

Gráfico 17

Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible, 2015



Inglés	Español
The Geneva UN Charter on sustainable housing	La Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible
Ensure access to decent, adequate, affordable and healthy housing for all	Asegurar el acceso a viviendas dignas, adecuadas, asequibles y saludables para todos
Four principles	Cuatro principios
Environmental protection	Protección ambiental
Economic effectiveness	Eficacia económica
Social inclusion and participation	Inclusión y participación sociales

Cultural adequacy	Adaptación a las necesidades culturales
Housing solutions for people affected by natural and human-made disasters	Soluciones de vivienda para las personas afectadas por desastres naturales y causados por el ser humano
Transparent and democratic national housing policies	Políticas nacionales de vivienda transparentes y democráticas
More housing options	Más opciones de vivienda
Research and knowledge exchange	Investigación e intercambio de conocimientos
Housing and land tenure policies that support social justice	Políticas de vivienda y tenencia de la tierra que apoyen la justicia social
Affordable housing for social cohesion and inclusion	Viviendas asequibles para la cohesión y la inclusión sociales
Planning and design for usability for all people	Planificación y diseño para que sean utilizables por todas las personas
Effective governance and institutionalized procedures for appeals to decisions related to housing	Gobernanza efectiva y procedimientos institucionalizados para apelar las decisiones relacionadas con la vivienda
Good cadastral and land registration information	Información catastral y de registro de tierras de buena calidad
Secure and neutral tenure	Tenencia segura y neutral
Options to regularize informal settlements and to improve constructions	Opciones para regularizar los asentamientos informales y mejorar las construcciones
Building codes and standards compatible across borders	Códigos y normas de construcción compatibles a través de las fronteras
Promote local solutions and practices	Promover soluciones y prácticas locales
Spatial planning	Planificación espacial
National housing policies that protect natural, historic and cultural heritage	Políticas nacionales de vivienda que protejan el patrimonio natural, histórico y cultural
Houses and neighborhoods that enhance the emotional well-being of the community	Casas y barrios que promuevan el bienestar emocional de la comunidad
Public-private investment in sustainable housing	Inversión público-privada en viviendas sostenibles
Secure mortgages	Hipotecas aseguradas
Retrofitting to create employment	Modernización para crear empleo
Combat energy poverty and support energy efficiency	Combatir la pobreza energética y apoyar la eficiencia energética
Integrated urban fabric with work and services close to homes	Tejido urbano integrado con trabajo y servicios cerca de los hogares
Development of public spaces for social and cultural activities	Desarrollo de espacios públicos para actividades sociales y culturales
Housing that takes into consideration culture	Vivienda que toma en consideración la cultura
Improved energy performance	Mejora del rendimiento energético
Retrofit for efficient use of resources	Modernización para el uso eficiente de los recursos
Resilient to natural and man-made disasters	Resiliencia a desastres naturales o causados por el ser humano
Good design, maintenance and retrofitting	Diseño, mantenimiento y modernización de calidad
Compact and planned to prevent urban sprawl	Compactas y planificadas para prevenir el crecimiento urbano incontrolado
Sustainable transport system/Green infrastructure	Sistema de transporte sostenible / Infraestructura ecológica
Reduce carbon footprint	Reducir la huella de carbono
Use renewable energy	Usar energías renovables
Proper waste management	Gestión adecuada de los desechos
Green spaces	Espacios verdes

A. Introducción

134. El presente capítulo versa sobre aspectos de la vida en las ciudades, pero las viviendas dignas, adecuadas, asequibles y saludables (elementos fundamentales de la vivienda sostenible, señalados en la Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible) son la base para crear una vida sana, ciudades fuertes y resilientes y economías nacionales prósperas. En comparación con los de Asia, África y América Latina y el Caribe, los sectores inmobiliarios de la región de la CEPE funcionan relativamente bien (ONU-Hábitat, 2011, pág. vii). La proporción de barrios marginales informales sin servicios es muy reducida²⁴. La urbanización está alcanzando niveles máximos y la población urbana se mantendrá relativamente estable (capítulo II). La calidad promedio de la vivienda es relativamente elevada. No obstante, los problemas de vivienda tienen su origen en la naturaleza de la urbanización y aspectos de la asequibilidad de la vivienda que son menos predominantes en otras partes del mundo.

135. En la Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible (E/ECE/1478/Rev.1) se subraya que el desarrollo de la vivienda sostenible en la región de la CEPE enfrentó numerosos problemas, lo que dio lugar a una compleja interacción de tendencias relativas a la globalización, los cambios demográficos, el cambio climático y la crisis económica. De resultados de la crisis financiera mundial que comenzó en 2008, estas preocupaciones culminaron en una mayor atención a la inasequibilidad de la vivienda y una disminución del acceso a la vivienda digna y saludable que exacerba la desigualdad social y la segregación en los espacios urbanos (CEPE, 2015). La Carta de Ginebra es coherente con el Programa de las Naciones Unidas publicado en 2015, que pretende situar a la vivienda como elemento central de la “Nueva Agenda Urbana”, y se usó como base para la elaboración de dicho programa (ONU-Hábitat, 2015).

136. En el estudio de la CEPE (CEPE, 2015) se puso de relieve que al menos 100 millones de personas de bajos y medianos ingresos de la región gastan más del 40% de sus ingresos disponibles en alojamiento. Este “sobrecoste de la vivienda” limita los recursos para otras necesidades básicas, como la alimentación, la salud, la vestimenta y el transporte. Sin embargo, lo que es más importante aún es que el elevado costo de la vivienda con respecto a los ingresos incrementa las situaciones de privación grave, pobreza y, en los casos más extremos, la falta de vivienda. En muchos casos, la existencia de viviendas sociales permitió desvincular la pobreza de las malas condiciones de vivienda. No obstante, este sector ha disminuido significativamente en los últimos 20 años.

137. Los sistemas de vivienda de la región son diversos y específicos del contexto, si bien comparten determinadas características. En casi todos los países, existe algún tipo de apoyo para las personas que no pueden sufragar los costos de la vivienda. Si bien cada país define vivienda social y asequible de manera diferente, este tipo de viviendas forman parte del sistema destinado a satisfacer la necesidad de vivienda de aquellos que no pueden adquirir o alquilar viviendas dignas en el mercado privado. Cuando sufren los sectores de viviendas ocupadas por el propietario y alquiladas, como en la crisis reciente, aumenta la demanda de viviendas asequibles (CEPE, 2015, pág. 12). Durante la crisis financiera de los últimos años, creció el desempleo, cayeron los ingresos y los hogares recortaron el gasto discrecional y no esencial con el fin de reducir la deuda a niveles razonables para cubrir los gastos de hipoteca y sustento. Esto causó una disminución del gasto de los consumidores y agravó aún más la desaceleración económica.

138. Como resultado de las políticas generalizadas en materia de vivienda previas a la crisis financiera, la propiedad de la vivienda es el tipo de tenencia dominante. El crecimiento económico que precedió a la crisis permitió centrar la atención en esta tenencia y, a su vez, reducir la inversión en viviendas sociales. Sin embargo, la crisis ha cambiado la forma en que funcionan los sistemas de vivienda, aunque aumentó considerablemente la necesidad de viviendas sociales y asequibles. Incluso en los países con gran tradición y financiación de viviendas sociales, las listas de espera han alcanzado máximos históricos.

139. La crisis financiera también limitó la oferta de vivienda en todos los tipos de tenencia. Esto se siente en los ámbitos en que la vivienda resulta más necesaria, es decir, en las grandes zonas metropolitanas. Además, las necesidades de vivienda se han diversificado en grupos a los que tradicionalmente se ha considerado vulnerables, como la población de bajos ingresos y sin ingresos, los refugiados y las personas sin hogar, y se han sumado otras categorías de la población que necesitan viviendas asequibles, como los ancianos, los jóvenes, los trabajadores clave y las familias de ingresos medios.

²⁴ En CEPE (2009) se indica que hay 50 millones de personas en asentamientos informales e ilegales. Sin embargo, no se trata de barrios marginales sin servicios, sino principalmente de viviendas con servicios construidas sin permiso de planificación o que no se ajustan los reglamentos locales de planificación (ONU-Hábitat, 2011, pág. vi).

140. La inasequibilidad de la vivienda lleva a las personas de menores ingresos a buscar viviendas más baratas y, en general, de menor calidad. A su vez, esto puede generar y perpetuar la segregación en las ciudades y regiones. El empeoramiento de las condiciones de vida por la falta de mantenimiento de las viviendas y la ineficiencia energética también causa dificultades adicionales relacionadas con la vivienda. Aunque los datos disponibles son limitados, se calcula que más de 52 millones de personas de la Unión Europea no pueden calentar adecuadamente sus hogares y más de 40 millones se encuentran en mora con sus facturas de servicios públicos. La falta de mantenimiento y las malas condiciones de vivienda tienen graves repercusiones en la salud: en un estudio reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se demostró que la salud física y mental de los residentes se veía afectada directamente por la calidad de su vivienda y la seguridad de su tenencia (OMS, 2011).

141. Las ciudades deben responder a esas necesidades garantizando la provisión de las viviendas necesarias, adaptándose a la nueva dinámica de los mercados inmobiliarios y alcanzando nuevas aspiraciones, como la eficiencia energética. La CEPE observó que la mayoría de sus Estados miembros están buscando soluciones innovadoras al tiempo que reevalúan sus políticas de vivienda. La Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible tiene una importante función que desempeñar en la priorización de la vivienda en la agenda urbana de los países de la CEPE: un paso importante a tal fin es atraer la atención de la clase política hacia el tema de la vivienda y ubicarlo en el centro de las agendas urbanas internacionales, nacionales y locales.

Recuadro 5

La vivienda como derecho humano

El acceso a una vivienda digna y asequible es una necesidad humana fundamental y un derecho humano. En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), párrafo 1, artículo 25, se establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. Esto se reconoce como derecho humano debido a su impacto multidimensional en la vida de los seres humanos. La CEPE (2015) destaca que la vivienda tiene dimensiones sociales, ambientales y económicas que están estrechamente interrelacionadas. Por lo tanto, esta conlleva mucho más que brindar a las personas un lugar donde vivir. La vivienda es un bien integrador que repercute de manera considerable en la calidad de vida de los residentes y, más profundamente, afecta a la salud física y psicológica de las personas, su seguridad económica y energética y el acceso al transporte, la educación y el empleo. La ubicación de viviendas dignas y asequibles que guarden relación con otras funciones urbanas puede dar lugar a una cohesión espacial satisfactoria, mientras que su ausencia puede crear polarización espacial y reproducción de la desigualdad en el espacio urbano (CEPE, 2015, pág. 101; véase también Rosenfeld, 2014).

Recuadro 6

Instantánea de las principales características de la vivienda en la región de la CEPE: tendencias y desafíos principales

- a) La región de la CEPE tiene un parque inmobiliario relativamente antiguo. La mayoría de las viviendas de la región de la CEPE se construyó después de la Segunda Guerra Mundial lo que coincide con el aumento de la urbanización que se registró en esa época (ONU-Hábitat, 2011);
- b) La mayoría de los países de la CEPE poseen porcentajes relativamente elevados de parques inmobiliarios históricos (previos a la Segunda Guerra Mundial) en uso en comparación con otras regiones del mundo;
- c) En las fronteras orientales de la región de la CEPE, la tipología de vivienda predominante es la vivienda múltiple a gran escala en las zonas urbanas; en la actualidad este tipo de vivienda necesita una modernización urgente (ONU-Hábitat, 2011, pág. 30; véase también ONU-Hábitat, 2013);
- d) La tecnología de construcción de propiedades es una de las más avanzadas del mundo y las soluciones tecnológicas y de ingeniería se exportan y tienen demanda en otras regiones del mundo. La calidad general de la vivienda es elevada, aunque existen grandes disparidades entre países, así como diferencias dentro de cada país (ONU-Hábitat, 2011, pág. viii)
- e) La provisión de viviendas nuevas es limitada y no se ajusta a la demanda de vivienda en ninguno de los tres tipos principales de tenencia (la propiedad de la vivienda, el alquiler privado y las viviendas sociales) (CEPE, 2015). Esto (entre otros factores) genera aumento de precios de la vivienda en mercados con mucha demanda de vivienda como las ciudades mundiales y capitales y falta de acceso a una vivienda digna y asequible;
- f) En la región de la CEPE, hay al menos 100 millones de personas que sufren el sobrecoste de la vivienda y gastan más del 40% del ingreso de sus hogares en vivienda (CEPE, 2015);
- g) La proporción de barrios marginales sin servicios es muy reducida. No obstante, las personas que viven en asentamientos con servicios, pero construidos por ellas mismas de manera informal e ilegal asciende a más de 50 millones (CEPE, 2009);

- h) Los principales desafíos que enfrenta el parque inmobiliario de la región de la CEPE consisten en la necesidad de aumentar la calidad y la eficiencia energética del parque existente, incrementar la provisión de nuevos parques de viviendas en todos los tipos de tenencia en las ciudades con más demanda y mejorar el acceso a una vivienda digna y asequible para todos.

Fuentes: CEPE, 2015, ONU-Hábitat, 2011, ONU-Hábitat, 2013

B. Relación de las tendencias en materia de urbanización y vivienda

142. La mayoría de los países de la CEPE están muy urbanizados y la proporción de barrios marginales informales sin servicios es muy reducida²⁵. La expansión de la urbanización y el crecimiento de la población se mantendrán en niveles relativamente bajos respecto de otras regiones del mundo en los próximos decenios (ONU-Hábitat, 2011, pág. 30). Se prevé que la mayoría de los países experimenten un bajo crecimiento (o incluso una disminución) de la población en los próximos decenios (CEPE, 2015; véase también ONU-Hábitat, 2011 y DAES, 2014). Los países tienen índices elevados de vivienda por habitante y registran algunas de las cifras más elevadas de cantidad de viviendas por cada mil habitantes²⁶. Finlandia y Francia encabezan la lista, con más de 500 unidades por cada 1.000 habitantes, seguidos muy de cerca por Grecia, Portugal y Suecia. Los países con economías en transición tienen índices algo menores, pero relativamente elevados. Por ejemplo, 318 por cada 1.000 habitantes en Eslovaquia y 314 por cada 1.000 habitantes en Polonia. El índice más bajo se observó en Albania (254 por cada 1.000 habitantes) (ONU-Hábitat, 2011, pág. 2).

143. No obstante, las tendencias panregionales y nacionales enmascaran la complejidad de las tendencias de la vivienda y del cambio urbano en las ciudades y las regiones. El desplazamiento de la población a las grandes ciudades y zonas metropolitanas ha dado lugar a algunas zonas con gran demanda de viviendas, mientras que, en otras zonas, la demanda es bastante menor. Suelen coexistir en un mismo país zonas de elevada demanda de viviendas (denominadas “zonas de presión” o “mercados de alta demanda”) y de reducida demanda de viviendas (denominadas “zonas en contracción”) (CEPE, 2015, pág. xvi). Esto significa que la escasez de vivienda de una ciudad puede ir acompañada de propiedades vacías en otra.

144. La región, por lo tanto, se enfrenta a dos problemas: en primer lugar, la gestión de las zonas de demanda reducida (es decir, zonas y ciudades en contracción), donde aumenta el número de viviendas vacantes y disminuyen los precios de la vivienda; en segundo lugar, el acceso a la vivienda y la asequibilidad de la vivienda (CEPE, 2015; véase también ONU-Hábitat, 2011) en mercados de alta demanda, ya que continúan el éxito económico y la migración en busca de empleo, en particular, en ciudades como Londres, Moscú, Nueva York, París, San Francisco, Vancouver y Tel Aviv, donde siguen aumentando los precios de la vivienda de manera desproporcionada con el promedio de los ingresos locales, con lo que se ve menoscabada la asequibilidad de la vivienda. Si bien estas ciudades son contribuyentes fundamentales al PIB nacional, están creando problemas de polarización dentro de las metrópolis, en las regiones y a nivel nacional. Esto se traduce en una preocupación de las empresas de esas ciudades porque el acceso restringido a la vivienda asequible limita la movilidad laboral.

145. La presencia de zonas de baja y alta demanda de viviendas pone de relieve cuán compleja es la necesidad de viviendas y cuán diversa puede ser en las ciudades y los mercados inmobiliarios de cada país (CEPE, 2015, pág. xvi). La escasez de viviendas suele ser localizada y estar asociada a la falta en particular de determinados tipos de vivienda, tenencia, ubicación y cualidades más que a una escasez absoluta en términos generales. La fragmentación de los mercados nacionales pone de relieve la importancia de las ciudades y las regiones urbanas en el futuro y la necesidad de contar con políticas de vivienda más sofisticadas, que respondan a los problemas locales para influir en las tendencias actuales y futuras del mercado inmobiliario, que sean, a su vez, compatibles con la urbanización sostenible y la apoyen.

C. Panorama general del parque inmobiliario y la provisión de viviendas

146. En la región, el parque existente es relativamente antiguo²⁷. Los datos disponibles indican que la mayor parte se construyó después de la Segunda Guerra Mundial. La parte más antigua, construida antes de 1919 en Europa occidental, constituye casi el 20% del parque inmobiliario total; en España,

²⁵ En CEPE (2009) se indica que hay 50 millones de personas en asentamientos informales e ilegales. Sin embargo, no se trata de barrios marginales sin servicios, sino principalmente de viviendas con servicios construidas sin permiso de planificación o que no se ajustan los reglamentos locales de planificación.

²⁶ ONU-Hábitat utiliza la relación general de viviendas por cada mil habitantes como indicador rudimentario de la suficiencia de la provisión de viviendas (ONU-Hábitat, 2011, pág. viii).

²⁷ Sección tomada de ONU-Hábitat, 2011, págs. 25 y 26.

Finlandia y Grecia, esa cifra representa un 50%. En la mayoría de los países con economías en transición, el parque previo a 1919 constituye solo entre un 4% a un 5% del total de viviendas, gracias a los importantes programas de inversión ejecutados en los decenios del comunismo. Una gran parte del parque inmobiliario que hoy existe en las ciudades de Asia Central y Europa oriental se construyó entre 1960 y mediados del decenio de 1980. Chequia, Eslovenia, Polonia y Rumania constituyen la excepción; en esos países se construyó un mayor porcentaje de viviendas entre 1946 y 1970. La construcción de viviendas desde el decenio de 1990 ha añadido menos del 10% al parque de la mayoría de los países en transición. En el resto de Europa, se destacan países como Chipre, España e Irlanda, con altas tasas de construcción que incorporaron al parque más del 15% de las viviendas desde 1990.

147. La crisis financiera de 2008 a 2011 ha reducido la oferta de viviendas. Si bien puede haber viviendas disponibles a nivel nacional, los datos de censos a nivel de las ciudades indican que muchas capitales y grandes ciudades sufren un déficit de viviendas y sobrepoblación, con una falta de provisión de viviendas sociales y asequibles y la necesidad de diversificar las opciones y alternativas de viviendas de modo de responder a las nuevas tendencias demográficas.

148. En CEPE (2015, pág. 100) se demuestra que hay un déficit neto considerable de la oferta de vivienda de resultados de la crisis financiera y también debido a una tendencia, de más largo plazo, de insuficiencia de la oferta. Esa carencia resulta evidente en ciudades de Finlandia, Francia, Irlanda, el Reino Unido y Suecia, entre otros países. También se observa el déficit en nuevos Estados de la Unión Europea, como Eslovaquia y Polonia. La construcción de viviendas en muchos países de la EERCCA todavía no ha alcanzado siquiera niveles del 50% de los que se alcanzaron en el decenio de 1980 y, según los informes nacionales de Hábitat III, hay déficit de viviendas en Belarús, Federación de Rusia, Israel, Turquía y Ucrania. El déficit de Turquía se ha reducido considerablemente en el último decenio, aunque la constante urbanización, el crecimiento de la población y la reconstrucción en las zonas propensas a los desastres crean una necesidad permanente. Se ha relacionado la limitada oferta de vivienda con nuevos aumentos de los precios de la vivienda en zonas de alta demanda y acceso reducido a viviendas asequibles (incluso para poblaciones con ingresos medios y medio-altos).

149. Cabe destacar que la inversión en vivienda social fue una parte importante de los programas de recuperación de varios países de Europa y América del Norte en respuesta a la crisis financiera de fines del decenio de 2000. Sin embargo, esto no ha bastado para compensar la disminución de la provisión de vivienda social y la reducción del parque de viviendas sociales desde el decenio de 1980. Tras la inversión inicial, la financiación para el sector de la vivienda social ha disminuido o se está reevaluando frente a las medidas de austeridad y las reformas del sistema de seguridad social (CEPE, 2015, pág. 43; véase también *Housing Europe*, 2015).

150. En general, la calidad del parque inmobiliario de la región es más elevada que en otras regiones del mundo (CEPE, 2015 y ONU-Hábitat). Por ejemplo, el acceso al agua y a servicios adecuados de saneamiento es uno de los más elevados del mundo, con un promedio de 94% para el agua y de 93% para el alcantarillado. Los datos disponibles indican que la calidad del nuevo parque de viviendas es una de las más elevadas del mundo, puesto que cuenta con niveles elevados de sostenibilidad, en especial en la Unión Europea y América del Norte²⁸. Sin embargo, dada la antigüedad de la mayor parte del parque existente, así como la tasa relativamente baja de construcciones nuevas, el tema de su calidad y mantenimiento sigue siendo un aspecto fundamental (CEPE, 2015, pág. 85).

151. La calidad del parque inmobiliario varía entre países y dentro de ellos y hay dos preocupaciones predominantes: la eficiencia energética adecuada del parque nuevo y existente (en toda la región) y el mantenimiento del parque existente (sobre todo, aunque no exclusivamente, en relación con los complejos de viviendas de múltiples apartamentos –véase el recuadro 7) (CEPE, 2013). El mantenimiento es motivo de preocupación, ya que la calidad del parque inmobiliario tiene efectos directos en los residentes e incide en su salud, productividad en el trabajo o la escuela y en el consumo de energía, entre otras cuestiones (CEPE, 2015, pág. 85).

152. La eficiencia energética de las viviendas existentes supone una doble preocupación: las viviendas ineficientes producen altas emisiones de dióxido de carbono (en promedio, 20% a 30% de las emisiones totales proceden del sector residencial) (CEPE, 2012, pág. xiii); y un parque ineficaz aumenta el consumo de energía y exige un mayor gasto por hogar. Las viviendas ineficientes desde el punto de vista energético, junto con el aumento del precio de la energía, plantean un problema

²⁸ ONU-Hábitat, 2011. Véase en el Anexo información sobre los servicios básicos (baño/ducha, agua corriente, calefacción central) de los 56 países de la región de la CEPE.

fundamental, ya que obligan a las familias de bajos ingresos gastar demasiado dinero en energía y, en casos extremos, a caer en la pobreza energética (CEPE, 2015).

153. La inversión en el mantenimiento y la renovación de las viviendas existentes y el establecimiento de normas para las nuevas construcciones son fundamentales para reducir las demandas y los costos energéticos relacionados con la vivienda. Si no se abordan estas cuestiones, eso también podría repercutir en los problemas de salud relacionados con la vivienda de baja calidad y perpetuar la segregación en los espacios urbanos. Si están disponibles, las viviendas de buena calidad y bajo costo, en parte, rompen el vínculo entre las malas condiciones de vivienda y la pobreza. Sin embargo, en los últimos dos decenios, la cantidad de unidades de viviendas sociales en los países occidentales de la región se ha reducido debido a la privatización, la reducción de la provisión y la demolición. En los países orientales, también ha disminuido considerablemente la cantidad de viviendas públicas por la privatización.

