




# América Latina y el Caribe

## Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común



Foro de Ministros y Autoridades Máximas  
de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina  
y el Caribe (MINURVI), 2016



NACIONES UNIDAS



MINURVI

ONU  **HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



# América Latina y el Caribe

## Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común



Foro de Ministros y Autoridades Máximas  
de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina  
y el Caribe (MINURVI), 2016



NACIONES UNIDAS



ONU  **HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Este documento fue elaborado por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), con la colaboración de la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat/ORPALC). Además, contó con el aporte y las contribuciones de la Cooperación Regional Francesa para América del Sur. El objetivo de este documento es proveer de insumos para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que se celebrará en Quito en octubre de 2016, y ofrecer aportes para el diseño y la implementación del plan de acción regional sobre desarrollo urbano sostenible para América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	<b>5</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Objetivo y alcance de este documento</b> .....	<b>9</b>
<b>Capítulo II</b>	
<b>Tendencias urbanas desde Hábitat II hacia Hábitat III</b> .....	<b>13</b>
La predominante tendencia de urbanización en un marco territorial complejo.....	13
El proceso de urbanización en América Latina y el Caribe.....	14
Urbanización y desarrollo.....	16
Oportunidades y desafíos de la urbanización .....	18
Hábitat III y los insumos para una Nueva Agenda Urbana hacia el Desarrollo Sostenible.....	19
Las Políticas Nacionales Urbanas y la Nueva Agenda Urbana .....	21
<b>Capítulo III</b>	
<b>Desafíos del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe</b> .....	<b>23</b>
Desigualdad.....	23
Baja productividad .....	24
Informalidad laboral .....	24
Escasa capacidad de recaudación fiscal.....	25
Insuficiente inversión en infraestructura .....	26
Territorio e integración regional .....	27
Inseguridad social, criminalidad y violencia .....	27
Medio ambiente, cambio climático y resiliencia .....	28
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Los dilemas de las políticas urbanas en América Latina y el Caribe</b> .....	<b>31</b>
Igualdad-Crecimiento .....	31
Centralización-Descentralización .....	32
Renta-Externalidades .....	33
Expansión-Densidad.....	35
Ecosistema-Servicios ambientales.....	36
Habitante-Ciudadano .....	37
<b>Capítulo V</b>	
<b>Ejes instrumentales y transversales de la Nueva Agenda Urbana</b> .....	<b>39</b>
Planificación y diseño .....	39
Gobernanza e institucionalidad .....	42
Financiamiento .....	44
<b>Capítulo VI</b>	
<b>Conceptos para una Nueva Agenda Urbana-Territorial</b> .....	<b>49</b>
La ciudad como espacio de integración .....	49
La ciudad conectada a su territorio como núcleo de crecimiento económico.....	50
La ciudad como mega-infraestructura multipropósito.....	50
La ciudad como sistema abierto .....	51
La ciudad y su territorio de pertenencia como macro-bien público.....	52
La ciudad como centro de la gobernanza local .....	52
La ciudad, el medio ambiente y el desafío del cambio climático .....	53
La ciudad como espacio de inclusión e igualdad de género.....	54
<b>Capítulo VII</b>	
<b>Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe sobre desarrollo urbano sostenible</b> .....	<b>55</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>57</b>



## **Prólogo**

### **Compromisos para una agenda urbana inclusiva, participativa, productiva y resiliente**

El Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los Países de América Latina y el Caribe (MINURVI), es la principal instancia para la concertación política, coordinación y cooperación regional en los temas de la vivienda, del hábitat y del desarrollo territorial y urbano.

En vistas a la próxima Conferencia de Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, que tendrá lugar en Quito, Ecuador, en octubre de 2016, se requiere dar visibilidad a los problemas de la Región, sus desafíos y las opciones de políticas públicas.

América Latina y el Caribe, es una región con altos niveles de población urbana y fenómenos de desigualdad. En ese sentido, representa un caso emblemático a nivel mundial con respecto a temas urbanos, sus desafíos actuales y potencialidades.

Los responsables políticos y las autoridades del sector se enfrentan a una amplia gama de problemas que afectan a amplios sectores de la población. Dichos problemas se producen debido a la precariedad del hábitat por la falta de servicios básicos de agua potable, saneamiento, vivienda adecuada, entre otros. Esta realidad contribuye con los procesos de exclusión que sufren las poblaciones vulnerables dentro del entramado socioeconómico de la ciudad, al ser alejadas de los servicios urbanos y muchas veces emplazadas en áreas inseguras o contaminadas.

Si bien las ciudades y los asentamientos humanos son considerados centros de oportunidades y crecimiento, también son lugares donde se refleja la desigualdad, la segregación socio espacial, las condiciones de vida deficitarias y la vulnerabilidad social, ambiental y económica, que afectan al bienestar de grandes segmentos de la población. En este contexto, es necesario mejorar la calidad de vida y contribuir a la integración urbana y social de las áreas donde se concentran los segmentos más vulnerables de la población, dando prioridad a la urgencia que representan las zonas de marginalidad.

Dada la gran concentración urbano-productiva y el crecimiento desordenado y de baja densidad existente en las ciudades que caracteriza a la región, las necesidades de política en materia de vivienda y hábitat deben orientarse, por un lado, al abordaje del déficit habitacional y el mejoramiento de las zonas de marginalidad existentes (stock), y por otro, a la planificación y el ordenamiento del crecimiento futuro para evitar el crecimiento de la deuda social (flujo).

En el marco de la concentración hacia los grandes centros urbanos, estas políticas deben prestar especial atención a los temas referidos a la vivienda y al mejoramiento del hábitat rural y de ciudades medias. Los fenómenos de desplazamiento de la población, desde dichas regiones, hacia grandes centros urbanos generan nuevas demandas de organización geoespacial y de sistemas de provisión de servicios públicos. En este contexto, resulta indispensable planificar una articulación equilibrada entre la matriz productiva y el desarrollo urbano, lo que representa uno de los principales desafíos de la región, por lo que resulta indispensable ofrecer modelos de desarrollo a partir de políticas que resuelvan la precariedad y den oportunidad a la radicación de las personas.

La urbanización es un factor clave del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe y esto plantea importantes desafíos de gestión económica, social, ambiental y espacial en ciudades y áreas urbanas.

En este marco, es oportuno reafirmar la necesidad de incorporar objetivos de equidad en las estrategias, políticas e instrumentos territoriales, urbanos, de vivienda y hábitat. De esta manera, tal como hemos suscrito en nuestra Asambleas Generales, el Estado debe garantizar a todos sus

habitantes el acceso a los bienes y servicios mediante Políticas Nacionales Territoriales y Urbanas que cuenten con un acuerdo social de cada país.

Las administraciones debemos contar con un marco legal e institucional, que permita guiar el desarrollo social, urbano y territorial con el propósito de mejorar las condiciones del hábitat existentes para toda la población. Un marco donde los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo urbano asuman el compromiso y la responsabilidad del rol que les cabe para avanzar hacia ciudades sostenibles e inclusivas.

Asimismo, es necesario reafirmar el derecho a la ciudad, como el ejercicio pleno de los derechos a través de programas integrales de desarrollo social, urbano, de vivienda y hábitat. Estos programas deberán recoger tanto el acceso a distintas modalidades de financiamiento de las viviendas, los barrios y las ciudades como así también en la satisfacción de las condiciones de localización, seguridad ciudadana, salubridad, calidad y cobertura adecuada de equipamientos para la educación, salud, integración y participación de la comunidad, recreación y espacios comunitarios. A su vez, dichos programas deben asegurar una movilidad urbana que garantice la conectividad de las personas a los lugares de trabajo y centros de servicios.

Hemos concordado en que la diversidad cultural es un valor fundamental que forma parte de la identidad de nuestra región. En ese sentido, toda política orientada al mejoramiento integral del hábitat y de la vivienda debe respetar, preservar y garantizar la participación de los pueblos originarios, minorías y demás comunidades.

Los programas de rehabilitación de las viviendas abandonadas y/o desocupadas pueden convertirse en soluciones apropiadas para abordar el déficit habitacional cuantitativo y el mejoramiento integral del hábitat. De este modo, se espera garantizar no sólo el acceso universal a la vivienda digna, sino también, el acceso universal a un “hábitat digno” que involucre servicios públicos básicos, equipamiento comunitario e infraestructura urbana de calidad.

Por otra parte, los nuevos retos medioambientales, compromisos asumidos en Acuerdo de París COP 21, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030, nos plantean dos cuestiones fundamentales relacionadas con el desarrollo urbano: la necesidad de mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático, con la reducción de consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero; y, la protección de la población a través de la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo frente a los desastres.

América Latina y el Caribe está expuesta a diversas amenazas naturales y antrópicas que se ven agudizadas por la vulnerabilidad social y espacial de importantes sectores de la población, afectando principalmente a los asentamientos precarios. En este sentido debemos mejorar estas condiciones sociales y, especialmente, de localización y planificación de los asentamientos para reducir el riesgo frente a desastres.

En este contexto, nuestros desafíos son: abordar en forma integral los ámbitos de reducción del riesgo frente a desastres, la prevención, a través de la mitigación y adaptación, y, la adecuada planificación urbana y territorial de los asentamientos humanos, del mismo modo, que el manejo de la emergencia y la resiliencia luego de sufridos los daños y perjuicios generados por los desastres.

La problemática del cambio climático se manifiesta especialmente en los pequeños Estados Insulares en Desarrollo, ya que éstos, son particularmente vulnerables al impacto negativo del cambio climático, en particular los relacionados con el aumento de fenómenos como los huracanes, inundaciones, deslizamientos, sequías y al aumento del nivel del mar, entre otros.

**En este contexto, MINURVI define los siguientes compromisos como parte de una agenda regional urbana para América Latina y el Caribe**

Hemos acordado reconocer y reivindicar que la ciudad, y todo asentamiento humano, debe ser un espacio colectivo de oportunidades y de prestaciones públicas de calidad, al cual tengan derecho

de acceder y participar todos sus habitantes, y también como lugar de ejercicio democrático, donde se generen las condiciones para mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades, ejerciéndose además la convivencia, la expresión de la diversidad y la cultura.

Asumimos el compromiso de impulsar que esta nueva agenda urbana incorpore objetivos y medidas para avanzar en la equidad económica, social, cultural, ambiental y espacio-territorial, en el acceso universal a una vivienda adecuada y al mejoramiento integral del hábitat. Debemos garantizar el acceso universal a infraestructura urbana, vivienda y espacios públicos de calidad, potenciando así el aumento de los niveles de sostenibilidad y resiliencia de los asentamientos, así como también la seguridad en las ciudades. El compromiso también se extiende a promover sistemas de gobernanza que profundicen en mecanismos de participación social y ejercicio de la democracia, a través del fortalecimiento de la institucionalidad, la planificación, la gestión urbano-territorial y la incorporación de instrumentos de financiamiento.

### **La equidad urbano-territorial:**

Debemos eliminar la pobreza estructural, promoviendo un enfoque integral entre las dimensiones económica, social, ambiental y espacial del desarrollo sustentable en todo asentamiento humano, con desarrollos que potencien la productividad, el emprendimiento, las oportunidades de empleo, de prosperidad y de mejores condiciones de vida.

Tenemos como desafío fortalecer el marco que regula el desarrollo territorial y urbano, incorporando regulación con el fin de garantizar el acceso universal al suelo y revertir los procesos de segregación socio-espacial de la urbanización, promoviendo la igualdad de género y la inclusión social.

### **El abordaje integral del hábitat:**

Debemos avanzar en el acceso universal al hábitat y a la vivienda a través de edificaciones bien localizadas, provistas de bienes y servicios urbanos, sociales y culturales, así como también de adecuada protección de la población respecto a los riesgos ante desastres. Para ello, es necesario avanzar en políticas de vivienda articuladas a políticas de desarrollo territorial y urbano, con atribuciones e instrumentos de regulación y financiamiento adecuados para guiar el uso y gestión del suelo. La localización de la vivienda es un elemento estratégico para el desarrollo urbano sostenible.

Contar con una cobertura universal y de calidad de los servicios básicos, espacios públicos y movilidad urbana orientada a la integración social. También deberíamos garantizar el acceso a la comunicación digital y conectividad con tecnologías innovadoras e inteligentes. En particular, las políticas de transporte y movilidad urbana deben ser multimodales, interconectadas y promover la integración a nivel urbano y metropolitano. A su vez, el transporte público debe ser planificado e implementado de modo tal que aborde las distintas necesidades de hombres y mujeres.

Dados los demostrados efectos positivos para la regeneración urbana y la integración y cohesión social, nuestros esfuerzos se deben centrar en las inversiones sobre infraestructura y equipamiento urbano que revitalicen, por medio del diseño urbano de calidad y políticas democráticas de seguridad pública, espacios urbanos seguros, accesibles e inclusivos. En particular considerar la participación e inclusión de mujeres, jóvenes, niños, ancianos y personas con discapacidades, e integrar espacialmente las áreas segregadas y vulnerables a la ciudad. Para que estos espacios sean de convivencia, integración social y participación, se debe fortalecer las capacidades de la comunidad local, la formación de capital social, las redes de apoyo y la vida urbana.

### **La sostenibilidad, el medio ambiente y la resiliencia urbana:**

Incorporar a la planificación y a la gestión del territorio las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y la implementación del ciclo de la reducción de riesgo de desastres, que aseguren el acceso a un ambiente sano y seguro, reduciendo la vulnerabilidad y planificando ciudades resilientes a los impactos resultantes de eventos naturales extremos.



Debemos planificar un desarrollo urbano y territorial sostenible que permita también contar con los recursos naturales y con la preservación del patrimonio natural y cultural, así como revertir los procesos de degradación de los mismos, en un marco de respeto por el medio ambiente.

Tenemos el desafío de realizar inversiones sostenibles en infraestructura de saneamiento urbano, recolección y tratamiento de residuos sólidos y demás servicios urbanos básicos, considerando la reducción de costos de manutención y avanzar en una gestión eficiente que permita la disminución del consumo de energía, de recursos naturales, así como también en la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, en consonancia con los nuevos retos medioambientales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030. En este marco, nuestro compromiso es generar fuentes de energías alternativas, renovables y limpias para las ciudades, así como también promover la reutilización de los recursos naturales con especial foco en el agua.

### **La gobernanza democrática, la participación social y la inversión pública:**

Debemos garantizar sistemas de representación política y de gobernanza de las ciudades y regiones, que promuevan el desarrollo de mecanismos, marcos legales e institucionales que aseguren la colaboración y coordinación de los distintos sectores en las distintas escalas territoriales, que profundicen en la participación de todos los actores. La participación social permite importantes grados de cohesión social y representa una forma efectiva del ejercicio democrático, así como para otorgar transparencia de los procesos de urbanización y legitimidad a las decisiones públicas. Para ello, se debe contar con la participación pública en las distintas instancias, tanto en el acceso a la información como en la toma de decisiones de la planificación y de los proyectos. A su vez, resulta fundamental que aseguremos la articulación, coordinación y cooperación entre las distintas políticas, implementadas a nivel nacional, regional local, con el sector privado y la sociedad civil.

Es importante que reconozcamos la relevancia de la inversión pública en las ciudades y el territorio como motores de la economía, incorporando herramientas de gestión urbana que articulen la intervención del Estado con la actuación empresarial y de la comunidad; brindar seguridad jurídica en el ámbito del planeamiento y gestión de los proyectos, y mejorar las condiciones para la inversión en infraestructura para el hábitat, equipamiento y vivienda.

Es imperioso que mejoremos la gestión pública en el territorio, articulando integralmente las actuaciones del Estado en todas las escalas, reconociendo el rol de los gobiernos locales sobre la base de derechos y obligaciones definidas. Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales dotándolos no sólo de recursos financieros, en lo posible autogenerados por las propias entidades sub-nacionales, sino también, de recursos humanos, capacidad técnica, institucional y margen de acción pública para la inversión mediante instrumentos fiscales y de gestión del suelo que incluyan la eliminación de prácticas especulativas y promuevan la corresponsabilidad entre ciudadanos y administración pública respecto al financiamiento de las infraestructuras de las ciudades.

### **La cooperación en la región:**

Gran parte de los desafíos planteados responden a procesos globales y problemas comunes a la región; exclusión socio-espacial, cambio climático, gestión de riesgo, procesos migratorios y la globalización de las economías, los que requieren ser enfrentados conjuntamente. Existen diversas experiencias que pueden servir como base de acción. Se propone trabajar en un plan de acción y cooperación que cuente con diagnósticos de la región y análisis de la realidad y temáticas locales en cuanto a legislaciones, programas y políticas en el ámbito de la planificación y regulación urbana y territorial, suscitando el intercambio y divulgación de experiencias entre los distintos países miembros de manera de promover y avanzar juntos hacia un desarrollo territorial y urbano sostenible.

## Capítulo I

### Objetivo y alcance de este documento

El Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), está compuesto por los Ministros de Estado y otras autoridades de alto nivel bajo cuyas competencias se encuentran las áreas de la vivienda, el hábitat y del desarrollo urbano. Desde los inicios de las reuniones de MINURVI en 1992, este foro ha actuado como una entidad para la coordinación y cooperación intergubernamental entre los países de la región, sirviendo además como plataforma para el intercambio de experiencias entre ellos y para la discusión sobre sus esfuerzos por fortalecer y desarrollar el conocimiento en las múltiples áreas de la vivienda y del desarrollo urbano.

Este documento tiene tres objetivos principales: en primer lugar, describir y analizar a grandes rasgos los procesos y tendencias urbanas predominantes en América Latina y el Caribe durante los últimos veinte años. En segundo lugar, identificar los principales desafíos y dilemas a los que se enfrenta la región, destacando la dimensión urbana de éstos. El tercer objetivo es trazar lineamientos y esbozar respuestas a estos desafíos y dilemas en materia de política pública urbana. De este modo, el documento busca facilitar la discusión entre las autoridades de los países representados en MINURVI a fin de establecer un marco común de diálogo acerca de una Nueva Agenda Urbana para América Latina y el Caribe, así como además, para lograr los acuerdos sobre los principios que guiarán esta agenda.

Admitiendo la necesidad de establecer una alianza estratégica para llevar adelante el proceso de Hábitat III de manera efectiva y cumplir con el mandato otorgado en 2013 a través de la Declaración de Santiago de la XXII Asamblea General de MINURVI, los gobiernos representados reconocieron el apoyo y colaboración prestada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU- Hábitat/ROLAC) en la implementación de los acuerdos de MINURVI, así como también mediante sus valiosos aportes a la investigación y capacitación en los asuntos concernientes a la vivienda, el hábitat y el desarrollo urbano. En esta línea, MINURVI ha solicitado a CEPAL y ONU-Hábitat/ROLAC presentar una propuesta que proporcione insumos a la labor técnica que se encuentra desarrollando en relación a las discusiones sobre una Nueva Agenda Urbana para América Latina y el Caribe con miras hacia Hábitat III. El análisis que se presenta en este documento parte desde una discusión de los principales desafíos a los que se enfrentan los países de América Latina y el Caribe, para luego identificar los dilemas más importantes del desarrollo urbano a resolver por las políticas públicas, y los ejes centrales que deben estar presente en cada una de esas políticas, los compromisos adquiridos por los países respecto a las políticas públicas urbanas y esbozar algunos aspectos para la implementación de un Plan de Acción Regional para ALC sobre desarrollo urbano sostenible.

La propuesta de un Plan de Acción Regional para ALC sobre desarrollo urbano sostenible se enmarca dentro de los procesos preparatorios para la Tercera Conferencia sobre Vivienda y Urbanismo Hábitat III, en la que los Ministros y Altas Autoridades de MINURVI pretenden plantear mecanismos de cooperación por medio del aporte de insumos teóricos y prácticos que sirvan tanto en la ejecución y puesta en práctica de la Nueva Agenda Urbana post Hábitat III, como también para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y los acuerdos sobre cambio climático adoptados recientemente en la COP21 de París.

Es necesario considerar igualmente que el actual Plan de Acción Regional para ALC retoma la iniciativa del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos planteado en el proceso preparatorio para Hábitat II en 1995, en Santiago de Chile. Bajo estas circunstancias, sería prioritario que para la versión de Hábitat III, la región también contará con un Plan de Acción Regional renovado con las actuales metas del desarrollo sostenible a nivel urbano en consonancia con las propuestas por las Naciones Unidas.

En tal sentido, este documento está estructurado en base a un marco conceptual discutido y acordado por los miembros de MINURVI y comprende los temas y aspectos considerados como aquellos que requieren de una mayor atención por parte de los responsables en elaborar políticas públicas en materia de vivienda, hábitat y desarrollo urbano.

La importancia de este documento radica en que representa la visión de los países de América Latina y el Caribe de cara a la Nueva Agenda Urbana y guiará el actuar de la región en lo que se refiere al desarrollo urbano por los próximos 20 años. Bajo este prisma, se debe establecer una visión integral y multidisciplinaria del hábitat y lo urbano, y el informe debe abordar con mayor complejidad e integralidad los fenómenos que ocurren en las ciudades de la región. La columna vertebral de este informe regional de MINURVI es la universalización del derecho a la ciudad, el acceso universal al hábitat y la integración de la ciudad formal y la informal.