Recuadro 7

Edificios de apartamentos de varios pisos existentes como preocupación normativa

Los edificios de varios apartamentos prefabricados plantean preocupaciones importantes en varios países con economías en transición (ONU-Hábitat, 2011, pág. 27; véase también ONU-Hábitat, 2013). Se observó que estas estructuras envejecen prematuramente, carecen de mantenimiento y reparación y no cumplen las normas contemporáneas de eficiencia energética. La rápida privatización de viviendas públicas socialistas desde el decenio de 1990 no ha sido respaldada con un mantenimiento y una gestión adecuados tras la venta. ONU-Hábitat señala que esas estructuras se han deteriorado considerablemente y que la ausencia de reparaciones crea problemas estructurales en más del 40% de este parque. La reparación y la actualización energética de este parque pueden beneficiar la salud de los ocupantes y reducir el consumo de energía de los hogares (y la demanda nacional de energía). La gestión y el mantenimiento de los edificios de apartamentos de varios pisos constituyen una de las principales preocupaciones en los países en que existe un porcentaje elevado de este tipo de vivienda.

D. Breve panorama general de las tendencias en materia de tenencia de viviendas

154. Los sistemas de vivienda de los países de la CEPE son diversos y varían según el contexto. Predominan tres tipos básicos de tenencia²⁹: la propiedad de la vivienda, la vivienda de alquiler privado y la vivienda social³⁰.

155. De resultados de las políticas de vivienda previas a la crisis financiera, la propiedad de la vivienda es el tipo de tenencia predominante. A finales del decenio de 1990 y comienzos del decenio de 2000, Europa y América del Norte gozaron del período ininterrumpido más prolongado de crecimiento económico general y del mercado inmobiliario. Gracias al fácil acceso a los préstamos, resultaba fácil ser propietario de una vivienda, lo que fomentó un auge del mercado inmobiliario. En el mismo período, los países con economías en transición también registraron un crecimiento sostenido (BERD, 2010.) Los países adheridos a la Unión Europea, los países de Europa Oriental y Europa Sudoriental y Asia Central alcanzaron niveles sin precedentes de propiedad de la vivienda gracias a la privatización masiva de la vivienda pública. A esas tendencias económicas siguieron políticas de vivienda en las que la propiedad de la vivienda era el modo de tenencia preferido.

156. En el mismo período, se vio reducido el nivel de viviendas sociales. En los países que contaban con un sector de vivienda social maduro, existía una tendencia a reducir ese sector mediante cambios en las subvenciones, que se tradujeron en una disminución de la oferta mediante la venta del parque existente a los inquilinos o por la demolición. En los países con sectores emergentes de viviendas sociales, las nuevas iniciativas apoyadas por el Estado bien se encuentran en las primeras etapas de elaboración y aplicación o bien son de escala limitada. En el estudio de la CEPE se puso de manifiesto que la mayoría de los Estados miembros utilizan un modelo de asignación residual que se centra cada vez más en la provisión a los grupos vulnerables (véanse más detalles en CEPE, 2015).

157. La tenencia privada de la vivienda ha sido por lo general desatendida en las declaraciones nacionales de políticas. El Banco Mundial ha señalado que, mientras que un porcentaje importante de la población habita viviendas de alquiler en la mayoría de los países, no había sido habitual considerar el parque de alquiler como parte de la estrategia nacional de vivienda de un país (Peppercorn y Taffin, 2013, pág. xv).

²⁹ Además de estos tres tipos, existen otras formas de tenencia, como las cooperativas, los regímenes de capital compartido e iniciativas comunitarias de vivienda, entre otros. El alcance de este capítulo no permite un examen más detallado de esos tipos de tenencia.

³⁰ La “vivienda social” no tiene una sola definición. Cada país define esa tenencia en sus propios términos. Para un análisis más exhaustivo de la terminología y las definiciones de la vivienda social en la región de la CEPE, véase CEPE, 2015.

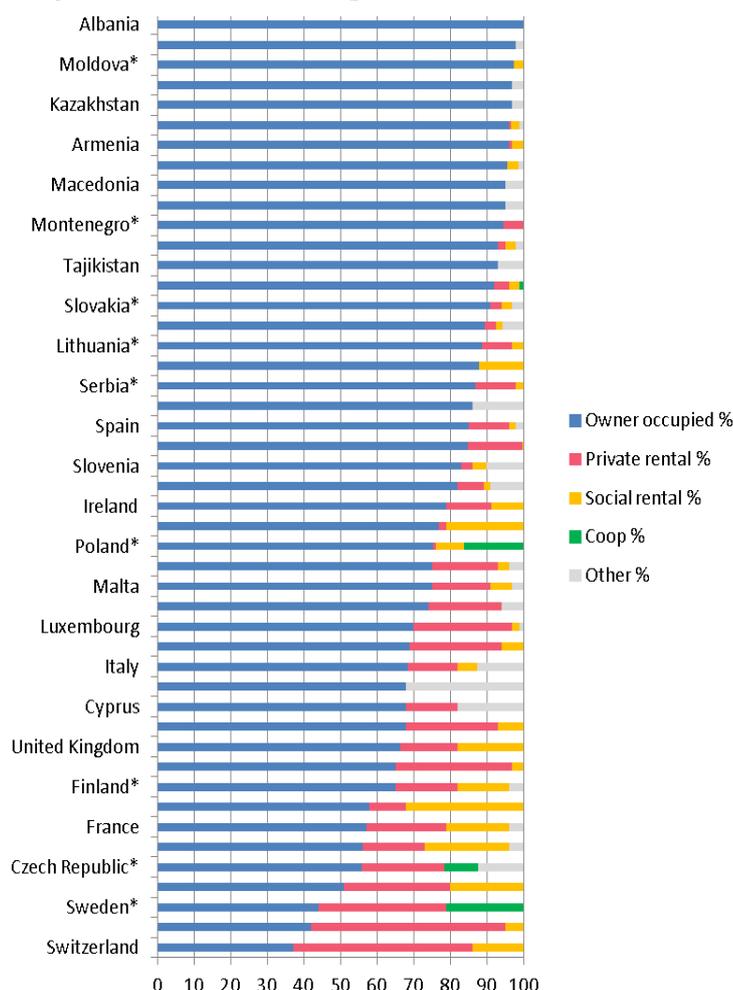
158. Al igual que otros índices de vivienda, las cifras relativas a la tenencia de la vivienda a nivel nacional ocultan la realidad a nivel local y de las ciudades. La propiedad de la vivienda es la tenencia predominante en la mayoría de los países de la CEPE. Los datos a nivel de las ciudades muestran otra tendencia, en que los alquileres privados son el tipo predominante de tenencia (Estadísticas de la Unión Internacional de Inquilinos, 2015). Por ejemplo, en Bruselas, un 57% de las viviendas son alquiladas, mientras que las estadísticas nacionales de Bélgica en su conjunto señalan más del 68% de propiedad de la vivienda. Alemania tiene el 58% de propiedad privada a nivel nacional, pero, en Berlín y Hamburgo, el 86% y 80%, respectivamente, de las propiedades corresponde al sector de los alquileres. Tal vez el contraste más llamativo entre el nivel nacional y municipal se observa en los Estados Unidos, donde la propiedad de la vivienda a nivel nacional asciende al 65%. No obstante, en Nueva York, el alquiler es la tenencia predominante, con un 65%, y se registran valores similares en Los Ángeles y San Francisco, de 62%.

159. La crisis financiera de 2008-2011 ha cambiado la forma en que funcionan los sistemas de vivienda y ha puesto de relieve los desafíos que entraña promover la propiedad de la vivienda para todos. Con las viviendas en juicio hipotecario y la contracción del crédito en muchos países, se ha incrementado drásticamente la necesidad de viviendas sociales y de alquiler (Peppercorn y Taffin, 2013, pág. xv). Sin duda, la propiedad de la vivienda ha beneficiado a quienes podían acceder a ella y mantenerla (Peppercorn y Taffin, 2013, pág. 11). La dependencia y el apoyo desproporcionado de un modelo de tenencia resultaron insostenibles a largo plazo, insensibles a la volatilidad de los mercados inmobiliarios locales y se vieron expuestos a las fluctuaciones de los mercados financieros nacionales e internacionales. Las pruebas que surgen de las ciudades señalan distintas necesidades en materia de tenencia en las zonas metropolitanas, que pueden respaldar mejor la dinámica laboral en las zonas fundamentales para el crecimiento económico nacional.

160. Esas tendencias plantean interrogantes sobre el futuro de las políticas nacionales de vivienda en cuanto al equilibrio de la tenencia, frente a las necesidades a nivel regional y de las ciudades.

Gráfico 18

Desglose de la tenencia en los países de la CEPE



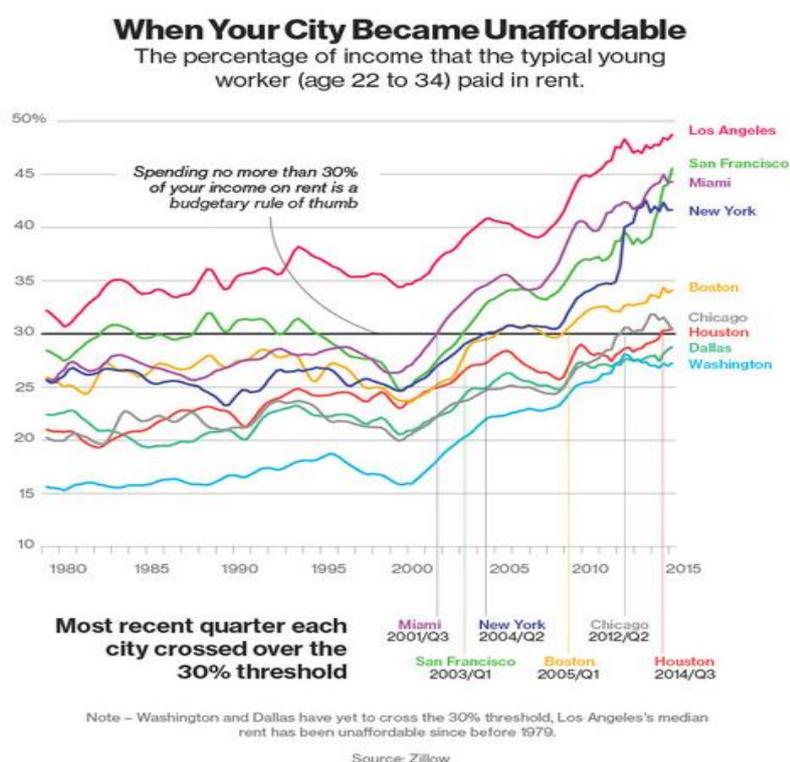
Albania	Albania
Moldova	Moldova
Kazakhstan	Kazajstán
Armenia	Armenia
Macedonia	Ex República Yugoslava de Macedonia
Montenegro	Montenegro
Tajikistan	Tayikistán
Slovakia	Eslovaquia
Lithuania	Lituania
Serbia	Serbia
Spain	España
Slovenia	Eslovenia
Ireland	Irlanda
Poland	Polonia
Malta	Malta
Luxembourg	Luxemburgo
Italy	Italia
Cyprus	Chipre
United Kingdom	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Finland	Finlandia
France	Francia
Czech Republic	República Checa
Sweden	Suecia
Switzerland	Suiza
Owner occupied %	% ocupación por el propietario
Private rental %	% alquiler privado
Social rental %	% alquiler social
Coop %	% cooperativa
Other %	% otros

E. Nuevas necesidades de vivienda

161. La inasequibilidad de la vivienda afecta cada vez más a grandes sectores de la población. El aumento de la desigualdad de los ingresos es un factor importante. Si bien hay diferencias considerables entre la naturaleza y la expresión de la necesidad de vivienda en toda la región, también hay motivos comunes de preocupación, como la necesidad general de la vivienda social, un incremento de la cantidad de personas sin hogar y la inasequibilidad de la vivienda a raíz del sobrecoste de la vivienda. Las políticas anteriores que favorecían la propiedad de la vivienda y reducían la oferta de vivienda social, agravadas por la crisis financiera, redundaron en un creciente desempleo y subempleo y, en consecuencia, han aumentado la necesidad de vivienda y la sobrepoblación (CEPE, 2015, pág. 52).

Gráfico 19

Costo del alquiler privado respecto del ingreso medio de las personas de 22 a 34 años en los Estados Unidos



Source: Bloomberg Business, 2015.

When your city became unaffordable	Quando su ciudad se volvió inasequible
The percentage of income that the typical young worker (age 22 to 34) paid in rent.	El porcentaje del ingreso que el trabajador joven típico (de 22 a 34 años) paga de alquiler.
Spending no more than 32% of your income on rent is a budgetary rule of thumb	No gastar más del 32% de sus ingresos en alquiler es una regla presupuestaria aproximativa
Los Angeles	Los Ángeles
San Francisco	San Francisco
Miami	Miami
New York	Nueva York
Boston	Boston
Chicago	Chicago
Houston	Houston
Dallas	Dallas
Washington	Washington
Most recent quarter each city crossed over the 30% threshold	El trimestre más reciente en que cada ciudad superó el umbral del 30%
Miami 2001/Q3	Miami 2001 / 3T
San Francisco 2003/Q1	San Francisco 2003 / 1T
New York 2004/Q2	Nueva York 2004 / 2T
Boston 2005/Q1	Boston 2005 / 1T
Chicago 2012/Q2	Chicago 2012 / 2T
Houston 2014/Q3	Houston 2014 / 3T
Note – Washington and Dallas have yet to cross the 30% threshold, Los Angeles's median rent has been unaffordable since before 1979.	Nota – Washington y Dallas todavía no han cruzado el umbral del 30%, el alquiler mediano en Los Ángeles es inasequible desde antes de 1979.
Source: Zillow	Fuente: Zillow
Source: Bloomberg Business, 2015.	Fuente: Bloomberg Business, 2015.

162. En este contexto, resultan de utilidad algunos ejemplos concretos. Por ejemplo, en 2014 había más de 1,8 millones de hogares en espera de vivienda social en Inglaterra (según el Gobierno del Reino Unido (2014)) y 1,7 millones de solicitudes en Francia³¹. Los Estados Unidos están experimentando un déficit de 5,3 millones de unidades de viviendas asequibles³² y la necesidad de vivienda social³³ en Irlanda ha aumentado en un 75% desde 2008³⁴. En los últimos años, la financiación para el sector de la vivienda social ha disminuido o se está reevaluando frente a las medidas de austeridad y las reformas del sistema de seguridad social. Según las organizaciones miembros de Housing Europa (2015), la construcción de nuevas viviendas sociales disminuyó en la mayoría de los países europeos entre 2009 y 2012, incluso en Austria, Dinamarca, España, Irlanda, Italia, Países Bajos y Reino Unido.

163. En la actualidad, la necesidad de vivienda social como opción de vivienda asequible parece ser más fundamental en las grandes zonas metropolitanas, donde los mercados inmobiliarios están sumamente exigidos por la demanda. Unas 550.000 personas se inscribieron en las listas de espera de la Región Parisina (Île-de-France) en 2013³⁵. En 2012, había 354.000 hogares (unas 900.000 personas) en las listas de espera en el Gran Londres (Fisher, 2012). En Nueva York, figuraban más de 347.500 hogares en las listas de espera de vivienda social^{36,37}. La principal preocupación en estos mercados inmobiliarios con tanta demanda es la disminución de la asequibilidad de la vivienda, no solo para los hogares de bajos ingresos, sino también para aquellos ingresos medios y de clase media (CEPE, 2015, págs. 44 y 45).

164. La incidencia de la falta de hogar ha aumentado en toda la región y se vio agravada por la crisis financiera y la recesión posterior. La tendencia más desconcertante es un aumento de los casos de jóvenes y familias con niños que no tienen hogar³⁸. Francia ha registrado un aumento de las personas sin hogar, que se calcula en 50% entre 2001 y 2011. Dinamarca informó de un aumento del 16% entre 2009 y 2013 y Alemania, un aumento del 21% (European Observatory on Homelessness, 2015, pág. 10). En los Países Bajos se registró un aumento del 17% entre 2010 y 2012 y Suecia comunicó un incremento del 29% de las personas con dificultades económicas que utilizan los servicios para personas sin hogar³⁹. En enero de 2014, más de 550.000 personas no tenían hogar una noche cualquiera en los Estados Unidos (Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, 2014). Al igual que la Unión Europea, los Estados Unidos notificaron un aumento de la cantidad de jóvenes y niños sin hogar. Si bien existen programas de albergues en muchos de los países de América del Norte y Europa, hay una creciente tendencia a la criminalización de las personas sin hogar a nivel regional y municipal⁴⁰. Calcular la cantidad de personas sin hogar en Asia Central, Europa oriental y sudoriental resulta difícil por la falta de datos fiables. En la mayoría de los países de esas regiones, no se llevan estadísticas de las personas sin hogar, lo que dificulta la notificación de las estimaciones.

³¹ Datos suministrados por el representante de la Union Sociale pour l'Habitat, entrevistado para la presente investigación.

³² Según el Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard (JCHS, 2013a).

³³ Denominada “vivienda subvencionada de la administración local” en Irlanda.

³⁴ Según el Parlamento Europeo (Braga y Palvarini, 2013).

³⁵ Según la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement en Ile-de-France (DRIHL) y el Préfet de la région d'Île-de-France (DRIHL, 2014).

³⁶ Esta cifra comprende 247.262 familias (más de medio millón de personas) a la espera de lo que se conoce como “viviendas públicas convencionales” y otras 121.999 familias que esperan “viviendas en virtud del artículo 8” (21.663 solicitantes en ambas listas de espera). Véanse más detalles sobre las definiciones locales de vivienda social (es decir, la vivienda pública convencional y la vivienda en virtud del artículo 8, en Autoridad de la Vivienda de la Ciudad de Nueva York (NYCHA, 2014))

³⁷ Según la Autoridad de la Vivienda de la Ciudad de Nueva York (NYCHA, 2014).

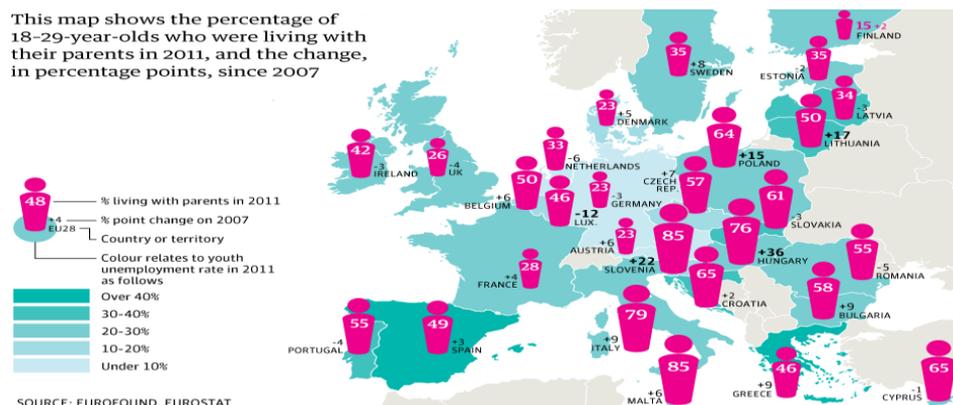
³⁸ La definición de “personas sin hogar” varía según el país. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada considera que la falta de hogar es una grave privación del acceso a la vivienda y una forma extrema de exclusión social, discriminación y pérdida de dignidad.

³⁹ Cabe señalar que en Suecia se amplió recientemente la definición de “personas sin hogar”.

⁴⁰ Las ciudades, regiones e incluso algunos países de Europa [y América del Norte] están utilizando el sistema de justicia penal para reducir al mínimo la visibilidad de las personas sin hogar. Algunos Gobiernos locales están motivados por la frustración de los empresarios, residentes y políticos que consideran que la falta de hogar compromete la seguridad y la habitabilidad de las ciudades y poblaciones en situación de riesgo. Esos sentimientos han llevado a los Gobiernos a establecer medidas formales y oficiosas y políticas de cumplimiento para limitar los lugares en que pueden congregarse las personas sin hogar y castigar a los que participan en actividades de sustento o actividades humanas naturales en los espacios públicos (Fernández-Evangelista y Jones, 2013, pág 15).

Gráfico 20 Porcentaje de adultos jóvenes que viven con sus padres

This map shows the percentage of 18-29-year-olds who were living with their parents in 2011, and the change, in percentage points, since 2007



This map shows the percentage of 18-29-year-olds who were living with their parents in 2011, and the change, in percentage points, since 2007	Este mapa muestra el porcentaje de jóvenes de 18 a 29 años que vivían con sus padres en 2011, y el cambio, en puntos porcentuales, desde 2007
% living with parents in 2011	% que vivía con los padres en 2011
% point change on 2007	Cambio en puntos porcentuales en 2007
Country or territory	País o territorio
Colour relates to youth unemployment rate in 2011	El color se relaciona con la tasa de desempleo juvenil de 2011
Over 40%	Más del 40%
Under 10%	Menos del 10%
SOURCE: EUROFOUND, EUROSTAT	FUENTE: EUROFOUND, EUROSTAT
Ireland	Irlanda
UK	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Belgium	Bélgica
France	Francia
Spain	España
Portugal	Portugal
Netherlands	Países Bajos
Germany	Alemania
Luxemburgo	Luxemburgo
Austria	Austria
Slovenia	Eslovenia
Croatia	Croacia
Italy	Italia
Malta	Malta
Denmark	Dinamarca
Czech Rep.	República Checa
Hungary	Hungría
Greece	Grecia
Cyprus	Chipre
Bulgaria	Bulgaria
Romania	Rumania
Slovakia	Eslovaquia
Poland	Polonia
Sweden	Suecia
Estonia	Estonia
Finland	Finlandia
Latvia	Letonia
Lithuania	Lituania
Source: Copyright Guardian, graphics by Paul Scruton.	Fuente: Copyright Guardian, gráficos de Paul Scruton.

F. Problemas de asequibilidad de la vivienda

165. Desde Hábitat II, los precios de la vivienda en los países de la CEPE han registrado un aumento desproporcionado con respecto a los ingresos, a lo que se suma un incremento en las facturas de energía y servicios públicos. El aumento de los precios de la vivienda en el primer decenio del siglo XXI, junto con las crecientes diferencias de ingresos, son importantes factores que contribuyen a que la vivienda sea menos asequible. Las listas de espera para acceder a una vivienda social y las estimaciones de las personas sin hogar representan solo una parte de las necesidades en esta materia. Según el estudio de la CEPE, más de 100 millones de personas en el Norte Global hacen frente al sobrecoste de la vivienda, y gastan el 40% de sus ingresos o más en vivienda⁴¹.

166. El sobrecoste de la vivienda es una cuestión crítica, pues afecta a una parte cada vez mayor de la población. Dependiendo de la definición exacta que se utilice, la “vivienda”⁴² suele ser el gasto principal de los hogares. También se ha argumentado que los gastos relacionados con la vivienda (hipotecas o alquileres y energía o servicios públicos) son diferentes de otros tipos de gastos de los hogares porque son grandes, y las multas por impago o mora suelen ser cuantiosas, aunque no siempre deban afrontarse de forma inmediata (Stone, 2006, citado en JRF, 2013). Una de las tendencias más importantes desde 1996 ha sido el aumento de la “pobreza inducida por el costo de la vivienda”, que incluye la pobreza energética y la escasez de combustible, las viviendas de baja calidad con falta de acceso al agua y el saneamiento, y la incapacidad para sufragar los gastos de artículos básicos como ropa o alimentos después de pagar los gastos de vivienda.

167. En la región de la CEPE, no existe una definición única de asequibilidad de la vivienda⁴³. El indicador convencional es el porcentaje del ingreso familiar destinado a la vivienda. En Europa y América del Norte, se considera que la vivienda es asequible cuando las familias no tienen que destinar más del 30% de sus ingresos al acceso a una vivienda digna y adecuada. Esto incluye las hipotecas (para los propietarios), el alquiler (para los inquilinos) y puede incluir (aunque no siempre) las facturas de los servicios públicos.