El documento parte de ocho grandes desafíos de índole social, económica y medioambiental, a los que se han venido enfrentado los países de ALC: la desigualdad, la baja productividad, la informalidad en el empleo, la baja capacidad de recaudación fiscal y la insuficiente inversión en infraestructura, son cinco de ellos. Un sexto elemento en el análisis de los desafíos que enfrentan las ciudades y los países de la región, reside en la ausencia de articulación entre lo urbano y los territorios: hace falta mirar a la ciudad desde los “territorios olvidados” y de pensar a las ciudades en su territorio de pertenencia. Como séptimo desafío, los centros urbanos concentran una serie de hechos violentos que afectan la seguridad de sus habitantes de múltiples maneras, convirtiendo esta situación, en un hecho importante a corregir para lograr sobre todo paz y cohesión social. Por último, tenemos un octavo desafío que guarda relación con el deterioro del medio ambiente y cómo esta situación provoca cambios en el clima, lo que exige implementar medidas de resiliencia urbana para mitigar los efectos negativos en las ciudades de la región.

Estos desafíos son analizados a través de un enfoque urbano con el propósito de determinar de qué manera una Nueva Agenda Urbana podría hacer frente a tales retos mediante la implementación de un amplio espectro de políticas urbanas.

Esta Nueva Agenda Urbana no puede ser establecida sin repensar las relaciones, las interacciones, las sinergias y las complementariedades de la ciudad con los territorios adyacentes. De acuerdo con la Declaración Rio+20, se requiere aplicar un “enfoque holístico del desarrollo urbano y los asentamientos humanos” (Párrafo 134), por lo que en este informe se propone discutir desafíos y dilemas en interacción constante con temáticas y políticas sectoriales que inciden en el desarrollo urbano sostenible en la región.

Los seis dilemas que se discuten desde una perspectiva urbana en este documento son: “Igualdad-Crecimiento”, “Centralización-Descentralización”, “Renta-Externalidades”, “Expansión-Densidad”, “Ecología-Servicios ambientales”, y, “Habitante-Ciudadano”. Cabe destacar que estos dilemas no representan polos opuestos o alternativas incompatibles, sino más bien, buscan ser políticas complementarias que equilibren dos potenciales soluciones para una problemática urbana. La discusión de cada dilema contiene una breve descripción de los temas gravitantes que lo definen y que debiesen ser considerados al momento del análisis. En este sentido, el documento se plantea como insumo para el debate sobre los temas urbanos, del hábitat y territoriales que se consideran prioritarios para la región.

Bajo este marco, se desprenden tres ideas centrales del informe:

- i. La región debe abordar el crecimiento desordenado y de baja densidad de sus ciudades. Para lograrlo, el desafío es articular una matriz productiva con el desarrollo de las ciudades. En este contexto, es primordial entender la planificación como una acción dinámica y fundamental en el proceso de expansión de la mancha urbana.
- ii. La región padece de pobreza estructural, que no sólo se relaciona con aspectos económicos y monetarios (el ingreso), sino que también, con la segregación socio-

espacial, la marginalidad y la falta de oportunidades. Para abordarlo es fundamental un análisis integral del hábitat, y el entendimiento de que la vivienda es uno de los elementos básicos para garantizar un hábitat digno.

- iii. La región ha experimentado un importante proceso de descentralización, donde los gobiernos locales han adquirido capacidades administrativas, pero en general carecen de recursos financieros. Dentro de esta lógica, resulta importante promover el fortalecimiento de las capacidades locales (financieras y recursos humanos), las asociaciones público-privadas, la participación de la sociedad civil y la articulación entre los distintos niveles de gobierno.

El presente documento expone una estructura de análisis enfocada en los procesos urbanos dentro de un contínuum territorial y sus vínculos con las políticas públicas bajo tres ejes principales, los que pueden ser considerados como instrumentos transversales y que deben estar presentes en toda política de desarrollo urbano sostenible que precise ser implementada: planificación y diseño, gobernanza e institucionalidad, y financiamiento. Se propone que tales ejes instrumentales y transversales constituyan la base de una agenda urbana propia en la región, y que a través de ellos, se establezcan los mecanismos necesarios que permitan su materialización.

Las cuestiones examinadas en este informe se centran en los temas clave del hábitat y del desarrollo urbano-territorial y su relación con el desarrollo sostenible. Este documento busca impulsar y fomentar el debate sobre los temas urbanos en ALC, establecer prioridades, buscar mecanismos de acción, y definir una agenda urbana común para los países de la región.

Este reporte viene a reafirmar el rol preponderante de MINURVI en el actual proceso preparatorio de Hábitat III y en los compromisos que serán adquiridos por los países de América Latina y el Caribe post- Hábitat III y, consecuentemente, en la implementación de la Nueva Agenda Urbana en la región. Para esto, será fundamental desarrollar un Plan de Acción tal como se hiciera en Estambul+5 en 2001. De este modo, es importante proyectar los esfuerzos hacia la implementación de los eventuales acuerdos de Hábitat III. Este documento representa una visión compartida y una posición común de los países de ALC concerniente a cuáles son los aspectos gravitantes del desarrollo urbano y cómo éstos deben ser abordados. Es importante poner de manifiesto las diferencias existentes en cuanto a los mecanismos de implementación entre los diferentes países de la región, así como también entre cada una de las subregiones, i. e. América Central, América del Sur y el Caribe.



## Capítulo II

### Tendencias urbanas desde Hábitat II hacia Hábitat III

Este capítulo describe en líneas generales el proceso de urbanización y su relación con el desarrollo sostenible, el actual y sin precedente fenómeno de predominancia urbana global, y el proceso de urbanización en América Latina y el Caribe. Posteriormente, presenta la definición de la Agenda de Desarrollo post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el proceso preparatorio de Hábitat III y la definición de la Nueva Agenda Urbana para la región.

En 1996 se celebró en Estambul, Turquía, la Segunda Conferencia Internacional sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II). El documento surgido de esta reunión y denominado “Programa Hábitat”, contiene 100 compromisos y 600 recomendaciones, y fue adoptado por 171 países. Esta agenda de acciones tiene una visión explícitamente urbana, en contraste con otros lineamientos y compromisos globales posteriormente formulados, como por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la conferencia Rio+20, y últimamente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales tienen enfoques más genéricos, orientados a todos los tipos de territorios. Para llegar a cumplir con estos compromisos, el programa incluye acciones concretas, las que están centradas en los objetivos de hábitat y vivienda adecuada para todas y todos, desarrollo sostenible en un mundo en proceso de urbanización, creación de capacidades y desarrollo institucional, cooperación y coordinación internacional, y medidas específicas de implementación y seguimiento del Programa Hábitat.

#### La predominante tendencia de urbanización en un marco territorial complejo

A pesar de algunas incertidumbres acerca de la comparación internacional de las cifras sobre la población urbana y rural, y aunque no haya una clara definición de “lo urbano” en los países de la región, la investigación y la reflexión indican que el mundo, y ALC en particular, experimentan una transición urbana marcada por la consolidación del proceso de urbanización. (McGranahan y Satterthwaite, 2014). Según estadísticas de las Naciones Unidas, el año 2007 el mundo pasó a ser mayoritariamente urbano por primera vez en la historia (Naciones Unidas, 2014b). Se proyecta que para el año 2030, en todas las regiones del mundo vivirán más personas en áreas urbanas que en zonas rurales, incluso en Asia y África, actualmente los continentes menos urbanizados del planeta (véase el cuadro 1). Esta tendencia demográfica implica también una transición hacia un estilo de vida diferente, lo que tendrá un profundo impacto en la nueva configuración de los futuros desafíos de la sociedad global. Al respecto, ONU-Hábitat (2013) señala que nuestro futuro común estará determinado en gran parte por la dinámica social, política, territorial, económica y cultural de la urbanización. Sin embargo, existe una gran diversidad y numerosos matices y diferencias entre los países de la región y en la definición de “lo urbano”. En ello, se debe considerar los fenómenos de transiciones territoriales y sociales (metrópolis, ciudades intermedias, núcleos urbanos, áreas pobladas en zonas rurales), insuficientemente documentados en la actualidad.

Mientras la mayoría de los países de ingresos bajos y medios presenten un crecimiento económico a mediano y largo plazo, es probable que el nivel de urbanización en el mundo continúe aumentando. Entre estos países, aquellos que alcancen un mayor desarrollo económico por lo general serán los que se urbanizarán con superior rapidez. Esto contrasta con la tendencia en los países de más ingresos, donde por lo general, se observa un crecimiento urbano más lento, lo que en parte se asocia a ciertas tendencias de mayor dispersión en el espacio de las empresas industriales y de servicios (Satterthwaite, 2013).

**Cuadro 1**  
**Urbanización en el mundo y sus regiones 1990-2050**

Región	Proporción urbana (en porcentajes de la población)			Crecimiento promedio anual (en porcentajes)
	1990	2014	2050	2010-2050
Mundo	43	54	66	0,9
África	31	40	56	1,1
Asia	32	48	64	1,5
Europa	70	73	82	0,3
América Latina y el Caribe	71	80	86	0,3
América	75	81	87	0,2
Oceanía	71	71	74	0,0

**Fuente:** UN DESA (2015).

Por otro lado, la situación de América Latina y del Caribe es algo distinta; si bien se espera que los niveles de urbanización de los países de la región se mantengan en alza, esto será a un ritmo menor (CELADE, 2005, pág. 35). Los niveles de crecimiento urbano en ALC se han ido reduciendo gradualmente desde la década de 1990, por lo que ONU-Hábitat ha denominado a los primeros años de la década actual, como el momento del “fin de la explosión urbana” en la región (ONU-Hábitat, 2012, págs. 19-20).

### El proceso de urbanización en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe experimentaron un período de rápida urbanización a lo largo de gran parte del siglo pasado, pero sobre todo en las últimas décadas. No obstante, este proceso se caracterizó, en muchos casos, por la conformación de ciudades con una baja densidad poblacional y por una falta de planificación y ordenamiento de los territorios urbanos.

Según Naciones Unidas (2014b), durante el período 1970-2000, la población urbana de la región aumentó en un 240 por ciento. Actualmente, más del 80% de la población de ALC vive en ciudades y se espera que para el 2040 esta cifra aumente a casi a un 85%. Sin embargo, las diferencias dentro de la región son notorias, y aunque la mayoría de los países poseen tasas de urbanización muy por encima del 50 por ciento, algunos como Guadalupe, las Islas Caimán, y también Argentina y Uruguay, han llegado incluso a tasas de más del 90 por ciento (Naciones Unidas, 2014b), (véase el cuadro 2). En general, contrasta el elevado nivel de urbanización de los países de América del Sur (siendo Guyana una excepción en este contexto), con un nivel intermedio de urbanización en América Central y con valores muy variados en el Caribe, donde se encuentran tanto islas muy urbanizadas como otras con poca población urbana. Se debe destacar que algunos países del Caribe presentan tasas de urbanización muy bajas en comparación global, con valores menores a un 33% (por ejemplo Antigua y Barbuda, Barbados, Montserrat y Trinidad y Tabago).

Con respecto al dinamismo actual del proceso de urbanización (las tasas de crecimiento 2015-2020), se constata que en América del Sur, se espera un crecimiento relativamente lento (1,16%) —donde destacan Paraguay, Bolivia (Estado Plurinacional de), Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de) como países de los que se espera un crecimiento urbano relativamente elevado a corto plazo. En América Central la tendencia es muy diferente, sobre todo, en Guatemala, Honduras y Costa Rica, que están en plena fase de crecimiento urbano,



mientras que para el 2040, se espera que Costa Rica y México tengan tasas de urbanización por encima del promedio de la región. También en Honduras, El Salvador y Panamá, tres cuartas partes de la población vivirán en ciudades. En el Caribe, las proyecciones presentan fuertes contrastes: para la mayoría de los países no se espera una mayor velocidad de urbanización, ni siquiera en aquellas islas con muy poca población urbana. Por otro lado, hay algunos países con población muy numerosa que muestran actualmente un crecimiento de sus ciudades extremadamente rápido como Haití y la República Dominicana, y es debido, principalmente, a la importancia poblacional de estos dos países, que la velocidad de urbanización en la región caribeña sea en total elevada<sup>1</sup>.

La distribución de la población urbana por tamaño de las ciudades de ALC, en comparación con otras regiones del mundo, está marcada por la destacada importancia de las megaciudades —urbanizaciones que superan más de 10 millones de habitantes y suman 14% de la población urbana de la región, más que en Asia (13,4%), África (9,3%) o América del Norte (10,4%). Además, en la región, las grandes ciudades (1 a 5 millones de habitantes) aportan con más de un cuarto de habitantes a la población urbana, también superior al valor en cualquier otra región. Al mismo tiempo, en comparación mundial, las ciudades de ALC de menor tamaño (menos de 300.000 habitantes), son menos importantes, sumando un 40,8%, mientras que, ciudades de la misma dimensión, contribuyen en Europa en un 58% y, en África, en un 48% (UN DESA 2015: 87). Esta realidad se refleja en altos índices de primacía, donde una ciudad predomina claramente en términos de habitantes al sistema urbano nacional, por ejemplo, en Panamá, Paraguay, Uruguay, Chile y en el Perú (UN DESA 2015: 96). En cuanto a las pautas de crecimiento para el 2030, vale destacar que para la región se espera que éstas se profundicen, con una creciente importancia de las megaciudades (en parte porque se proyecta que Bogotá entraría a esta categoría) y las ciudades entre 1 y 5 millones, mientras que, los otros grupos, crecen a menor velocidad, solamente con una salvedad: un fuerte crecimiento urbano se proyecta para las ciudades de tamaño intermedio (300.000 a 500.000 habitantes) (UN DESA 2015: 87).

Cuadro 2

## Grado y dinámica de urbanización en América Latina y el Caribe 1990-2040

Región, subregión, país o territorio	Proporción urbana (en porcentajes)			Tasa actual de variación anual (en porcentajes)
	1990	2015	2040	2015-2020
América Latina y el Caribe	70,5	79,8	84,7	1,28
Caribe	57,9	70,4	78,5	1,27
Anguila	100,0	100,0	100,0	0,88
Antigua y Barbuda	35,4	23,8	23,5	-0,38
Aruba	50,3	41,5	43,8	-0,10
Bahamas	79,8	82,9	85,7	1,21
Barbados	32,7	31,5	35,5	0,40
Islas Vírgenes Británicas	37,8	46,2	54,5	1,63
Cayman Islands	100,0	100,0	100,0	0,98
Cuba	73,4	77,1	81,4	0,00
Dominica	63,1	69,5	75,7	0,85
República Dominicana	55,2	79,0	88,9	2,00
Granada	33,4	35,6	40,6	0,44
Guadalupe	96,4	98,4	98,7	0,43
Haití	28,5	58,6	73,1	2,93
Jamaica	49,4	54,8	63,6	0,93
Martinica	86,3	88,9	90,4	0,22

<sup>1</sup> Hay que considerar las dificultades de generar debates homologables al interior de la misma región. En la mayoría de estos análisis sobre América Latina y el Caribe, los países del Caribe reciben poca atención o se agrupan como una sola entidad, con lo cual se pierde la especificidad de los países y territorios que componen la sub-región. Muchos territorios del Caribe suelen estar excluidos del análisis por falta de datos (Verrest et al. 2013).



Cuadro 2 (conclusión)

Región, subregión, país o territorio	Proporción urbana (en porcentajes)			Tasa actual de variación anual (en porcentajes)
	1990	2015	2040	2015-2020
Montserrat	12,5	9,0	11,0	0,71
Saint Maarten (Dutch part)	100,0	100,0	100,0	1,56
Caribbean Netherlands	77,7	74,7	77,7	1,48
Curaçao	84,7	89,3	89,8	0,73
Puerto Rico	92,9	93,6	94,2	-0,03
Saint Kitts y Nevis	34,6	32,0	39,0	1,42
Santa Lucía	29,3	18,5	22,3	1,01
San Vicente y las Granadinas	41,4	50,6	58,8	0,70
Trinidad y Tabago	8,5	8,4	9,2	-0,83
Turks and Caicos Islands	74,3	92,2	95,8	0,77
United States Virgin Islands	87,7	95,3	97,0	0,08
<b>América Central</b>	<b>65,1</b>	<b>73,8</b>	<b>79,8</b>	<b>1,60</b>
Belice	47,5	44,0	47,6	1,93
Costa Rica	50,0	76,8	87,2	2,10
El Salvador	49,2	66,7	75,7	1,23
Guatemala	41,1	51,1	63,0	3,23
Honduras	40,5	54,7	74,4	2,85
México	71,4	79,2	84,7	1,37
Nicaragua	52,3	58,8	68,2	1,84
Panamá	53,9	66,6	74,4	1,94
<b>América del Sur</b>	<b>74,1</b>	<b>83,3</b>	<b>87,4</b>	<b>1,16</b>
Argentina	87,0	91,8	94,1	0,93
Bolivia (Estado Plurinacional de)	55,6	68,5	76,7	2,11
Brasil	74,1	85,7	89,9	0,99
Chile	83,3	89,5	92,3	0,96
Colombia	68,3	76,4	82,4	1,47
Ecuador	55,1	63,7	71,3	1,80
Guyana Francesa	74,6	84,2	88,4	2,61
Guyana	29,6	28,6	35,1	0,91
Paraguay	48,7	59,7	67,9	2,02
Perú	68,9	78,6	84,5	1,57
Suriname	65,7	66,0	69,2	0,75
Uruguay	89,0	95,3	97,2	0,44
Venezuela (República Bolivariana de)	84,3	89,0	91,0	1,38

Fuente: UN DESA (2015):210-213 y 261.

## Urbanización y desarrollo

El desarrollo económico-social y la urbanización son dos procesos estrechamente ligados. La urbanización, con sus aspectos e implicaciones económicas, sociales y ambientales envuelve, en términos históricos, una profunda transformación de los patrones de producción, distribución y consumo. Existe evidencia empírica que respalda la teoría que la urbanización se encuentra directamente relacionada al desarrollo económico (McGranahan y Satterthwaite, 2014), y comparando países, se demuestra que, en general, los mayores ingresos per cápita están asociados a elevados niveles de urbanización. Por otra parte, la tendencia hacia la aglomeración es característica tanto para la industria manufacturera como para los servicios, lo que por ende, favorece el crecimiento de las ciudades, una persistente aglomeración de la actividad productiva y la creación de valor económico en las mismas (McGranahan y Satterthwaite, 2014). Se ha confirmado la tendencia propia de las empresas y de las personas a trasladarse a zonas urbanas, y

se ha enfatizado en las retroalimentaciones positivas entre la aglomeración de empresas y de personas, demostrando que predominan las condiciones en las que este comportamiento resulta ventajoso desde el punto de vista económico. Lo anterior, se debe, en primer lugar, a que las ciudades presentan una concentración de la demanda por parte de los hogares y las empresas localizadas en ellas, lo que ha permitido obtener economías de aglomeración y de escala por un lado, y por otro, favorecer el asociativismo productivo. Este comportamiento de cooperación entre empresas está determinado a su vez por el desarrollo de actividades económicas crecientemente especializadas, básicamente, la de los servicios, las que requieren frecuentemente de otras empresas que cumplan funciones complementarias. Las ciudades, como plataformas de equipamientos e infraestructuras, soportan las actividades económicas y productivas, y al mismo tiempo, permiten grados crecientes de especialización, y por tanto, de rentabilidad y utilidad para las empresas.

Numerosas externalidades negativas provenientes de la misma aglomeración, como el alto nivel del precio de los inmuebles, la pérdida de tiempo productivo por las congestiones y largos traslados, la inseguridad como resultado de la criminalidad, violencia y narcotráfico, y, el elevado costo de servicios e insumos, podría conducir a un abandono de las aglomeraciones por parte de las personas y de las empresas, pero ésta no ha sido la tendencia hasta el momento en la región. No obstante, se evidencia que hay importantes industrias que tienden a abandonar las zonas urbanas, dejando en su lugar al sector servicios en el núcleo de las ciudades (Glaeser y Joshi-Ghani, 2014). Por lo tanto, se puede asumir un cambio del perfil económico de estos centros urbanos aunque permanezca la tendencia hacia la aglomeración. Las experiencias y reflexiones hacia modelos económicos en redes (asociaciones para oportunidades de mercado más que competencias, circuitos cortos, generación de valor añadido, cadenas productivas, etc.), en lugar de las mega-concentraciones que generan efectos de centro-periferia, invitan a repensar las actuales estructuras económicas y productivas de las zonas urbanas.