168. Según la última Encuesta Comunitaria Estadounidense, 42,3 millones de hogares (37%) en los Estados Unidos gastaron más del 30%⁴⁴ de sus ingresos antes del pago de impuestos en vivienda en 2011, mientras que 20,6 millones de hogares gastaron más del 50%⁴⁵. En los Estados Unidos, se considera que los hogares que aportan más del 50% de su ingreso combinado a la vivienda hacen frente a un sobrecoste⁴⁶. También se informó de que el 25,2% de los hogares gastan más del 30%⁴⁷ de sus ingresos disponibles en vivienda⁴⁸.

169. En 2010, el 10,1% de los hogares europeos (alrededor de 50 millones) y el 36,9% de los hogares con ingresos inferiores al 60% de los ingresos medios⁴⁹, gastaron más del 40% de sus ingresos

⁴¹ Se reconoce que, en determinadas circunstancias, los hogares pueden optar por asignar el 40% de sus ingresos a la vivienda, y así acceder a un hogar con un determinado nivel de calidad y en un barrio de cierto estatus. Estos casos no revisten interés para el presente debate.

⁴² Dicho esto, el “costo de la vivienda” no siempre tiene en cuenta “el costo de la vivienda en sentido amplio”, como el gasto en energía y facturas de servicios públicos, que pueden representar también un gasto importante (como se indica en la sección anterior).

⁴³ Sección recogida de CEPE, 2015, págs. 46 a 49.

⁴⁴ Según la Oficina del Censo de los Estados Unidos, el convencional 30% de los ingresos que los hogares pueden destinar a gastos de vivienda antes de que sea considerado un hogar afectado por el sobrecoste ha cambiado desde que se aprobó la Ley nacional de vivienda de los Estados Unidos en 1937. La ley creó el programa de vivienda pública que tiene por objeto apoyar a las “familias de ingresos más bajos”. Si bien existen muchas normas de garantía del crédito, ninguna de ellas se incorporó al léxico de la política pública como el indicador del 30% de los ingresos para la asequibilidad de la vivienda (Schwartz y Wilson, 2006).

⁴⁵ Según el Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard, JCHS, 2013a, pág. 27.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ La Canada Mortgage and Housing Corporation considera que un hogar tiene una necesidad básica de vivienda si su vivienda no cumple al menos una de las normas de adecuación, asequibilidad o idoneidad y si tiene que gastar el 30% o más del total de los ingresos antes de pagar impuestos para hacer frente al alquiler promedio de una vivienda aceptable en esa localidad (que cumpla las tres normas de la vivienda) (Canada Mortgage and Housing Corporation, 2011b).

⁴⁸ Encuesta Nacional de Hogares del Canadá. Buchanan, 2013.

⁴⁹ La renta media equivalente se define como el ingreso disponible total del hogar dividido por su “tamaño equivalente”, teniendo en cuenta el tamaño y la composición de la familia, y se atribuye a cada miembro del hogar. Los hogares cuyos ingresos son inferiores al 60% de la renta media equivalente (nivel nacional) se consideran en riesgo de pobreza.

disponibles en la vivienda⁵⁰. En lugar de mostrar signos de recuperación, el sobre coste de la vivienda en Europa aumentó.

170. El costo de las facturas de los servicios públicos y la energía es una preocupación cada vez mayor para los hogares en toda la región (CEPE, 2015). En los últimos decenios, el costo de las facturas de los servicios públicos se ha convertido en una parte cada vez más importante del gasto de los hogares. Hay tres factores que explican esta tendencia: un aumento en el consumo de energía para uso doméstico, un aumento de los precios de la energía y la creciente desigualdad social.

171. En los Estados de reciente adhesión a la Unión Europea, en Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central las preocupaciones relacionadas con la asequibilidad de la vivienda se derivan en gran medida del aumento de los costos de los servicios públicos (USAID, 2007, págs. ix y x). El gasto medio en energía y servicios públicos ha aumentado considerablemente desde el comienzo de la transición en los países de la EERCCA y de Europa Sudoriental⁵¹. En los años noventa, las facturas de los servicios públicos representaron el 3% del total de gastos de los hogares, mientras que a fines de la década de 2000 superaron el 12% y han ido aumentando desde entonces. En un estudio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional de 2007 se señaló que se establecieron coeficientes de asequibilidad de los servicios públicos en Bulgaria, Hungría y Eslovaquia y, en menor medida, en Polonia, la República de Moldova y Serbia.

172. El 10% más pobre de la población de la región⁵² ha tenido dificultades para pagar las cuentas de energía y agua. Los grupos especialmente vulnerables parecen ser los ancianos y las personas que reciben prestaciones sociales (Fankhauser y Tepic, 2005, pág. 3). El gasto de los hogares en materia de energía representa una parte considerable de los gastos y, con tasas de interés hipotecario relativamente altas aún, el costo combinado plantea serias dudas sobre la capacidad de los compradores para costear una vivienda por primera vez. Aunque los datos disponibles son limitados, en un examen reciente de las pruebas del fenómeno de la escasez de combustible se estimó que más de 52 millones de personas en la Unión Europea no pueden calentar adecuadamente sus viviendas y más de 41 millones están atrasadas en el pago de sus facturas de servicios públicos (Bouzarovski, 2011). Para hacer frente a los elevados costos de los servicios públicos, muchos inquilinos reducen el consumo apagando la calefacción, utilizando menos agua caliente o reduciendo el gasto en salud o alimentación (IUT, 2012). Estas medidas llevan a la pobreza energética⁵³.

Cuadro 2

Porcentaje de baños y calefacción por país en los Estados miembros de la CEPE

País	Año	Bañera/ducha	Agua corriente	Calefacción central
<i>Europa Occidental y América del Norte</i>				
Alemania	2002	n/a	100,0	90,8
Austria	2003	98,3	100,0	90,0
Bélgica	2001	96,0	100,0	73,0
Canadá	2001	97,0	100,0	n/a
Chipre	2001	99,0	n/a	27,3
Dinamarca	2005	95,0	100,0	98,2
España	1999	99,0	39,7	9,4
Estados Unidos	2001	96,0	100,0	n/a
Finlandia	2002	99,0	100,0	92,3
Francia	2002	98,0	92,0	91,0

⁵⁰ Eurostat, 2014b, 2014c.

⁵¹ En los países en vías de adhesión a la Unión Europea, los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central, el elevado porcentaje de propiedad de la vivienda se logra sin hipotecas sino mediante la privatización. Los altos tipos de interés y la limitada disponibilidad de hipotecas hacen que la toma de este producto financiero sea relativamente baja. Por consiguiente, las estimaciones de la asequibilidad de la vivienda (la regla del 30%) que se basan en la hipótesis de que los hogares pagan un alquiler o, lo que es más importante, pagan una hipoteca como parte de sus gastos de vivienda, no son fácilmente aplicables. Por el contrario, en esos países, las preocupaciones en torno a la asequibilidad de la vivienda se derivan principalmente del aumento de los costos de los servicios públicos (Hegedüs, 2009).

⁵² “La región” hace referencia a los 27 países del Báltico y Europa Central (los nuevos Estados miembros de la Unión Europea), Europa Sudoriental (los tres candidatos a integrar la Unión Europea y los países de los Balcanes occidentales) y la Comunidad de Estados Independientes (BERD, 2005, pág. 2).

⁵³ La pobreza energética se da cuando las personas no pueden mantener su hogar caliente debido a la carencia de ingresos suficientes o el mal estado de la vivienda (Pittini, 2012, pág. 8).

País	Año	Bañera/ducha	Agua corriente	Calefacción central
Grecia	2001	97,8	n/a	62,0
Irlanda	2002	94,0	n/a	89,0
Italia	2004	99,2	99,6	94,7
Luxemburgo	2001	94,2	98,0	92,3
Malta	2000	100,0	92,9	3,3
Países Bajos	2002	100,0	n/a	90,0
Portugal	2001	65,5	n/a	3,8
Reino Unido	2001	99,0	100,0	94,0
Suecia	2005	100,0	100,0	100,0
<i>Europa Central y Oriental</i>				
Albania	2002	55,1	55,1	1,0
Bosnia y Herzegovina	2002	22,0	73,7	3,3
Bulgaria	2001	81,1	81,1	16,8
Chequia	2001	95,5	95,1	81,7
Croacia	2001	92,8	93,7	3,6
Eslovaquia	2001	92,8	90,5	74,3
Eslovenia	2004	92,3	n/a	79,1
Estonia	2002	67,1	n/a	59,0
Ex República Yugoslava de Macedonia	2001	59,8	85,6	8,6
Hungría	2001	87,2	88,0	52,9
Letonia	2003	67,3	75,2	65,2
Lituania	2003	69,6	58,4	71,6
Polonia	2002	87,0	83,0	77,8
Rumania	2001	53,0	53,0	25,9
Serbia	2001	85,0	89,4	21,2
<i>Comunidad de Estados Independientes</i>				
Armenia	2002	86,0	98,0	81,0
Azerbaiyán	2000	n/a	78,0	n/a
Belarús	2000	n/a	100,0	n/a
Federación de Rusia	2001	64,0	74,0	75,0
Georgia	2000	n/a	78,0	n/a
Kazajistán	2000	n/a	90,0	n/a
Kirguistán	2001	24,0	40,0	29,1
República de Moldova	2002	30,9	36,5	30,8
Tayikistán	2000	n/a	60,0	n/a
Turkmenistán	1999	30,0	53,0	30,5
Ucrania	2000	n/a	98,0	15,4
Uzbekistán	1997	13,3	36,5	19,5

Fuente: ONU-Hábitat, 2011 (págs. 23 y 24).

G. Distribución del sobrecoste de la vivienda

173. El sobrecoste de la vivienda se reparte en forma desigual en el espacio y según la distribución del ingreso. Afecta mucho más a las personas de ingresos bajos y medianos que a las personas que están en una mejor situación económica. El análisis de la tasa de la Unión Europea como porcentaje de la población por situación de pobreza muestra, como era de esperar, que el sobrecoste de la vivienda afecta de manera desproporcionada a los europeos que se encuentran en situación de riesgo de pobreza, lo que da lugar a una nueva tendencia de trabajadores pobres tanto en Europa como en América del Norte.

174. Los precios de la vivienda varían según las ciudades y las regiones, lo cual repercute significativamente en la porción de ingresos del hogar que se destina al alquiler o la hipoteca. Esta tendencia da lugar a una concentración de la pobreza (así como a la pobreza inducida por el costo de la

vivienda) en las principales zonas metropolitanas, y a una concentración de la desocupación⁵⁴ y la pobreza en las zonas de escasa demanda. El recalentamiento de algunos mercados, incluso de ingresos relativamente elevados, puede plantear dificultades a las familias para costearse una vivienda de tamaño adecuado. El elevado precio de los alquileres en las ciudades y capitales del mundo hace que personas empleadas a tiempo completo deban compartir apartamentos. En París, más de dos tercios de las personas que buscan un apartamento están empleadas a tiempo completo. En las zonas populares, incluso quienes perciben ingresos medios pueden correr el riesgo de caer en la pobreza porque los precios de la vivienda son desproporcionadamente más altos que los ingresos locales.

1. Vivienda y salud

175. Solo un pequeño porcentaje del futuro parque inmobiliario de las ciudades es, o será, de nueva construcción. La rehabilitación y renovación de viviendas existentes, por ende, incide mucho más en las condiciones y el desarrollo urbanos que la construcción de nuevas zonas residenciales. Las condiciones de vivienda inadecuadas tienen importantes efectos sobre la salud, y causan o aumentan la prevalencia de muchas enfermedades y resultados en materia de salud (por ejemplo, cuadros respiratorios y cardiovasculares, asma, enfermedades infecciosas, lesiones, intoxicaciones y síntomas mentales).

176. Los edificios utilizan aproximadamente el 32% del total de la energía consumida por las zonas urbanas⁵⁵. En muchos países de la CEPE, se están realizando campañas de renovación urbana de gran escala que hacen hincapié en la mejora de la eficiencia energética y la rehabilitación de las viviendas. La integración de las consideraciones de salud en esos proyectos de rehabilitación de edificios y zonas urbanas es clave para optimizar los beneficios simultáneos de las políticas de vivienda sostenible y la mitigación del cambio climático. Los códigos de construcción y los requisitos de ubicación de los edificios deben integrar mejor las consideraciones relativas a la salud, tanto en términos de construcción como de mantenimiento (Oficina Regional de la OMS para Europa, 2011; y OMS, 2011).

Recuadro 8

Problemas de salud: la perpetuación de los efectos de la pobreza inducida por el costo de la vivienda

La calidad de las viviendas existentes y futuras es una cuestión crítica, que repercute directamente en la salud y el bienestar de los residentes –y en su desempeño en la escuela o en el trabajo, entre otros ámbitos– (Agencia Internacional de la Energía, “Eficiencia energética”, disponible en: <http://www.iea.org/topics/energyefficiency/>). Esto significa que el costo de la vivienda no solo puede empujar a los hogares a la pobreza o a la falta de vivienda temporal o permanente, sino que, debido a su efecto sobre la salud, puede perpetuar el ciclo de la pobreza.

Las evaluaciones de la OMS de determinados riesgos para la salud ocasionados por la vivienda, en número de muertes registradas o número de personas que sufren un resultado sanitario conexo (OMS, 2011), muestran que los problemas de salud provocados por la vivienda precaria, la inseguridad de la tenencia (debido a la imposibilidad de pagar el alquiler o la hipoteca) y la reducción de la capacidad de costear la calefacción del hogar (limpieza, ventilación) pueden dar lugar a una serie de problemas de salud, tales como asma crónica en niños (humedad y hongos en el interior de la vivienda); cáncer de pulmón (radón en el interior de la vivienda); problemas cognitivos, del desarrollo, neurológicos, de comportamiento y cardiovasculares (plomo en el interior de la vivienda); intoxicación relacionada con el monóxido de carbono (uso inadecuado de gas y carbón); y muerte prematura debido a la exposición a unas malas condiciones de vivienda, como consecuencia de la incapacidad para mantener la casa cálida.

La inversión en el mantenimiento y la renovación de las viviendas existentes y el establecimiento de normas para las nuevas construcciones son fundamentales para reducir los problemas de salud asociados a la vivienda de baja calidad, así como un mayor acceso a viviendas asequibles mediante la provisión de vivienda social a un precio módico.

⁵⁴ La desocupación es difícil de definir, pero a menudo se estudia en términos de personas desempleadas y económicamente inactivas. La población desempleada son personas sin empleo, que quieren un empleo, han buscado activamente empleo en las últimas cuatro semanas y están disponibles para comenzar a trabajar en las próximas dos semanas o no tienen trabajo, han encontrado trabajo y están a la espera de comenzar a trabajar en las próximas dos semanas. La población económicamente inactiva son las personas sin empleo que no han buscado activamente empleo en las últimas cuatro semanas, o no están disponibles para comenzar a trabajar en las próximas dos semanas (Publication Hub 2009a; 2009b, disponible en el sitio web de la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido: www.ons.gov.uk/./worklessness/worklessness-topic-profile-.pdf)

⁵⁵ Agencia Internacional de la Energía, “Eficiencia energética”, disponible en: <http://www.iea.org/topics/energyefficiency/>.

2. La salud en la equidad urbana

177. Las zonas urbanas presentan algunos de los niveles más altos de desigualdad en relación con las condiciones ambientales, la salud y la mortalidad, y los diferentes barrios ofrecen condiciones de vida muy contrastantes.

178. En Europa, las mayores desigualdades ambientales en los entornos urbanos están relacionadas con factores socioeconómicos y la pobreza. También se manifiestan en el abastecimiento de agua y el saneamiento, las condiciones de la vivienda (hacinamiento, humedad, energía y comodidad térmica), las lesiones causadas por accidentes de tráfico, y el entorno urbano (contaminación del aire, ruido y acceso a espacios verdes). En el caso de algunos riesgos ambientales, los grupos vulnerables y desfavorecidos pueden tener niveles de exposición a riesgos cuatro o cinco veces mayores.

179. Se necesitan instrumentos de planificación urbana que tengan en cuenta las cuestiones de equidad y enfoques específicos para los barrios dirigidos a los grupos desfavorecidos y vulnerables. Los mecanismos de gobernanza adecuados y eficaces, que apuntan a la inclusión y la transparencia, también ayudan a distribuir equitativamente los riesgos urbanos (Oficina Regional de la OMS para Europa, 2012; OMS/ONU-Hábitat, 2010; OMS, 2010).

180. Uno de los principales factores que afectan la equidad en las ciudades de hoy es el acceso al transporte y sus efectos sobre la salud. En el actual entorno urbano, automóviles, motocicletas y vehículos pesados compiten por el espacio con el transporte público, las bicicletas y los peatones para satisfacer la creciente demanda de transporte por carretera. Este rápido crecimiento del transporte por carretera ha afectado la salud y el medio ambiente ocasionando embotellamientos, accidentes de automóvil, contaminación atmosférica y ruido. Existe un gran potencial de mejora de la salud humana si se utilizan opciones de transporte más saludables y sostenibles, como el ciclismo, los desplazamientos a pie y el transporte público, y se reduce la dependencia de los vehículos motorizados privados. Ello se sustenta, entre otras cosas, en los siguientes datos:

- a) De las personas que mueren en accidentes de tránsito en la región de Europa de la OMS, el 43% son usuarios vulnerables de carreteras (peatones, ciclistas y usuarios de vehículos motorizados de dos o tres ruedas);
- b) El transporte por carretera es una importante fuente de contaminación del aire. Se estima que la exposición a partículas en suspensión, procedentes en buena medida de los medios de transporte, en particular en las zonas urbanas, causa, en promedio, una pérdida de nueve meses de esperanza de vida y 482.000 muertes prematuras por año en Europa;
- c) La falta de actividad física adecuada parece estar asociada a unas 900.000 muertes por año en la región de Europa, donde aproximadamente entre el 20% y el 30% de los adultos son obesos. Los trayectos a pie o en bicicleta podrían ayudar a integrar la actividad física en la vida cotidiana, y ser más viables gracias a modelos de transporte urbano adecuados;
- d) Hasta 1,6 millones de años de vida saludable se pierden cada año a causa del ruido ocasionado por el transporte en las ciudades de la Unión Europea.

181. Mediante la integración de los problemas de salud y el transporte en la planificación urbana, se pueden lograr beneficios mutuos, como reducir los embotellamientos y las emisiones, y avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono y más eficiente desde el punto de vista energético, el aumento de los niveles de actividad física y, por consiguiente, la mejora de la salud para todos. Entre las prácticas de transporte más importantes para la salud, que se prestan a la intervención y la formulación de políticas, y aplicables mediante la colaboración intersectorial, cabe citar:

- a) La promoción de la salud a través de la mejora de la infraestructura para el desplazamiento seguro a pie y en bicicleta, y la disminución de los accidentes de tráfico, la contaminación del aire, el ruido y los embotellamientos;
- b) El fomento del desarrollo sostenible mediante la reducción de la contaminación atmosférica y las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte, la mejora de la eficiencia energética y el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono;
- c) La reducción de las desigualdades mediante una infraestructura de transporte que pueda ser utilizada por todos los sectores de la sociedad (inclusión social) y una mayor atención a los grupos de alto riesgo, en particular los niños y los ancianos, con el fin de reducir las desigualdades en materia de salud de los efectos del transporte.

182. La integración de las consideraciones relativas a la salud en el transporte y la planificación urbana es clave para optimizar los beneficios secundarios de las políticas de transporte sostenible, y debería centrarse en la reducción de las necesidades de transporte y las distancias mediante el diseño

urbano, la promoción del transporte público y activo dentro de las ciudades, y la reducción de los niveles de contaminación emitida por el transporte (OMS, 2011; Oficina Regional de la OMS para Europa, 2014).

H. El espacio público

183. Las ciudades de la región —especialmente las ciudades históricas de los Balcanes, Europa, América del Norte y la Federación de Rusia— son conocidas por sus centros compactos y la presencia de plazas, calles y jardines públicos que se perciben como ejemplos de diseño urbano, como las plazas de Italia, los paseos marítimos del norte de Europa y los parques y jardines de muchas ciudades. Estos espacios se han utilizado desde la época medieval para reuniones públicas, mercados y actividades recreativas. Hoy en día, sin embargo, hay cada vez más presión sobre ellos por el aumento de la suburbanización y el envejecimiento de la población.

184. En principio, aunque no necesariamente en la práctica, los espacios públicos son todas las zonas abiertas y accesibles a todos los ciudadanos en una sociedad (Orum y Neal, 2010, pág. 1). Son una parte importante de la “ventaja urbana” (Saliez, 2015). Sin embargo, en épocas de rápida urbanización y cambio urbano, los espacios públicos sufren presiones por muchas causas. En las regiones con altas tasas de urbanización, el propio espacio se reducirá, amenazando así la cantidad de espacio público existente y la calidad de vida de la población. En el Norte Global, sin embargo, los problemas se derivan principalmente de la contracción de las ciudades y el envejecimiento, así como fenómenos tales como el crecimiento urbano incontrolado, que provocan cambios en la función y el uso de los espacios públicos (ONU-Hábitat, 2013).

185. El espacio público es esencial para la prosperidad urbana. Aumenta y mantiene no solo la productividad económica de las zonas urbanas, sino que también facilita la cohesión social y la inclusión, y puede ser una expresión de la identidad, todo lo cual mejora la calidad de vida de los habitantes de la ciudad (Saliez, 2015).

186. Por estos motivos, en los últimos 20 años se ha registrado una tendencia creciente hacia la mejora de la calidad de los espacios públicos en las ciudades, algo que debe abordarse desde un punto de vista estético, ambiental, económico y social. En general, los espacios públicos de alta calidad se consideran atractivos porque —si están bien diseñados— sirven para todos en la ciudad. Su intención, por ende, es pluralista, convirtiendo a la ciudad en algo más que una aglomeración de personas. Los buenos espacios públicos deberían contribuir a las cualidades estéticas de la ciudad y, del mismo modo, servir a todos los sectores de la población, independientemente de la edad, el género, la prosperidad o la cultura. Estos programas ponen de relieve la ventaja competitiva de orden económico de las ciudades que buscan explotar la economía del conocimiento y la revolución digital y atraer a los trabajadores del conocimiento que se describen en el capítulo III.

Recuadro 9

Espacios verdes urbanos y salud

Los resultados de estudios epidemiológicos recientes muestran que la mayor disponibilidad y el acceso a espacios verdes urbanos están vinculados a diversos beneficios para la salud, como la reducción del estrés, la mejora del bienestar y el estado de ánimo, un sueño más reparador, embarazos más satisfactorios, la disminución de la morbilidad cardiovascular y la reducción de la mortalidad.

Los mecanismos relacionados con esos beneficios para la salud son, entre otros, los efectos psicológicos de observar el entorno natural y el aumento de la actividad física, así como la mejora de las características ambientales, como la reducción de los niveles de ruido y la contaminación del aire y la atenuación del efecto de isla térmica urbana.

Diversos tipos de espacios verdes, como árboles a lo largo de las calles de las ciudades, zonas verdes en parques y patios y parques adecuados para la actividad física, pueden proporcionar beneficios para la salud y el bienestar en diferentes subgrupos de la población (por ejemplo, niños, adolescentes y adultos).

Las evaluaciones comparables y coherentes de la disponibilidad y accesibilidad de los espacios verdes urbanos son esenciales para la formulación de políticas destinadas a optimizar las prácticas de uso de la tierra, generar beneficios para la salud y reducir las desigualdades de salud ambiental en las poblaciones urbanas (Oficina Regional de la OMS para Europa, 2010 y 2013; Annerstedt van den Bosch y otros, 2015).