En América Latina y el Caribe, la urbanización es, y ha sido, un proceso de formación y reestructuración de las ciudades, el cual se ha dado en distintas fases y etapas. Desde una producción agrícola en el siglo XIX, hasta mediados del siglo pasado, cuando las ciudades eran los centros de poder político, y a la vez, el nexo entre la producción agrícola y los mercados globales, se pasó a una industrialización temprana, en la que la urbanización concentrada fue condición esencial para la instalación y expansión del naciente sistema industrial. Estos elementos macroeconómicos, estructurales y ligados al sistema productivo global se reflejan en un cambio de las estructuras y la morfología de las ciudades de la región. El actual desarrollo, ha sido nuevamente marcado por una predominancia de las actividades extractivas, y por esta razón, se ha denominado a este proceso como re-primarización del modelo exportador latinoamericano (Rosales & Kuwayama, 2012). En parte, como resultado de aquello, el crecimiento urbano en ALC, es asociado cada vez más a la lógica propia del capital financiero, de los servicios en la economía global y del sector inmobiliario. A principios del nuevo milenio, la base económica de las ciudades se ha hecho más compleja y diversa, pero, al mismo tiempo, menos orientada a la producción, debido a que se registra una mayor dispersión territorial de la actividad industrial manufacturera. Este cambio se manifiesta en las características del proceso de crecimiento y expansión de las ciudades, siendo ello, un proceso que altera la estructura del hábitat mucho más allá que desde la transición de un patrón de asentamientos rurales hacia uno urbano.

Esta transformación implica no sólo un cambio demográfico y alteraciones en la configuración territorial, densidad y funcionalidad de los asentamientos humanos, sino que también, ha transformado diversos aspectos de la sociedad, como son, los sistemas de valores y sus modos de gobernanza, la composición social, cultural y étnica de los asentamientos humanos, la identidad sociocultural y territorial, y, la extensión de los derechos democráticos, en particular el empoderamiento de las mujeres (ONU-Hábitat, 2013).

## Oportunidades y desafíos de la urbanización

Si bien la urbanización está considerada como un factor clave del desarrollo, bajo la condición de ser bien planificada, y a pesar de que las ciudades son polos de oportunidades y crecimiento, éstas también presentan una serie de desafíos (Glaeser y Joshi-Ghani, 2014). Las autoridades urbanas se enfrentan a una amplia gama de problemáticas: desde las condiciones de vida en los asentamientos precarios, marcados por la falta de servicios básicos y de vivienda adecuada, hasta la segregación socio-económica y la exclusión de ciertos grupos de los beneficios que producen las ciudades. Asimismo, desde la contaminación, y otras externalidades ambientales propias de las aglomeraciones urbanas, hasta las amenazas por eventos climáticos extremos y la necesidad de gestión frente a los riesgos naturales. En consecuencia, las ciudades son también lugares donde la desigualdad, las malas condiciones de vida y las vulnerabilidades sociales, ambientales y económicas, coinciden y ponen en peligro el bienestar de grandes segmentos de la población.

No obstante, las ciudades pueden ser nodos de transformación hacia un desarrollo inclusivo y sostenible centrado en las personas. En la declaración Río+20, se reconoce la necesidad de seguir avanzando en mejorar la calidad de los asentamientos, erradicar la pobreza y mejorar el acceso a servicios básicos, vivienda y movilidad (Párrafo 134). Por ende, la urbanización implica externalidades tanto positivas como negativas, las cuales guardan relaciones específicas con los tres pilares clásicos del desarrollo sostenible (ambiental, económico y social), presentando opciones y desafíos a enfrentar (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Externalidades de la aglomeración por tipo de interacción**  
**entre los subsistemas urbanos**

	Interacción entre subsistema económico y subsistema físico ambiental.	Interacción entre subsistema económico y subsistema social.	Interacción entre subsistema social y subsistema físico ambiental.
Externalidades Positivas	Economías de escala en el uso de la energía produce eficiencia energética (alumbrado y transporte público, calefacción).	Accesibilidad a servicios de formación, educación, salud y servicios básicos (y eficiencia de estos servicios).	Concentración de externalidades histórico-culturales y ambientales.
	Valoración de calidad ambiental como factor de localización; aglomeración puede favorecer la conservación.	Acceso a mercados diversificados de vivienda y trabajo.	Accesibilidad a los bienes ambientales de carácter público.
Externalidades Negativas	Escasez de recursos naturales y de biomasa.	Suburbanización forzada por efecto de elevadas precios en la ciudad.	Desgaste del patrimonio histórico- monumental y pérdida del patrimonio cultural.
	Congestión y rendimientos decrecientes en el transporte.	Nuevas formas de pobreza y conflictos sociales asociados al mercado de trabajo.	Conflictos sociales por escasez de recursos.
	Contaminación del aire y contaminación acústica y de las napas freáticas.	Altos niveles de criminalidad e inseguridad en la población.	Segregación social y ausencia de ley y/u orden e injusticia ambiental asociada.

**Fuente:** Elaborado a partir de Camagni, Capello y Nijkamp (1996). Extraído de CEPAL (2009).

Las ciudades de América Latina y el Caribe suelen estar caracterizadas por su desigualdad socio-económica, la presencia de asentamientos informales, altos grados de inseguridad de la tenencia, y, por poseer amplios segmentos de la población dependientes del sector económico informal. La masiva migración desde las zonas rurales a las zonas urbanas, y por contraparte, los nuevos

fenómenos de migración de la población con mayores recursos, y de otros habitantes, desde el centro de la ciudad hacia barrios periféricos, entre ciudades, y en cierta medida, desde la ciudad hacia el campo, han provocado una recomposición social del espacio rural. Adicionalmente, el crecimiento natural de la población, la influencia de los mercados inmobiliarios y la débil planificación urbana, han dado como resultado altos niveles de segregación socio-económica y espacial en las ciudades de la región.

Aunque se ha logrado progresivamente ir reduciendo ciertas brechas, las desigualdades espaciales en la distribución de los ingresos, junto a la falta de acceso a servicios básicos, continúan siendo algunos de los principales desafíos de la urbanización en ALC. Ante esta realidad, los países de la región se han visto en la necesidad de dar con soluciones efectivas a los diferentes desafíos y externalidades negativas surgidas del proceso de urbanización.

La urbanización ha llevado a las autoridades públicas a dirigir los esfuerzos de planificación y gestión hacia la implementación de medidas que satisfagan la creciente demanda por infraestructura urbana y servicios básicos, al igual que, asumir la incorporación de consideraciones acerca de la sostenibilidad en el diseño y en la implementación de las políticas urbanas. A este respecto, se plantea como un desafío importante para la región garantizar el derecho a la ciudad y al hábitat para todas y todos los ciudadanos, con el objetivo de abordar la segregación socio-espacial y, de este modo, evitar un futuro crecimiento descontrolado de los centros urbanos. Este derecho busca recoger los compromisos y medidas que deberían ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales, para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades. Además, plantea la gestión democrática de la ciudad mediante el derecho de participación así como potencia la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones de la sociedad civil.

De todos modos, los asentamientos humanos de la región siguen siendo diversos en lo que respecta a su tamaño absoluto y relativo, sus tasas de crecimiento anuales, y sus oportunidades y vulnerabilidades económicas, sociales, jurídicas y ambientales. Así como las ciudades de América Latina y el Caribe comparten, en medio de grandes diferencias, desafíos y oportunidades, éstas pueden, a la vez, beneficiarse del intercambio de conocimientos y experiencias sobre las cuestiones y soluciones urbanas. La búsqueda de una agenda urbana común fomenta tal intercambio.

### **Hábitat III y los insumos para una Nueva Agenda Urbana hacia el Desarrollo Sostenible**

En 1996, en la conferencia Hábitat II, las ciudades fueron reconocidas como motores del crecimiento e implícitamente asociadas al desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, a nivel político, los centros urbanos se les identifica cada vez más como lugares en los que se producen los cambios relevantes de forma masiva, desde donde surgen las políticas públicas y donde se toman las decisiones acerca de la organización de los asentamientos humanos. En base a esto último, se ha afirmado que el siglo XXI no será dominado por países, sino por ciudades, y esto es el resultado de su relevancia económica, predominancia numérica en términos de población, pero también por su diversidad y ventajas en el contexto del aprendizaje, el conocimiento y la innovación (ONU-Hábitat, 2013).

Si bien la urbanización ofrece oportunidades para alcanzar el progreso en todas las dimensiones del desarrollo sostenible, estas oportunidades deben ser aprovechadas a través de la planificación y la gestión. En este sentido, aunque el movimiento voluntario de la población y de las empresas hacia los centros urbanos es fundamental, las ciudades también necesitan de gobiernos locales y nacionales eficientes que las apoyen (McGranahan y Satterthwaite, 2014). En la Declaración de la Conferencia Rio+20, los países signatarios reconocían el importante rol de los asentamientos humanos para lograr un desarrollo sostenible en los países y las regiones —lo que se materializó en septiembre de 2015 cuando se definió la Agenda de Desarrollo post-2015 y se establecieron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, destacando entre ellos el ODS 11, específicamente dedicado

a los asentamientos humanos en cuanto hay que: “**Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles**”<sup>2</sup>. En definitiva, esta ocasión representa una oportunidad única para abordar los temas del desarrollo desde una perspectiva urbana que sea integral con las zonas rurales y a la vez de alcance interescalar, es decir, local, regional y nacional.

Cabe destacar también las diferencias que se dan al interior de los mismos países y las disparidades urbanas y territoriales que se evidencian en múltiples ámbitos. En esta línea, Hábitat III buscará repensar la política urbana, integrar la equidad en la agenda de desarrollo, fomentar la planificación urbana a nivel nacional, decidir de qué forma se apoyarán los Objetivos de Desarrollo Sostenible relevantes al tema, y, alinear y fortalecer los mecanismos institucionales con los resultados substantivos de Hábitat III (ONU-Hábitat, 2013a).

En este sentido, la 25ª Sesión del Consejo de Administración de ONU-Hábitat (abril 2015), hizo hincapié en la contribución potencial de la urbanización al desarrollo sostenible de los países, bajo las condiciones de estar bien planificada, de considerar las relaciones y la continuidad entre áreas rurales y urbanas, y, de favorecer un marco de referencia para orientar las decisiones hacia ciudades y territorios más conectados, integrados y compactos (líneas directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial). La importancia del papel de los gobiernos sub-nacionales ha sido subrayada por el Consejo.

Diversas organizaciones, tales como UN-Hábitat, CEPAL, OECD, CAF, Banco Mundial y BID, han resaltado la necesidad de hacer una transición hacia una nueva forma de entender y gestionar las ciudades y los territorios. Esta transición implica un cambio radical en la gestión urbana y en la concepción de las ciudades en el sentido de las lógicas empleadas en la manera de aproximarse a los asuntos urbanos (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4**

**La transición hacia una nueva gobernanza urbana: la perspectiva de la OECD**

<b>Ir desde</b>	<b>Hacia</b>
Una lógica que considera a las ciudades como entidades administrativas y busca resolver los problemas en el interior de sus límites, incluso si el impacto se extiende más allá de estos.	Una lógica funcional en la cual las soluciones deben ser adaptadas a la respectiva área de impacto.
Reactiva frente a problemas y enfocada en temas tales como la contaminación atmosférica, la congestión, el mal desempeño económico, barrios disfuncionales.	Estratégica y enfocada hacia las oportunidades (e.g. como las ciudades de todos los tamaños pueden crecer y contribuir a los objetivos de las políticas nacionales).
Una agenda urbana estrechamente definida (ej. políticas nacionales urbanas que se limitan a uno o dos temas, tales como la provisión de infraestructura o la revitalización de barrios degradados).	Una aproximación holística (con un gobierno nacional consciente del amplio espectro de políticas que pueden cambiar profundamente el desarrollo urbano).
Una aproximación a desafíos específicos marcado por las responsabilidades administrativas con respuestas sectoriales y fragmentadas (transporte, uso de suelo, agua, residuos, desarrollo económico).	Una aproximación integral hacia desafíos urbanos de carácter transversal basada en la coordinación de las políticas económicas, sociales y ambientales (mejorar la calidad de vida de los habitantes).

**Fuente:** Elaborado a partir de OECD (2014).

<sup>2</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/mdgs/>.



## Las Políticas Nacionales Urbanas y la Nueva Agenda Urbana

Se puede constatar que las transformaciones económicas y sociales, en conjunto con la velocidad de los procesos de urbanización, han generado históricamente respuestas políticas a escala urbana, aplicadas en mayor medida por las ciudades respectivas o ministerios a cargo. Lo que en pocas ocasiones se ha definido es una estrategia o política de desarrollo urbano coordinada a escala nacional. La importancia de desarrollar políticas urbanas nacionales, reside en el hecho que la urbanización sigue teniendo el potencial de transformar profundamente a los países, sobre todo, a aquellos en vías de desarrollo (Glaeser & Joshi-Ghani, 2014).

De acuerdo a ONU Hábitat (2014b: 2), una Política Nacional Urbana, es vista tanto como un “conjunto coherente de decisiones”, pero también como un “proceso” conformado al menos por las fases de diagnóstico, formulación, implementación y monitoreo/evaluación. Se recalca que, este proceso es dirigido por el gobierno y que reúne a distintos actores para elaborar una visión común del desarrollo urbano a largo plazo. En la definición de los resultados de esta política, ONU Hábitat establece varios criterios claves: movilidad, densidad, espacios mixtos, cohesión social y distribución de usos del suelo (ONU Hábitat, 2014b: 2), los cuales deben incorporar al mismo tiempo los temas transversales de igualdad de género e impacto medioambiental como bases para su implementación. En tal sentido, una PNU viene a reafirmar el papel positivo y normativo de la urbanización en el desarrollo socio-económico de los países y, consecuentemente, busca maximizar los beneficios de la urbanización, reduciendo y mitigando las externalidades negativas y las desigualdades que este proceso ocasiona (ONU Hábitat, 2014b).

En los últimos años, algunos países de ALC han llevado a cabo este proceso y formulado este tipo de políticas, como es el caso de México (Política Nacional Urbana y de Vivienda, 2015), Chile (Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2014) y antes Brasil (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 2004). Con características parcialmente diferentes se pueden mencionar también el Perú (Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Territorio para todos–Lineamientos de Política 2006-2015) y Colombia (la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia de 1997 es a veces considerada como expresión de una Política Nacional Urbana).

Es considerado clave que el desarrollo de una Política Nacional Urbana sea un proceso participativo en el que todos los actores urbanos se involucren en el diseño e implementación de su marco de trabajo y coordinación. Entre los actores se debiesen incluir varios ministerios, autoridades locales, representantes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y universidades o centros de investigación. Además de los principios de la participación y la inclusión en el diseño, UN-Hábitat (2014b) enfatiza otros principios que tienen que ver con la posibilidad de hacer esta política una realidad. Respecto a esto, se habla de “pragmatismo” y “orientación a la acción”, como también de la factibilidad y la efectividad en términos de costo y posibilidades de evaluación.

El desarrollo e implementación de una PNU es un proceso no exento de dificultades, pero del cual es posible extraer valiosas experiencias en lo que guarda relación a qué es lo que se necesita para que sea exitosa y cumpla con sus propósitos. Algunas lecciones extraídas de los procesos de formulación de una PNU, apoyados por ONU Hábitat (2014a), se refieren a la necesidad de concentrarse primeramente en la formulación del ciclo de políticas públicas y no específicamente en su aplicación, el cual es un proceso posterior que se abstendrá del resultado del mismo ciclo de formulación.

Dado que una PNU, por lo general, es impulsada por un ministerio sectorial, debe asegurarse que ésta esté planteada de manera integrada, que considere un camino estratégico y que cuente con una hoja de ruta. Desde la perspectiva de ONU Hábitat, estas políticas no debiesen estar centradas solamente en las ciudades, sino más bien, en los sistemas territoriales o redes de ciudades integrando a sus áreas rurales. Es clave también la introducción de un marco bien articulado para la relación entre los gobiernos nacionales y locales.

ONU Hábitat (2014b) considera que esta política debe abordar a las ciudades como sistemas, proporcionando insumos a otros procesos, como son las políticas y estrategias sectoriales. Por consiguiente, al momento de desarrollar esta política, se debería considerar la complementariedad y las interdependencias entre las diferentes políticas públicas dentro de las distintas escalas. En este contexto, la OCDE (2014) ha realizado un análisis acerca de la complementariedad entre las políticas de zonificación de usos del suelo, transporte y recursos naturales, y sobre cómo interactúan y se complementan entre ellas. El cuadro 5 representa ejemplos de dicha complementariedad.

**Cuadro 5**  
**Ejemplos de complementariedad entre políticas en áreas urbanas**

Política	Impacto			
	Zonificación de usos del suelo	Transporte	Recursos ambientales	
Zonificación de usos del suelo	La zonificación de usos del suelo determina la densidad, altura de las edificaciones y la proporción de suelo no construible en cada propiedad.	...	La segregación de los usos del suelo afecta las distancias de viaje y la frecuencia; las zonas de desarrollo orientado al tránsito fomentan el uso del transporte masivo.	La zonificación determina áreas de recursos ambientales que pueden ser conservadas para reducir la vulnerabilidad ante eventos naturales.
Transporte	Las políticas de transporte determinan el desarrollo y extensión de las vías y redes de transporte masivo.	Las políticas de infraestructura de transporte influyen en la demanda por suelo y la aceptación del aumento en la densidad	...	Los sistemas de transporte generan impacto sobre los recursos ambientales y las zonas de conservación.
Recursos ambientales	Las políticas sobre el uso de recursos del ambiente determinan qué áreas son preservadas y cuáles destinadas al desarrollo.	Las políticas sobre áreas de conservación determinan los límites del desarrollo en el uso de suelo y pueden mejorar la calidad de las zonas de alta densidad.	Las políticas sobre recursos ambientales afectan el emplazamiento de las vías e infraestructura de transporte masivo.	...

**Fuente:** OCDE (2014), Basado en Kamal-Chaoui & Robert (2009).

## Capítulo III

# Desafíos del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

En la actualidad, en América Latina y el Caribe existe una gama de desafíos que estarían afectando al desarrollo sostenible de los países de la América Latina y el Caribe y que se describen en este capítulo. Estos se corresponden con aquellos retos de índole económico, social y ambiental, considerados como los principales y más urgentes a solucionar de acuerdo a distintos organismos regionales e internacionales (OECD, CEPAL, CAF, BID, otros).

Si bien estos desafíos son de carácter general y se pueden observar a nivel nacional como grandes obstáculos al desarrollo de los países de la región, también poseen su expresión urbana, en donde parecen agudizarse más dadas las condiciones particulares del desarrollo de nuestras ciudades.

### Desigualdad

América Latina y el Caribe suele ser categorizada como una de las regiones con mayores niveles de desigualdad económica y social del mundo, y esto es en gran parte el resultado de una inequitativa distribución de los ingresos entre sus habitantes y de la exclusión de vastos sectores de la ciudadanía de los servicios públicos básicos.

Todos los países de la región y sus mayores urbes se encuentran bajo una condición de desigualdad muy elevada, incluso superando el valor crítico de Gini de 0,40. Esta desigualdad es aún más evidente en las ciudades de ALC debido a la segregación y exclusión en términos de acceso a los servicios y beneficios urbanos (CEPAL, 2010, pág. 142), la cual tiene su expresión territorial en la localización informal de asentamientos humanos, generalmente, en zonas marginadas y de potencial riesgo ante desastres medioambientales. Frente a esta realidad, la desigualdad se ha convertido actualmente en el principal desafío económico y social a superar. Aun cuando se han logrado importantes avances en erradicar la pobreza extrema a través de la mejora de las condiciones económicas y poder adquisitivo de la población en general, la desigualdad entre las áreas rurales y urbanas en los niveles de ingreso y acceso a bienes y servicios continúa siendo alta en los países de la región (CEPAL, 2015a, pág. 37).

Desde una perspectiva social, la desigualdad se presenta a través de varias formas en las ciudades de ALC, afectando sobre todo a las mujeres, a las personas pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes, inmigrantes, a los adultos mayores y a los jóvenes. La brecha existente se traduce puntualmente en el acceso inequitativo a mejores empleos, salarios y pensiones, oportunidades educativas y acceso a vivienda digna (CEPAL, 2015a).

Además, la entrada cada vez mayor de las mujeres al mercado laboral ha transformado las necesidades de redistribución de las responsabilidades y tareas para el cuidado de las personas dependientes. Estudios sobre la comparación del tiempo destinado al cuidado por mujeres y varones ha generado evidencia sobre la desigualdad en las familias, demostrando que siguen siendo las mujeres las principales responsables de estas tareas. En un contexto de sistemas de cuidado altamente privatizados que excluyen del acceso a buena parte de la población urbana, el aumento de personas dependientes va a poner cada vez más presión sobre el uso de tiempo femenino y puede surgir como barrera para la entrada del empleo remunerado (Batthyány, 2010).

En consecuencia, entre los grandes retos que enfrenta el desarrollo en América Latina y el Caribe, se cuentan el lograr mayores grados de igualdad en todos estos ámbitos y el procurar la sostenibilidad del desarrollo económico y social (CEPAL, 2014). Bajo esta perspectiva, la igualdad y el dinamismo económico no son opuestos, y el gran desafío de la región es encontrar



la complementariedad y las sinergias entre ambos. En esta lógica, la región se plantea crecer para igualar, e igualar para crecer (CEPAL, 2010).

## Baja productividad

De acuerdo a CEPAL (2007), la baja productividad destaca como otro gran desafío de América Latina y el Caribe, si se le compara con otras regiones del mundo. A pesar del crecimiento económico experimentado por la región durante los últimos 10-15 años, marcados por una situación favorable de los mercados internacionales de *commodities*, el avance de la productividad sigue siendo menor de lo esperado tanto en relación con las economías desarrolladas como frente a otras economías emergentes (OECD-CEPAL-CAF, 2014).

El aumento del PIB de los países de ALC en las últimas dos décadas se ha producido en parte por efectos de los precios de las materias primas: la alta valoración de los *commodities* en los mercados internacionales ha generado un aumento de ingresos incluso sin que la producción haya cambiado. Los activos en las ciudades, como los inmuebles, han aumentado en valor debido al favorable entorno macroeconómico. A raíz de lo anterior, se ha creado más valor con insumos similares, pero en muchos casos, esto no ha significado un aumento de productividad, sino que, se ha debido a la mayor valoración del *output*. En los últimos años, la contracción de los mercados internacionales, especialmente China, ha significado un bajo crecimiento promedio para los países de la región y un replanteamiento respecto a las bases y condiciones de un modelo basado casi exclusivamente en las exportaciones del sector primario.

Bajo este contexto, resulta primordial diversificar la matriz productiva de los países, y a nivel urbano, se precisa fomentar la innovación tecnológica y promover la educación y capacitación de todos los trabajadores, ya que la falta de profesionalización y formación laboral en ALC también repercute en la baja productividad de sus ciudades. El crecimiento de la productividad en las ciudades depende de la inclusión de todos los ciudadanos potencialmente aptos para cumplir un rol en el desarrollo urbano, especialmente la incorporación de mujeres, jóvenes e inmigrantes. En definitiva, se debe potenciar el capital humano con el fin de incrementar el valor agregado a la producción y a la vez contribuir a bajar el elevado grado de desigualdad de ingresos que existe en la región (OCDE, 2016. pág. 5).

Una alta productividad es un ingrediente clave de cualquier esfuerzo por reducir la presión sobre los recursos naturales sin causar un estancamiento en el crecimiento económico (McGranahan y Satterthwaite, 2014). En tal dirección, la gobernanza urbana se orienta a apoyar la inversión productiva, la capacitación y profesionalización de capital humano y el crecimiento de la productividad. Resulta entonces fundamental promover la innovación y las actividades que aumentan la productividad de las economías urbanas, así como también fomentar las economías de aglomeración y de escala.

## Informalidad laboral

Otro gran desafío para la región, lo constituyen los altos niveles de informalidad del empleo: a fines de la primera década del siglo XXI, se estimaba que en ALC habían 93 millones de trabajadores informales, alcanzando en los sectores no agrícolas, niveles de informalidad de entre 38% y 76% (OIT, 2012, p. 5: 68). Tanto la estructura productiva de las ciudades como el marco institucional de muchos países de la región, favorecen el empleo informal y el autoempleo (CEPAL 2012).

Aunque la informalidad del empleo no sea un fenómeno específicamente urbano, existen ciertas actividades económicas concentradas en las ciudades, como por ejemplo, los servicios domésticos y la construcción, los que cuentan con un nivel muy elevado de informalidad laboral, afectando al 70-80 por ciento de los trabajadores en estos sectores económicos (OIT, 2013). El trabajo informal en ALC produce distintos tipos de exclusión del mercado laboral, afectando al empleo productivo y de buena calidad (Weller, 2011, pág. 33).

Un elemento clave del desarrollo de las ciudades en ALC son los cambios sociales como consecuencia del aumento de la tasa media de participación laboral de las mujeres urbanas en la región, abarcando el 52% en 2008 y superando en 10 puntos porcentuales la tasa media observada en 1990 (CEPAL, 2010). Sin embargo, la informalidad del empleo continúa afectando en mayor medida a las mujeres, 53,7% de las trabajadoras y el 47,8% de los trabajadores tienen un trabajo informal (OIT, 2013). Esta diferencia es atribuible a la alta prevalencia de informalidad en el trabajo doméstico (70%) que es la fuente de empleo más dominante entre las mujeres de ALC, alcanzando 17 millones de mujeres en esta ocupación al nivel regional (OIT, 2013). El trabajo doméstico, y en particular ocupaciones de cuidado van a mantener su importancia en el mercado laboral, dadas las transformaciones demográficas y el envejecimiento de la población en particular.

La informalidad laboral en las ciudades connota un alto interés si se considera la perspectiva de género, pues uno de los rubros peor retribuidos, con una inexistente protección social y con mayores tasas de informalidad, en la que destacan las mujeres, tiene que ver con el cuidado de personas dependientes. Para esto, se precisa fortalecer las políticas orientadas a la igualdad de género en la distribución y retribución del trabajo doméstico no remunerado, ya que estas diferencias minan la participación laboral de las mujeres, dificultando las probabilidades de autonomía económica. Del mismo modo, se debe garantizar la participación femenina en la toma de decisiones en instancias laborales como: la negociación colectiva, los sindicatos, las confederaciones empresariales y las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de formalizar sus trabajos y lograr la garantía de sus derechos laborales (CEPAL, 2015a, pág. 44).

Puesto que las y los trabajadores informales carecen de una protección social básica y adecuada, la informalidad del empleo produce una marcada precariedad laboral, riesgos para la salud, inestabilidad e inseguridad, cobrando así destacada relevancia en el contexto urbano. Combatir este fenómeno es de interés para la política urbana, debido al impacto del empleo informal sobre la desigualdad del ingreso, la exclusión de personas de la protección social, y a los efectos negativos de la informalidad sobre el desarrollo local, la productividad y los ingresos fiscales.

Sin embargo, lo informal debe ser entendido también como una estrategia de sobrevivencia individual dentro de las ciudades y tiene particular relevancia para las pequeñas empresas (Mertins G., 2009). Es posible identificar tres retos principales: enfrentar la elevada inestabilidad, perfeccionar la institucionalidad laboral y reducir la desigualdad causada por las condiciones laborales (Weller, 2011, pág. 47). Adicionalmente, a la necesidad de formalización del trabajo, es sustancial destacar la importancia de la capacitación, la representación y negociación colectiva, los salarios mínimos dignos y la inclusión de grupos específicos en el mercado laboral (género, edad) (CEPAL, 2010, págs. 176-178).

## **Escasa capacidad de recaudación fiscal**

Otro de los principales desafíos de América Latina y el Caribe, es la necesidad de reconstruir la capacidad de respuesta tributaria ante un escenario económico más adverso y al mismo tiempo fortalecer su marco financiero-fiscal a través de un sistema progresivo en la recaudación de impuestos. Los países de América Latina y el Caribe tienden a tener una baja recaudación fiscal, como resultado de las deficiencias institucionales, la informalidad y la evasión de impuestos, situación que afecta seriamente su capacidad de gasto público. Si bien en las últimas décadas la carga impositiva en ALC ha aumentado considerablemente, rondando en la actualidad a un 18% del PIB, todavía se mantiene muy por debajo de la media registrada por los países de la OCDE (CEPAL, 2012). De acuerdo a CEPAL (2015b), para aumentar los ingresos del Estado por concepto de impuestos, se requiere de sistemas fiscales progresivos, fortalecer el impuesto sobre la renta, aplicar tasas verdes y sobre el uso del suelo, y enfrentar la evasión fiscal; en tanto que la movilización de recursos internos requiere de profundas reformas tributarias.

Como ha venido señalando la CEPAL, se hace imprescindible un nuevo pacto político para lograr una reforma en la estructura tributaria con el objetivo de combatir la desigualdad social y territorial. De acuerdo a esta perspectiva, las ciudades se erigen como los lugares donde se pueden recaudar algunos impuestos directos por medio de las patentes comerciales y los tributos a la propiedad, entre otros (CEPAL, 2012: 163-170; CEPAL 2014, págs. 32-33). Empero, habría que destacar que, en términos de ingreso fiscal a escala regional y local, en América Latina y el Caribe, se puede hacer referencia a una triple escasez de fondos fiscales disponibles: no solamente la recaudación de fondos públicos en términos porcentuales es menor que en los países industrializados, sino que además, éstos están mayoritariamente concentrados en los manos del gobierno central, e incluso, después de las transferencias, un gran porcentaje queda bajo la responsabilidad de este nivel institucional (de la Cruz, 2010).

En estas circunstancias, el proceso de descentralización está destinado a otorgar mayor autonomía a los gobiernos subnacionales y/o municipales tanto en la facultad para implementar tributaciones extras, como impuestos verdes, impuestos por el uso del suelo urbano, etc., como así también una cierta libertad para disponer sobre el destino de la recaudación en acuerdo con las propias comunidades.

### **Insuficiente inversión en infraestructura**

A los desafíos antes listados se suma la insuficiente inversión en infraestructura, lo que limita tanto los avances sociales en términos de accesibilidad e inclusión como también en términos de protección ambiental y competitividad económica (OECD-CEPAL-CAF 2014). América Latina y el Caribe tiene una tasa de inversión muy por debajo de lo que se registra en el Sudeste Asiático (aproximadamente 2% del PIB regional versus 8%). Al mismo tiempo, se ha estimado que en ALC esta tasa de inversión total en infraestructura ha ido en retroceso en las últimas tres décadas, causado sobre todo, por una reducción relativa de la inversión pública, un aumento limitado de la inversión privada y una retracción de las fuentes de financiamiento multilateral (Rozas, Bonifaz, & Guerra-García, 2012, págs. 41-62). Como resultado —y a pesar del considerable aumento de infraestructura logrado en las últimas décadas— el déficit de infraestructura en las ciudades continúa siendo uno de los desafíos más grandes de los países en vías de desarrollo en general (Glaeser & Joshi-Ghani, 2014).

Según estimaciones de CEPAL, para superar y responder a las necesidades de las empresas y de la población en la región, sería necesario invertir anualmente el 5,2% del PIB regional (Perroti & Sánchez, 2011). Cálculos del World Economic Forum, indican que en América Latina y el Caribe, la inversión en infraestructura durante los próximos diez años debería alcanzar los US\$1,3 trillones (World Economic Forum, 2015).

Por lo tanto, las alianzas público-privadas se mantienen siendo un mecanismo frecuentemente utilizado y probablemente tendrán importancia en el futuro para cerrar las brechas de infraestructura, pero es necesario una cuidadosa evaluación de los distintos tipos, configuraciones y modalidades de estas alianzas, de los riesgos que significan y cómo se distribuyen estos riesgos (Rozas, Bonifaz, & Guerra-García, 2012, págs. 91-149).

La inversión en infraestructura urbana tiene que considerar también las implicaciones de los principales cambios sociales y la transformación de características demográficas que se han discutido, principalmente el envejecimiento de la población, la nueva conformación de los hogares y los cambios en las relaciones de género. Estos cambios son sumamente relevantes, ya que desafían la inversión en infraestructura urbana en varios aspectos, entre los que se cuentan: cambio de la característica de la demanda por establecimientos de educación, aumento de demanda por instituciones de salud, necesidad de espacios dignos para acoger a los mayores y los migrantes, la pobreza entre adultos mayores, la mejora de la accesibilidad a los servicios a las personas con algún tipo de impedimento o con movilidad reducida, entre otras. Hay que considerar además la baja inversión en seguridad y calidad en la infraestructura del transporte público, especialmente para garantizar el acceso seguro para las mujeres, por lo que se precisará

tener en cuenta los patrones de movilidad según el género. Cabe señalar que la tasa de usuarios de transporte público tiende a ser más alta entre mujeres que hombres para viajes a los lugares de trabajo (Alcaíno, Domarchi, & López, 2010).

## Territorio e integración regional

A estos desafíos económicos conviene añadir un elemento de análisis transversal, pues las brechas económicas tienen su correlato en la segmentación territorial: ¡el territorio importa! (CEPAL, 2010, págs. 131-157). El territorio está considerado como una construcción social, más allá de mapas con una definición de geografía física o de su delimitación administrativa. Contiene la noción de identidad, de “historia sedimentada” por lo vivido entre grupos sociales y el espacio que usan o visitan (Cooperación regional francesa, 2016). En los países de la región, como a escala regional, algunas zonas logran activar sinergias y efectos positivos entre saltos de productividad y mayor integración social, basándose en una lógica territorial, mientras otras, presentan poca cohesión social, económica o espacial. Un desarrollo territorial equilibrado, en particular en las relaciones con la ciudad, fortalece la resiliencia global del sistema ciudad-territorio frente a las crisis de carácter económico, ambiental, climático, social, cultural, político o institucional.

Las ciudades funcionan con una lógica interna de crecimiento continuo sin percatarse que dejan de lado a sus territorios de pertenencia, siendo estos últimos, los depositarios de sus pasivos ambientales, y a la vez, objeto de ausencia de planificación y gestión dentro de los modelos de ordenamiento territorial. Las ciudades, al constituirse como grandes polos económicos, no asumen suficientemente la responsabilidad compartida con sus territorios adyacentes y de pertenencia. Tampoco practican la elaboración de relaciones equilibradas e incluyentes, o de sinergias para la redistribución de oportunidades y de riquezas, ni en la calidad de vida o en la generación de valor añadido. Por el contrario, concentran beneficios sin generar valor compartido, consumiendo los espacios comunes, al mismo tiempo que contaminan los servicios ambientales de sus territorios circundantes.

Las vulnerabilidades territoriales que emergen a propósito de las crisis actuales (climática, económica, sociocultural), pueden tender a agravar estas situaciones, por lo que se hace necesario trabajar en la integración territorial y regional como columna vertebral del desarrollo, exigiendo procesos de tipo sinérgico y articulador para definir estrategias de “resiliencia territorial global”.

## Inseguridad social, criminalidad y violencia

La inseguridad social se identifica con aquellos factores estructurales que hacen más evidentes y frecuentes las situaciones de temor frente al riesgo físico y psicológico que pueden sufrir los diferentes colectivos dentro de los asentamientos humanos.

La inseguridad social es un desafío que afecta de manera decisiva a la cohesión social y el bienestar de los países de la región, pues se aprecia una mayor ocurrencia de delitos violentos que en otras áreas del mundo. Entre los años 2005 y 2012, las tasas de homicidios de algunos países de América Central y el Caribe, por ejemplo, bordearon los 100 homicidios por cada 100.00 habitantes, mientras que, en América del Sur, estas cifras, aunque menores para algunos países, en promedio fueron bastante altas en comparación con otras zonas del planeta<sup>3</sup>.

En ALC, la inseguridad social afecta primordialmente a mujeres, niños, jóvenes y adultos mayores, pues estos son los colectivos más vulnerables frente a todo tipo de violencia. Mientras mujeres y niñas se ven expuestas a altos índices de violencia sexual en distintos contextos, derivada de una cultura patriarcal, los jóvenes se ven reclutados por pandillas, traficantes o grupos paramilitares, como producto de la falta de oportunidades laborales y educativas, aumentando de esta manera, las tasas de delincuencia y la estigmatización social de dicho grupo etario.

<sup>3</sup> UNODC. <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>.

En ALC, la desigualdad del ingreso y la segregación espacial agudizan esta situación, manifestándose a través de la inestabilidad del mercado laboral, hábitat precario y peligroso, carencia de instituciones de protección social, deficiencia alimentaria, ausencia de redes familiares de apoyo, y, por causa de la violencia física y simbólica en términos de género, etnia, edad o clase social, entre otros.

La desigualdad es un problema que puede afectar directamente los índices de criminalidad en las ciudades de la región, como así lo establece un estudio reciente del Banco Mundial sobre ciudades en México, en donde se confirma que a menor nivel de desigualdad, disminuye también la tasa de criminalidad (Enamorado & al, 2014).

También es relevante dentro de las ciudades, la discusión de las estrategias aplicadas en distintas zonas altamente conflictivas y violentas con el objetivo de recuperar territorios ingobernables que se encuentren en manos del crimen organizado, el comercio ilícito, el narcotráfico, o los grupos paramilitares. Se considera especialmente preponderante incorporar aquí un debate crítico sobre las experiencias recientes en este ámbito de ciertas zonas urbanas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia y México, entre otros casos (Human Rights Watch, 2014).

Otro aspecto de la inseguridad social a considerar por las ciudades de la región, tiene que ver con el uso de la violencia de ciertos grupos en las acciones colectivas llevadas a cabo por motivos políticos. Aunque muchas veces estas manifestaciones son de carácter ideológico y abarcan aspectos de alcance regional o nacional, generalmente, son las áreas urbanas las zonas elegidas para demostrar el descontento en contra de las autoridades, debido principalmente, porque son las que concentran los órganos e instituciones del poder político de los Estados. En algunos casos, estas manifestaciones al tornarse violentas, redundan en altos costos para las ciudades, sobre todo, en lo concerniente a la destrucción, y subsecuente reparación, de la infraestructura y de los servicios urbanos afectados.

## **Medio ambiente, cambio climático y resiliencia**

Varias de las causas de deterioro del medio ambiente en general se originan en las áreas urbanas como consecuencia de la polución del aire ocasionada por las industrias y el parque automotriz, o por la producción descontrolada de residuos y la contaminación del agua. Estas acciones humanas han incidido en el aumento de la temperatura media global de la atmósfera, provocando cambios en el clima como aumento en el nivel del mar, transformación de los patrones de lluvias y sequías, extinción de especies, oscilaciones térmicas bruscas, entre otros.

Si bien el cambio climático es un proceso que afecta a todas las zonas el planeta por igual, adquiere mayor relevancia en las ciudades debido a los impactos que puede provocar en la población los desastres producidos por eventos meteorológicos extremos. Un estudio de 16 países de ALC registró entre 1990 y 2011 un total aproximado de 42.000 víctimas fatales, sobre 1 millón de viviendas destruidas y casi 6 millones de viviendas afectadas (UNISDR, 2013b, pág. 28). Los altos niveles de riesgo propios de las ciudades se deben principalmente al hecho que estas tienden a concentrar los valores, población y vivienda.

Sin embargo, esta situación a su vez representa una oportunidad para reducir las vulnerabilidades y para fomentar la resiliencia urbana. Aunque las ciudades concentran las externalidades negativas: la contaminación, el gasto energético y el consumo de recursos naturales, por otro lado, son las aglomeraciones urbanas bien planificadas y gestionadas las que pueden permitir mayor ecoeficiencia por medio del uso de fuentes energéticas más limpias y renovables tanto en infraestructura y vivienda como en movilidad y transporte. También en el tratamiento de residuos y en el incremento de áreas verdes, las ciudades pueden jugar un rol importante para aplacar los efectos dañinos al medio ambiente urbano.



Dada la incidencia de los riesgos naturales sobre el desarrollo urbano —particularmente, pero no exclusivamente asociados al cambio climático— se ha ido desarrollando la necesidad de implementar mecanismos de gestión de riesgo y resiliencia urbana que cuenten con la participación de entes gubernamentales y no gubernamentales a distintas escalas. Con este propósito, se han formulado manuales para el manejo de riesgo que consideran, por ejemplo, líneas de acción con instrumentos específicos para la identificación de riesgos, la prevención y reducción de riesgos, la protección financiera, el establecimiento de mecanismos preparativos y respuestas, y la recuperación post-desastre (Comunidad Andina, 2009, pág. 19).

En una aproximación a la gestión del riesgo desde las ciudades, se hace necesario aplicar la lógica de prevención y reducción de riesgos en la planificación territorial a escala urbana. Esto puede y debe ocurrir a través de la zonificación de riesgos asociadas a los diferentes niveles de amenaza y susceptibilidad de las zonas y sus posibles usos, a los tipos de edificación y a la infraestructura permitida en estas áreas (gtz, 2010, pág. 26).

Más aún, también se debería incorporar la gestión de riesgo en la formación de toda la ciudadanía como parte integral de cada una de las fases del proceso de planificación urbana (gtz, 2010, pág. 34).

Junto con la necesidad de identificar zonas de riesgo y niveles de amenaza, se debe plantear, además, el desafío que representa la reconstrucción post-desastre. De este modo, una adecuada planificación de la reconstrucción debe considerar la ubicación/relocalización de viviendas e infraestructura urbana hacia suelos con menor nivel de exposición a las amenazas (zonas de inundación) o menor susceptibilidad frente a un posible evento, como es el caso de suelos con baja amplificación de los movimientos en el caso de recurrencia de sismos. Además, esta reconstrucción debe considerar la vulnerabilidad de las construcciones en términos de materiales y tecnología de la construcción empleada (Visscher, Alejandra, 2008).

Otro ámbito a discutir en el contexto de la planificación para la prevención de riesgos es el diseño y construcción de infraestructura de protección frente a amenazas naturales. Esto incluye grandes obras que deben considerar las zonas urbanas costeras, como en el caso de la protección de puertos y diques frente a tsunamis, y también obras de mitigación como reforestación y áreas seguras de inundación.



## Capítulo IV

# Los dilemas de las políticas urbanas en América Latina y el Caribe

Los seis dilemas que se presentan en este capítulo se basan en las experiencias de los países y de la región en su conjunto. Estos dilemas no representan contradicciones o dicotomías, sino más bien, se deben comprender como opciones de políticas públicas enmarcadas dentro de alternativas y prioridades que guían la implementación de programas y proyectos a nivel urbano y territorial. En tal sentido, estos dilemas representan un contínuum entre dos extremos de posibles soluciones, donde la política urbana sostenible busca un punto de convergencia y equilibrio entre ambas posturas para lograr una adecuada implementación.