187. Las Naciones Unidas incluyen la noción de espacio público en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, que incluye la meta de “proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad”⁵⁶, de aquí a 2030. Ahora bien, el indicador utilizado para medir la meta que actualmente se propone no aborda la cuestión de la calidad del espacio público, sino que se centra más bien en la cantidad, expresada como proporción media de las zonas edificadas de las ciudades (ONU-Hábitat, 2015a).

Recuadro 10

El foro “Future of Places”

El foro “Future of Places” (<http://futureofplaces.com/>), con el apoyo de ONU-Hábitat, promueve la función de los espacios públicos y su incorporación a la Conferencia Hábitat III. En una serie de seminarios, el foro recopiló ocho mensajes dirigidos a los encargados de la formulación de políticas sobre el enfoque ideal para el espacio público:

- a) El espacio público requiere un enfoque de la planificación centrado en las personas, que garantice su desarrollo y uso sostenibles;
- b) Tiene que ser inclusivo para todos, especialmente los grupos vulnerables, y estimular las actividades económicas y sociales intergeneracionales, con el fin de aprovechar plenamente los beneficios de la inclusión;
- c) Debe respetar la escala humana y las pautas de comportamiento en su uso;
- d) Se requiere una red de calles y espacios públicos urbanos interconectados, que no solo se centren en el propio espacio, sino también en su forma, función y conectividad;
- e) Debería asegurarse la productividad económica de los espacios públicos mediante su estímulo de la economía local en pequeña escala y la generación de ingresos fiscales;
- f) El mercado por sí solo no puede proporcionar una variedad de espacios abiertos públicos y privados, sino que es preciso lograr una mezcla equilibrada y garantizar su acceso;
- g) El espacio público y los edificios circundantes deben ser social, económica y ambientalmente sostenibles;
- h) Para enriquecer la identidad del espacio público, este debe ser suficientemente flexible para responder a la geografía, el clima, la cultura y el patrimonio locales, y permitir la presencia de elementos culturales y artísticos.

188. Para la consolidación y la contracción de las ciudades de la región, las principales estrategias en materia de espacios públicos son mejorar y aumentar su incidencia, por una parte, y revitalizarlos y redefinir su finalidad, por otra (Saliez, 2015). El *Global Public Space Toolkit*, elaborado por ONU-Hábitat, ofrece una amplia variedad de ejemplos y medidas que vinculan principios generales en materia de espacios públicos y buenas prácticas para los gobiernos municipales, los municipios y las zonas urbanas⁵⁷. Es fundamental entender que el espacio público no es un concepto estático y monolítico, sino que está estrechamente interrelacionado con otras facetas de la vida urbana y el desarrollo, como el medio ambiente y el transporte o la vida social y la economía. Por lo tanto, su mejora debe realizarse en paralelo con otras iniciativas, y abordar las interrelaciones con los demás procesos que tienen lugar en la ciudad, como el transporte y la regeneración de las zonas degradadas, y ofrecer la posibilidad de cambiar la percepción de barrios enteros o incluso de las ciudades, como ocurrió con el Millennium Park de Chicago (American Planning Association, 2015).

189. Se ha observado, no obstante, una tendencia compensatoria de privatización de algunos espacios públicos (Vasagar, 2012), con ejemplos en algunos países donde el acceso a los espacios públicos se ve limitado una vez que han sido adquiridos por entidades privadas de desarrollo (Garrett, 2015). Habida cuenta de su función esencial en la vida y la economía urbanas, las ciudades, los municipios y los gobiernos regionales y nacionales deben vigilar esta tendencia, y al mismo tiempo mejorar los espacios públicos verdes y su estructura para aprovechar todo su potencial.

⁵⁶ Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics>.

⁵⁷ Véase el *Global Public Space Toolkit* de ONU-Hábitat, disponible en: <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Global%20Public%20Space%20Toolkit.pdf>.

Recuadro 11

La función de las calles

Por definición, las calles son las arterias de toda aglomeración urbana. Conectan barrios, empresas y personas. Dan vida a una ciudad y permiten su desarrollo, siendo muchas veces determinantes en ese sentido.

Sin embargo, con la evolución de las tendencias en la demografía, el envejecimiento, el tamaño de la familia y las estructuras urbanas en la región de la CEPE, la función de las calles también se está adaptando constantemente (ONU-Hábitat, 2013). El crecimiento urbano incontrolado socava la importancia que las calles tienen para la imagen pública de una ciudad, ya que pierden su función como espacio urbano mucho más rápido y más drásticamente que en núcleos urbanos densos (*ibid.*). El foro “Future of Places” concibe a las calles como redes multimodales de intercambio económico y social, que forman el marco urbano del espacio público interconectado (Future of Places, 2015). Para concretar esa visión, las calles deben ser reconocidas y valoradas como el componente más importante de la estructura de una ciudad (Porta, 2014).

ONU-Hábitat observa una tendencia creciente en Europa, América del Norte y Oceanía a tornar las calles más favorables a los ciclistas y peatones y no tanto a los coches (ONU-Hábitat, 2013). Un ejemplo notable de ello es Copenhague, donde solo una cuarta parte de los viajeros utilizan el coche para llegar al trabajo cada día (Gehl, 2013, pág. 64). A lo largo de 50 años y cuatro fases de desarrollo posteriores, la ciudad pasó de ser un sitio con tráfico a un lugar para las personas, además de ser galardonada como la ciudad más habitable del mundo en 2013 (*ibid.* pág. 71). También se han observado impresionantes avances en una dirección similar en ciudades más conocidas por la prevalencia del transporte individual, como Moscú (*ibid.* págs. 44 y ss.) y Nueva York (*ibid.* págs. 38 y ss.).

La reconfiguración de las calles aborda muchas cuestiones urbanas, como la función y utilización del espacio público, la mejora de la infraestructura, la estimulación de la economía, las cuestiones ambientales y las emisiones de gases de efecto invernadero. Los ejemplos aquí citados son prometedores, y muestran una reconsideración de la función de las calles hacia un enfoque más centrado en las personas, que, con el tiempo, mejorará la calidad de la vida urbana. Cabe esperar que esos casos se sigan asentando, ya que, si las calles no están bien, la ciudad nunca estará bien (Porta, 2014).

I. Conclusión

190. En este capítulo se analizan los principales factores que influyen en la equidad de las ciudades hoy en día, en particular, la accesibilidad y asequibilidad de la vivienda, los espacios públicos, el transporte y sus efectos en la salud.

191. Se ha puesto de relieve la importancia de hacer frente a los fallos del mercado de la vivienda después de la crisis financiera de 2008-2011. Se ha demostrado que la falta de asequibilidad plantea un desafío fundamental para el acceso a la vivienda digna, saludable y adecuada. Cuando se dispone de viviendas de buena calidad y bajo costo, se rompe, al menos en parte, el vínculo entre las malas condiciones de la vivienda y la pobreza. Sin embargo, en los últimos dos decenios, el número de viviendas sociales en los países de la región de la CEPE se ha reducido debido a la privatización, la reducción de la provisión y la demolición. En los países del este, la cantidad de viviendas públicas también se ha reducido considerablemente a raíz de la privatización. La falta de acceso a una vivienda asequible afecta los barrios, la economía y el futuro, y frustra la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por las Naciones Unidas⁵⁸.

192. Para hacer frente a estos retos es necesario recurrir a nuevos enfoques sobre la vivienda. Con la fragmentación de los mercados nacionales, la colaboración entre las ciudades y regiones urbanas cobra mayor importancia para el desarrollo de políticas futuras de vivienda con una perspectiva local.

193. La gama de grupos de la población necesitados de vivienda apunta a una diversificación de la necesidad de vivienda, la importancia de responder a las nuevas tendencias demográficas y la necesidad de modificar las políticas de vivienda (CEPE, 2015).

194. Los países de la CEPE se enfrentan al reto de renovar las políticas de vivienda que existían antes de la crisis financiera de comienzos del siglo XXI con soluciones más innovadoras para responder a las nuevas y diversas necesidades. El presente informe tiene por objeto apoyar estos esfuerzos destacando la importancia de la vivienda y su relación con el tejido urbano circundante, incluidos la salud y los espacios públicos.

⁵⁸ Las principales fuentes de referencia utilizadas en este capítulo incluyen: CEPE, 2015; Observatorio Europeo de Personas sin Hogar, 2014; Comisión Europea, 2015; Fernández Evangelista y Jones, 2013; JRF, 2013; Housing Europe, 2015; Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, 2014; One-Europe, 2014; OCDE, 2013 y 2015; DAES, 2014; CEPE, 2009; CEPE, 2015a; Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible (E/ECE/1478/Rev.1); ONU-Hábitat, 2011 y 2013a.

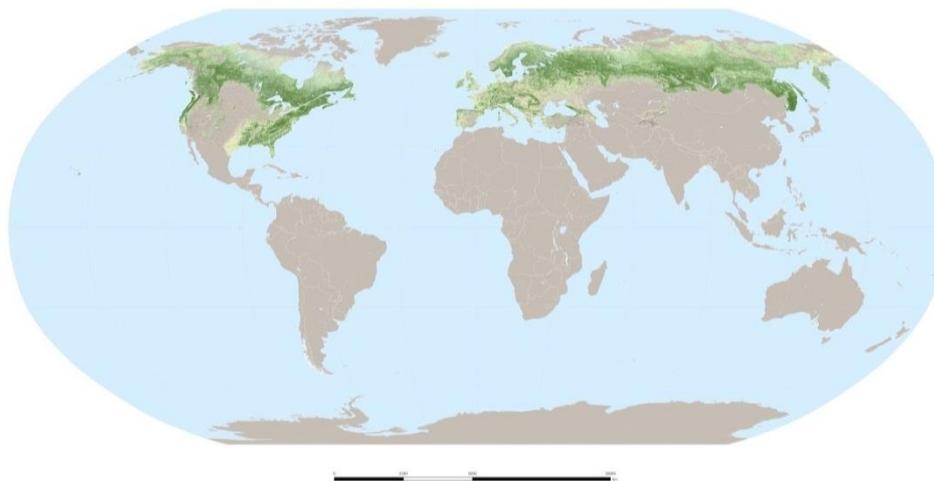
V. El medio ambiente y los riesgos ambientales

A. El contexto ambiental

195. La región de la CEPE se extiende a través de casi todo el hemisferio norte. Situada entre el trópico de C ncan y el Círculo  rtico, sus características geográficas van desde el permafrost del suelo y la taiga en el extremo norte, a los desiertos y la cuenca del Mediterráneo en el sur. Las dos terceras partes de los grandes lagos del mundo (23 de 35) y la mitad de los mayores ríos (27 de 54) se encuentran en esta región. Los grandes sistemas fluviales del Mississippi-Missouri, el Rin-Danubio y el Volga-Don, y la región de los Grandes Lagos de los Estados Unidos y el Canadá, son todos sustentos de importantes ciudades. Esta abundancia de agua dulce tiene consecuencias esenciales, no solo para la habitabilidad de esas ciudades, sino también para los problemas ambientales a los que se enfrentan.

Figura 21

Mapa de los bosques de la región de la CEPE



B. Regiones ambientalmente diversas

196. Los países de la región deben hacer frente, en distinta medida, a una plétora de problemas ambientales de los cuales el cambio climático es el más común. La región sigue siendo uno de los mayores emisores de gases de efecto invernadero per cápita del mundo y es responsable de un porcentaje muy considerable de las emisiones mundiales. Tradicionalmente, la opinión pública valora la protección del medio ambiente y la calidad de vida en las ciudades. Aunque ese apoyo varía en toda la región, se han emprendido numerosas iniciativas a nivel municipal para preservar el entorno urbano y mitigar el cambio climático. La aplicación de políticas ambientales y climáticas en los últimos 20 años ha aportado beneficios sustanciales, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de combustibles fósiles y una considerable disminución de la contaminación del agua y el aire. Los ríos y paseos marítimos urbanos han sido rehabilitados y las riberas han sido recuperadas. Se ha fomentado el transporte no motorizado, por ejemplo, mediante la introducción de sistemas de alquiler de bicicletas públicas, y en muchos países se ha mejorado el transporte p blico⁵⁹.

197. La periurbanización y el crecimiento urbano incontrolado aumentan la presión sobre el medio ambiente y la salud humana. Persisten las preocupaciones sobre la contaminación atmosférica y acústica, así como la pérdida de la diversidad biológica, la degradación del suelo y el sellado del suelo⁶⁰. El mayor volumen de tráfico ha acentuado los niveles nocivos de contaminación atmosférica y acústica, y ha aumentado las emisiones de gases de efecto invernadero del sector del transporte (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2015; Informe subregional de Europa Sudoriental; Informe subregional de los Estados Unidos; Informe subregional de la EERCCA). En algunas zonas, la contaminación del agua, debido al deterioro de los sistemas de suministro, la gestión de las aguas residuales y la capacidad de reciclaje, es un problema cada vez mayor (*ibid.*).

⁵⁹ Informe subregional de los Estados Unidos.

⁶⁰ El sellado del suelo con hormigón o asfalto, que no tienen porosidad, reduce la retención de agua y aumenta la escorrentía. Ello puede aumentar el riesgo de inundaciones y efectos de isla térmica.

198. En toda la región, se ha registrado un aumento de los fenómenos meteorológicos extremos. Además de las inundaciones y las olas de calor, las sequías que se producen en todas las zonas meridionales de la región desencadenan, en ocasiones, incendios forestales. Otros riesgos de desastres, en forma de terremotos y deslizamientos de tierra, se registran en la costa oeste de los Estados Unidos, Europa Meridional y el Cáucaso. Los Estados Unidos también se ven aquejados por huracanes y tornados y, algunas veces, tormentas de hielo y erupciones volcánicas⁶¹.

199. En toda la región, el porcentaje de población sin acceso a la red eléctrica es muy bajo. Sin embargo, la energía limpia y eficiente es un desafío fundamental, al igual que las cuestiones de equidad, en términos de asequibilidad, y de seguridad, en lo relativo a la fiabilidad del suministro. Los países de la CEPE están en una buena posición para considerar la posibilidad de implantar sistemas de energía futuros que realicen la transición desde los combustibles fósiles hacia nuevas tecnologías ecológicas.

200. Las políticas ambientales y los logros impulsados por la eficiencia tecnológica no han sido suficientes, hasta ahora, para lograr la deseada transición sistémica hacia una economía verde (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2015). En algunos países, los progresos en materia de protección del medio ambiente se han incorporado en la legislación, pero no se han transferido plenamente a la aplicación sobre el terreno. Así ocurre, en particular, en los países que se encuentran en medio de la transición económica, donde la concepción y la aplicación de la política ambiental son apenas dos de los problemas que se plantean. No obstante, se han logrado avances importantes en muchos lugares, aunque el estilo de vida de consumo y las expectativas de riqueza mediante el crecimiento están a expensas del medio ambiente (Informe subregional de la EERCCA).

Recuadro 12

Facilitar e invertir en el crecimiento y las infraestructuras verdes –Banco de Inversiones Verdes del Reino Unido

A fin de reducir sus emisiones de carbono para 2050 y aumentar la generación de energía a partir de fuentes renovables para 2020, el Reino Unido estima que se necesitarán inversiones de entre 200.000 millones y 1 billón de libras esterlinas durante los próximos dos decenios (www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvaud/505/505.pdf). Como las fuentes tradicionales solo generarán una fracción de estas necesidades, la financiación restante requiere la actuación del Gobierno para impulsar una economía más ecológica.

El resultado fue el “primer banco de inversiones dedicado a la ecologización de la economía” (www.gov.uk/government/organisations/uk-green-investment-bank). Con el respaldo de 3.800 millones de libras del Gobierno del Reino Unido, el Banco de Inversiones Verdes financia y facilita las inversiones en “áreas innovadoras y favorables al medio ambiente” (*ibid.*) para las que no se podía garantizar la financiación privada. Entre otras iniciativas, también promueve las ciudades inteligentes y verdes mediante un plan de 10 puntos, que financia proyectos en ámbitos como la calefacción centralizada de barrios y la distribución de fuentes de energía renovables; la generación de energía a partir de desechos; las flotas de transporte público de bajas emisiones de carbono; la infraestructura para vehículos eléctricos; el alumbrado público de bajo consumo; el reacondicionamiento de edificios energéticamente eficientes; y la infraestructura de datos y comunicaciones (Banco de Inversiones Verdes del Reino Unido, 2015). En el ejercicio económico 2014-2015, financió 22 proyectos nuevos, y comprometió un total de 723 millones de libras esterlinas en capital (www.greeninvestmentbank.com/media/44799/gib_annual_report_2015_aw_web.pdf, pág. 14), convirtiéndose en el inversor más activo en la economía verde del Reino Unido y generando una ganancia en su segundo año de funcionamiento (*ibid.*).

El Banco de Inversiones Verdes es un interesante ejemplo de un nuevo paradigma de gobernanza en que las medidas del Gobierno se combinan con un enfoque impulsado por la comunidad, a fin de aprovechar el carácter distribuido de las nuevas iniciativas en las ciudades y regiones. Constituye un ejemplo de la manera en que determinadas medidas gubernamentales pueden orientar y apoyar a los agentes económicos hacia una economía más verde.

El próximo hito para el banco será su privatización, actualmente en curso. Esto le permitirá más libertad para solicitar y otorgar préstamos en los mercados privados de capital (<http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/15/green-investment-bank-will-be-taken-out-of-ministerial-control>).

⁶¹ El mapa mundial de riesgos sísmicos, disponible en: <http://gmo.gfz-potsdam.de/>; y el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2015, sobre los riesgos relacionados con las cenizas volcánicas, disponible en: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/home/GAR_2015/GAR_2015_81.html.

201. Las proyecciones de los efectos del cambio climático en las ciudades de la región se relacionan principalmente con los fenómenos meteorológicos extremos, ya que la frecuencia y la intensidad de las olas de calor y las inundaciones aumentarán. Las consecuencias de estos hechos en las ciudades se ven exacerbadas en las zonas urbanas debido al sellado del suelo y a las superficies reflectantes del calor. Las islas térmicas urbanas son a veces hasta 15°C más cálidas que las zonas circundantes (Armour, 2016). En una región caracterizada por el envejecimiento de la población, es una cuestión que debe tomarse en serio. El sellado del suelo también aumenta el riesgo de inundaciones, ya que reduce la capacidad de absorción de agua del suelo.

C. Cambio climático

202. Las ciudades en toda la región sienten los efectos del cambio climático. La región paneuropea experimentó un aumento de 1,4°C en su temperatura media en comparación con los niveles preindustriales (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2010). En América del Norte, la cifra es de 0,7°C a 1,1°C desde 1895 (Melillo y otros, 2014). Estos cambios de temperatura tienen diversas consecuencias para las ciudades, como el aumento de los fenómenos meteorológicos graves y extremos, por ejemplo, las inundaciones y la contaminación atmosférica, en particular a raíz de los efectos de los incendios forestales (California) y la quema controlada de tierras agrícolas (región de Moscú). Las ciudades costeras en muchos países se verán afectadas por el aumento del nivel del mar (Field y otros, 2007), mientras que sus zonas áridas se enfrentan al riesgo de sequía y desertificación. Un caso especial se presenta en las ciudades y las aglomeraciones urbanas en el extremo norte, donde el derretimiento del permafrost plantea gradualmente problemas para el mantenimiento de la infraestructura y la producción, así como una mayor exposición a los deslizamientos de tierra y las corrientes de lodo.

Recuadro 13

Adaptación al cambio climático, mitigación de sus efectos y salud

Los efectos del cambio climático sobre la salud humana se concentran, aunque no exclusivamente, en las zonas urbanas. El cambio climático afecta negativamente la salud mediante fenómenos extremos más intensos y frecuentes, como las olas de calor y las inundaciones, y mediante cambios en el agua, el aire y la calidad y cantidad de los alimentos, los ecosistemas, la agricultura, los medios de vida y la infraestructura. Esos efectos se distribuyen de forma desigual. Las ciudades y las zonas urbanas con gran densidad de población, a menudo con más personas de edad, son especialmente vulnerables.

La protección de la salud frente al cambio climático requiere la aplicación de medidas sanitarias de adaptación. Ello incluye sistemas de alerta temprana y planes de acción relacionados con los fenómenos meteorológicos extremos (por ejemplo, el calor y las inundaciones), así como el seguimiento, la vigilancia y el control de las enfermedades infecciosas y el fortalecimiento del sistema de salud. Estos pueden integrarse en la planificación urbana.

Las políticas y medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en muchos sectores (transporte, desechos, agricultura, nutrición y servicios de salud) reportan beneficios para la salud. Esto es especialmente pertinente para las ciudades, ya que son impulsoras de la innovación (Oficina Regional de la OMS para Europa (2010a y 2015)).

203. Para muchas ciudades de la región, el tráfico y el transporte son las principales fuentes de contaminación del aire y de emisiones de gases de efecto invernadero (Proyecto de informe nacional sobre el desarrollo de los asentamientos humanos de la Federación de Rusia para Hábitat III (2015); Regional Environmental Center, 2006; Agencia Europea de Medio Ambiente; 2015). Aunque las ciudades europeas han hecho considerables progresos en lo que respecta a la protección del medio ambiente natural y la reducción de las emisiones de carbono, sus esfuerzos colectivos no están aún en la escala de la ambición declarada por Europa en materia de mitigación del cambio climático. La producción de energía es otro importante factor que contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero, no solo en los Estados Unidos –la mayor fuente de contaminación de carbono (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2014)–, sino también en los países del bloque postsoviético y algunas partes de Europa Sudoriental, que a menudo deben sortear dificultades relacionadas con tecnologías y medios de producción obsoletos (PNUD, 2007).

Recuadro 14

La región es uno de los principales interesados en las políticas sobre el clima y la energía a nivel internacional

Al abordar el reto de las transformaciones sin carbono, gran parte del interés se dirige ahora al papel que desempeñan las ciudades. En muchos países miembros, las ciudades ya están encabezando la transición hacia una economía verde y el desarrollo con bajas emisiones de carbono. Debido a su forma compacta y su alta densidad de población, las zonas urbanas son laboratorios naturales para ensayar la utilización eficiente de los recursos y el crecimiento económico ecológico.

Esas ciudades y regiones que se toman en serio la adopción de medidas de acción sobre el clima establecen objetivos para aumentar las fuentes renovables en su suministro de energía. La energía hidroeléctrica, eólica, solar fotovoltaica, solar térmica, geotérmica, mareomotriz y undimotriz son todos tipos de energía renovable que no implican emisiones directas de gases de efecto invernadero (aunque sí producen emisiones indirectas con la construcción de sus instalaciones).

El sector de la construcción es uno de los ámbitos prioritarios de uso final de la energía en relación con la neutralidad climática. Muchos países ya exigen edificios de bajo consumo energético como norma de desempeño para todas las nuevas construcciones. Uno de los núcleos de viviendas más populares que se están desarrollando son las llamadas “viviendas pasivas”, cuya normativa se definió originalmente en 1988.

La primera de esas viviendas se construyó en Darmstadt (Alemania) en 1990. Estas construcciones están definidas principalmente para las regiones europeas con condiciones climáticas más frías, pues reducen el consumo de energía para calefacción en un 90% en comparación con las viviendas normales y en un 60% en comparación con las definiciones para edificios de bajo consumo energético. Pueden incluso funcionar sin conexión a la red y tener gastos de funcionamiento más bajos que los edificios más convencionales. En Austria, Alemania, los países escandinavos y Suiza, esos edificios han sido populares durante varios años (CEPE, 2012).

Recuadro 15

Soluciones para el cambio climático

La CEPE ofrece soluciones para hacer frente al cambio climático

La herramienta Futuros Sistemas de Transporte Interior (ForFITS) de las Naciones Unidas, elaborada por la CEPE, compara los efectos futuros de diferentes políticas de transporte sobre las emisiones de CO₂ con el fin de mejorar la elaboración fundamentada de políticas.