### Igualdad-Crecimiento

La desigualdad en ALC es de carácter estructural y se origina debido a la inequitativa distribución de los ingresos y de la privación de amplios sectores de la población al acceso a un trabajo formal bien remunerado y a prestaciones sociales dignas. Por lo tanto, es de considerar que, la discusión sobre las visiones y perspectivas del desarrollo de las ciudades deban basarse en los conceptos de igualdad e inclusión como principios normativos y constituyentes de la ciudadanía —por ende, condiciones necesarias para lo urbano (CEPAL, 2012). Este dilema se deriva de la pregunta de cómo alcanzar la evidente necesidad de revertir las condiciones de desigualdad que se generan al interior de las ciudades, así como también las que se dan entre diferentes ciudades, entendiendo este concepto como la distribución dispar de recursos y oportunidades.

Desde Hábitat II hasta el presente, la mayoría de los países de ALC han obtenido avances muy importantes en la reducción de la tasa de pobreza en sus ciudades. Esta tasa ha variado entre 30% y un 50% en la mayoría de los países de la región durante los años noventa, llegando hasta valores en torno al 15% actualmente. Sin embargo, en algunos países aún persisten niveles de pobreza urbana elevada entorno al 30%, e incluso, sobre el 60% (World Bank Database, 2015). En forma similar, en ALC se ha reducido considerablemente el porcentaje de la población urbana que vive en barrios precarios, desde un 29% en 2000 a un 20% en el año 2014 (UN Department on Public Information, 2015). También, existe todavía un notorio déficit habitacional: por ejemplo, se estima que en el 2009, un 37% de los hogares sufría carencias cuantitativas o cualitativas por el elevado coste de la vivienda y la incidencia de la pobreza (Blanco, Fretes, & Munoz, 2014, pp. 3-5). Un estudio reciente de ONU Hábitat, da cuenta de un déficit habitacional cualitativo entre un 20% y un 50% en varios países de la región, revelando además tendencias dispares, en donde algunos países (por ejemplo, Brasil, Chile y Uruguay) lograron reducir su déficit entre los años 2000 y 2010, mientras que otros (por ejemplo, Argentina y Guatemala), sufrieron un aumento del déficit habitacional cualitativo en el mismo periodo (ONU Hábitat 2015, pág. 42).

El avance en la reducción de la pobreza y la precariedad en las ciudades se asocian directamente con el crecimiento económico y la inversión pública —pero tal efecto no se ha producido en cuanto a la inequidad. El objetivo de lograr un desarrollo más inclusivo y, finalmente, una sociedad más igualitaria, se presenta a través de un cierto grado de tensión con el objetivo de crecimiento, debido a la experiencia de las últimas dos décadas, en las que, a pesar del auge económico en la región, no se ha logrado disminuir la brecha de la desigualdad.

Es así como, la desigualdad estructural tiene su correlato social, el que se ve reflejado concretamente en las relaciones asimétricas entre distintos colectivos que habitan en las ciudades. En esta línea, cabe destacar que las desigualdades en términos de empleo, salarios, pensiones y educación que afectan a las relaciones de género, grupos étnicos o generacionales, repercuten negativamente en el crecimiento económico de las áreas urbanas, pues se dejan de lado talentos



potencialmente beneficiosos desde el punto vista de la productividad, empleabilidad, innovación y consumo (OCED, 2016. Pág. 3).

El foco de atención está cambiando desde el cumplimiento de necesidades básicas a uno que combata la inequidad: el aumento de la inequidad en la ciudad, el déficit en infraestructura y en el acceso a servicios básicos, y el deterioro de los mecanismos para conseguir a una vivienda adecuada, sobre todo a determinados colectivos, como a mujeres, jóvenes o adultos mayores, etc., representan un permanente desafío para las urbes de ALC (Irecheta Cenecorta, 2013, pág. 444). En este sentido, la pobreza en las ciudades de la región continúa siendo un elemento estructural persistente (Mier y Teran, Vazquez, & Ziccardi, 2012).

En términos generales, se ha argumentado que las economías urbanas vibrantes frecuentemente generan oportunidades de empleo y contribuyen al aumento de los ingresos de la población, con potenciales efectos multiplicadores positivos en diversas áreas del desarrollo, especialmente, cuando se ponen en marcha los mecanismos redistributivos (ONU-Hábitat, 2012) (Bloom & Khanna, 2007, p.11).

Sin embargo, existen varios aspectos de acción que tienen un componente claramente local, porque América Latina y el Caribe no solamente está marcada por la desigualdad, sino que ésta, se ha acentuado en el contexto de las ciudades y se materializa en las pautas de segregación y exclusión en términos de acceso a los servicios y beneficios urbanos y a la informalidad laboral, lo que ha producido precariedad en las periferias de las grandes urbes (CEPAL, 2010, págs. 142-147).

Un elemento característico de las ciudades de ALC, es que su crecimiento, incluso en fase de prosperidad, se produce de manera espacialmente segregada, provocando y profundizando las disparidades territoriales. Se ha advertido que la segregación socio-económica en las ciudades de la región se origina, en mayor medida, producto de la lógica del mercado inmobiliario sumado a las decisiones administrativas sobre el uso del suelo, lo cual revela que la supuesta “auto-segregación” tiene menor incidencia (Sabatini & Brain, 2008). Por esto, la política de vivienda y de mejoramiento del hábitat deben ser consideradas dos de los ámbitos de política urbana más importantes para lograr un crecimiento con igualdad dentro de las ciudades, porque además de su importancia social, tiene impactos directos sobre la forma en la que crecen las urbes (da Gama Torres, 2011, pág. 133). El crecimiento de una ciudad fragmentada, desconectada y con un entorno precario, genera graves problemas para la implementación de servicios de transporte público, amenaza a la identidad comunitaria y aumenta la inseguridad urbana (Arellano & Roca, 2010, pp. 141-142). Y por sobre todo, para lograr las posibilidades de traducir crecimiento en mayor equidad, se requiere de un acceso realmente justo a la educación, con el objeto de asegurar la igualdad de oportunidades para toda la población.

Las áreas con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad en las ciudades de la región, coinciden parcialmente en el espacio frente a mayores riesgos naturales, menor calidad ambiental, incluso con una mayor concentración de criminalidad y violencia colectiva (Mertins & Paal, 2010). Lo anterior se puede interpretar como señal de la necesidad de establecer una política de integración social como una herramienta para abordar el desafío de la delincuencia e inseguridad en las ciudades. La coincidencia de la fragmentación con la inseguridad y exclusión se traduce también en procesos de estigmatización, lo que requiere respuestas no solamente a nivel de política nacional que promuevan la equidad, sino que además, se necesita de una política urbana que fomente la inclusión e integración de todos los grupos sociales que residen en las áreas urbanas.

## **Centralización-Descentralización**

El aumento de las ciudades pequeñas e intermedias y la consolidación de las metrópolis y megaciudades en la región, dan cuenta que el dilema centralización o descentralización es de suma importancia cuando se trata de gestionar, planificar o tomar decisiones sobre un territorio. El establecimiento de un órgano o instancia que coordine el desarrollo urbano de los diferentes territorios que componen un país o una región es prioritario para una gestión y planificación

urbana sostenible, pero del mismo modo, se requiere otorgar más competencias y recursos a los gobiernos locales para que puedan desenvolverse con mayor autonomía y sean capaces de responder con mayor eficiencia frente a las demandas ciudadanas.

En este sentido, el proceso de descentralización precisa de una interacción nacional y subnacional, que reconozca la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones y que ésta no sólo corresponde a los representantes elegidos a través de elecciones democráticas y a los gobiernos institucionalmente constituidos, sino que además, tome en cuenta a una serie de actores, sean estos privados o de organizaciones civiles, que también exigen el derecho a participar en la planificación de los proyectos que se llevan a cabo en las ciudades.

El creciente énfasis en el requerimiento de establecer una nueva gobernanza urbana en ALC, incluyendo un mayor reconocimiento de la necesidad de implementar soluciones locales y a escala urbana, ha generado una correspondencia con los mecanismos de la descentralización de las finanzas públicas. De este modo, en ALC se observa un aumento considerable del gasto de los gobiernos intermedios y locales en relación al gobierno central desde 11,6% en 1980 a 18,9% al año 2000, superando en casos como Argentina y Brasil el 50%, y aumentando la participación de los gobiernos intermedios y locales en el gasto fiscal incluso en países altamente centralizados como Perú y Chile (Claverie & Velut, 2014, pág. 236).

La descentralización de los fondos responde a una triple escasez de recursos fiscales disponibles a escala regional y local en América Latina: i) no solamente la recaudación de fondos públicos en términos porcentuales es menor que en los países industrializados, sino ii) además, estos están más concentrados en manos del gobierno central. iii) Incluso después de las transferencias, un mayor porcentaje queda en la responsabilidad del gobierno nacional (de la Cruz, 2010).

En relación a esto último, el aumento de los ingresos de los gobiernos subnacionales es considerado clave para una política de descentralización, así como también para cerrar las brechas existentes entre distintos territorios al interior de los países. Dadas las grandes diferencias en la productividad de los diferentes territorios, se hace necesario un sistema de transferencias para reducir estas brechas. Cabe destacar al respecto que el aumento de los ingresos subnacionales desde el año 2000 en adelante se dio en su mayor parte a través estas transferencias y, en menor medida, por un aumento de ingresos tributarios propios de estos territorios (CEPAL, 2010, págs. 152-153).

## **Renta-Externalidades**

Este dilema es de carácter predominante económico, puesto que se basa en la relación entre urbanización y desarrollo económico. Las ciudades siguen teniendo un papel clave en la economía de los países de ALC, debido a que en varios de ellos, la principal metrópolis aporta con más del 40% al PIB nacional, hecho que se manifiesta claramente por la predominancia poblacional de las metrópolis en algunos países (Chile, Argentina, Perú, Uruguay), mientras que en otros, el aporte al PIB de las mayores urbes es menor, pero igualmente supera el porcentaje de la población nacional que vive en estas ciudades, dejando constancia de la mayor productividad económica de este tipo de aglomeraciones urbanas en comparación con el promedio nacional (Brasil, Colombia) (ONU Hábitat, 2011:11). La pregunta más relevante es cómo se produce esta aglomeración, y específicamente, cuáles son las consecuencias para una política urbana. La base de esta relación es la constatación que las ciudades generan renta como efecto directo de la aglomeración, del crecimiento, y del aumento de valoración de los activos en la ciudad, particularmente de los inmuebles. Además, en las ciudades se produce un proceso circular-acumulativo, fomentando el crecimiento económico mediante la generación de economías de aglomeración y de economías de escala. A pesar de estos efectos positivos de la aglomeración sobre el crecimiento y la creación de valor económico, surgen diversas externalidades negativas derivadas de este proceso. Ejemplos de estas son: el elevado nivel de costo de inmuebles e insumos para las empresas y los hogares, y la precariedad e informalidad del empleo y pérdida de productividad, por ejemplo, debido al tiempo desperdiciado en la congestión vehicular en las ciudades —todo ello puede hacer que la renta real disminuya en las mayores urbes.

Al mismo tiempo, existe en el contexto de la globalización, un cambio profundo en la base de la economía urbana debido a una desindustrialización de los espacios urbanos (Márquez López, 2008), lo que ha significado que la lógica interna de auto-organización del territorio metropolitano se transforme, dando lugar a una metropolización expandida, difusa, fragmentada y policéntrica, y en la que predomina determinadamente la lógica financiera (de Mattos, 2010; de Mattos, 2013). Adicionalmente, ALC ha vivido últimamente un proceso de reprimarización de su matriz productiva, la que se ha basado en un auge de la exportación de recursos naturales, promoviendo un crecimiento urbano bastante singular. Ciudades que crecieron gracias a un auge de la actividad extractiva ofrecen un nivel de ingreso superior al promedio nacional, atraen migración, pero, por otro lado, son susceptibles a las fluctuaciones coyunturales debido a su extrema dependencia de los *commodities* y a su elevada especialización en actividades primarias, conjuntamente con algunos de sus servicios asociados (OCDE, 2013).

La década de 1990 y el inicio del nuevo milenio habían sido fuertemente marcados por la tendencia de observar a las ciudades compitiendo entre ellas por atraer inversión, sobre todo privada, y además, por ofrecer una localización eficiente para los procesos productivos, logísticos y distributivos de las empresas y los ciudadanos. Tal lógica predominante, poseía un fuerte sesgo hacia las grandes ciudades, particularmente hacia aquellas denominadas “ciudades globales” (Sassen, 2007), caracterizadas por una concentración del poder político y económico. Se puede suponer que la inversión privada, específicamente la inmobiliaria y en infraestructura, sigue estas pautas, y como consecuencia, fortalece el predominio de las metrópolis y disminuye (en términos relativos) el peso de las ciudades intermedias. Se ha admitido que el tamaño de las ciudades es un factor importante para el desarrollo económico, demostrando un aumento sobreproporcional del PIB y del ingreso a medida que crece el tamaño de éstas (Bettencourt & West, 2010).

Dicha visión predominante en la década del noventa y al inicio del nuevo milenio, se generó en un contexto histórico en el que la teoría económica recuperó las ideas de proximidad y aglomeración en conjunto con las economías de escala. Lo anterior, pone énfasis en la lógica de la aglomeración de las actividades en el espacio, concretamente en las relacionadas con la creatividad y la innovación —discusión que remite al debate referente a los distritos industriales, las cadenas de valor y, especialmente, a los medios innovadores y las estructuras de redes.

Es importante recordar dicho debate histórico, ya que todos ellos apuntan —si bien basados en razonamientos diferentes— a una lógica marcada por el afán de mejorar la productividad mediante la aglomeración y las estrechas interacciones entre los agentes económicos, incluyendo la atracción de trabajadores con capacidades y conocimientos específicos (considerado en estas perspectivas frecuentemente como capital humano)<sup>4</sup>. Esta discusión ha fundamentado las numerosas iniciativas de *clusters* y del establecimiento de zonas económicas especiales (parques industriales, entre otras), impulsadas por la expectativa de otorgar de esta forma mayor dinamismo a la economía urbana y al mismo tiempo producir externalidades positivas. Debido a que estas iniciativas no han sido precisamente exitosas, ya que no siempre han generado efectos positivos para las comunidades residentes, es necesario evaluar los medios a través de los cuales se puede mejorar la economía urbana local por medio de la utilización de la planificación urbana y de intervenciones espaciales específicas. Nutrida por esta discusión, se puede reconocer que la aglomeración espacial de las actividades económicas no solamente es un resultado de la lógica interna de la producción, sino que además, produce valor y renta urbana.

Bajo este enfoque, el tema de la renta urbana guarda relación con la generación, distribución, apropiación de ésta, en conjunto con las externalidades de la urbanización, y de cómo son internalizadas dichas externalidades. La discusión sobre la competitividad urbana requiere de una aproximación conceptualmente diferente para abordar la perspectiva del desarrollo urbano sostenible, concretamente incorporando los aspectos de inclusión y de impactos sobre el medioambiente, y la posibilidad de combinar la lógica de la economía verde con el factor de

<sup>4</sup> Para mayor análisis sobre el contexto de este debate, véase Krugman, 1995; Méndez, 2002; Becattini, 2002; y, Camagni & Salone, 1993.

empleo digno y sueldos justos (ONU Hábitat, 2012). Respecto a esto, ha ido ganando fuerza el concepto de economía verde, llegando a posicionarse como una variable clave de la economía urbana.

En este contexto, se deberían discutir también posibles escenarios de crisis financieras y económicas de carácter global, con el consiguiente impacto sobre las ciudades —con capacidad de destruir en parte los valores financieros construidos mediante la renta urbana. Las crisis económicas globales afectan principalmente a las ciudades a través de los mercados financieros internacionales y el mercado inmobiliario, entendiéndose que el sector inmobiliario es “articulador entre el sector financiero y la economía real” (Daher, 2013, pág. 47). La lógica inmobiliaria —y, en cierta medida, también la lógica de la competitividad— necesariamente incorpora la característica cíclica de los mercados y, consecuentemente, la ocurrencia de las crisis y de fases de auge. Si bien las visiones económicas neo-clásicas consideran las crisis no solamente normales, sino que necesarias, desde una perspectiva crítica se cuestiona esta hipótesis, haciendo referencia al mecanismo de “mover” la crisis en el espacio, pero nunca resolverla (Harvey, 2011).

## Expansión-Densidad

Este dilema se asocia en primer lugar con la característica espacial de la forma urbana y sus variadas implicancias. Se plantea la disyuntiva entre las posibles ventajas de una alta densidad urbana y la necesidad de responder con vivienda e infraestructura al crecimiento poblacional, medida que frecuentemente repercute en una expansión horizontal de las ciudades y que afecta directamente el acceso democrático al suelo.

Existen tres factores a considerar que han limitado el acceso democrático al suelo urbano en las últimas décadas en la región: el mercado inmobiliario, el que fomenta la expansión horizontal de las ciudades y hace subir el precio del suelo urbano; el reemplazo de suelo agrícola por usos residencial e industrial; y, la producción de espacios residenciales privados y segregados (ONU-Habitat, 2012a, pág. 36). Estos hechos han conllevado un proceso de gentrificación en donde amplios sectores de la población originaria de determinados territorios han sido testigos del alza en el precio del suelo, viéndose en la obligación de emigrar de sus barrios, desprovistos de una vivienda propia para habitar, lo que obstaculiza el acceso democrático al suelo y fomenta la proliferación de asentamientos informales periféricos y precarios carentes de servicios públicos básicos.

La expansión de las ciudades en términos de superficie es una tendencia dominante en América Latina y el Caribe, y tiene implicancias directas sobre los sistemas de transporte, tanto públicos como privados, la vivienda y el acceso a los servicios. Esta expansión dispersa de la mancha urbana se debe a la influencia de diversas variables, incluyendo el precio del suelo, la oferta de transporte, vivienda y comunicaciones, como también, por aspectos culturales de identidad y preferencias en cuanto al estilo de vida (ONU-Hábitat, 2012, pág. 34). En muchas ciudades de la región esta expansión es además impulsada por las características de los mercados inmobiliarios que han producido una fragmentación del tejido urbano, por lo que este hecho acarrea varios desafíos para las políticas urbanas sostenibles y equitativas, como por ejemplo, en lo que se refiere a la desigualdad en el acceso a bienes y servicios.

Ante estas circunstancias, cobra protagonismo un modelo de desarrollo urbano que priorice la planificación como una acción dinámica que apunte a una ciudad “compacta”, la que generaría mayor accesibilidad democrática al suelo, menor exclusión social y un impacto ambiental más bajo (ONU Hábitat, 2012a, págs. 13-16). En este sentido, la imagen objetivo de una “ciudad compacta”, está asociada al concepto de desarrollo urbano sostenible y no consiste solamente en una mayor densidad, sino también, en una mayor incidencia del ordenamiento territorial, la recuperación del nivel de barrio, la planificación urbana a escala humana, la participación ciudadana, el favorecimiento de los usos mixtos del suelo, la priorización de los espacios públicos, y, en un sistema de transporte público multimodal e integrado (gtz, 2010, pág. 14).

A pesar de este crecimiento horizontal, en comparación mundial, ALC es la única región en la que se ha mantenido la densidad urbana en un nivel casi constante durante la última década, (ONU-Hábitat,

2012.), inclusive en un grado mayor que las ciudades de América del Norte, Europa y África Subsahariana (ONU Hábitat, 2012). Cuando se evalúan las opciones de la densificación, como elemento de política urbana a nivel continental, se hace necesario considerar que, en general, ALC tiene una densidad relativamente elevada con tendencia estable. Es trascendental considerar el contexto demográfico de las ciudades, puesto que los actuales procesos demográficos en la región, exponen que el fenómeno del envejecimiento de la población se intensificará en las próximas décadas (CEPAL, 2008, pág. 36), lo que significará un crecimiento absoluto más lento, esperándose la generación de nuevos desafíos para las ciudades. El buen diseño de servicios e infraestructura urbana tiene que considerar las implicaciones del envejecimiento de la población, las necesidades específicas en cuanto a la movilidad cotidiana en los hogares o barrios, y en el transporte público en general.

Las relaciones de género también cambian producto de la nueva conformación de las familias y este hecho es sumamente relevante para las características del crecimiento urbano. Aunque el actual crecimiento demográfico en ALC es lento, y existe una muy limitada migración rural-urbana, se observa igualmente una fuerte migración entre ciudades, y recientemente entre países de la región, pero aún más importante que el crecimiento en sí mismo, son los cambios en la composición de los hogares, resultado de las tendencias socio-demográficas mencionadas, que ocasionan una propensión hacia la constitución de hogares de menor tamaño (pasando de 4.2 miembros en el hogar el 2002, a 3.8 en 2012)<sup>5</sup>. Asunto que a mediano plazo representará un desafío para la política social a escala urbana y para la planificación de las ciudades en la región, pues contendrá implicaciones importantes sobre el acceso democrático al suelo, el diseño urbano y la construcción de viviendas (MINVU, 2008). Según estimaciones, entre 2007-2025, el número de hogares en América Latina y el Caribe va a incrementarse en un 45%, añadiéndose 23 millones de nuevos hogares nuevos a los países de la región (McKinsey Global Institute, 2011b, pág. 22).