El transporte terrestre es una de las mayores fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero del planeta. Con el fin de reducir las emisiones, el Foro Mundial de la CEPE para la Armonización de la Reglamentación sobre Vehículos promueve normas de eficiencia energética para los vehículos.

A través de su Programa Paneuropeo de Transporte, Salud y Medio Ambiente, la CEPE promueve el transporte urbano sostenible, en particular mediante el aumento de las modalidades no motorizadas, como el ciclismo y los desplazamientos a pie. Mediante su labor sobre sistemas inteligentes de transporte, la CEPE aspira a acelerar el cambio hacia modalidades de transporte ambientalmente adaptadas y reducir las emisiones evitando la congestión y facilitando la fluidez del tráfico.

El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio sobre el Agua) ayuda a los países con cuencas fluviales compartidas a adaptarse conjuntamente al cambio climático, haciéndolos más resilientes a los desastres y la escasez de agua. Más de 30 cuencas que abarcan más del 20% de la superficie libre de hielo de la Tierra ya han intercambiado sus experiencias sobre la adaptación en la red del Convenio.

Las emisiones de gases de efecto invernadero y algunos de los principales contaminantes atmosféricos tienen las mismas fuentes. Por lo tanto, al reducir la contaminación del aire, la CEPE también produce beneficios secundarios para el clima que contribuyen a los esfuerzos mundiales de mitigación. Las Partes en el Convenio de la CEPE sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia, que fija metas de emisión, han reducido colectivamente las emisiones de determinadas sustancias en un 40% a 70% desde 1990 en Europa.

La CEPE acoge la Convención de Aarhus, cuyo Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes aumenta la transparencia sobre las emisiones de contaminantes en las comunidades.

204. Facilitar el acceso a la información a todos los interesados, incluida la información sobre contaminadores, es un requisito fundamental para la gestión racional de los recursos ambientales y productos químicos, y para abordar la cuestión de la mitigación y la adaptación al cambio climático. La Convención de Aarhus y su Protocolo proporcionan marcos eficaces para aumentar la transparencia respecto de la información ambiental, en particular sobre las fuentes de emisiones de contaminantes en las comunidades. En consecuencia, las ciudades se han embarcado en la diplomacia climática y ambiental, como lo demuestra su participación proactiva en iniciativas y redes, como *Energy Cities*⁶²,

⁶² Para más información sobre Energy Cities, véase: <http://www.energy-cities.eu/>.

Local Governments for Sustainability (ICLEI)—Europa⁶³, el Premio Capital Verde Europea⁶⁴, el Pacto de Alcaldes de las Naciones Unidas⁶⁵ y el Pacto entre Alcaldes de la Unión Europea⁶⁶. Esa actividad incluso puede observarse en países donde el cambio climático representa una parte menor del debate público y la mayoría de la población es bastante ambivalente hacia él.

205. Las iniciativas para combatir el cambio climático adoptan diversas formas. Los Estados Unidos están procurando reducir la contaminación de carbono mediante un aumento de las normas de ahorro de combustible de los automóviles (National Highway Traffic Safety Administration, 2012). La eficiencia energética en la vivienda es uno de los principales objetivos de unas 190 organizaciones locales que se comprometieron a aumentar el ahorro de energía (O. Golubchikov y A. Badyina; ONU-Hábitat, 2015; Informe subregional de la EERCCA). Se están realizando esfuerzos similares en los países de Europa Oriental y Asia Central y la Federación de Rusia, donde los fríos inviernos continentales exigen una prolongada temporada de calefacción, además de una infraestructura y aislamiento adecuados de los edificios (Informe subregional de la EERCCA). Ante la relativamente poca eficiencia energética, algunos países han creado programas nacionales e instituciones de financiación específicos para difundir la utilización a gran escala de prácticas de eficiencia energética (Belarús y Federación de Rusia). Otros están ejecutando programas experimentales y evaluaciones iniciales (Armenia, Kazajstán y Uzbekistán) (RCE, 2014). Sin embargo, en general, el alcance de la nueva construcción energéticamente eficiente es modesto en esos países y en Europa Sudoriental, donde la eficiencia energética es la clave de la reducción de la demanda de energía, las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire (PNUD, 2007).

206. Ciertas tendencias en la región, en particular el crecimiento urbano incontrolado, reducen de forma generalizada los esfuerzos de mitigación del cambio climático, mediante el aumento del tiempo de los desplazamientos y la prevalencia de viviendas independientes y adosadas que tienen mayores necesidades de energía. El fenómeno del crecimiento incontrolado contribuye directamente al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2015a)

D. Aire, energía y suelo

207. Estrechamente vinculado a la cuestión del cambio climático está el problema de la contaminación atmosférica en las zonas urbanas. Solo en 40 países europeos, las partículas en suspensión son responsables de 458.000 muertes prematuras en 2011 (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2015b)⁶⁷. Pese a algunos avances para contrarrestar esta tendencia, millones de personas siguen viéndose afectadas por niveles peligrosos de concentración (ibid.). En los Estados Unidos, las estimaciones de la Agencia de Protección Ambiental apuntan a posibles beneficios para la salud y el clima de hasta 48.600 millones a 82.100 millones de dólares en 2030. Esto se logrará mediante un plan para el sector de la energía eléctrica para reducir el dióxido de carbono (CO₂) de las emisiones hasta un 30% por debajo de los niveles de 2005 para 2030, lo que también tiene importantes beneficios secundarios en materia de reducción de las emisiones de contaminantes atmosféricos (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, 2014).

208. La producción de electricidad es uno de los principales factores de contaminación atmosférica en la EERCCA, que sigue sufriendo las consecuencias de los anteriores regímenes industriales. Muchas ciudades deben abordar esta cuestión, pero a menudo no lo hacen, o no le otorgan suficiente prioridad. Por ejemplo, muchas ciudades con una base económica dependiente de la industria pesada tienen un déficit de inversiones en la mejora de la capacidad tecnológica de las industrias contaminantes. Los países de Europa Sudoriental dependen, en gran medida, del carbón y, para la calefacción, de la leña. Por consiguiente, el sector de la energía es responsable de la mayor parte de las emisiones regionales, y es la fuente más importante de contaminación (PNUD, 2007). Las iniciativas de lucha contra la contaminación atmosférica deben abordar los mismos problemas

⁶³ Para más información sobre ICLEI, véase: <http://www.iclei-europe.org/>.

⁶⁴ Para más información sobre el Premio Capital Verde Europea, véase: http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm.

⁶⁵ Para más información sobre el Pacto de Alcaldes, véase: <http://www.compactofmayors.org/>.

⁶⁶ Para más información sobre el Pacto entre Alcaldes, véase: <http://www.covenantofmayors.eu/>.

⁶⁷ Información más actualizada y completa puede consultarse en “WHO. Burden of disease from Ambient Air Pollution for 2012: Summary of results”, disponible en: www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf; o véase el documento ECE/CEP/2015/L.3 párr. 9, disponible en: <http://www.unece.org/index.php?id 38470 #/>.

que los esfuerzos de mitigación del cambio climático en la región: el transporte y la producción de energía⁶⁸.

209. Desde 2009, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos ha estado ultimando normas de emisión para vehículos ligeros y pesados (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, 2013). Se espera que esas normas permitan un ahorro de aproximadamente 4.000 millones de barriles de petróleo, reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero en un equivalente a unos 2.000 millones de toneladas métricas y arrojen beneficios netos de hasta 398.000 millones de euros (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, 2012). La Unión Europea también está reforzando las normas relativas a las emisiones de vehículos y aumentando la proporción de energías renovables (de un 12,6% en 2003 a 23,2% en 2013), mientras que el consumo de energía en los hogares sigue en aumento (un 5,1% de 2003 a 2013) (Eurostat, 2015). Ambas subregiones, no obstante, se vieron recientemente sacudidas por escándalos en la industria del automóvil, que presuntamente había manipulado información sobre las emisiones de una parte sustancial de su flota, con automóviles que emiten hasta 30 veces más de determinados contaminantes de lo permitido por la normativa oficial. La mayoría de los antiguos países soviéticos están dando prioridad a la eficiencia energética mediante la modernización de su parque inmobiliario y su industria de la vivienda, a fin de reducir costos energéticos (importaciones en muchos casos), las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación atmosférica (Informes subregionales de la EERCCA y Europa Sudoriental).

Recuadro 16

Contaminación atmosférica, ruido y salud

La calidad del aire es el mayor factor de la carga de morbilidad causada por factores ambientales. En 2012, casi 600.000 muertes prematuras relacionadas con la contaminación del aire ambiente se estimaron en la región de la CEPE. La mayoría de ellas se debieron a la exposición a partículas en suspensión (PM). Incluso en concentraciones relativamente bajas, la contaminación atmosférica plantea un riesgo para la salud y, debido a la gran cantidad de personas expuestas, es causa significativa de morbilidad y mortalidad en todos los países.

En general, la exposición media a PM₁₀ y PM_{2,5}, ponderada según la población en todas las ciudades de la región para las que se dispone de datos, no ha cambiado sustancialmente en los últimos años. En las ciudades europeas donde se vigilan los niveles de partículas en suspensión, hasta un 94% de las personas experimentan niveles anuales superiores a los indicados en las directrices de la OMS para la calidad del aire para PM₁₀ (20 µg/m³) y PM_{2,5} (10 µg/m³), respectivamente (valores anuales promedio (OMS, 2006)). Esto plantea un riesgo sustancial para la salud.

En algunas zonas –como Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central– se requiere más vigilancia para cuantificar los efectos en la salud de la contaminación atmosférica (www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/276102/Improving-environment-health-europe-en.pdf?ua=1; www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/en/).

Las consecuencias para la salud del ruido ambiental son una preocupación cada vez mayor entre el público en general y los encargados de la formulación de políticas en Europa.

En una evaluación sobre la carga de morbilidad, realizada por la Oficina Regional de la OMS para Europa y el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea en 2011, se indica que al menos 1 millón de años de vida saludable se pierden cada año por el ruido del tráfico en la zona occidental de Europa. Las molestias y alteraciones del sueño, en su mayoría relacionadas con el ruido del tráfico vial, constituyen la carga principal del ruido ambiental. Debido a la falta de datos sobre la exposición en Europa Sudoriental y los nuevos Estados independientes, no es posible estimar la carga de morbilidad en toda la región europea de la OMS (http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0008/136466/e_94888.pdf?ua=1; otra referencia útil (aunque no de la OMS): <http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014>).

210. En toda la región de la CEPE, la pérdida y la degradación del suelo son problemas importantes, con tasas de pérdida del suelo por la urbanización de terrenos y el desarrollo de infraestructuras que superan los niveles de pérdida causados por la erosión del suelo (Agencia Europea de Medio Ambiente, 1999, págs. 183 a 202, en particular, pág. 187). Las principales causas de la degradación del suelo son la urbanización, el desarrollo de infraestructura y la erosión (*ibid.*, págs. 183 a 202). El sellado del suelo está provocado sobre todo por la construcción de carreteras y viviendas en tierras que antes eran naturales o agrícolas durante los procesos de expansión urbana (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2015a). Si bien las zonas periurbanas de la Unión Europea tienen hoy en día la mitad de la densidad de población que las zonas urbanas, la proporción de superficie construida es la misma (Comisión Europea, 2012, pág. 8). Entre 1990 y 2006, el terreno ocupado aumentó casi en un 9%, mientras que la población total solo creció un 5% (*ibid.*). Son varios los factores que impulsan

⁶⁸ Asimismo, podría ser útil mencionar la cuestión de la vigilancia de la contaminación atmosférica en el documento. Véase, por ejemplo, ECE/CEP/2015/L.3, párrs. 13 a 17.

la ocupación del terreno en la Unión Europea, por ejemplo, la búsqueda de una vivienda de mejor calidad, con mayor espacio habitable *per cápita* y un entorno más verde y favorable a la familia (*ibid.*, pág. 10). El fenómeno está impulsado más por los cambios en el estilo de vida y las pautas de consumo que por un aumento de la población (*ibid.*).

211. El crecimiento incontrolado afecta negativamente la habitabilidad de las zonas urbanas. Se ha relacionado adversamente con la esperanza de vida, la movilidad económica, las opciones de transporte y la salud y seguridad personales (Smart Growth America, 2015). La transformación gradual de la provisión de tierras y viviendas del período postcomunista hacia un sistema de mercado conduce al crecimiento urbano incontrolado, que pondrá más presión sobre el suelo de la periferia de las ciudades en esos países.

E. Agua

212. En algunas partes de la región, grandes sectores de la infraestructura de abastecimiento de agua están envejeciendo y hay que revisarlos y modernizarlos, sobre todo en Asia Central, Europa Oriental, Europa Sudoriental y los Estados Unidos (Partnership for Sustainable Communities, 2013; Informe subregional de la EERCCA; PNUD, 2007). Las fugas y la ausencia de un sistema de gestión y reciclaje de aguas residuales elaborado afectan la calidad del agua en las zonas metropolitanas de estos países (PNUD, 2007, pág. 127). A nivel local, las condiciones sísmicas sumadas al cambio climático agravan estos problemas, y dan lugar a la escasez de agua (Informe subregional de la EERCCA). Muchas ciudades ya viven por encima de la sostenibilidad de las capas freáticas locales (por ejemplo, Estambul, Los Ángeles y San Francisco) y, habida cuenta del crecimiento previsto de las principales ciudades, es probable que esto se convierta en una de las principales preocupaciones.

213. Sin embargo, hay muchos ejemplos positivos. La Federación de Rusia, por ejemplo, ha introducido medidas para el uso eficiente de los recursos en los servicios comunitarios, y ha conseguido reducir el consumo diario de agua en los hogares de 184 a 133 litros per cápita al día entre 2006 y 2013, (Proyecto de informe nacional sobre el desarrollo de los asentamientos humanos de la Federación de Rusia para Hábitat III, 2015). El Gobierno de los Estados Unidos proporciona fondos del Estado para alentar la inversión en una amplia gama de proyectos de infraestructura relacionados con la calidad del agua (Partnership for Sustainable Communities, 2013). En los últimos años, los programas han facilitado, en promedio, más de 4.400 millones de euros anualmente para financiar proyectos de protección de la calidad del agua relacionados con el tratamiento de aguas residuales, el control de las fuentes de contaminación y la gestión de las cuencas hidrográficas y estuarios (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, 2014a).

F. Reducción del riesgo de desastres

214. Las inundaciones y los desprendimientos de tierras son riesgos comunes en toda la región. A nivel local, la población se enfrenta a olas de calor y sequías, así como a los incendios forestales resultantes, sobre todo en las zonas meridionales de América del Norte; Europa Sudoriental, en particular la cuenca del Mediterráneo; y la región del Cáucaso. Los terremotos en el sur de Europa, Armenia, Turquía y la costa oeste de los Estados Unidos constituyen una amenaza, al igual que los huracanes y tornados en América del Norte (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015)⁶⁹. La reducción del riesgo de desastres es una cuestión más acuciante en algunas partes de la región que en otras. El riesgo más importante son las inundaciones, que afectan negativamente la calidad de vida en las zonas urbanas y, en determinadas circunstancias, ponen en peligro la vida de la población.

215. La vulnerabilidad no solo se determina por el peligro y el riesgo, sino también por la capacidad de la población expuesta a mitigar y adaptarse a la situación. Esto significa que los sistemas de alerta temprana, mitigación y planes de gestión de desastres son cruciales para evitar pérdidas de vidas y daños. En muchos países europeos existen ese tipo de instrumentos. Sin embargo, la experiencia reciente revela la escasa eficacia de esos planes, ya que aún no están lo suficientemente bien integrados en los distintos sectores de la economía, las zonas geográficas y los niveles de gobernanza. El terremoto de L'Aquila, que tuvo lugar en Italia en 2009, ilustra los problemas relacionados con la reconstrucción, que se vio obstaculizada por la controversia y la corrupción. En Europa Sudoriental, las vulnerabilidades socioeconómicas y espaciales inherentes, al igual que la falta de capacidad institucional, hacen que las ciudades de la región sean sumamente susceptibles a los grandes desastres derivados de esos peligros (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015, pág. 8). Las autoridades locales informan de que "la insuficiente capacidad técnica y

⁶⁹ Agencia Federal de los Estados Unidos para el Manejo de Emergencias (FEMA). Disaster Declarations, disponible en: www.fema.gov/disasters.

financiera” para la adopción de medidas en las esferas de la reducción del riesgo de desastres, así como las prácticas de mitigación de esos riesgos, representan los desafíos más importantes que afrontan (*ibid*).

216. En América del Norte se ha hecho mucho por aprender de los errores en la prevención de desastres y las actividades de recuperación en curso en Nueva Orleans, después del huracán Katrina de 2005, y en las ciudades de la costa este, tras el paso del huracán Sandy. Varios organismos del Gobierno Federal han puesto en marcha iniciativas encaminadas a mejorar la capacidad técnica para responder a las posibles crisis. En respuesta a esos desastres naturales, los fenómenos meteorológicos extremos y los actos de terror en los últimos 20 años, el Gobierno Federal ha asumido un papel más importante en la ayuda a los gobiernos estatales y locales para hacer frente al riesgo de desastres (por ejemplo, el Marco Nacional de Recuperación en casos de Desastre). Estos hitos revelan que es primordial para todos los países de la región de la CEPE incorporar e integrar estrategias de mitigación y adaptación en los planes de gestión del uso de la tierra, el agua y los bosques, para garantizar así su éxito (PNUD, 2007, pág. 174).

G. Conclusiones y tendencias

217. Los problemas ambientales siguen afectando negativamente a las ciudades de la región. Los aspectos fundamentales son el cambio climático, el agua, el aire, la calidad de los suelos, las situaciones meteorológicas extremas y los desastres naturales. Las subregiones del hemisferio norte se ven afectadas de diferente manera y en distinto grado por esas fuerzas, sin embargo, es posible hacer algunas observaciones comunes.

218. En primer lugar, el actual cambio climático ha exacerbado muchos de los problemas, a ese cambio las ciudades de la región hacen la mayor contribución per cápita. Los fenómenos meteorológicos extremos son cada vez más frecuentes y más intensos, comprenden desde huracanes y tornados, en los Estados Unidos, hasta inundaciones, en los Balcanes, y sequías, en el Cáucaso.

219. En segundo lugar, el presente estado de la economía y del estilo de vida urbano predominante en la región están abriendo el camino hacia la sostenibilidad ambiental integrada, pero los fenómenos como el crecimiento urbano incontrolado contribuyen no solo al sellado del suelo y al incremento del tráfico, sino también aumentan la contaminación atmosférica, el cambio climático y las islas de calor locales en las aglomeraciones urbanas. Esas tendencias pueden reducir significativamente la calidad de vida en las ciudades y contribuir considerablemente al problema del cambio climático a nivel mundial que afectará más a los países pobres.

220. Y, en tercer lugar, se está adquiriendo cada vez más conciencia de que la protección del medio ambiente favorece la calidad de vida en las ciudades. Las ciudades y las autoridades locales están respondiendo a esa realidad con muchas iniciativas y actividades dirigidas a mitigar los efectos del estilo de vida urbano en el medio ambiente. Están emprendiendo intercambios de conocimientos y redes a escala internacional, y desplegando cada vez más actividad en el ámbito diplomático. A pesar de estas loables iniciativas, es preciso hacer mucho más para que las ciudades estén a la altura de sus ambiciosos propósitos en cuanto a la protección ambiental.

221. Se están dando pasos alentadores e innovadores en la dirección correcta. Las ciudades están combinando los beneficios y las ventajas de los avances tecnológicos y digitales en pro de la protección ambiental y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. La Comisión Europea reconoce, y premia, a las ciudades por sus esfuerzos y los progresos realizados para el logro del crecimiento sostenible, la planificación y el aumento de la calidad de vida en el contexto de las políticas favorables al medio ambiente (p.ej., mediante el Premio Capital Verde Europea)⁷⁰. Y cada día son más las empresas que reconocen el tema como un camino que conducirá a futuros modelos comerciales, y participan más activamente en el campo de las ciudades verdes y el crecimiento sostenible (p.ej., el Índice de Ciudades Verdes - Siemens)⁷¹.

⁷⁰ Disponible en <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index.en.htm>.

⁷¹ Disponible en <http://www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm>.

Recuadro 17

Acuerdos ambientales multilaterales de la CEPE

La CEPE ha negociado cinco convenios ambientales, conocidos también como acuerdos ambientales multilaterales (MEA), todos los cuales están en vigor en estos momentos:

- a) Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia (<http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html>);
- b) Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (<http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>);
- c) Convenio sobre la Protección y la Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (<http://www.unece.org/env/water.html>);
- d) Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales (<http://www.unece.org/env/teia.html>);
- e) Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>).

La secretaría de la CEPE presta servicios a los órganos rectores de los Acuerdos Ambientales Multilaterales, y colabora también con ellos en la vigilancia de la aplicación de los tratados. Si bien muchos de los convenios ambientales de la CEPE comenzaron siendo instrumentos regionales, varios de ellos ya han llegado a ser o están en vías de ser instrumentos de alcance mundial, y la labor realizada en virtud de estos convenios durante mucho tiempo ha incluido a Estados de fuera de la región. El más reciente Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes ha sido designado protocolo mundial “abierto”. Esta tendencia pone de relieve el impacto causado por los Acuerdos Ambientales Multilaterales de la CEPE, que han transformado el panorama jurídico y natural en la región de la CEPE y fuera de ella. Los cinco convenios se han complementado con varios protocolos, como son:

- a) Protocolo sobre Agua y Salud (http://www.unece.org/env/water/pwh_text/text_protocol.html);
- b) Protocolo sobre Evaluación Estratégica del Medio Ambiente (http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html);
- c) Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (<http://www.unece.org/env/pp/prtr.html>);
- d) Protocolo sobre Responsabilidad Civil y Compensación de Daños Resultantes de los Efectos Transfronterizos de Accidentes Industriales en Aguas Transfronterizas (no ha entrado en vigor) (<http://www.unece.org/env/civil-liability/welcome.html>).

VI. Gobernanza de las ciudades

A. Sobre la gobernanza urbana

222. En la Conferencia Hábitat I, celebrada en 1976, se reconoció la importancia del proceso de urbanización en el desarrollo de los asentamientos humanos y las consecuencias de éste. Sin embargo, el concepto de gobernanza urbana de ciudades y asentamientos humanos, con arreglo al cual las autoridades locales desempeñan una función bien diferenciada, surgió como consecuencia de Hábitat II (1996). En la Declaración de Estambul (1996) emanada de Hábitat II se reconoció el importante papel de las autoridades locales en la planificación y gestión de las ciudades, y se pidió que “se reconociera a las autoridades locales en la puesta en práctica del Programa de Hábitat” y se les apoyara para fortalecer sus capacidades financieras e institucionales.

223. El actual proceso urbano debería considerarse un medio para la promoción del desarrollo. El desafío contemporáneo en la planificación urbana y regional está en establecer un vínculo claro entre el desarrollo y la urbanización: para explicar cómo esta última genera valor social, cultural, ambiental y financiero, y promover procesos participativos para la toma de decisiones democrática y coherente.

224. La gobernanza urbana se refiere al proceso mediante el cual los gobiernos locales democráticamente electos y los interesados clave de las ciudades –asociaciones comerciales, sindicatos, sociedad civil y ciudadanos– toman decisiones sobre cómo planificar, financiar y gestionar las zonas urbanas. Es decisiva para configurar las características físicas y sociales de las regiones urbanas. Repercute en la cantidad y calidad de los servicios públicos locales y en la eficiencia con que se prestan. Y, además, determina si los costos se comparten en todas las ciudades de la región de manera justa y eficiente. También determina la capacidad de los residentes para acceder a sus autoridades locales y participar en la adopción de decisiones a nivel local, y hacer rendir cuentas a las autoridades locales.