En consecuencia, las preguntas de cómo puede crecer la ciudad y qué papel juega la expansión urbana y la densificación, no perderán relevancia. Una expansión hacia afuera combinada con un sistema de movilidad deficiente y una desregulación de los usos del suelo, puede profundizar externalidades negativas como segregación social, fragmentación, usos del suelo incompatibles entre sí y desequilibrios territoriales, entre otros.

## **Ecosistema-Servicios ambientales**

Es un dilema que hace referencia al tema ambiental y se enmarca dentro de la visión que se tiene sobre la relación entre la ciudad y su entorno. Se plantea por un lado el contraste entre un enfoque que reconoce lo ambiental por la importancia de los servicios ambientales que el entorno territorial presta a la ciudad, y por otro, una concepción que pretende entender a la misma ciudad como parte integral de un ecosistema.

La relación entre la ciudad y el medio ambiente se ha entendido frecuentemente desde la conflictividad manifiesta entre las distintas dimensiones del desarrollo sostenible —donde el desarrollo de procesos productivos y las necesidades de la sociedad impactan sobre el medio ambiente. Tal visión implícitamente negativa de lo urbano como una presión sobre el medio ambiente (PNUMA, 2010, págs. 28-29), se debe a los conflictos de usos del suelo, a los patrones de consumo sobre los recursos naturales, y, a las externalidades negativas del crecimiento económico y poblacional sobre los ecosistemas.

Es la característica principal de las ciudades concentrar un número importante de personas, infraestructura, actividades productivas, transporte, y por esto, requerir insumos (energéticos, agua, materias primas) provenientes de su entorno. Desde una perspectiva de servicios ambientales, esto es un intercambio, y por lo tanto, el factor ecoeficiencia es un elemento clave para dicha retribución. Las ciudades son eficientes cuando cuentan con un nivel adecuado de densidad, bien planificada mediante el uso de tecnología y transporte público moderno. En

<sup>5</sup> Cálculo en base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe-División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales.



relación a esto, uno de los obstáculos para potenciar el crecimiento verde en las zonas urbanas tiene que ver con la contaminación ambiental producida por el aumento del parque automotriz en las ciudades, por lo que es fundamental para la eficiencia de las economías de aglomeración, en especial en lo que respecta al crecimiento verde, la innovación en la creación e implementación de sistemas de movilidad y transporte público ecoeficientes y de calidad.

Por otro parte, los impactos de la contaminación sobre el entorno de las ciudades pueden ser aminorados, debido a que las zonas urbanas alcanzan mayor cobertura de servicios de agua, saneamiento y tratamiento de aguas servidas, permitiendo así una mayor eficiencia en la reducción de impactos ambientales del consumo y de la contaminación del recurso hídrico (PNUMA, 2010, págs. 153-156). Asimismo, siguiendo esta línea, la relación entre la ciudad y su entorno necesita ser puesta en primer plano en la formulación de la Nueva Agenda Urbana, teniendo en cuenta aspectos como la huella ecológica, el reciclaje, los conceptos de economía ecológica o verde, y la disociación entre el crecimiento urbano y el uso de recursos, tal como se discutiera en Rio+20. Sería útil por tanto, incidir en la utilización de sendas bajas en carbono mediante la producción o comercialización de productos con nulo impacto ambiental y en la introducción de nuevos tipos de energías limpias y renovables.

Implícitamente, los territorios rurales que rodean las ciudades, se interpretan como prestadores de servicios ambientales. Entre los servicios que ellos brindan a las ciudades se pueden mencionar por ejemplo: la regulación de la contaminación atmosférica, la regulación de los ciclos hidrológicos y climatológicos, la descomposición de residuos, la absorción de contaminantes y la polinización de la vegetación. Estos proveen también recursos de valor económico directo como parte de los productos agrícolas consumidos en la ciudad, y además, aportan para la ciudad un valor cultural, recreativo, escénico y turístico. De este modo, los beneficios obtenidos al asegurar la sostenibilidad de los ecosistemas en las zonas rurales aledañas trascienden el bienestar de los habitantes de las ciudades y se transforman en un asunto de índole global dentro de la región (CEPAL, 2010).

Sin embargo, comparando internacionalmente, las ciudades de ALC sufren en general de un nivel elevado de contaminación del aire, muy por encima de la mayoría de los valores de los países industrializados, pero moderado en comparación con varios países asiáticos. A modo de ejemplo, se puede destacar que solamente dos, de más de cien ciudades registradas, presentan valores de contaminación de PM10 y PM2.5 por debajo del límite máximo recomendado por la Organización Mundial de Salud, siendo que la mayoría de las ciudades lo superan por un factor de 2 o 3 puntos (datos según “Ambient Air Pollution Database” de la OMS).

De acuerdo a esta visión, se requiere de una aproximación integral, mediante la que se pueda entender lo urbano desde su inserción dentro de un contexto territorial específico, su relación sistémica con este territorio, y además, enfocarse hacia los ecosistemas internos y propios de las ciudades. La calidad del medioambiente en las mismas ciudades y la conservación de la biodiversidad y de las áreas verdes de la que disponen las zonas urbanas y su entorno inmediato, son consideradas un reto ambiental clave en la actualidad en los países de la región (PNUMA, 2010, pág. 157). Esto requiere de una contextualización geográfica de las ciudades para incluir en las políticas públicas las características ecológicas y sociales exclusivas del entorno de las ciudades.

## **Habitante–Ciudadano**

Este dilema es de carácter sociocultural, ya que se conecta con la vida en comunidad y el concepto que existe sobre el sujeto en la ciudad. La manera en que los individuos entienden y se desenvuelven en el entorno urbano y se involucran en la lógica urbana resulta fundamental para comprender el funcionamiento de las ciudades, particularmente con mira a la participación ciudadana y los nuevos modelos de gobernanza urbana.

No obstante, lo primordial para un habitante suele ser el cumplimiento de las funciones básicas —encontrar hogar y protección, y permitir abastecimiento, movilidad y trabajo. Para las ciudades de ALC, esto ha mantenido en el centro de atención durante los últimos veinte años,

siendo el desafío de máxima prioridad el permitir a sus residentes una vida digna por medio de la búsqueda de soluciones a los desafíos de vivienda, movilidad y transporte urbano, acceso a servicios y reducción de precariedad. Durante las dos décadas pasadas se han implementado en ALC un gran número y variedad de políticas urbanas y programas para los asentamientos humanos precarios, lográndose avances considerables en cuanto al descenso del porcentaje de la población que reside en asentamientos informales, la que se ha reducido desde un 33,7% en el año 1990, a un 23,5% en el 2010, aunque de todas maneras, cerca de 110 millones de personas continúan habitando en este tipo de asentamientos (ONU Hábitat, 2012, pág. 127). Por ende, este desafío para las ciudades continúa persistiendo, ya que aún se mantiene una brecha considerable en términos cualitativos y cuantitativos, lo que se traduce en una necesidad constante de aumentar el stock de vivienda en las principales ciudades de la región.

Durante el mismo periodo, también comienzan a surgir espacios de acceso controlado, como los centros comerciales, los que han cubierto algunas funciones antiguamente propias de los espacios públicos del centro de la ciudad o de los barrios. Adicionalmente, se da inicio a la construcción en forma masiva de condominios cercados, reemplazando en parte la vida de barrio, fomentando así los procesos de segregación y exclusión social como argumentaron ciertos estudios que hacían un balance de los años noventa en la materia<sup>6</sup>. En la medida que el mercado pasó a ser un importante regulador de las relaciones sociales, los habitantes de las ciudades pasaron a ser considerados en primer lugar clientes o consumidores y no sujetos políticos con derechos a participar en las decisiones concernientes al desarrollo de sus barrios.

La participación ciudadana en este sentido se define como otro de los elementos primordiales de la visión correspondiente al “ser ciudadano”. Un mundo predominantemente urbano trae consigo una reconfiguración de los roles del Estado y la sociedad, así como también de la relación entre los habitantes de las ciudades y las autoridades políticas. El rol de los ciudadanos ha evolucionado desde uno pasivo hacia un papel más activo. Este dilema está relacionado con la discusión acerca de los derechos y deberes de la ciudadanía y sobre cómo ésta cumple un rol preponderante en la sostenibilidad del desarrollo urbano. Ser ciudadano contiene también un componente asociado a la responsabilidad y la conciencia de los beneficios que la ciudad le otorga a sus residentes en términos de externalidades positivas, acceso al mercado laboral, infraestructura, y frecuentemente, una situación relativamente privilegiada en cuanto a la posibilidad de participación en la toma de decisiones.

En este plano, la gestión de los espacios públicos significa una oportunidad de construcción de ciudadanía, pues su distribución en las distintas áreas de la ciudad, su concepción articuladora o fragmentadora del tejido urbano, su accesibilidad y su polivalencia, y la dotación de uso social, entre otras, son oportunidades para promover los derechos y deberes constitutivos de la ciudadanía —una función que se ha destacado en la discusión conceptual sobre espacios públicos al inicio del nuevo milenio<sup>7</sup>. Pese a esto, la calidad de los espacios públicos permanece siendo un desafío para muchas ciudades en América Latina y el Caribe, sobre todo, en sus urbes y barrios de menores ingresos. La satisfacción de los ciudadanos en la región con el espacio público, especialmente con las áreas verdes, es mucho menor que la satisfacción con la ciudad en general, incluso por debajo de la satisfacción que se experimenta con el transporte público y mucho menor que la satisfacción con la calidad del aire (Bouillon, 2012, págs. 42- 43).

Por otra parte, la diversidad socio-cultural de las ciudades en la región ha aumentado. La globalización y el proceso de urbanización influyeron en el incremento de la pluralidad étnica y cultural de las ciudades. La migración nacional e internacional han sido vehículos para conducir culturas y formas de vida diversas que coexisten en el espacio de las principales áreas metropolitanas del mundo (Castells & Borja, 2012). En este sentido, el factor cultural y la condición legal de las comunidades de migrantes cobran un papel relevante en las formas de habitar, en el acceso a los servicios y en las posibilidades de ejercer el derecho a la ciudad, individual y colectivamente.

<sup>6</sup> Para mayor análisis sobre estos estudios, véase: Dammert, 2004b; y, Sabaitini, Caceres & Cerda, 2001.

<sup>7</sup> Para profundizar en esta discusión conceptual, véase Borja, 2000. pp.31.

## Capítulo V

### Ejes instrumentales y transversales de la Nueva Agenda Urbana

Este capítulo está estructurado en base a un marco de análisis que se enfoca hacia los procesos urbanos y sus vínculos con las políticas públicas en función de tres ejes principales: planificación y diseño, gobernanza e institucionalidad, y financiamiento. A su vez, estos ejes son presentados como los instrumentos transversales necesarios para la implementación de toda política que permitirá la materialización de una Nueva agenda urbana. Lo anterior, considerando que tal como afirma ONU-Hábitat (2013), la ciudad deja de ser una plataforma para el desarrollo y se transforma en una fuerza en sí misma sobre la que se puede actuar a través de políticas, planificación, diseño e instrumentos de regulación.

El actual crecimiento relativamente lento se produce, y probablemente continúe para muchos de los países de ALC en periodos de menor liquidez de los presupuestos públicos en comparación con el inicio del nuevo milenio. Se ha argumentado que se puede obtener una reducción de la igualdad basada en un crecimiento económico elevado, pero esto aún no se ha logrado o ha sido incipiente en los países de la región. Un escenario de menor crecimiento económico y menor liquidez genera la amenaza de profundizar las desigualdades, la fragmentación y la exclusión territorial, lo que puede provocar que vuelvan a surgir problemas de precariedad.

Estos tres mecanismos —la planificación y diseño, el marco institucional y la gobernanza, y por último, el financiamiento— dan estructura a este capítulo, configurando tres ejes instrumentales y transversales, los que, combinados con los seis dilemas previamente definidos, generan una matriz de agenda temática. Cabe destacar que los tres ejes instrumentales y transversales mantienen correspondencia con las tres áreas clave que ONU Hábitat (2014b) ha identificado para la formulación de la nueva generación de políticas nacionales urbanas: la planificación y el diseño, con énfasis en la planificación de la expansión de la ciudad, el uso del suelo, el espacio público, la vivienda, los servicios básicos, la infraestructura y la gobernanza multinivel; la legislación urbana, entendida como el conjunto de normas y leyes enfocada en los derechos de edificabilidad y desarrollo urbano; y, la economía urbana, con especial referencia en la creación de empleo, la distribución del valor de la tierra y el financiamiento de las arcas municipales.

#### Planificación y diseño

La década de 1990 y el inicio del nuevo milenio han sido marcados por una visión de ciudades como entes que compiten entre sí a través de la búsqueda de mayor ingreso y crecimiento económico. Esta mirada ha desacreditado en cierto grado la planificación (nacional y subnacional) y ha enfatizado la lógica de la gestión urbana, colocando los proyectos urbanos por sobre los planes integrados al resto del territorio. Los desafíos actuales —aplicando criterios de igualdad, participación y sostenibilidad, entre otros— han llevado a una cierta recuperación del concepto de planificación urbana. La declaración Río+20, “El futuro que queremos” (2012), hace referencia al papel destacado de la planificación para lograr un desarrollo sostenible: *“Reconocemos que las ciudades que hayan sido bien planeadas y desarrolladas, incluso aplicando enfoques integrados de la planificación y la gestión, pueden fomentar sociedades sostenibles desde los puntos de vista económico, social y ambiental”* (Párrafo 134). Consecuentemente, las políticas de planificación y diseño urbano sostenible son consideradas importantes para “responder con eficacia al crecimiento previsto de la población urbana en los próximos decenios” (Párrafo 136). Además, la declaración se compromete a promover un enfoque holístico e integrado en la planificación (Párrafo 134 y 135). En tal sentido, ONU-Hábitat (2014: 10-15) sugiere diez razones por las que la planificación urbana es necesaria, dentro de las que destacan los beneficios de anticipar futuras tendencias y guiar el crecimiento para generar sinergia y credibilidad en la política urbana. Es notable que esto incluya explícitamente el factor



espacial, reconociendo la importancia de la forma urbana. El diseño urbano, en el marco de una planificación para un desarrollo urbano sostenible, vincula aspectos de identidad con la concepción de ciudad como soporte para el desarrollo, teniendo la función de responder de manera adecuada a los desafíos urbanos en términos de densidad, infraestructura y usos del suelo (EU, 2004; en Carmona, 2009).

La planificación y el diseño urbano no deben ser considerados como simples herramientas técnicas, sino como elementos primordiales de apoyo a la toma de decisiones. La planificación y el ordenamiento territorial constituyen un conjunto de prácticas destinadas a facilitar y articular decisiones políticas basadas en diferentes escenarios y consultas amplias, y a traducirlas en acciones orientadas a transformar el espacio físico y social, apoyando el desarrollo de territorios sostenibles (ONU Hábitat, 2014d). Como mecanismo, la planificación urbana y territorial, en general, enfrenta el desafío de combinar varias dimensiones espaciales, institucionales y financieras, a través de una variedad de horizontes temporales y escalas espaciales. Es igualmente, un proceso continuo e interactivo basado en reglamentos claramente definidos y aplicables. La materialización de esta perspectiva requiere de una visión compartida sobre la importancia tanto de la planificación como del diseño urbano entre los diferentes actores, así como también de una estrategia consistente y con respaldo transversal.

Por otro lado, se advierten obstáculos para la planificación urbana, principalmente asociados a la incapacidad de anticipar e identificar correctamente las problemáticas, y también, por las insuficiencias de la implementación e institucionalidad estatal (ONU-Hábitat, 2014: 18-19). Las oportunidades y desafíos de la planificación dependen del instrumento respectivo; a modo de ejemplo, se puede referir a la posibilidad de la planificación estratégica de determinar la forma urbana a largo plazo y del desarrollo económico en el territorio. Pero, esto enfrenta el desafío de lograr consistencia en la implementación del desarrollo urbano a través de los diferentes sectores y escalas geográficas. Otro caso, son los planes de infraestructura, los que permiten establecer patrones de crecimiento urbano a gran escala, pero que requieren de acuerdos transversales entre los distintos municipios sobre asuntos de infraestructura urbana compartida.

La planificación es relevante en lo que concierne al dilema “Crecimiento-Igualdad”, principalmente, porque puede mejorar las condiciones de vida de todos los segmentos de la sociedad, presente y futura, y del mismo modo, promover la distribución equitativa de los costos, oportunidades y beneficios del desarrollo urbano, así como también la inclusión y la cohesión social. Esto puede ser promovido, por ejemplo, a través de mecanismos que favorezcan la zonificación social mixta o usos del suelo que faciliten la utilización de espacios públicos por distintos grupos sociales, lo que debe integrar igualmente una perspectiva de género y estudios de impacto ambiental. La implementación de soluciones más innovadoras en cuanto a los programas de vivienda social evitan, en primer lugar, la creación de guetos, pudiendo favorecer las opciones de ser parte integral del crecimiento económico sostenible de la ciudad. Es importante, que estos mecanismos de inclusión de distintos grupos socio-económicos y culturales en el acceso a los beneficios de la ciudad, se construyan a través de una gestión desde los barrios y no solamente por medio de una planificación macro. Igualmente relevante en este ámbito —referido a la exclusión, la construcción de guetos y de estigmas— es también la ubicación de actividades y/o establecimientos no deseados, siendo ellos clásicas materializaciones de las externalidades negativas de la ciudad.

El dilema “Centralización-Descentralización”, necesita de una planificación que favorezca no solamente destinar mayores recursos financieros, humanos y técnicos a los gobiernos locales desde los órganos nacionales, sino que además, precisa una mayor autonomía en la gestión y en la toma de decisiones que ejercen los municipios en cuanto al ordenamiento que se debe aplicar en sus territorios. Asimismo, en un contexto de descentralización, el gobierno de la ciudad es mucho más que el gobierno local, ya que, por un lado, las ciudades son parte o se ven interconectadas con otros territorios de pertenencia, rurales o semirurales, al mismo tiempo que pueden estar formadas por una serie de municipios o distritos que, en muchos casos, toman decisiones aisladamente sin una coordinación central establecida; mientras que por otro, los gobiernos de las ciudades deben relacionarse con una serie de actores, tanto públicos como privados, que también inciden en la toma de decisiones al

momento de llevar a cabo la planificación y diseño de los barrios y ciudades. En este sentido, esto envuelve algo más que la articulación de los distintos actores dentro del territorio, se precisa de una planificación y de un ordenamiento con visión global y extraterritorial, del mismo modo que se necesita avanzar en lograr acuerdos entre todos los niveles de gobierno implicados (nacional, regional y/o municipal).

La planificación urbana y territorial incide en el dilema “Renta-Externalidades” a través del apoyo y fomento al crecimiento económico sostenible e inclusivo. Esto se puede realizar a través del diseño y la provisión de infraestructura urbana adecuada, por ejemplo, en el ámbito de la logística o proveyendo infraestructura para parques industriales. La planificación urbana, por tanto, puede generar condiciones favorables para el desarrollo de competitividad de la economía de las ciudades. Es importante identificar las actuales tendencias para poder proyectar futuras transformaciones de la economía urbana, y así, generar condiciones para que ésta pueda convertir en valor las ventajas de la aglomeración tanto en la productividad como también en la fuerza laboral, y de esta forma, proveer con empleo digno a todas y todos los ciudadanos. La planificación urbana y territorial puede ser un poderoso mecanismo político para lograr que el crecimiento económico sostenido y el desarrollo social vayan de la mano, así como también para promover un desarrollo equitativo e inclusivo en todos los niveles territoriales (ONU Hábitat, 2014d).

En cuanto al dilema “Expansión-Densidad”, la planificación se hace relevante, ya que permite, por ejemplo, optimizar a través del diseño de la forma urbana y la planificación del uso del suelo, una mejora de los planes de transporte, movilidad y logística urbana. Se ha visto cómo el fenómeno de expansión de las ciudades en algunos países de la región fue impulsado por ciertos elementos de la política pública, como son los cambios de uso del suelo, los instrumentos de planificación territorial y las políticas de vivienda social (Heinrichs, Nussli, & Rodriguez Seeger, 2009). Imágenes guía como la ciudad compacta, pueden ser orientadoras en este sentido, siempre en función de las condiciones locales y la posibilidad de reducir la externalidades negativas a través de una densidad elevada. Además, es importante considerar en el proceso de planificación urbana los cambios demográficos en curso y la nueva composición de los hogares, por ejemplo, debido al envejecimiento de las sociedades, para de este modo predecir futuros cambios en cuanto a la demanda por servicios urbanos. En este mismo sentido, es relevante considerar la planificación y gestión a nivel de sistema de ciudades conectadas y no solamente a escala individual o por separado.