225. La gobernanza multinivel es un concepto contemporáneo formulado con relación a las cuestiones de la integración europea, en especial, para definir cómo se reparte el poder entre las

administraciones nacional, regional y local. Subraya el importante papel que tienen los diferentes niveles de gobierno, y la interacción y cooperación entre ellos, para la gestión eficiente del territorio.

226. Los esfuerzos para hacer que las ciudades sean “motores impulsores del desarrollo” ponen énfasis en la buena gobernanza, el crecimiento económico, el desarrollo eficiente y el bienestar de la población. En la economía mundial la competitividad tiene que conciliarse con economías locales sostenibles, para utilizar la capacidad y los recursos de las empresas locales y la administración local para encarar la desigualdad social y la segregación espacial. Los sistemas de gobernanza deben ser adaptados a las cambiantes circunstancias a fin de incluir un enfoque espacial, mientras que los servicios públicos y las estrategias urbanas deben adaptarse a las muy diversas situaciones de presupuestos menguantes, poblaciones decrecientes, migración creciente y resultados económicos diversos.

227. Hay distintas formas de determinar la buena gobernanza. Una de ellas, relativamente sencilla, se centra en la facilitación de los negocios. En los informes del Banco Mundial se aboga por que los Gobiernos faciliten el crecimiento económico estableciendo un sistema regulador simple y transparente, a fin de que las empresas puedan concentrarse en sus actividades principales y dedicar menos esfuerzo al cumplimiento de procedimientos administrativos.

B. Gobernanza urbana

228. De acuerdo con el estudio de la CEPE (CEPE, 2013), la gobernanza urbana en la región está mayormente descentralizada, y las competencias de los Gobiernos federal y nacional generalmente se limitan a la formulación de políticas y leyes, el establecimiento de reglas y normas y la concesión de subsidios para la vivienda. Las políticas urbanas suelen diseñarse a nivel nacional, pero en casi todos los casos se aplican a nivel local.

229. En el último decenio, la región registró una tendencia hacia la descentralización del poder. En la parte oriental, las ciudades que pasaron de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado asignaron nuevas e importantes responsabilidades a las economías municipales, en especial, con relación a los asuntos sociales y culturales. En la parte occidental, especialmente en el período que siguió a la crisis económica y financiera, los países realizaron reformas estructurales, con el objetivo de transferir las responsabilidades de vivienda e infraestructura del nivel nacional al nivel de gobierno local. En muchos países, la privatización de la infraestructura ha traído por consecuencia la retirada del gobierno del suministro de viviendas, lo cual ha dado más oportunidad al sector privado para actuar, con distintos niveles de éxito.

Recuadro 18

Tierras y Viviendas Asequibles en Europa y América del Norte (ONU-Hábitat, 2011)

El estudio hace una investigación del estado de las tierras y las viviendas asequibles en Europa y América del Norte. Explora las principales tendencias en el suministro de viviendas, las condiciones, la disponibilidad y la calidad, y analiza las prácticas y las políticas elaboradas en respuesta. Formula recomendaciones clave para las iniciativas en materia de políticas locales, nacionales e internacionales dirigidas a incrementar el suministro de viviendas asequibles.

Eficiencia urbana: Estudio Mundial de las Políticas de Fomento de la Eficiencia Energética en las Ciudades (C40 Ciudades, noviembre de 2014)

El compendio es un recurso que los funcionarios municipales de todo el mundo pueden utilizar cuando diseñen nuevas políticas de fomento de la eficiencia energética o revisen las existentes. La investigación deberá coadyuvar a reducir el déficit de evidencia relacionada con las actividades realizadas a nivel de ciudad para fomentar la eficiencia energética. Como tal, se concibió para que fuese accesible a los que laboran en ese ámbito en general, incluidos los investigadores.

230. Las recientes tendencias observadas en la región se han traducido en el aumento de las responsabilidades de los gobiernos regionales y locales con relación al establecimiento del marco para viviendas sociales o asequibles, que incluye el ofrecimiento de préstamos, el establecimiento de reglamentos urbanos, la aprobación de planes urbanos y la inversión en infraestructura urbana. Las autoridades locales ahora comparten la responsabilidad con los Gobiernos nacionales en cuanto a la concesión de subsidios para vivienda, y con el sector privado en cuanto a la administración de bienes. Sin embargo, en este proceso también participan otros interesados clave.

a) En la actualidad, el sector privado es el principal proveedor de viviendas, préstamos y servicios de administración de bienes, y participa (lo que fue confirmado por alrededor del 40% de los que respondieron las preguntas del estudio de la CEPE) en inversiones de infraestructura urbana, agua y saneamiento, ello indica que existe una tendencia a la creación de asociaciones entre el

sector público y el privado. En algunos países, el sector privado también participa en la gestión de viviendas sociales;

b) Las organizaciones sin fines de lucro participan menos. Sin embargo, en algunos países desempeñan un papel en la prestación de servicios de gestión de viviendas sociales y en la creación de capacidad local;

c) El papel primordial de las familias es participar en la gestión de los bienes. También participan en calidad de partes interesadas en el examen de políticas, leyes, reglas y normas. Los datos procedentes de los perfiles por países de la CEPE sobre vivienda y ordenación territorial muestran el importante papel que tienen en la financiación de la construcción de sus propios hogares y, en particular, en la provisión de vivienda en las zonas de asentamientos informales;

d) La participación de los círculos académicos en la prestación de servicios de creación de capacidad y la preparación de documentos normativos, leyes, reglas y normas también va en aumento;

231. La gobernanza multinivel urbana se está extendiendo. Al mismo tiempo, la experiencia acumulada por los proyectos de desarrollo urbano en los países con economías en transición ha demostrado insuficiencia en las autoridades locales para gestionar los nuevos desafíos, como son la mitigación del cambio climático y la preparación para casos de desastres naturales. Es menester profundizar en estos aspectos⁷².

232. Los procedimientos de adopción de decisiones sobre desarrollo urbano deberían alentar la participación de los ciudadanos. Su participación en etapas tempranas, cuando las opciones están todavía abiertas, es esencial para garantizar la eficiencia. El Convenio de Aarhus y las Recomendaciones de Maastricht para Favorecer la Participación del Público en la Toma de Decisiones en Materia de Medio Ambiente⁷³, constituyen un marco para prestar asistencia en todo momento a los funcionarios públicos en el diseño e implementación de procedimientos para la participación de la población en el proceso de toma de decisiones.

C. Aplicaciones que dependen de las TIC, macrodatos, datos abiertos y gobernanza con base empírica

233. A lo largo del último decenio, se fue tomando cada vez más conciencia de las posibilidades del uso de las aplicaciones que dependen de las TIC para aumentar la participación del público y crear modelos de gobernanza abierta que pueden apoyar la gobernanza urbana y hacerla más eficiente y efectiva, y garantizar la contribución de un mayor número de ciudadanos al debate, lo que permite mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos. Si bien se reconoce que estas aplicaciones están generando cambios en los sistemas de gobierno de las ciudades, los efectos de esos cambios en los procesos de gobernanza y su repercusión en esferas normativas específicas todavía no han quedado plenamente demostrados.

234. En general, el término “macrodatos” es muy abarcador y se refiere al aumento exponencial de la cantidad, calidad y diversidad de datos digitales de alta frecuencia. Convertir esos datos (llámense registros, datos del Sistema Mundial de Posicionamiento, servicio de banca móvil, contenidos generados por usuarios en línea como las entradas de blogs y Tweets, búsquedas en línea, imágenes satelitales, etc.) en información procesable requiere un análisis digital complejo, para descubrir tendencias y pautas dentro de conjuntos de datos muy grandes y entre ellos. Esto supone aplicar herramientas computacionales avanzadas, como el aprendizaje automático, de otros campos de la ciencia, que den a conocer tendencias y correlaciones dentro de grandes conjuntos de datos y en todos ellos, las que, de otro modo, permanecerían desconocidas. Requiere altos niveles de cualificación humana en interpretación y un alto nivel de seguridad respecto del interés público (Pulso Mundial, Naciones Unidas, 2012).

235. La puesta en práctica de servicios inteligentes en el contexto urbano permitiría realizar cambios en la planificación de las ciudades para comprender y prever mejor los nuevos desafíos. Sin embargo, en muchas ciudades, la implementación de objetivos que sean específicos, medibles, viables y atribuibles, pertinentes y realistas, con plazos, oportunos se considera un lema más que un proceso que marca la diferencia desde el punto de vista de:

⁷² Véase el proyecto de la CEPE “fortalecimiento de las capacidades nacionales para la sostenibilidad de la vivienda y el desarrollo urbano en los países con economías en transición”. Disponible en <http://www.unece.org/housing/unda.html>.

⁷³ Disponible en <http://www.unece.org/index.php?id=41803>.

- a) Desarrollar instrumentos de planificación más eficaces y eficientes (reconsiderar la manera de diseñar las herramientas de planificación);
- b) Trasladar los procesos de adopción de decisiones a escenarios más amplios, para aumentar la participación del público (las comunidades importan); y
- c) Abrir nuevas oportunidades para espacios públicos y privados en la ciudad (la tecnología ayuda a explotar potencialidades ocultas).

236. Muchos proyectos actuales están introduciendo servicios basados en las tecnologías de datos 3-D, en los que la adopción de decisiones se centra literal y jurídicamente en herramientas 2-D, lo que abre nuevas posibilidades de comprensión y participación de los usuarios. Por tanto, en el futuro, los servicios inteligentes irán más allá de las aplicaciones prácticas, como mapas de ciudad apropiados para determinadas instalaciones o tecnologías, y contextualizarán marcos urbanos (Conti y otros, 2012). Para que esto tenga éxito, es necesario poner los datos en contextos útiles, de manera que tengan sentido para los interesados y permitan debates públicos eficaces sobre los cuales fundamentar la toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado.

Recuadro 19

Análisis de zonas urbanas a partir de datos obtenidos por teleobservación para relacionarlos con la muestra de tipologías urbanas del mapa del Centro Común de Investigaciones (CCI)

El Mapa Europeo de Asentamientos proporciona información sobre la extensión de la superficie edificada de Europa, mediante el trazado coherente, armónico y homogéneo de mapas de las zonas urbanas y rurales. El mapa se basa en la tecnología Global Human Settlement Layer (GHSL), creada por el Centro Común de Investigaciones de la Comisión Europea (<http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu>), utilizando la extracción automática de información de imágenes satelitales que proporcionan mapas continentales de la superficie edificada con una resolución de 10 m. El Mapa Europeo de Asentamientos, puesto a la disposición del público en el portal de datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (<http://land.copernicus.eu/pan-european/GHSL/view>), puede utilizarse para el análisis cuantitativo del entorno edificado, que incluye los espacios verdes urbanos. Ha contribuido a mejorar los métodos de desagregación de poblaciones a nivel de Europa (Geostat 2011v2). El análisis cuantitativo del entorno edificado puede suministrar indicadores para asentamientos urbanos y rurales, y aportar información para la planificación del transporte, la modelización de poblaciones, la medición de la accesibilidad a los espacios verdes y públicos, y muchas otras aplicaciones como la ordenación ambiental y la gestión de crisis y desastres.

D. Gestión y prestación de servicios en la ciudad

237. Los límites administrativos de las ciudades ya no reflejan la realidad física, social, económica, cultural y ambiental del desarrollo urbano, por lo que se requieren nuevas formas de gobernanza flexible y consultiva para:

- a) Abordar los problemas de manera integrada y holística para combinar el enfoque basado en el lugar con el enfoque basado en las personas mediante estructuras con procesos de gobernanza flexible que concuerden con la escala del problema;
- b) Crear sistemas de gobernanza capaces de cooperar y construir visiones comunes, y conciliar objetivos contrapuestos y modelos de desarrollo opuestos;
- c) Elaborar modelos de gobernanza basada en el empoderamiento de los ciudadanos, la participación de los interesados y el uso innovador de capital social, la innovación social para ampliar el espacio público para el compromiso cívico, la innovación y la cohesión;
- d) Adaptar los sistemas de gobernanza para tener en cuenta diversas escalas (desde la escala supraurbana hasta la escala intraurbana) y las escalas temporales (Comisión Europea, 2011). En este sentido, la previsión es una herramienta especialmente importante para la gestión de las transiciones, la superación de los conflictos y las contradicciones entre objetivos y el fomento de una mejor comprensión de las realidades, las capacidades y las metas.

E. Gobierno de zonas metropolitanas

238. La gobernanza de las regiones metropolitanas importa. En 2025, la mayoría de las personas vivirá en zonas metropolitanas del mundo en desarrollo, muchas en extensas aglomeraciones en súper ciudades (capítulo II). Esas zonas actúan como imanes para la inmigración procedente de las zonas rurales de los países en desarrollo y de regiones desarrolladas en otras partes del mundo⁷⁴. Esas ciudades regiones aglomerantes reúnen una gran concentración de población con diferentes circunstancias económicas, generan considerables ingresos locales y, con frecuencia, exigen mayor

⁷⁴ Committee of the Regions, Forum of Federations, The Governance of Metropolitan Regions, European and Global Experiences, Bruselas, 2011.

autonomía y responsabilidad. Las regiones metropolitanas representarán, en 2028, el 60% de la producción mundial, serán las principales impulsoras de las economías nacionales. Esta tendencia favorece nuevas formas de pensar sobre el crecimiento que requieren una gobernanza innovadora para gestionarlas y aprovecharlas.

239. Esas regiones metropolitanas son más densas, más ricas y más atractivas para los nuevos migrantes, y muestran la necesidad de tener órganos regionales de gobernanza para un mejor funcionamiento. Hay una evidente correlación entre la existencia de autoridades de transporte y la satisfacción de los ciudadanos con los servicios de transporte público. Esos resultados pueden considerarse un indicio de los efectos positivos de los órganos metropolitanos y regionales de gobernanza (OCDE, 2014). La reciente labor de la OCDE ha demostrado que los arreglos coordinados de gobernanza en todas las jurisdicciones y ámbitos normativos y la coordinación de las políticas son importantes en los lugares donde los límites de las zonas metropolitanas no se corresponden con las realidades funcionales de hoy. (OCDE, 2015a).

240. La gobernanza de las zonas metropolitanas resulta particularmente difícil por varias razones. Cualesquiera que sean las disposiciones institucionales o las peculiaridades de la región colindante, la gobernanza metropolitana debe tener en cuenta los espacios cada vez más extensos, diversos, complejos y segregados, la expansión demográfica y la fragmentación institucional. Muchos también tienen que hacer frente a nuevos y, a veces, grandes problemas locales, entre otros, la diversidad social y territorial, la fragmentación gubernamental y la competitividad económica en un contexto mundial (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008). La capacidad de las zonas metropolitanas para la acción gubernamental coordinada y consultiva es importante, como lo demuestran potencias económicas mundiales como son Londres, Moscú, Nueva York, París y Toronto, y otras grandes ciudades del mundo. Nueva York es un ejemplo de gobernanza regida por las condiciones de “la coordinación del mercado para la competencia económica” (Kantor, 2012).

Recuadro 20

La región triestatal de Nueva York

La zona triestatal de Nueva York es un enclave muy descentralizado y fragmentado con más de 2.000 gobiernos locales diseminados por partes de tres estados: New Jersey, Nueva York y el sur de Connecticut. En algunos aspectos muy importantes, funciona como un mercado de gobiernos. La competencia entre las ciudades y los suburbios produce unas nueve políticas comunes de desarrollo empresarial en toda la región. Importantes políticas *de facto* surgen a nivel de toda la región como subproducto de la competencia de la zona metropolitana que representa la acción colectiva de los gobiernos de la región metropolitana en materia de políticas sociales y de desarrollo económico, como las relacionadas con la vivienda. En la esfera del desarrollo económico, los gobiernos locales de la zona metropolitana son todos activos innovadores de muchos programas de desarrollo empresarial comunes, para bien o para mal. En la zona metropolitana de Nueva York, las sanciones y recompensas del mercado motivan a los gobiernos a procurar ventajas competitivas, lo que los hace converger en la promoción de algunas soluciones normativas esencialmente similares para toda la región. Así, la zona triestatal de Nueva York, a pesar de sus miles de gobiernos, logra, aunque *de facto*, algunas políticas de vivienda y desarrollo empresarial estables, apoyándose en la coordinación del mercado. Sin embargo, este apoyo hace que las posibilidades de conseguir formas de cooperación política más estables sean bastante escasas. El que cualquiera de los gobiernos no actúe de manera integrada no solo limita la colaboración intergubernamental exitosa a través de acuerdos negociados, sino también afecta la formulación de políticas de manera que las cuestiones de políticas sociales se descuidan si el mercado de gobiernos no las alienta.

241. En la esfera de la cooperación para el desarrollo, la colaboración con las estructuras metropolitanas sigue siendo limitada y es un ámbito en el que fructificarían futuras recomendaciones normativas y consultoría. El concepto de regiones metropolitanas se centra en las conurbaciones que acogen a más de un millón de habitantes. Con respecto a la centralidad, esas zonas abarcan una amplia variedad de fenómenos estructurales caracterizados por ventajas y desventajas específicas. Las regiones metropolitanas monocéntricas y policéntricas plantean distintos problemas a la cooperación para el desarrollo, pero en ambos casos se benefician de ésta y es preciso aplicar criterios distintos a la hora de abordar las principales características que son importantes para la comprensión de sus estructuras de gobernanza (Blatter y Knieling, 2009; Sellers y otros, 2013; Mieg y Töpfer, 2013).

Recuadro 21			
Tipología de la cooperación para el desarrollo			
En el informe elaborado por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, 2014) se definen “Tipologías y Recomendaciones para la Cooperación para el Desarrollo”, es una introducción al amplio tema de las regiones metropolitanas desde una perspectiva mundial. El siguiente cuadro sinóptico relaciona los principales criterios que deberán tenerse en cuenta al examinar cuestiones de gobernanza metropolitana:			
<i>Características de las regiones metropolitanas</i>	<i>Criterio</i>	<i>Calificación</i>	<i>Indicador</i>
Gobernanza metropolitana			
Gobernanza	Organigrama	blanda	<ul style="list-style-type: none"> – competencias principalmente informales – presupuesto limitado /reducido
		dura	<ul style="list-style-type: none"> – competencias principalmente formales – presupuesto sustancial
	capacidad de dirección	herramientas formales	– planes oficiales, p.ej., la planificación reglamentaria, etc.
		herramientas informales	– herramientas de comunicación principalmente, conceptos informales, etc.
		herramientas económicas	– incentivos financieros, agentes del mercado, etc.
	participación del público	integración	– procesos extensos y herramientas para la participación del público
		consulta	– ningún reglamento o reglamento mínimo para la participación
	creación conjunta con agentes privados	asociaciones del sector público y el privado;	– cooperación formalizada con el sector empresarial
		consulta	– junta o plataforma con agentes privados

Recuadro 22
Gobernanza eficaz con respeto por los gobiernos locales: el caso de Berlín
<p>¿Quién gobierna la región metropolitana de Berlín? Berlín es un caso inusual de reajuste metropolitano, y su región metropolitana es todo menos un “espacio de políticas” unitarias. En un principio, estuvo dividido en 23 distritos (<i>Bezirke</i>). Para reducir los conflictos de coordinación generados por demasiados regímenes dispersos, la reforma administrativa de 2001 fusionó esos 23 distritos en 12, y cada distrito se dividió en subdistritos (<i>Stadtteile</i>) que dieron nacimiento a la estructura de gestión multicéntrica. En la actualidad, los 12 distritos tienen en total 96 gobiernos locales, y cada gobierno local está compuesto por varias calles (<i>Kiez</i>). Esos 12 distritos tienen parlamentos distritales independientes (<i>Bezirksamt</i>), cinco concejales de distrito (<i>Bezirksstadträte</i>) y un alcalde de distrito (<i>Bezirksbürgermeister</i>). En 2011, los gobiernos del Länder Berlin y Brandeburgo dieron inicio a una innovadora estrategia conjunta (<i>Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg - innoBB</i>), dirigida a crear “un marco normativo ampliado para el desarrollo de la <i>Hauptstadtregion</i>”. El objetivo de esta política es crear una masa crítica de integración funcional y espacial en tecnología estratégica y cadenas de valor económico basadas en la innovación. Con este propósito, se aborda el usual repertorio de medidas encaminadas a crear condiciones duraderas para la competitividad regional mediante la capacidad innovadora sinérgica, la caracterización de los emplazamientos y la comercialización, la jerarquización de las inversiones estratégicas y la asignación de recursos integrados. La adopción del concepto de grupo sirve como instrumento de inscripción para estos fines. (Desarrollo policéntrico dentro de la zona metropolitana, concepto innovador de Berlín. Disponible en http://www.stk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.323771.de).</p>

242. En años recientes, Francia trató de apoyar el aumento del PIB con reformas territoriales y la elaboración de nuevos planes de gobernanza para las zonas metropolitanas. Los análisis iniciales indican que el PIB podría aumentar hasta muy cerca del 4% en el largo plazo, después de las reformas de la gobernanza y la mejora de la planificación espacial en las zonas metropolitanas de Aix-Marseille y París, con especial énfasis en la red de transporte y la coordinación de las políticas públicas locales.

La reforma anunciada por el Gobierno se deberá llevar a cabo de manera gradual. No obstante, se calcula que los horizontes temporales de 5 y 10 años no serán suficientes para conseguir todos los beneficios potenciales de las nuevas estructuras, lo que demuestra que los efectos de la buena gobernanza no se materializan hasta después de transcurrido considerable tiempo. Sin embargo, un aumento del PIB de 0,1 puntos porcentuales anuales en diez años representa un importante rendimiento para la gobernanza y la planificación metropolitana coordinadas (Ahrend y otros, 2014). Por último, en este contexto, resulta interesante reflexionar sobre la gestión de las zonas periurbanas en regiones metropolitanas importantes que pueden dar buenos rendimientos a partir de una planificación y una gobernanza metropolitana coordinadas⁷⁵.

Recuadro 23

Gobernanza híbrida

El caso de París muestra la complejidad que entraña la simultaneidad de; competencias en el gobierno de una misma zona metropolitana. A diferencia de Londres o Berlín, París no tiene una gobernanza metropolitana genuina. La ciudad de París propiamente dicha tiene una extensión superficial de 105 km² (40,5 mi²) y una población de 2.243 millones. Mientras que su área urbana abarca 2.844 km² (1.098 mi²) con 10.413 millones de habitantes y su área metropolitana 17.174 km² (6.631 mi²) con 12.161 millones de personas. Cuando se habla de París desde el punto de vista económico y demográfico, es probable que uno se concentre en sus zonas urbanas y metropolitanas y no en la ciudad propiamente dicha. No obstante, la alcaldesa de París se encarga únicamente de París ciudad y es elegido solo por los parisinos. Por ejemplo, mientras que el alcalde de Londres puede implementar unilateralmente un sistema de bicicletas compartidas dentro del Gran Londres, la alcaldesa de París solo puede implementar el sistema “Vélib” dentro de los límites de la Ciudad de París; para trascender esos límites tendría las ciudades adyacentes y tratar de convencerlas para que pongan en práctica el plan dirigido por los parisinos. Sí existe un gobierno regional para toda la región de Île -de-France. La región tiene a su cargo principalmente la ejecución de cuestiones estratégicas como el establecimiento de metas en relación con la vivienda, la redacción de políticas de transporte, etc. Huelga decir que el Presidente de la región y la Alcaldesa de París son las dos figuras políticas más influyentes en la región de París, si bien no necesariamente comparten un programa común.

Recuadro 24

La Red PURPLE

La Red Peri-Urban Regions Platform Europe (PURPLE) (<http://www.purple-eu.org/home/>) representa a los territorios periurbanos donde coexisten características urbanas y rurales. Trabajan juntos para aprovechar al máximo las ventajas derivadas de su ubicación en las cercanías de grandes ciudades y, al mismo tiempo, reducir al mínimo los efectos adversos sobre el carácter, el paisaje y el medio ambiente que los hacen diferentes y especiales. Las regiones periurbanas de Europa están sufriendo las presiones del desarrollo. Hay que restablecer el equilibrio entre el espacio abierto sostenible, la agricultura sostenible y la dinámica espacial y económica urbana. Existen oportunidades y desafíos para las personas que viven y trabajan en las regiones periurbanas, que deben reflejarse en políticas y estrategias adaptadas a oportunidades y desafíos específicos. Esta red reúne a regiones de toda la Unión Europea, entre ellas, Cataluña, Dublín, Flandes, Frankfurt sobre el Meno, Île-de-France, Mazovia, MHAL (provincia de Limburgo), Norte Paso de Calais, Randstad, Ródano-Alpes, Surrey, Moravia meridional, Estocolmo, West Midlands y Wielkopolska.

F. Gobierno de ciudades pequeñas y medianas

243. Cerca de la mitad de los residentes urbanos del mundo viven en ciudades relativamente pequeñas de menos de 500.000 habitantes. Se prevé que esta proporción se reducirá con el tiempo, pero, en 2030, estas ciudades y pueblos más pequeños albergarán alrededor del 45% de los residentes urbanos (ONU DAES, División de Población, 2014). Las ciudades pequeñas y medianas (SMSC por sus siglas en inglés) desempeñan una función esencial en la estabilización de la economía y la prestación de servicios adecuados a sus residentes. Más que las grandes ciudades, las ciudades pequeñas y medianas tienen que instaurar buenos sistemas de gobernanza eficaz y eficiente para competir. Los problemas de las ciudades pequeñas se agravan si la gobernanza es frágil, entre otras cosas, sistemas de planificación urbana deficientes, insuficiente creación de capacidad e inadecuación a las variables condiciones del suelo y el desarrollo económico.

244. El fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza locales en las ciudades pequeñas será un medio fundamental, y una garantía, para el futuro (Clark, 2015). Sin embargo, el énfasis que se puso en la gobernanza metropolitana en los últimos 20 años ha dejado a los territorios más pequeños, ya sea desde el punto de vista geográfico como económico, o ambos, (Kunzmann, 2009) desfavorecidos. Esto es especialmente válido para las zonas más periféricas de la región de la CEPE. Las ventajas de las

⁷⁵ La Red PURPLE representa los territorios periurbanos, donde se coordinan las zonas urbanas, periurbanas y rurales coordinadas. Disponible en <http://www.purple-eu.org/home/>.

ciudades mayores sobre las menores son más acentuadas en las partes más remotas de América del Norte, Europa Oriental y el Cáucaso, en comparación con las partes más densamente pobladas de Europa, la zona costera de América del Norte y la región occidental de la Federación de Rusia, donde las ciudades están más cerca unas de otras y mejor conectadas. Por tanto, la conjunción de estar situada en un nivel inferior y fuera del núcleo de las subregiones del territorio de la CEPE significa correr mayor peligro de estancamiento o deterioro. Si esas circunstancias se combinan con la reducción de la población debido a una disminución de las tasas de fecundidad y a la emigración de los jóvenes y los empresarios, se hace urgente abordar el problema (Martin, 2014).

245. El destino de las ciudades pequeñas y medianas de los países postsoviéticos es similar, en sentido general, al de las ciudades periféricas europeas y las ciudades remotas de América del Norte, donde muchas no han estado en el centro de atención de las políticas urbanas y territoriales de los Gobiernos nacionales. En esos territorios regionales, la viabilidad de los asentamientos pequeños y las comunidades agrarias depende, en gran medida, de la existencia y la capacidad económica de las ciudades pequeñas y medianas. La amenaza que se cierne sobre estas últimas bien podría conducir también a la degradación de las economías y sociedades regionales más grandes (Suvorova, 2012).

246. En América del Norte y la Federación de Rusia, las ciudades pequeñas y medianas son, por lo general, lugares con economías especializadas y un nivel de diversificación comercial bajo. Estas ciudades tienen dificultades para adaptarse al declive de las industrias manufactureras, diversificar y revitalizar sus economías, retener capital y atraer inversiones. Existe la amenaza de que estos problemas persistan en el futuro, ya que estas ciudades en decadencia tienen el problema de la emigración, y cada vez están más en desventaja y desconectadas de su sistema nacional de ciudades.

247. Los resultados de las ciudades más pequeñas son muy afectados por las políticas de los Gobiernos nacionales. Los países con gobiernos que prestan más atención a los efectos de estas políticas en todas las ciudades probablemente tendrán ciudades pequeñas y medianas y economías nacionales con mejores resultados, a diferencia de los que no lo hacen, en particular, cuando los sistemas de formulación de políticas nacionales, regionales y locales están alineados horizontal y verticalmente y se enfocan en el desarrollo económico y la creación de espacios (ESPON, SGDP, 2012).

248. La definición de los planes de cooperación entre los sistemas de las ciudades pequeñas y medianas es una manera adecuada de apoyar un sistema urbano equilibrado y policéntrico. Las formas de cooperación entre autoridades locales pueden abarcar desde sencillos “ámbitos de cooperación” (como es el caso de las comarcas de España) hasta asociaciones (como las mancomunidades de municipios en España, las asociaciones en Portugal, las comunidades de comunas en Francia y las uniones de comunas en Italia) o la creación de “sindicatos”, como en el caso de los Países Bajos.

249. El programa de la Unión Europea, LEADER, ha sido uno de los instrumentos más eficaces para impulsar asociaciones exitosas de este tipo, en especial en las zonas rurales. Este programa, mediante la creación de Grupos de Acción Local, muchas veces es la única manera de emprender iniciativas de desarrollo en zonas rurales marginales. En los Estados Unidos, desde mediados del decenio de 1950, han aumentado mucho en los Consejos de Gobierno y otras formas de acuerdos de cooperación para planificar, financiar y producir servicios públicos locales. Las “municipalidades regionales de condado” (*municipalités régionales de comté*) en la provincia de Quebec (Canadá) son otro ejemplo interesante, que muestra cuánto impulso se puede ganar con la existencia de una entidad intermedia de esta clase en las zonas rurales (OCDE, 2005).

Recuadro 25

Ejemplo de redes regionales especializadas de ciudades pequeñas y medianas

La región de Emilia Romagna en la zona nororiental de Italia es un ejemplo excelente. Muy conocida por sus distritos industriales es, desde el punto de vista económico, una región intermedia con muy buenos resultados. Registró una tasa de crecimiento del empleo de 4,2% entre 1995 y 1999, y una tasa de aumento del PIB de alrededor del 4,5%. La región se caracteriza por tener una industria cultural importante de festivales, atracciones y artes. Los responsables de formular las políticas han alentado el trabajo en redes entre las ciudades pequeñas y medianas, junto con una función cultural o artística específica. Este proceso de trabajo en redes y especialización tuvo su origen en iniciativas independientes de empresarios privados locales. Conscientes de que esas acciones podrían contribuir a aumentar los servicios culturales, promover el empleo e impulsar el turismo, las autoridades públicas regionales también apoyaron el proceso, pero de manera oficiosa (URBACT, 2011).

G. Gestión de la regeneración de las zonas periféricas urbanas

250. Las zonas periféricas se producen en diferentes partes del entramado urbano. Se pueden encontrar en cualquier parte, no solo fuera de los límites de la ciudad o del área metropolitana. Hoy día, la marginalidad múltiple suele caracterizar la periferia. El constante crecimiento de la

urbanización, junto con el aumento de las expectativas de los ciudadanos y el actual periodo de estancamiento económico que está arrasando muchas partes de la región de la CEPE, están ejerciendo más presión sobre las ciudades para que sean competitivas, inclusivas, eficientes y habitables. El establecimiento de mecanismos de gobernanza inteligente y eficaz que facilite la regeneración de las zonas periféricas, la aplicación de enfoques por zonas y la determinación de los principales ámbitos de acción son los requisitos indispensables para la planificación en estas zonas, y la adopción de medidas que incluyan: inversiones en la regeneración y reconfiguración del espacio público; la definición de enfoques por proyectos para fortalecer las iniciativas de inclusión social; y la implementación de proyectos y actividades que activen las economías locales, y así promuevan las periferias como generadoras de empleo.

251. La revitalización de los barrios es una antigua preocupación, en particular, en las zonas periféricas. Los efectos de la globalización y la reciente crisis económica han provocado la pérdida de industrias tradicionales, lo que ha tenido un fuerte impacto en muchos barrios, pues los ha desconectado de las principales corrientes económicas, sociales y políticas.

252. En un esfuerzo por invertir esas tendencias, muchos países europeos han formulado sus propias políticas para fomentar la revitalización de los barrios (regeneración/renovación/recualificación), con el apoyo de programas a nivel de la Unión Europea (p.ej., Urban I y II, URBACT e INTERREG). Un importante factor de cambio en la decisión de la Unión Europea de reactivar el enfoque por zonas surgió en 2009 mediante:

“La aplicación de una política basada en el lugar que es una estrategia a largo plazo dirigida a hacer frente a la constante subutilización del potencial y a reducir la permanente exclusión social en lugares específicos por medio de intervenciones externas y la gobernanza multinivel. Ella promueve el suministro de bienes y servicios integrados adaptados a los contextos y fomenta cambios institucionales. En una política basada en el lugar, las intervenciones públicas toman como base los conocimientos locales, son verificables, están sometidas a escrutinio y se tienen en cuenta los vínculos entre los lugares” (Barca, 2009, pág. VII).

253. Un enfoque por zonas, la creación de grupos de apoyo locales compuestos por múltiples agentes y la formulación de estrategias integradas locales son los ingredientes necesarios para obtener resultados positivos en la revitalización de los barrios en crisis. La integración horizontal y vertical (al igual que la integración de múltiples agentes y fondos) es también un requisito indispensable para la regeneración de barrios marginados. En este contexto, el empoderamiento y la participación local activa son importantes, aunque el principal desafío es la motivación de los residentes locales para que tomen parte activa en la mejora de sus barrios (Pots, 2011). En lo concerniente a la regeneración urbana, es posible usar toda una variedad de instrumentos normativos, entre otros, regímenes impositivos e instrumentos financieros para estimular las inversiones locales, reglamentos de planificación, programas de desarrollo que ofrezcan subvenciones para actividades concretas, políticas específicas que promuevan un enfoque integrado o mecanismos para la participación del público, incluidos los planes de acción por zonas⁷⁶.

254. Los países de la CEPE se enfrentan al desafío de encontrar un equilibrio entre dos dominios tradicionalmente independientes: seguridad y desastres industriales y la planificación del uso de la tierra, con el objetivo de reducir al mínimo el riesgo para la población y el medio ambiente. El marcado carácter interdisciplinario de este desafío en el que confluyen la seguridad industrial, la protección ambiental, la gobernanza local y el desarrollo socioeconómico, representa un problema complejo en materia de políticas y de gobernanza. La adecuada separación de establecimientos, infraestructuras y asentamientos residenciales en las zonas industriales es un factor de prevención clave, que debe ser tomado en consideración en la planificación de las políticas.

255. En 2012, uno de cada cuatro europeos (124 millones de personas) corría el riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social. A medida que aumenta la pobreza, también aumenta la concentración de pobreza urbana en zonas desfavorecidas. Por otra parte, las intervenciones por zonas, que se concentran en zonas geográficas específicas (desfavorecidas), son esencialmente políticas basadas en el lugar. No se concentran en las personas, sino en una unidad geográfica específica, muy a menudo un barrio. En general, esas políticas incluyen intervenciones de regeneración física y social tales como medidas “duras” (reestructuración física o programas de mejoramiento) en zonas concretas (p.ej., demolición, infraestructura nueva, regeneración de viviendas, etc.) y medidas “blandas” como el

⁷⁶ Weeber y otros, 2011: a) la inclusión de los ciudadanos y los interesados locales; b) la inclusión de diferentes departamentos municipales y expertos; c) la creación de una plataforma para compartir el diagnóstico, planificación, supervisión y evaluación; d) mejorar la coordinación e integración de las diferentes competencias y búsqueda de acuerdos en los barrios y las ciudades.

fomento de la capacidad, el capital social y la creación de capacidad (p.ej., programas de capacitación e integración al trabajo, festivales locales, etc.). El principal objetivo de estas intervenciones es mejorar la habitabilidad y la situación de los residentes de esos barrios.

Recuadro 26

Mejores prácticas: la regeneración de bloques de asentamientos modernistas – el proyecto RE-Block

RE-Block es un proyecto que fomenta el intercambio de información y buenas prácticas y es financiado por el programa URBACT II. Comprende 10 ciudades colaboradoras de toda Europa, su finalidad es promover la regeneración eficiente de bloques de edificios altos, para hacerlos más atractivos, mejorar su calidad ambiental y, a la vez, crear un enfoque integrado adaptado para combatir la pobreza, todo mediante la definición de Directrices de Gobernanza Urbana (inteligentes) para Urbanizaciones de Viviendas.

Las lecciones extraídas del proyecto RE-Block son: seguir insistiendo en modelos de políticas que promuevan un “enfoque territorial integrado”; por zonas y en el contexto de un marco estratégico bien formulado, amplio y coherente a escala urbana o metropolitana. Los sistemas de gobernanza y los instrumentos normativos del programa URBACT promovidos por RE-Block trazan un enfoque distinto de la planificación en las ciudades colaboradoras. A pesar de tener diferentes antecedentes en materia de gobernanza, impresiona ver cómo las zonas de bloques comparten problemas comunes, con independencia de cuál sea la latitud europea y las capitales sociales y territoriales locales. Deben enfrentarse los desafíos siguientes:

- a) El aislamiento (físico, económico y cultural) de los bloques de asentamientos;
- b) La presencia de múltiples fenómenos carenciales;
- c) La infraestructura y servicios a menudo no funcionales, y el costo de funcionamiento (uso ineficiente de la energía);
- d) Los espacios públicos deben ser rediseñados y adquirir nuevas funciones;
- e) El alto porcentaje de desempleo y residentes no preparados para el mercado laboral.

No se trata solo de aplicar la gobernanza inteligente en esas zonas, aunque es un requisito indispensable. Es preciso replantearse en profundidad el enfoque de las políticas generales. Es menester hacer inversiones continuas, pero también, incluso, hasta empezar a pensar en soluciones drásticas y en emprender modelos completamente distintos con relación a las necesidades de vivienda actuales en esas zonas.

H. Compromiso con el sector público y el privado y enfoques sociales innovadores

256. Una mejor planificación estratégica permitiría a los gobiernos locales mejorar la gestión de las ciudades, para hacer más sostenible el crecimiento urbano y perfeccionar la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, los potenciales beneficios de la planificación y la buena gobernanza se harán tangibles únicamente si las autoridades locales rinden cuentas a los ciudadanos. El fortalecimiento de la gestión mediante la participación democrática debería reforzarse en ámbitos como la participación de la población en la planificación urbana; la creación de oportunidades, sin dejar de preservar la cohesión social; el estímulo a la innovación como motor impulsor de la sostenibilidad económica y la mejora del diseño urbano para robustecer la identidad urbana. Cuando las personas sienten el barrio y la ciudad como algo propio, están más dispuestas a expresar su interés y sus preocupaciones y a participar (es decir, seguridad).

257. Las asociaciones son una de las expresiones más comunes de la gobernanza contemporánea, están configuradas para que duren, sean estables y se formalicen; en ellas, los actores intercambian recursos, y comparten algún tipo de responsabilidad por los resultados (Roiseland, 2010 apud Grisel y van der Wart, 2011). Se les suele considerar una actividad de cooperación entre el sector público y el privado. Sin embargo, la participación de un tercer sector, sin fines de lucro u organizaciones benéficas también permite a los organismos públicos elaborar un enfoque más holístico y estratégico de su labor. Por consiguiente, las asociaciones sirven para ejecutar planes de regeneración y son esenciales para la gobernanza de las comunidades a nivel local (Estudio de referencia de SURE). Las asociaciones deberían considerarse, entonces, como un conjunto de diversas modalidades de gobernanza constituidas por asociaciones basadas en el intercambio, asociaciones por cooptación (caracterizadas por mando y control) y asociaciones institucionales, arreglos tipo redes (Roiseland, 2010 apud Grisel y van der Wart, 2011).

I. Conclusiones

258. En el período transcurrido desde 1996, en toda la región se ha observado la creciente importancia de los gobiernos locales que laboran para formular sistemas de desarrollo urbano sostenible junto con los gobiernos a escala nacional y regional.

259. A medida que los sistemas económicos cambian y responden a los efectos de la crisis financiera y la reestructuración de las finanzas públicas, crece la importancia y el papel del sector privado en la ejecución de los programas de gobernanza urbana, en particular, de vivienda, transporte

y otros sistemas de infraestructura. El creciente protagonismo de los sistemas basados en la TIC y los macrodatos ha facilitado este cambio, pero, como consecuencia, han surgido problemas para la protección y la seguridad del público.

260. Es cada vez más importante crear sistemas de gobernanza adecuados a las diferentes escalas de gobierno, ya sea a nivel nacional, regional o local. La importancia de los sistemas de gobernanza a escala metropolitana y de las ciudades pequeñas y medianas es una tendencia que ha ido surgiendo a partir de la Conferencia Hábitat II. Estos sistemas deben ampliarse para incluir nuevas definiciones de la periferia de las ciudades, así como de los barrios y, en este contexto, las organizaciones del tercer sector tienen un papel cada vez más importante y eficaz que desempeñar para el fomento de la participación del público y la vigilancia del uso de los datos en su beneficio y en su nombre.

261. Por último, es importante que los sistemas de gobernanza se coordinen entre los niveles nacional, regional y local, y entre los agentes en los distintos niveles, y que se hagan transparentes para el público mediante la coordinación vertical y horizontal de la red de gobernanza en un marco mutuamente integrado para promover el desarrollo sostenible, económico y equitativo y una alta calidad de vida en las ciudades.

VII. Conclusiones y nuevas tendencias

262. Ha habido una tendencia hacia la urbanización en toda la región desde 1996, especialmente marcada en América del Norte, donde en el Canadá y los Estados Unidos más del 80% de sus poblaciones viven en ciudades. Las cifras son menos elevadas en Europa (la Unión Europea y la AELC) donde ascienden al 77%, y en EERCCA.

263. En las cuatro subregiones, existe una tendencia hacia la concentración urbana, es decir, que una parte sustancial de la población urbana se ha concentrado en los grupos de ciudades exitosas. Casos como estos son más frecuentes en América del Norte, donde más del 70% de la población total se ha concentrado en alrededor de 10 “súper ciudades regiones”, situadas principalmente en las costas oriental y occidental, la frontera meridional de la Cuenca de los Grandes Lagos y la costa de la Florida. En EERCCA existe un fenómeno similar, y una parte sustancial de la población se ha concentrado en grupos de ciudades que se extienden hacia el este desde Minsk hasta San Petersburgo y Moscú en el eje norte hasta Ekaterimburgo, Astana, Omsk y Novosibirsk, y en el eje sur hasta Rostov, Tbilisi, Bakú, Tashkent y Almaty. Muchas de esas ciudades se encuentran a lo largo de la cuenca del sistema de los ríos Volga y Don.

264. También en Europa existe una concentración de ciudades a lo largo de la región curvada (la “banana dinámica”) que se extiende desde la región central de Inglaterra hasta Londres, el Randstad, la cuenca parisina, y la cuenca del Ruhr, y abarca las principales ciudades de Suiza y Milán y Turín, en el norte de Italia. Sin embargo, en Europa, la concentración es algo menos extensa, debido a la política regional promovida por la Comisión Europea y los Gobiernos nacionales, para asegurar una distribución más dispersa de la población.

265. Aparte de estos grupos de ciudades principales, están las ciudades más pequeñas y más remotas, que son menos prósperas y menos atractivas para los migrantes que llegan porque no ofrecen las oportunidades y las ventajas económicas frecuentes en los grupos de súper ciudades, y también corren el doble riesgo de perder su población joven económicamente activa que se marcha hacia los grupos de ciudades exitosas. La dinámica del envejecimiento y la migración estimula esta disparidad, al igual que los efectos de la economía del conocimiento y la revolución digital.

266. Aunque la concentración urbana en el sentido de los porcentajes cada vez mayores de personas que viven en las ciudades es una tendencia en toda la región, también lo es el crecimiento urbano incontrolado. Por ejemplo, el cálculo del cambio en el uso de la tierra per cápita a lo largo del tiempo es un indicador importante de la eficiencia en el uso de la tierra y una contribución vital a la planificación espacial. Un reciente trabajo realizado por ONU-Hábitat indica que el uso de la tierra per cápita en la región casi duplica la media mundial y triplica con creces la media de África o Asia Occidental, relación que se ha mantenido a lo largo del tiempo. Resolver la relación inversa entre la densidad y el crecimiento incontrolado probablemente será un problema para toda la región en los próximos decenios¹.

267. Las tendencias en los últimos veinte años muestran la secuencia de los ciclos urbanos.

a) El ciclo de concentración urbana y las “súper ciudades”: las ganadoras en cuanto a la tendencia hacia la urbanización han sido las ciudades que han podido aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la economía del conocimiento y la revolución digital por medio de la educación superior y la proximidad a ciudades similares. El transporte de corto alcance ha reforzado

los vínculos entre estos grupos de ciudades y su masa crítica, en detrimento de las ciudades más aisladas;

b) El ciclo demográfico: el envejecimiento de la población crea oportunidades económicas para los migrantes en los grupos de ciudades exitosas. Esto trae más problemas para las ciudades aisladas, que son menos atractivas para los migrantes por la falta de oportunidades económicas. También lleva a la reducción de la población indígena económicamente activa que busca empleo en los grupos de ciudades con éxito.

c) La contracción urbana: la emigración desde las ciudades se traduce en la reducción de la base imponible de la ciudad. Esto, a su vez, causa vacíos en tierras y edificios, y lleva a una infraestructura que supera la capacidad de mantenimiento de la ciudad;

d) El crecimiento urbano incontrolado: exige que las nuevas formas de desarrollo en la periferia de las ciudades compitan con las funciones desempeñadas en el núcleo urbano. Esto, a su vez, trae por resultado un sistema de transporte disfuncional que depende del automóvil y, cuando las ciudades están cerca entre sí, conduce a la fusión de las zonas urbanas;

e) La ciudad industrial: la economía industrial reconfiguró ciudades y regiones por medio de la urbanización y la reurbanización, para producir estilos y formas de vida diferentes de las economías agrarias y mercantiles. La industria manufacturera reorganizó el acceso a los materiales y mercados, creó y controló redes de transporte, atrajo grandes cantidades de trabajadores a las ciudades y estableció rígidas rutinas de trabajo que se ven reflejadas en los patrones de organización espacial y social.

f) La ciudad del conocimiento: la economía del conocimiento tiene nuevas condiciones de producción económica, necesidades sociales e instituciones culturales. El conocimiento como capacidad productiva no tiene necesidades espaciales fuera de los grupos que se nuclean en torno a las universidades, los parques científicos y los círculos culturales. Esto favorece la dinámica de las economías de aglomeración, y ha llevado al resurgimiento del concepto de “lugar”: la ciudad de calles, plazas, estaciones y barrios, apoyada por una “economía de la experiencia” de cafés, restaurantes, cines, galerías, espacios culturales y centros comerciales;

g) La ciudad compacta: las economías del conocimiento, parcialmente basadas en torno a las universidades, inducen al surgimiento de un mercado laboral eficiente que, a su vez, apoya una densa forma de desarrollo con una variedad de usos laborales, residenciales, culturales y comerciales minoristas. Esta forma y esta combinación fomentan un sistema de transporte público integrado y efectivo y la prestación eficiente de los servicios públicos.