Respecto al dilema “Ecología-Servicios ambientales”, la planificación urbana y territorial podría proporcionar un marco espacial para la protección y gestión del ambiente natural y construido, así como también, para un desarrollo urbano y regional integrado y sostenible. Es necesario lograr en este ámbito una articulación urbano-rural para asegurar un acceso a largo plazo a los recursos naturales. En referencia a la característica del ecosistema de la ciudad, ésta tiene destacada importancia sobre el diseño de corredores biológicos urbanos y en la creación de un sistema de zonas urbanas protegidas y de conservación, como igualmente en la utilización de un sistema de categorización de áreas verdes que reemplace la visión desde los indicadores que muestran estos espacios como territorios sin mayor valor ecológico para las ciudades.

Para aumentar la seguridad humana, la planificación urbana contribuye al fortalecimiento de la resiliencia ambiental y social, y a la mejora de la prevención y gestión de riesgos naturales, a través de la reserva de espacios para la inundación o manteniendo la capacidad de drenaje y retención de agua de los suelos. En relación a la visión de la ciudad como ecosistema, se requiere la incorporación de corredores biológicos urbanos interconectados en lugar de áreas verdes aisladas y de poca diversidad ecológica. En una visión a largo plazo sobre la lógica de servicios ambientales, se plantea la cuestión de cómo la ciudad puede asegurar su acceso a los recursos naturales y qué medidas son necesarias para prevenir el cambio de uso del suelo en su entorno, por ejemplo, para garantizar la seguridad alimentaria o el abastecimiento hidrográfico.

El dilema “Habitante-Ciudadano” tiene un vínculo directo con la planificación y el diseño. El colocar a la cultura en el centro de la política y planificación urbana, constituye una importante inversión a futuro y una precondition para lograr un mayor entendimiento entre los actores y una mejor calidad de vida en las ciudades. Esto permitirá enfrentar con éxito aquellos procesos de

globalización que consideran los principios de respeto y tolerancia a la diversidad cultural y el reconocimiento de las distintas necesidades que poseen los diferentes grupos sociales. Planificación y diseño, bajo este dilema se incorporaría, en primer lugar, el objetivo de producir espacios inclusivos a través del mejoramiento de barrios y viviendas, pero también del espacio público como lugar de participación. La recuperación y conservación de edificios públicos y del patrimonio arquitectónico de las ciudades, también se enmarcan como elementos de planificación en este dilema, siendo esto reconocido igualmente por la declaración Río+20, en donde se recomienda la revitalización de los distritos históricos y los centros urbanos (Párrafo 134).

## Gobernanza e institucionalidad

La gobernanza se refiere a los procesos de coordinación y de toma de decisiones, los mecanismos de participación y colaboración multisectorial, incluyendo la arquitectura institucional, que comprende a las agencias y entidades con un propósito específico en la organización de tejido social. Aunque la gobernanza incluya actores de diferentes ámbitos y distintas escalas, son los gobiernos locales, en primer lugar, a los que les corresponde el papel clave para la materialización de las visiones de ciudades sostenibles (Declaración de Río +20; Párrafo 136). Una adecuada gobernanza constituye un elemento fundamental del desarrollo urbano sostenible y un factor clave para la exitosa implementación de cualquier agenda urbana. El renovado paradigma de la gobernanza urbana, tiene como objetivo el promover la democracia participativa y la inclusión social, además de la transparencia y la rendición de cuentas a nivel local (ONU Hábitat, 2014d). La Declaración Río+20 (Párrafo 137) pone énfasis en la importancia que tiene para el desarrollo sostenible la colaboración entre los organismos administrativos de las ciudades y las comunidades, puesto que estos actores tienen una función importante en la promoción de dicho modelo.

La política y la planificación urbana implican procesos complejos de toma de decisiones, pues deben abordar una serie de intereses que compiten entre sí a la vez que están vinculados a visiones distintas o contradictorias sobre el desarrollo, y los cuales, adicionalmente, se hallan relacionados directamente con las políticas nacionales. Si bien el concepto de gobernanza por definición incluye y valora la diversidad de los agentes y actores sociales, el papel de las instituciones públicas es destacado y se justifica debido a que las dificultades de la vida urbana se magnifican cuando el sector público es débil (Glaeser y Joshi-Ghani, 2014). Cualquier planificación urbana o programa de desarrollo urbano, por ende, representa un problema de gobernanza urbana que requiere de un fuerte marco institucional para su ejecución. La implementación adecuada de los planes en todas sus dimensiones necesita de una gestión urbana eficiente, mejoras en la coordinación, enfoques de creación de consenso, reducción de redundancias administrativas, monitoreo continuo, y ajustes periódicos (ONU Hábitat, 2014d).

Los problemas derivados de un fuerte crecimiento de la ciudad y los problemas asociados a este fenómeno, frecuentemente, se hacen serios, no porque las ciudades carezcan de los medios financieros necesarios, sino que es debido, a que sobrepasan las capacidades locales para crear marcos de gobernanza apropiados (IIED, 2006). Por esto, se han propuesto una serie de lineamientos para apoyar una buena gobernanza (IIED, 2009), partiendo desde la legitimidad de los gobiernos locales, su capacidad de acción y respuesta, referido a la autoridad para tomar decisiones, hasta los recursos para implementar las políticas urbanas. Un papel importante en la discusión sobre la “buena gobernanza”, son los que ocupan los mecanismos que le permitan a la sociedad civil influenciar el actuar de los gobiernos municipales y exigirles cumplir con sus responsabilidades. Esto incluye, explícitamente, a los grupos organizados de ciudadanos de escasos recursos que puedan actuar a escala urbana e interactuar con el gobierno local, para evitar de esta forma, que la planificación urbana tenga una característica exclusivamente técnica y que la participación ciudadana sea vinculada sólo a ciertos grupos de la élite.

En relación a lo anterior, IIED (2006) hace la salvedad, de que si bien puede resultar fácil listar qué es lo que el desarrollo urbano debe lograr en términos de eficiencia en la utilización de recursos y reducción de residuos, es difícil saber cómo lograr este propósito, entendiendo que el proceso de urbanización está impulsado en gran parte por empresas con fines de lucro que se

oponen a cualquier política que signifique un aumento en sus costos o que impida su funcionamiento en aquellos lugares en que desean establecerse.

Cualquier aproximación ecológica a los temas del desarrollo urbano, debe ser sensible a las diferentes formas en que los grupos de poder se involucran con las instituciones políticas formales para responder a procesos ecológicos urbanos políticamente influenciados. Lo anterior, no puede lograrse si no se tienen en cuenta los problemas locales de desarrollo.

Para el dilema Crecimiento-Igualdad, este se construye a través de mecanismos de gobernanza urbana con elementos de participación y una institucionalidad confiable que pueda establecer dispositivos de reciprocidad espacial que tomen en cuenta las diferencias entre las distintas áreas urbanas, sus necesidades diversas, pero también, un cierto nivel de “solidaridad territorial”, reconociendo los beneficios que el crecimiento de ciertas áreas crea para el conjunto de la sociedad. Es importante atender la necesidad de encontrar a nivel de barrio, elementos para el manejo de los procesos de revaloración de los vecindarios, y con esto, aprovechar las opciones que tales procesos ofrecen para el desarrollo económico de las ciudades, pero evitando las consecuencias negativas de la gentrificación. Un aspecto relativamente reciente para muchas ciudades de América Latina y el Caribe, pero en rápido crecimiento, es la necesidad de implementar criterios y mecanismos específicos de gestión en la inclusión de comunidades culturalmente diferentes, en particular, de pueblos originarios, de afrodescendientes y de personas migrantes. El crecimiento económico de algunos países y ciudades ha impulsado los flujos de migrantes internacionales en la región y esta nueva diversidad, sobre todo en las grandes ciudades y metrópolis, requiere ser reconocida para evitar el surgimiento de nuevas desigualdades, marginalización y conflictos sociales de carácter étnico o racial. En la misma lógica, es prioritario recalcar la importancia de asegurar la participación femenina en las instituciones, pues todavía se aprecian grandes brechas entre hombres y mujeres en lo que concierne a la toma de decisiones, repercutiendo de manera negativa en el logro de una mayor igualdad económica y social.

El tipo de gobernanza que se ejerza dentro de un país es clave desde el punto de vista del dilema “Centralización-Descentralización”, pues este proceso presupone la transferencia no solamente de recursos financieros, regulatorios y técnicos desde el órgano central a los municipios, sino que además, se traduce en una mayor autonomía en la gestión de los gobiernos locales frente al desarrollo urbano sostenible. Bajo este contexto de descentralización, también es importante considerar que la actual gobernanza de las ciudades exige una participación multisectorial tanto en la generación de inversiones propias como así también en las decisiones que se tomen con respecto a la utilización de los recursos obtenidos gracias a dichas inversiones. Por lo tanto, la creación de una institucionalidad especializada que regule este ámbito puede servir como apoyo directo en hacer más fluida las transferencias y más eficiente la coordinación del desarrollo urbano entre los distintos niveles de gobierno que conforman los Estados.

En relación al dilema “Renta-Externalidades”, es relevante establecer, basado en procesos de gobernanza urbana adecuados, un marco institucional que permita tanto la obtención de renta urbana para todos los actores, como así mismo, abarque los mecanismos de manejo de las externalidades, incluyendo mecanismos de internalización de las externalidades negativas. Entre los temas para aclarar en lo que refiere a este dilema, se encuentra la pregunta de cómo llevar a cabo las alianzas público-privadas, dado que se consideran frecuentemente necesarias para producir renta urbana. Un punto clave, es evitar que estas alianzas que producen renta urbana para algunos, generen externalidades negativas para otros agentes que posiblemente no reciben los beneficios de estas acciones. Posibles actos concretos en este ámbito, se refieren a programas de fomento a la innovación, principalmente, cuando se traten de innovaciones en actividades con bajas externalidades negativas.

Se ha planteado la problemática del empleo informal, tanto en términos de seguridad social de los trabajadores como también en cuanto a ingresos fiscales, por lo cual la formalización del mercado laboral debe ser considerada un área de importancia estratégica. Sin embargo, tal política es un desafío que requiere herramientas de gobernanza adecuadas para evitar los efectos sociales

negativos, la marginalización de ciertos sectores y los impactos negativos sobre el micro-emprendimiento que tales acciones pueden conllevar.

El dilema “Expansión-Densidad”, guarda relación muy evidente con varios campos del ámbito institucional y de la gobernanza, debido a que las decisiones de la política de vivienda en general tienen implicancias sobre las pautas de crecimiento y/o la densidad del área urbana. Es importante, que éste se guíe en torno a una visión sobre la ciudad del futuro para que los instrumentos de planificación territorial sean coherentes entre sí y respondan a la misma imagen guía. Solamente con un ámbito legislativo fuerte, vinculante, y además, considerado legítimo por los agentes, se puede obtener una regulación eficiente y fiscalización de usos del suelo que permitan cumplir con dichas perspectivas. Además, resulta importante coordinar no solamente la política de vivienda y uso del suelo con estas visiones, sino que también, se precisa incorporar la política de transporte e infraestructura, particularmente el transporte público, ya que, por ejemplo, cualquier política para dirigir la expansión de la ciudad hacia ciertos sectores, o una política de densificación, debe considerar de manera apropiada el derecho a la movilidad.

La conexión del dilema “Ecosistema-Servicios” ambientales permite varias áreas de implementación en lo concerniente a la gobernanza y al tema institucional, siendo la implementación y el funcionamiento de un sistema de monitoreo de variables ambientales, primordial para tomar estas decisiones. En este campo se pueden, por ejemplo, establecer incentivos de compensación ambiental, siendo la calidad institucional, clave para garantizar su funcionamiento. Lo que se debe decidir en términos políticos es si estos incentivos sirven para compensar correctamente a los territorios (vecinos a la ciudad) que prestan servicios ambientales o si se refieren a la retribución interna del territorio de la misma ciudad para mantener el ecosistema lo menos alterado por los proyectos urbanos. Un aspecto clave es también la implementación de componentes de gestión de riesgos naturales, no solamente en términos del fortalecimiento de las instituciones locales en manejo de emergencias, sino también, en cuanto a la implementación de un entendimiento sobre los ecosistemas como elementos con capacidad de mitigación y resiliencia frente al cambio climático y ante los riesgos ambientales. Tal reconocimiento tendría una retroalimentación con la planificación y el diseño urbano, siempre y cuando, la institucionalidad ambiental tenga suficiente incidencia en dichos procesos.

Por último, el dilema “Habitante-Ciudadano”, tiene relación muy cercana con la gobernanza y el marco regulador de las ciudades. Por un lado, existe la visión de los sujetos en la ciudad como habitantes, la cual tiene como enfoque los criterios de confiabilidad en las instituciones, su eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. El ser ciudadano, por su parte, pone énfasis en la necesidad de una institucionalización de la participación ciudadana para hacerla más relevante en cuanto a su incidencia en los resultados finales de las políticas públicas. El gran desafío que esto trae consigo es la negociación multisectorial del futuro urbano, ya que, debido a la diversidad política, socio-económica y cultural de las ciudades, siempre es un desafío el cómo articular visiones diferentes, y a veces contradictorias, basándose en participación y no en una decisión simplemente mayoritaria o representativa. Finalmente, se nos presenta el desafío de definir un marco legal que represente la diversidad urbana y que permita ejercer el derecho a la ciudad individual y colectivamente.

## **Financiamiento**

Tanto la planificación y el diseño, así como también la gobernanza urbana, requieren de mecanismos de financiamiento que permitan materializar los esfuerzos en dichos ámbitos. El financiamiento resulta particularmente importante para hacer frente a la demanda de infraestructura y equipamiento, ya sea a través de construcción nueva o del mejoramiento de la existente. Frente a las limitaciones presupuestarias, resulta fundamental aprovechar el valor que genera la inversión pública a partir de una política urbana y planificación adecuada y coherente. En este sentido, es necesario fortalecer los mecanismos que permiten orientar los mercados inmobiliarios en función del interés colectivo, potenciarlos y, sobre todo, aprovechar las plusvalías urbanas para posteriormente reinvertirlas en el desarrollo de nuevos servicios e infraestructura (ONU Hábitat, 2012).



En la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015b), los países signatarios establecieron una serie de acuerdos y compromisos respecto del financiamiento del desarrollo urbano, dentro del que destaca, en el párrafo 34, la necesidad de descentralizar el financiamiento para generar la capacidad de respuesta de las ciudades frente a sus diversos desafíos, particularmente los ligados al desarrollo urbano sostenible. Bajo esta lógica, se enfatiza la necesidad de las finanzas comunales, incluyendo la gestión de la deuda y bonos municipales, para el financiamiento de las inversiones locales (Agenda de Acción de Addis Abeba, ONU Hábitat, 2015b. Párrafo 34).

Para el dilema “Crecimiento-Igualdad”, los principales mecanismos de financiamiento de estas medidas para la escala urbana tienen que ver con las posibilidades de la atracción de inversión privada y su materialización en el espacio urbano bajo criterios de igualdad. Aquello se puede referir a la incorporación de este criterio en la aprobación de los proyectos mismos, como por ejemplo, en la implementación de criterios de inclusión social en proyectos inmobiliarios. Por el otro lado, puede ser el fomento a la diversificación económica un elemento que ofrezca una base más equitativa al crecimiento, envolviendo sectores más amplios de la sociedad, incluso puede producir un crecimiento más estable, pero no necesariamente más rápido (la especialización en algún producto/*commodity* frecuentemente produce mayor crecimiento a corto plazo). La atracción de inversión y de capital humano son mecanismos que generan crecimiento, mejoran los ingresos de las ciudades (en función del funcionamiento en el marco fiscal nacional respectivo), pero es importante evaluar en qué medida tal crecimiento es un aporte en el camino hacia mayor igualdad e inclusión. También es fundamental para lograr mayores cuotas de igualdad y crecimiento a nivel urbano, el financiamiento de programas municipales de formación para el empleo, acceso a sanidad, educación y viviendas dignas, todo ello con el fin de mejorar la calidad de vida de colectivos específicos, como mujeres, jóvenes, pueblos originarios, adultos mayores o personas con necesidades especiales, ya que son justamente estos grupos los más afectados por la desigualdad social en las ciudades de la región.

Uno de los mayores obstáculos del dilema “Centralización-Descentralización”, es conseguir el financiamiento necesario y permanente para cubrir las demandas de los gobiernos subnacionales y/o municipales, sin estar condicionados sólo por las transferencias desde el gobierno central. Para esto, los gobiernos locales tienen dos caminos: por un lado, el aumento de los recursos por parte de los Estados para asegurar una mayor autonomía de los municipios, y por otro, la creación de recursos propios con la implementación de impuestos directos, como tributos sobre el uso del suelo, impuestos verdes, o con la instauración de alianzas entre empresas municipales y privadas, que ayuden a generar recursos que se precisan para el cumplimiento de las tareas propias de estos niveles de gobierno.

El financiamiento del desarrollo urbano se puede nutrir directamente de ambos componentes del dilema “Renta-Externalidades”. En primer lugar, la renta producida por las aglomeraciones urbanas es un insumo directo a los ingresos fiscales de las naciones, por lo que un tema para aclarar en este contexto, es el mecanismo adecuado de transferencias desde gobiernos centrales hacia las comunas, y la justa distribución de estas transferencias entre ellos. En este punto, la articulación urbano-rural debe ser considerada, ya que la renta urbana genera, en parte, externalidades negativas en su entorno. Por esta razón, y por las externalidades generadas en los territorios urbanos, se precisa de un sistema fiscal basado en las externalidades, como por ejemplo, profundizando en la información sobre las emisiones causadas por ellas. En conjunto con el establecimiento de captura de plusvalía resultante de la aglomeración (y de la planificación en algunos casos), también deben ser consideradas como opciones para una mayor generación de recursos endógenos, aquellas comunas que no “castigan” la producción como tal, sino que, capturan una parte de las externalidades positivas (impuesto sobre aumento de valor de inmuebles) e internalizan externalidades negativas (impuestos sobre contaminación).

Las finanzas y la inversión desde el gobierno local, y desde las alianzas público privadas, tienen una relación directa con el dilema “Expansión-Densidad”, principalmente, porque la inversión pública y privada en infraestructura y en el desarrollo inmobiliario conforman la morfología de la ciudad. De este modo, la existencia de una visión relacionada a este dilema es importante para dirigir las inversiones y la aprobación de obras en un sentido acorde con esta perspectiva.

La descentralización de las finanzas públicas ha registrado en América Latina y el Caribe algunos avances con un aumento considerable del gasto de los gobiernos intermedios y locales en relación al gobierno central (Claverie & Velut, 2014, pág. 236) —esto representa una posibilidad para llevar a cabo las visiones propias de la ciudad en términos de la morfología y pautas espaciales de crecimiento a través de la infraestructura. Otro de los aspectos relacionados con la expansión de la ciudad, es la necesidad de generar un nuevo espacio de vivienda económica, lo que en muchos casos se realiza a través de la implementación de vivienda social y el otorgamiento de subsidios habitacionales— estos mecanismos financieros ofrecen claras posibilidades de orientarlos, por ejemplo, hacia un modelo que favorezca la densidad (como lo han demostrado los subsidios de renovación urbana). No obstante, estos mecanismos tienden a la dispersión en el espacio debido al menor costo de la tierra en las afueras del continuo urbano. El alquiler de viviendas podría ser una alternativa para paliar la deficiencia en el número de viviendas en la región. Según estimaciones, el promedio de personas viviendo en régimen de alquiler en ALC ronda el 16%, mientras que en la zona Euro la cifra se acerca al 26% (BID, 2012).

En cuanto al dilema “Ecología-Servicios ambientales”, vale mencionar las múltiples opciones de políticas fiscales “verdes” que han sido discutidas últimamente. No obstante, muchas de ellas están fuera del alcance de la política local o urbana y, en muchos casos, también son poco realistas en su implementación a nivel nacional —sin embargo, las políticas nacionales urbanas pueden incorporar estos requisitos, haciendo hincapié en su necesidad o bien añadiendo la lógica de valoración de servicios ambientales. La declaración de Rio+20 destaca en este sentido los esfuerzos de las ciudades para encontrar “un equilibrio en materia de desarrollo con las regiones rurales” (Párrafo 135). También se pueden implementar mecanismos de financiamiento para la eco-eficiencia, tanto a través de la política fiscal nacional como a nivel de ciudades —por lo menos en el caso de las grandes ciudades y metrópolis. Igualmente, es importante enfatizar en la aplicación de criterios sociales para asegurar el acceso hacia algunos elementos de los servicios ambientales, particularmente el derecho al agua.

Como ya se había mencionado antes, la rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia de las finanzas comunales o municipales, son la base para un buen funcionamiento de las ciudades, al igual que para ambas visiones acerca del dilema “Habitante-Ciudadano”. Como tema prioritario ligado al “habitar”, continúa siendo altamente relevante el “desarrollo de una estrategia de apoyo financiero al desarrollo de servicios urbanos básicos de agua potable, electricidad y saneamiento” (CEPAL-CAF, 2009). Desde la perspectiva de una ciudadanía involucrada activamente en la construcción de la ciudad, el empoderamiento financiero de las comunidades es un tema clave y se ha materializado, en parte, en el mecanismo de los presupuestos participativos. La declaración de Addis Abeba manifiesta, en relación a este punto, que “alentaremos la participación de las comunidades locales en las decisiones que las afectan, como en las destinadas a mejorar la gestión del agua potable y el saneamiento” (Párrafo 34). Las donaciones privadas también pueden ser una expresión del compromiso de los ciudadanos con su lugar de residencia, pero siempre bajo los criterios mencionados al inicio de este párrafo, y además, dentro de un marco que garantice el derecho a la ciudad, ya que esta característica puede ser considerada controversial, especialmente cuando este tipo de aportes llegan a reemplazar los mecanismos de ingresos propios del financiamiento comunal.