268. Un concepto: la ciudad compacta, merece que se explique más ampliamente, ya que ofrece la posibilidad, como instrumento de gobernanza nacional y metropolitana, de abordar las oportunidades que brindan la economía del conocimiento y la economía digital. Es aplicable igualmente tanto a grupos de ciudades concentradas como a una ciudad más pequeña y remota.

269. La vivienda, las ciudades, la movilidad urbana y el transporte público: Cómo las ciudades se planifican y urbanizan, y cómo la vivienda, la movilidad urbana, el tránsito y el transporte público se coordinan, son muy importantes para un entorno saludable, el crecimiento sostenible y la buena calidad de vida de los ciudadanos. Una sociedad sostenible no debe crear obstáculos, y la ciudad y la comunidad deben construirse juntas. Es preciso aplicar un enfoque de planificación integrado para que el transporte público se planifique junto con las nuevas viviendas.

270. Ciudades Inteligentes: Las ciudades sostenibles y las ciudades inteligentes tienen mucho que ver con la implementación de sistemas técnicos, la conexión y la accesibilidad a la tecnología. Puede tratarse del control, la vigilancia y la lectura a distancia, p.ej., de la energía, el sistema de tráfico, el sistema de transporte público y el de abastecimiento de agua y alcantarillado, pero puede tratarse también de proporcionar información a los ciudadanos para que puedan tomar decisiones más favorables al medio ambiente. La manera de trabajar con un sistema interconectado, por ejemplo, implica un sistema de soluciones integradas para el desarrollo inteligente, la energía, los desechos, el transporte, el transporte público, y otras cuestiones. Cuando se planifiquen nuevas zonas residenciales o se mejoren las antiguas, esto creará oportunidades para que los residentes vivan de manera más sostenible e inocua desde el punto de vista ambiental.

271. La inclusión social y las cuestiones de género: El desarrollo urbano sostenible también se relaciona con la inclusión social. La urbanización tiene repercusiones en la igualdad de género, una vivienda adecuada y asequible, y la salud pública y el bienestar, incluso en los niños y en el número, cada vez mayor, de personas de edad. Estos desafíos son enormes y requieren un enfoque coordinado. La igualdad de género también es importante en el desarrollo urbano sostenible. Tiene que ver con los

derechos y las oportunidades, para que las mujeres y los hombres, los niños y las niñas tengan una vida diaria funcional. También esto es válido para la ampliación de soluciones para un buen transporte público, ya que sabemos a partir de distintos estudios realizados que las mujeres suelen utilizar el transporte público más que los hombres. La igualdad de género también tiene que ver con el derecho que tienen todos los pueblos a sentirse seguros en las zonas urbanas. Las calles y los espacios públicos pueden hoy día estar diseñados de manera que se experimenta inseguridad, por ejemplo, escaso alumbrado.

272. Las ciudades compactas se caracterizan por patrones urbanísticos densos y próximos, zonas urbanas vinculadas por sistemas de transporte público y la accesibilidad a los servicios y empleos locales (Glosario OCDE, pág. 15). Son zonas urbanas prácticas, es decir, unidades económicas funcionales, caracterizadas por un “núcleo urbano” y una “zona interior”, cuyo mercado laboral y su sistema de transporte están integrados en el “núcleo urbano”.

273. El concepto de ciudad compacta ha evolucionado y su alcance se ha ampliado a partir de una política de contención urbana sencilla destinada a proteger el entorno natural y la agricultura contra el desarrollo urbano. Esta política se ha ido expandiendo gradualmente para abarcar una amplia gama de objetivos –incluidos el ahorro de energía, la calidad de vida y la habitabilidad– y ha llegado a ser una política multidimensional que apoya gran variedad de objetivos de sostenibilidad urbana y el logro de esta sostenibilidad de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (*ibid.*, pág. 19). También puede considerarse un medio que permite proteger el medio ambiente a través del control del crecimiento.

274. Investigaciones recientes llevadas a cabo por la OCDE han demostrado que la estrategia de ciudades compactas también puede emplearse para contribuir de manera positiva al crecimiento económico. Por ende, tiene potencial económico y es beneficiosa para el medio ambiente desde el punto de vista de las emisiones y la ocupación del suelo. También es una respuesta bien sopesada a las necesidades económicas y sociales de la economía del conocimiento del siglo XXI. Como el crecimiento económico y la reducción de las emisiones de CO₂ son muy importantes para los programas normativos nacionales, es fundamental que los encargados de formular las políticas a nivel nacional comprendan las posibilidades que ofrecen las políticas relativas a las ciudades compactas y las incluyan, según proceda, en las políticas urbanas nacionales (OCDE, pág., 20).

275. Desde el punto de vista ambiental, la reducción de las distancias dentro de las ciudades y de la dependencia de los automóviles ayudaría a disminuir el consumo de energía y las emisiones de CO₂. Las ciudades compactas conservan las tierras agrícolas y la diversidad biológica natural que rodean las zonas urbanas las cuales, de otro modo, se perderían irremediablemente. Crean oportunidades para vincular las zonas urbanas y las rurales y crear sistemas alimentarios sostenibles para las ciudades. El cultivo en las tierras cercanas fomenta el consumo de alimentos locales y reduce la distancia recorrida por los alimentos, lo cual también contribuye a disminuir las emisiones de CO₂. Económicamente hablando, las ciudades compactas pueden incrementar la eficiencia de las inversiones en infraestructura y abaratar el costo de mantenimiento, en particular, en el caso de sistemas como el de transporte, el energético, de abastecimiento de agua y de eliminación de desechos.

276. Estas ciudades facilitan el acceso de los residentes a una diversidad de servicios locales y empleos. Además, se afirma que una alta densidad, junto con una diversidad de funciones urbanas, estimula la difusión de conocimientos y, por lo tanto, el crecimiento económico.

277. También puede aducirse que la ciudad compacta genera nuevas necesidades ecológicas que promueven el desarrollo tecnológico y la innovación, y estimulan el crecimiento. Por ejemplo, la reducción de la dependencia de los automóviles requerirá nuevos tipos de infraestructura y transporte ecológicos, como es el caso del transporte ferroviario ligero y la bicicleta. También hay beneficios sociales, ya que en los sistemas de transporte público recorrer distancias más cortas quiere decir reducir gastos de viaje. Esto facilita el desplazamiento a las familias de bajos ingresos. Servicios locales y empleos cercanos contribuyen a elevar la calidad de vida.

278. No obstante, el concepto de ciudad compacta requiere más coordinación pública en el ámbito del desarrollo urbano y la integración de las políticas de planificación. La creación de capacidad en las esferas pública y privada que tengan relación con la ordenación del uso del suelo y la planificación urbana es esencial para lograr los objetivos y resultados positivos mencionados. Existen efectos adversos potenciales relacionados con el aumento de la densidad, la congestión del tráfico, la contaminación atmosférica y la asequibilidad de la vivienda, todos los cuales influyen en la calidad de vida, incluido el aumento del efecto de isla térmica urbana y la alta demanda de energía en zonas donde ha aumentado la densidad poblacional. Las ciudades compactas pueden ser más vulnerables a los desastres naturales, como los terremotos, las inundaciones y los incendios. Conviene mitigar sus vulnerabilidades para hacerlas resilientes a los diversos riesgos vinculados a los desastres naturales.

279. Las políticas relativas a las ciudades compactas pueden coadyuvar al logro del entorno económico y los beneficios del crecimiento verde. El valor básico de las ciudades compactas radica en que son capaces de integrar los objetivos de las políticas urbanas, como la viabilidad económica, el medio ambiente y la sostenibilidad y la equidad social, y ajustarlos a las necesidades de las zonas rurales periféricas. Las políticas de las ciudades compactas vinculan esas prioridades y no las abordan de manera separada y hasta mutuamente excluyente. En especial, pueden abordar simultáneamente los objetivos económicos y ambientales, sin grandes sacrificios, si las políticas están bien diseñadas y son bien implementadas (OCDE, pág., 21).

280. La preparación de este Informe Regional de Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano en la Comisión Económica para la Región de Europa ha completado el círculo. Toda la evidencia reunida en los 20 años transcurridos desde la Conferencia Hábitat II dan motivo, de hecho, para pensar que el siglo XXI será el Siglo de las Ciudades. Sin embargo, podemos ir más lejos y proponer que, en el caso de la región de la CEPE, el llamado Norte Global, el siglo XXI se convierta en el Siglo de las Ciudades Compactas, Resilientes e Integradas.

Referencias

- Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (2012). *2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards*. Registro Federal 77. Disponible en www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-10-15/pdf/2012-21972.pdf (consultado el 9 de enero de 2017).
- Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (2013). *Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under Section 202(a) of the Clean Air Act*. Disponible en www.epa.gov/climatechange/endangerment/ (consultado el 9 de enero de 2017).
- Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (2014). *Regulatory Initiatives*. Disponible en <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/regulatory-initiatives.html> (consultado el 9 de enero de 2017).
- Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (2014a). “*Clean Water State Revolving Fund*”. Disponible en http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/cwsrf_index.cfm (consultado el 9 de enero de 2017).
- Agencia Europea de Medio Ambiente (1999). *El Medio Ambiente en la Unión Europea en el umbral del Siglo XXI*.
- Agencia Europea de Medio Ambiente (2014). *Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units*. Registro Federal 79 (18 de junio de 2014). Disponible en <https://www.federalregister.gov/articles/2014/06/18/2014-13726/carbon-pollution-emission-guidelines-for-existing-stationary-sources-electric-utility-generating> (visitado el 9 de enero de 2017).
- Agencia Europea de Medio Ambiente (2015). Informe sobre el estado del medio ambiente. Disponible en www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/0c-executivesummary.
- Agencia Europea del Medio Ambiente (2015a). “*Urban systems*”. Disponible en www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/urban-systems.
- Agencia Europea del Medio Ambiente (2015b). “*Calidad del aire en Europa – Informe de 2014*”. Disponible en www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014.
- Agencia Federal de los Estados Unidos para el Manejo de Emergencias (FEMA). *Disaster Declarations*. Disponible en <https://www.fema.gov/disasters>.
- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis y A.C. Lembke (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Desarrollo Regional, 2014. París: Publicaciones de la OCDE.
- American Planning Association (2015). “*Great Places in America: Public Spaces – Millennium Park*”. Disponible en <https://www.planning.org/greatplaces/spaces/2015/millenniumpark.htm>.
- Armour, Tom (2016). “*Green Infrastructure – Responding to climate change and adapting cities*”, *Growing Awareness – How green consciousness changes perceptions and places*. Edimburgo: RIAS.
- Banco de Inversión Verde del Reino Unido (2015). *Smarter greener cities: Ten ways to modernise and improve UK urban infrastructure*.
- Brunet, Roger (1973).
- CEPE (2009). *Self-Made Cities: In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations Economic Commission for Europe region*. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.09.II.E.9.
- CEPE (2013). *Challenges and Priorities in Housing and Land Management in the ECE Region*. Ginebra. Disponible en www.unece.org/index.php?id=32606.
- CEPE (2015). *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges*. CEPE. Ginebra. Disponible en http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf.
- CEPE (2015a). Comunicado de Prensa: *ECE study on social housing finds that securing financing for the provision of affordable housing is a key challenge in the region*. Disponible en <http://www.unece.org/?id=41051>.

- CER (2014): *Increasing Energy Efficiency of Buildings in Uzbekistan. Directions for Reforms and Expected Outcomes*. Disponible en <http://www.cer.uz/upload/iblock/1b8/wkkcltylghzjresstz%20vvtqodeugwgmtdpnkijabmcbuabxaezj kvtoew%20idapedgxhemc%20cj%20aapgmbgzfzbcvfltoojmei4.pdf>.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008). *Metropolitan Governance*.
- Clark, Greg (2015.) “*Future of Cities: Small Cities, Big Challenges*”. Disponible en <http://jllblog.com/cities/2015/04/15/future-of-cities-small-cities-big-challenges/>.
- Comisión Europea (2011). *Ciudades del Mañana – Retos, visiones y caminos a seguir*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2012). Documento de trabajo de los servicios. *Directrices sobre mejores prácticas para limitar, mitigar o compensar el sellado del suelo*. Disponible en <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>.
- Comisión Europea (2015). *Homelessness*. Disponible en <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en>.
- Conti, G., R. De Amicis, M. Ford, P. Elisei y D. Patti (2012). “*i-SCOPE – Interoperable Smart City Services through an Open Platform for Urban Ecosystems*.” Schwechat (Austria).
- Cooke, P. y K. Morgan (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (2014). *The 2014 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress*. Disponible en <https://www.hudexchange.info/resources/documents/2014-AHAR-Part1.pdf>.
- ECE (2012). *Climate Neutral Cities: How to make cities less energy and carbon intensive and more resilient to climatic challenges*. Disponible en <http://www.unece.org/index.php?id=29875>.
- Estados Unidos de América. *National Report for the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*. 1 de abril de 2015. Preparado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos.
- European Environment Agency (2010). *Driving forces that shape environmental futures in the Western Balkans, Environmental trends and perspectives in the Western Balkans*. Disponible en www.eea.europa.eu/publications/western-balkans.
- Eurostat (2015). *Electricity production, consumption and market overview*. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_production,_consumption_and_market_overview.
- Fernández Evangelista, G. y S. Jones (eds.) (2013). *Malas calles: un informe sobre la criminalización de las personas sin hogar en Europa*. Disponible en www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf.
- Field, C.B., L.D. Mortsch, M. Brklacich, D.L. Forbes, P. Kovacs, J.A. Patz, S.W. Running y M.J. Scott (2007). *América del Norte. Cambio Climático 2007: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad*. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E. Hanson (eds.). Cambridge. Cambridge University Press.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2013). *Population Trends and Policies in the UNECE Region: Outcomes, Policies and Possibilities*. Vobecká, Jana, William P. Butz y Gerald Cirilo Reyes. Preparado por el Instituto Internacional de Análisis Aplicado de Sistemas y el Centro Wittgenstein para la Demografía y el Capital Humano por encargo del Fondo de Población de las Naciones.
- Frey, William H. (2014). “*A Population Slowdown for Small Town America*. Brookings”. Disponible en www.brookings.edu/opinions/a-population-slowdown-for-small-town-america/
- Future of Places (2015). Public Space in the New Urban Agenda*. Disponible en: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/02_Farell_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Garrett, B.L. (2015). “*The privatisation of cities’ public spaces is escalating. It is time to take a stand*”, The Guardian. Disponible en <http://www.theguardian.com/cities/2015/aug/04/pops-privately-owned-public-space-cities-direct-action>.

- Gehl, J. (2013). *Liveable Cities – for the 21st Century*. Disponible en https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/12_Gehl_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Glaeser, Edward (2011). *El Triunfo de las Ciudades. Cómo nuestra gran creación nos hace más ricos, más listos, más sostenibles, más sanos y más felices*. Londres: Macmillan.
- Golubchikov, O. (2006). *Interurban Development and Economic Disparities in a Russian Province*. Eurasian Geography and Economics. Vol. 47. No. 4, págs. 478 a 495.
- Golubchikov, O. y A. Makhrova (2013). Faktory neravnomernogo razvitiya rosiyskikh gorodov, *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya Geografiya*. No. 2, págs. 54 a 60.
- Golubchikov, O., A. Badyina y A. Makhrova (2014). *The Hybrid Spatialities of Transition: Capitalism, Legacy and Uneven Urban Economic Restructuring*. *Urban Studies*. Vol. 51. No. 4, págs. 617 a 633.
- Golubchikov, O., A. Badyina, A. Makhrova e I. Brade (2015). *Uneven Urban Resilience: The Economic Adjustment and Polarization of Russia's Cities*, en T. Lang, S. Henn, W. Sgibnev y K. Ehrlich (eds.) *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization: Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*. Londres. Macmillan.
- Housing Europe (2015). “*The State of Housing in the European Union 2015: A Housing Europe Review*”. Disponible en <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>.
- JRC 2015 *GHSL Grid V1*.
- JRF (2013). *The Links Between Housing and Poverty: An Evidence Review*. Joseph Rowntree Foundation. Londres. Disponible en <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/poverty-housing-options-full.pdf>.
- Kantor, P. (2012). *Assessing the Governance Capacity of Metropolitan Areas: A Comparative Perspective*. París.
- Kasarda, J.D. y G. Lindsay (2012). *Aerotropolis – The Way We'll Live Next*. Londres. Penguin Group.
- Kneebone, Elizabeth y Alan Berube (2014). *Confronting Suburban Poverty in America*. Washington, D.C.. Brookings Institution Press.
- Kunzmann, K. (2009). *Medium-sized Towns, Strategic Planning and Creative Governance in the South Baltic Arc*.
- Madanipour, Ali (2011). *Knowledge Economy and the City – Spaces of Knowledge*. Routledge.
- Martin, D. (2014). *Reflections on the Integrated Territorial Approach in STATUS Practices, in Strategic Territorial Agendas for Small and Middle-Sized Towns and Urban Systems*. P. Elisei (Ed.). Liubliana. UIRS.
- Melillo, J.M., T.C. Richmond y G.W. Yohe (eds.) (2014). *Highlights of Climate Change Impacts in the United States: The Third National Climate Assessment*. U.S. Global Change Research Program. Octubre de 2014. Washington, D.C. Disponible en <http://nca2014.globalchange.gov/downloads> (consultado el 9 de enero de 2017).
- Mitchell, W.J. (1995). *City of Bits: Space, Place and the Infobahn*. Cambridge. MIT Press.
- Naciones Unidas, 2015.
- National Highway Traffic Safety Administration (2012). “*Obama Administration Finalizes Historic 54.5 mpg Fuel Efficiency Standards*”, disponible en <http://www.nhtsa.gov/About+NHTSA/Press+Releases/2012/Obama+Administration+Finalizes+Historic+54.5+mpg+Fuel+Efficiency+Standards> (consultado el 9 de enero de 2017).
- Observatorio Europeo del Sinhogarismo (2014). *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*, Feantsaresearch. Disponible en http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_04-web2.pdf.
- OCDE (2005). *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*.
- OCDE (2013). *The OECD Action Plan for Youth*. Publicaciones de la OCDE. París.
- OCDE (2014). *Metropolitan Governance Survey*. 2014.

- OCDE (2015). *International Migration Outlook 2015*. Publicaciones de la OCDE. París. Disponible en <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>.
- OCDE (2015a). *Gobernando la Ciudad – Las políticas en resumen*.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015). *A compendium of disaster risk reduction practices in cities of the Western Balkans and Turkey: A Review of Selected Cities Participating in UNISDR'S "Making Cities Resilient: My City is Getting Ready!" Campaign*. Disponible en http://www.unisdr.org/files/39825_compendiumuploadpw.pdf.
- OIM (2015). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015 - Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*. Disponible en www.iom.int/world-migration-report-2015.
- OMS (2010). *Urban HEART – Instrumento de evaluación y respuesta en materia de equidad en salud en los medios urbanos*. Kobe. Disponible en http://www.who.int/kobe_centre/publications/urban_heart/en/.
- OMS (2011). *La salud en la economía verde: Los Co-beneficios de la mitigación al cambio climático para la salud – Sector de la vivienda*. Ginebra. Disponible en <http://www.who.int/hia/hgehousing.pdf>.
- OMS Oficina Regional para Europa (2010). *Urban planning, environment and health. From evidence to policy action*. Copenhague. Disponible en http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/114448/E93987.pdf.
- OMS Oficina Regional para Europa (2010a). *"Protecting health in an environment challenged by climate change: European Regional Framework for Action"*. Disponible en <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/2010/protecting-health-in-an-environment-challenged-by-climate-change-european-regional-framework-for-action>.
- OMS Oficina Regional para Europa (2011). *Environmental burden of disease associated with inadequate housing. Summary report*. Copenhague. Disponible en inglés en http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/145511/e95004sum.pdf?ua=1 and in Russian at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/237843/Environmental-burden-of-disease-from-inadequate-housing-Rus.pdf?ua=1.
- OMS Oficina Regional para Europa (2012). *Environmental health inequalities in Europe. Assessment report*. Copenhague. Disponible en http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/157969/e96194.pdf?ua=1 with the Russian summary at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/162528/EH-inequalities-in-Europe_ES-Russian.pdf?ua=1.
- OMS Oficina Regional para Europa (2013). *Physical activity promotion in socially disadvantaged groups: principles for action*. PHAN Work Package 4. Informe final. Disponible en http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/185954/E96817eng.pdf?ua=1.
- OMS Oficina Regional para Europa (2014). *Health economic assessment tool (HEAT) for cycling and walking*. Copenhague. Disponible en <http://www.euro.who.int/HEAT>.
- OMS Oficina Regional para Europa (2015). *Protecting health in Europe from climate change. Update of the evidence* (próximamente actualización de <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/pre-2009/protecting-health-in-europe-from-climate-change>).
- OMS/ONU-Hábitat (2010). *Las ciudades ocultas: revelación y superación de las inequidades sanitarias en los contextos urbanos*. Disponible en http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/who_un_habitat_hidden_cities_web.pdf?ua=1.
- One-Europe (2014). *"Homeless people in Europe, Russia and Belgium with their own stories"*. Disponible en <http://one-europe.info/homeless-people-in-europe-russia-and-belgium-with-their-own-stories>.
- ONU DAES. División de Población (2014). *Informe Perspectivas Mundiales de Urbanización. The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352).
- ONU-Hábitat (2011). *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, ONU-Hábitat, Nairobi.

- ONU-Hábitat (2012). *A New Urban Agenda for the 21st Century*. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Partners Consultation Paper.
- ONU-Hábitat (2013). “*Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*”. Disponible en <http://unhabitat.org/books/streets-as-public-spaces-and-drivers-of-urban-prosperity/>.
- ONU-Hábitat (2013a). *The State of European Cities in Transition 2013*, ONU-Hábitat, Nairobi.
- ONU-Hábitat (2015). “*Housing at the centre of the ‘New Urban Agenda’*”. Disponible en <http://unhabitat.org/housing-at-the-centre-of-the-new-urban-agenda/>.
- Partnership for Sustainable Communities (2013). *Leveraging Partnership Programs*. Washington, D.C. PSC, julio de 2013. Disponible en <http://www.sustainablecommunities.gov/sites/sustainablecommunities.gov/files/docs/HUD-partnership-07-19-2013.pdf> (consultado el 9 de enero de 2017).
- Porta, S. (2014). *Public spaces, resilience and urban prosperity: an evolutionary approach to urban development*. Disponible en http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandev/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/05_Porta_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *Environmental Policy in South-Eastern Europe*. Disponible en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/ece/ece.belgrade.conf.2007.inf.22.e.pdf>.
- Regional Environmental Center (2006). *Environmental Snapshot of South Eastern Europe*. Perfiles de países del Programa Regional para la Reconstrucción del Medio Ambiente en Europa Sudoriental.
- Rudenko, L. (2013) Glavnye tendentsii razvitiya gorodov Ukrainykin L. Rudenko (ed.) *Izmeneniya Gorodskogo Prostranstva v Ukraine*. Kiev. Referat.
- Saliez, F. (2015). “*Public Space and Sustainable Urban Development*”. Disponible en www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandev/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/01_Saliez_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Saxenian, A.L. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge. Harvard University Press.
- Smart Growth America (2015). *Measuring Sprawl 2014 Report*. Disponible en <http://www.smartgrowthamerica.org/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>.
- Suvorova, I. (2012). “*Will the Small Cities of Russia Survive?*”. Disponible en <http://imrussia.org/en/economy/194-will-small-russian-cities-survive>.
- Torrens, A. y A. Thompson (2012). *The social impact of research conducted in Russell Group universities*. Russell Group Papers. Número 3.
- URBACT (2011). *Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities*.
- Vasagar, J. (2012). “*Privately owned public space: where are they and who owns them?*”. The Guardian. Disponible en <http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/jun/11/privately-owned-public-space-map>.
-