A modo de conclusión se presentan las oportunidades que ofrecen algunos instrumentos de financiamiento comunal, considerando los desafíos o amenazas que estos traen consigo (véase el cuadro 6).

El cuadro 7 muestra tanto los ejes instrumentales y transversales como los medios de implementación antes descritos en relación a los dilemas de las políticas públicas urbanas en la región, incluyendo algunos aspectos a considerar.



**Cuadro 6**  
**Ejemplos de instrumentos de financiamiento: oportunidades y desafíos**

<b>Instrumentos</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Desafíos</b>
Políticas de captura del valor del suelo	Aumentar la recaudación y dirigir la forma e infraestructura urbana.	Requiere de colaboración entre todos los niveles de gobierno; i.e. en normativa pertinente.
Bonos municipales	Recaudar capital para proyectos de infraestructura a largo plazo.	Requiere de un alto ranking de crédito.
Plataformas de inversión	Atraer inversión desde el sector privado a través de la combinación de proyectos menores.	Posiblemente se requiera de asistencia de parte del gobierno nacional para lanzar las plataformas, sobre todo en las ciudades de menor tamaño.
Alianzas público-privadas	Introducción de las últimas innovaciones tecnológicas surgidas desde el sector privado.	Las alianzas requieren de acuerdos contractuales legales claros y fuertes entre los socios.
Bancos Multilaterales de Desarrollo	Proveer financiamiento substancial para proyectos de infraestructura transformativos.	Abandonar el <i>business as usual</i> en el desarrollo de infraestructura.
Créditos de carbono	Acceder a financiamiento internacional para proyectos urbanos que reduzcan las emisiones.	Reducido mercado para proyectos urbanos en la actualidad.

**Fuente:** Elaborado a partir de LSE (2014a).

**Cuadro 7**  
**Dilemas y ejes instrumentales y transversales**

<b>EJES</b>				
	<b>Planificación y Diseño</b>	<b>Gobernanza e Institucionalidad</b>	<b>Financiamiento</b>	
<b>DILEMAS</b>	Crecimiento-Igualdad	Zonificación social mixta Innovación en vivienda social Gestión a nivel de barrio Localización de actividades y/establecimientos no deseados	Fiscalización del comercio ilícito Reciprocidad espacial e identidad territorial Gestión de comunidades Gentrificación guiada Perspectiva de género	Diversificación económica Atracción de inversión Atracción de capital humano Transferencias desde gobiernos centrales
	Centralización-Descentralización	Ordenamiento inclusivo y extraterritorial Planificación a múltiple nivel Propuestas ciudadanas Participación de privados y otros actores	Gobernanza multisectorial Toma de decisiones a nivel local Participación ciudadana Planes de gestión compartida Instituciones coordinadoras	Transferencias condicionadas Impuestos o tasas municipales al suelo Impuestos verdes Empresas municipales-privadas Alianzas de inversión

Cuadro 7 (conclusión)

<b>EJES</b>				
	<b>Planificación y Diseño</b>	<b>Gobernanza e Institucionalidad</b>	<b>Financiamiento</b>	
<b>DILEMAS</b>	Renta-Externalidades	Infraestructura urbana y logística Empleo y migración Desarrollo de competitividad Parques industriales/Clusters Transformaciones de la economía urbana	Alianzas público-privadas Programas de fomento a la innovación Formalización del mercado laboral Patrones de producción, distribución y consumo	Articulación territorial urbano-rural Fiscalidad en base a externalidades Captura de plusvalías Generación de recursos endógenos
	Expansión-Densidad	Cambios demográficos y composición de hogares La ciudad compacta conectada con su territorio Planes de transporte, movilidad y logística urbana Planificación y gestión a nivel de sistema de ciudades	Política de vivienda y gestión de las migraciones Regulación y fiscalización de usos de suelo Instrumentos de planificación territorial Transporte público y derecho a la movilidad	Descentralización de las finanzas públicas Inversión pública y privada en infraestructura Subsidio habitacional Desarrollo económico territorial
	Ecología-Servicios ambientales	Articulación territorial urbano-rural Sistema de áreas protegidas urbanas y áreas verdes Corredores biológicos urbanos Asegurar acceso a largo plazo a los recursos naturales	Sistemas de monitoreo de variables ambientales Mecanismos de compensación ambiental Gestión de riesgo natural globalizada a escala del territorio Instituciones locales de gestión de emergencias	Política fiscal “verde” Valoración de servicios ambientales Financiamiento para la eco-eficiencia Criterios sociales para asegurar el derecho al territorio
	Habitante-Ciudadano	Planificación y diseño inclusivo Mejoramiento de barrios y vivienda Diseño y uso del espacio público como lugar de participación Recuperación de edificios públicos	Institucionalización de la participación ciudadana Marco legal de la diversidad urbana y territorial Articulación de visiones diferentes basadas en participación e identidad territorial Negociación multisectorial del futuro urbano-territorial	Donaciones privadas Empoderamiento financiero de las comunidades Impuestos y subsidios Rendición de cuentas

**Fuente:** Elaboración CEPAL-ONU Hábitat.

## Capítulo VI

### Conceptos para una Nueva Agenda Urbana-Territorial

En este capítulo se presentan un conjunto de perspectivas acerca del rol que cumplen las ciudades a fin de aportar una dimensión política y estratégica a la Nueva Agenda Urbana-Territorial. A su vez, la agenda debiese ir acompañada de una serie de compromisos por parte de los países, los que otorgarán el soporte político necesario para apoyar las acciones propuestas en materia de política urbana y territorial.

Una Nueva Agenda Urbana incorpora algunos elementos nuevos de la visión acerca de lo que las ciudades y sus territorios representan y de lo que éstas pueden aportar al desarrollo de los países y de la región. Estos conceptos que se discuten a continuación, basando a cada uno de ellos en una tesis distinta, servirán como insumos para el desarrollo de una agenda urbana común para la región.

#### La ciudad como espacio de integración

---

*La ciudad unida a su territorio puede actuar como un **mecanismo de redistribución e integración**, regulando el uso y acceso a recursos escasos, gestionando las externalidades positivas y negativas, y promoviendo la igualdad para todos los sectores de la sociedad.*

---

Los altos niveles de desigualdad y segregación, la escasa capacidad de recaudación fiscal, la inseguridad y delincuencia, el déficit de suelo para vivienda social, la pobreza extrema, la inequidad de género, la existencia de asentamientos precarios, el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción, entre otros problemas que actualmente se observan en las ciudades de América Latina y el Caribe, merman el desarrollo urbano sostenible en sus diferentes dimensiones.

Si bien se han logrado importantes avances en cuanto a la provisión de bienes y servicios urbanos, persiste una brecha en cuanto a la calidad de estos. En tal sentido, el principal problema de la región ya no es la pobreza, sino que la desigualdad, entendida como la asimetría en la distribución y acceso a recursos y oportunidades. Para hacer frente a la desigualdad se requiere de políticas específicas dirigidas a los sectores vulnerables y de menores ingresos, entre ellos, mujeres, niños, adultos mayores y personas con necesidades especiales. Al respecto, es necesario reconocer que el problema no está en la esencia de “lo urbano”, sino que, en los mecanismos de distribución de los recursos y las desigualdades sociales y económicas que se derivan de este proceso. En tal sentido, los programas de vivienda, de barrios y las políticas de crecimiento inclusivo, pueden contribuir a revitalizar e integrar en la trama urbana aquellos sectores que se encuentran degradados o desfavorecidos. Asimismo, la ampliación del acceso a la vivienda, a los mercados del suelo y a la articulación de políticas de desarrollo urbano con la política habitacional, pueden responder a la necesidad de integración, igualdad y a la formación de capital social en las ciudades.

Frente a esta mirada, se hace posible abordar el desarrollo urbano-territorial en términos de la importancia de contar con una sólida base comunitaria que permita construir ciudades socialmente integradas, y que además, considere lo fundamental que resulta la dimensión espacial de la desigualdad y la necesidad de garantizar el acceso universal a bienes y servicios de calidad a todas y todos los ciudadanos.

## La ciudad conectada a su territorio como núcleo de crecimiento económico

---

*La ciudad mejor conectada a su territorio sigue siendo el principal núcleo de crecimiento económico que concentra el capital fijo, el conocimiento y la fuerza laboral. Desde la ciudad surge el impulso y la política que dan sustento al desarrollo económico, social y ambiental de los países y de las regiones.*

---

Con el fin de los altos niveles de crecimiento económico en ALC registrados durante los últimos 10-15 años y de los altos precios de los *commodities*, se presenta un nuevo escenario económico global post-crisis, donde la débil demanda por la materia prima, en parte debido a la desaceleración del crecimiento de China y su “nueva normalidad”, llevó a una devaluación de los precios de las exportaciones, lo que ha afectado directamente en el crecimiento de las economías de los países de la región. Esta desaceleración acarrea restricciones del gasto público, sobre todo, en aquellos casos donde las reformas tributarias no están en la agenda.

A lo anterior, se suman los niveles críticos de endeudamiento externo de algunos países, mayoritariamente, en el Caribe. A su vez, la estructura productiva y el marco institucional de los países de América Latina y el Caribe favorecen el empleo informal y las microempresas. Esto trae como consecuencia desprotección social y, en algunos casos, condiciones laborales precarias, las que a su vez generan bajos niveles de productividad y altos niveles de vulnerabilidad e inestabilidad laboral.

La gobernanza urbana debiese estar orientada hacia el aumento de la productividad urbana y territorial, entendida ésta como un incremento en la rentabilidad social y económica de los recursos comprometidos en los procesos de inversión y gasto a escala urbana. En este sentido, la productividad tendría que ser uno de los objetivos básicos del desarrollo urbano, y la gestión urbana, debería actuar como complemento de la inversión productiva. Bajo esta lógica, la reactivación y crecimiento económico pueden surgir desde las mismas ciudades. Para enfrentar la baja productividad se requiere de una diversificación de la matriz de las actividades productivas y de una mayor integración funcional.

Según esta óptica, es posible abordar el desarrollo urbano de acuerdo a la idea que desde las ciudades se puede planificar y gestionar una prosperidad que permita cerrar brechas y dar paso a una mayor igualdad a la vez que mejora la cohesión social y territorial. Dentro de esta perspectiva, se procura internalizar y gestionar las externalidades del crecimiento económico, de manera de aprovechar las positivas y de eliminar las negativas.

## La ciudad como mega-infraestructura multipropósito

---

*La ciudad tiene característica de **mega-infraestructura multipropósito** que contiene los espacios y redes que hacen posibles las condiciones económicas, sociales, territoriales y ambientales fundamentales para el desarrollo sostenible.*

---

Rio+20 destaca en este sentido los esfuerzos de las ciudades para encontrar “un equilibrio en materia de desarrollo con las regiones rurales” (Párrafo 135). También, se pueden implementar mecanismos de financiamiento para la eco- eficiencia, tanto a través de la política fiscal nacional como a nivel de ciudades —por lo menos en el caso de las grandes ciudades y metrópolis. Igualmente, es importante enfatizar en la aplicación de criterios sociales para asegurar el acceso hacia algunas prestaciones básicas de los servicios ambientales, particularmente el derecho al agua.

La configuración espacial y el diseño de la infraestructura, en diálogo con el uso democrático del suelo, determinan en gran medida la forma, el funcionamiento y la configuración social de las ciudades. Para proveer de manera efectiva y eficiente los bienes y servicios urbanos, es necesario contar con instituciones capaces de determinar los usos del suelo y fiscalizar la aplicación de las normativas en esta línea. La insuficiente inversión en infraestructura y en el entorno construido en general, limita tanto los avances en términos de accesibilidad e inclusión social como también en cuanto a la protección ambiental y competitividad económica. Se presenta, de manera simultánea, un déficit de suelo para ciertos usos como vivienda, espacios públicos e infraestructura de transporte y movilidad, entre otros.

Por otra parte, en algunos países del Caribe, la vulnerabilidad de los asentamientos humanos frente a fenómenos naturales extremos adquiere particular importancia. Pese a ello, este aspecto no ha recibido la atención que merece. Bajo esta perspectiva, el desarrollo de resiliencia frente a tales fenómenos y los esfuerzos por disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos debiesen comenzar desde la infraestructura. La calidad de la infraestructura determina en gran parte la resiliencia de las ciudades y, adicionalmente, otorga énfasis a la localización de la vivienda y de los demás bienes y servicios. De esta manera, resulta primordial mejorar las condiciones para la inversión en infraestructura, equipamiento y vivienda, usos del suelo, así como también, el asegurar el acceso a infraestructura urbana de calidad.

El desarrollo urbano no implica necesariamente construir nueva infraestructura o ampliar el espacio construido, sino más bien, es posible aumentar la calidad de las construcciones existentes, haciendo su utilización más eficiente o dando nuevos usos a los espacios urbanizados.

Por consiguiente, es posible abordar el desarrollo urbano en relación al aprovechamiento de los recursos naturales y la eco-eficiencia de la infraestructura, considerando la dimensión física de estos fenómenos y su relación con el entorno natural, pero particularmente sus impactos sobre el medio ambiente.

## **La ciudad como sistema abierto**

---

*La ciudad se puede entender en sí misma como un sistema abierto, situado en un contexto territorial que incluye otros asentamientos humanos y zonas rurales con las que tiene lazos de interdependencia.*

---

Los altos y relativamente estables niveles de urbanización, las elevadas tasas de crecimiento urbano, la creciente concentración de la demanda en las ciudades, la escasa capacidad de carga de los países y territorios, sobre todo en el Caribe, son algunas de las principales características físico-espaciales de los asentamientos humanos en la región.

Este concepto describe el tránsito desde una perspectiva que persigue la preservación de los recursos naturales, la minimización del impacto ambiental del desarrollo urbano y la optimización de los servicios ambientales, a otra visión basada en la relación abierta y sistémica entre los asentamientos humanos y su entorno. Las políticas urbanas tienen la oportunidad de incidir sobre los patrones de producción, distribución y consumo, que se dan al interior de los asentamientos humanos, y sobre cómo estos patrones afectan o impactan a su ecosistema. En este sentido, es necesario entender las áreas “verdes” y “azules” no como espacios aislados, sino como componentes de un sistema abierto e interconectado de espacios, tanto urbanos como rurales, que se extienden a través del territorio y que debiesen ser gestionados bajo una lógica ecosistémica. Lo anterior, debe desembocar en la generación de oportunidades socioeconómicas territoriales que hasta el momento han sido escasamente contempladas.

Así, resulta necesario tomar conciencia sobre el valor de los servicios ambientales recibidos y prestados por los asentamientos humanos, y reconocer e interiorizar los cambios en los vínculos

urbano-rurales. Para esto, resulta esencial el establecimiento de mecanismos de planificación y gestión que permitan satisfacer la demanda a largo plazo y que también consideren las externalidades generadas por tales niveles de demanda.

Bajo esta óptica, es posible abordar el desarrollo urbano en el sentido de la internalización de las externalidades que van más allá del límite urbano, en el contexto de la influencia que tienen los diferentes componentes del territorio sobre lo que sucede en las ciudades.

## La ciudad y su territorio de pertenencia como macro-bien público

---

*La ciudad en su territorio representa un macro-bien público basado en un pacto social que se sustenta en la responsabilidad compartida y en una gobernanza con la participación inclusiva de todos los sectores de la sociedad.*

---

Bajos niveles de convocatoria en algunas elecciones y desequilibrios en la participación ciudadana, han sido interpretados por algunos como una pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones, e incluso, como crisis de gobernanza. Cabe destacar en este sentido que, el empoderamiento generalizado de la sociedad va más allá de la masividad de las demandas, siendo el interés colectivo, y no el individual, el parámetro imprescindible del desarrollo urbano.

La ciudad como un gran bien público implica una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, en la cual el rol del Estado en el desarrollo urbano está legitimado por una política urbana nacional acorde y adaptable a las necesidades a nivel sub-nacional. Para esto, resulta fundamental entender la ciudad como un proceso social, que requiere de la participación de todos los habitantes de las ciudades para que estos puedan ejercer su rol de ciudadanos y aportar al proceso de desarrollo urbano sostenible en sus dimensiones social, económica y ambiental. Al mismo tiempo, resulta indispensable desarrollar e implementar modelos de gobernanza urbana que articulen de manera efectiva el rol del Estado, los gobiernos locales, el sector privado y las comunidades, y que a la vez, fortalezcan los mecanismos redistributivos y de cohesión social y territorial que ofrecen los contextos de las ciudades como macro bienes públicos.

Dentro de esta perspectiva, es posible abordar el desarrollo urbano, en el sentido de la búsqueda de la igualdad y del bien común, y al mismo tiempo, lograr la necesidad de empoderamiento y participación en este proceso de desarrollo por parte de toda la sociedad civil.

## La ciudad como centro de la gobernanza local

---

*La ciudad como centro de la **gobernanza local** se puede ver como un catalizador de las ideas ciudadanas y de las acciones de los gobiernos municipales, que permite una mayor coordinación política y una gestión más eficiente de las oportunidades que otorga la vida urbana.*

---

Para que la ciudad pueda actuar como centro de la gobernanza local, la gestión urbana debe poseer una dinámica mayoritariamente horizontal, en donde las decisiones que se toman se originen tanto en base a las propuestas de las autoridades como así también de las iniciativas provenientes desde la sociedad. Los gobiernos centrales son los organismos encargados de administrar el territorio nacional, no obstante, para gobernar las ciudades hay que contar con una serie de actores sociales y niveles de gobierno que determinan la gestión del o de los municipios a la hora de tomar decisiones referentes al desarrollo urbano.

La gobernanza local debe compartir la gestión y la responsabilidad del desarrollo urbano en coordinación con múltiples intereses, actores y territorios. La configuración de un órgano central para los territorios urbanos, como una alcaldía mayor, por ejemplo, que coordine a los distintos municipios puede mejorar la eficiencia en el actuar y en la utilización de recursos, provocando respuestas o soluciones más rápidas y concretas a los ciudadanos.

El gobierno local o municipal es el rostro más cercano que posee el Estado ante los ciudadanos y es el que recibe directamente sus demandas, las que, en la mayoría de los casos, exigen respuestas específicas a corto o mediano plazo. Para asegurar que las medidas tomadas consigan ser realmente consistentes y permanentes se debe procurar contar con condiciones de gestión local transparentes, que garanticen la rendición de cuentas por parte de las autoridades y el ejercicio pleno de la participación política de todos los ciudadanos en los diferentes ámbitos de la vida pública, comenzando desde los mismos barrios y ciudades, ello con el propósito de dar visibilidad y de legitimar tales iniciativas.

## La ciudad, el medio ambiente y el desafío del cambio climático

---

*La ciudad depende críticamente de una **relación equilibrada con el medio ambiente**, pero también es un espacio que presenta oportunidades para reducir más eficazmente los impactos negativos del cambio climático.*

---

Dado que la región se está tornando predominantemente urbana, estas áreas serán probablemente las zonas que correrán mayores riesgos o recibirán los peores efectos debido a posibles eventos meteorológicos extremos, en caso de que no se tomen las medidas pertinentes de adaptación y mitigación ante el cambio climático.

Algunos de los desafíos urbanos más inmediatos que pueden surgir por el deterioro del medio ambiente o por causa del cambio climático, son: el aumento de los costos de vida en las ciudades por la escasez de energía, la falta de recursos hídricos y la pérdida de capacidad de producción y distribución de alimentos. Al mismo tiempo, puede existir un crecimiento de la pobreza, conformación de un hábitat precario, transmisión de epidemias y enfermedades, disminución de la competitividad y falta de funcionalidad, sobre todo, afectando a la infraestructura pública, al transporte y las telecomunicaciones.

Como consecuencia de la fuerte desigualdad que aún persiste en las urbes de la región, los asentamientos informales serán los más vulnerables al momento de sufrir algún tipo de desastre, pues el riesgo se incrementa al estar localizados generalmente en zonas más proclives a estos acontecimientos, como son: en las laderas de cerros, riberas de ríos y costas, tierras inestables o zonas retiradas de los centros de asistencia y ayuda.

En este sentido, los riesgos urbanos ante el cambio climático guardan mayor relación con variables sociales, políticas y económicas, que simplemente por motivos físicos causados por el mismo proceso, viéndose esto agravado por: las presiones demográficas, la casi inexistencia de un ordenamiento y planificación territorial, el crecimiento urbano desregulado, la pobreza y migración rural, la escasa inversión pública y privada en infraestructura y servicios públicos, la deforestación, la ausencia de sistemas de aviso de desastres, y problemas en la coordinación intersectorial, entre otros.



Para disminuir los riesgos ambientales en las ciudades de cara al futuro, se sugiere que las políticas urbanas se basen en cuatro ámbitos: i) equilibrio entre los patrones de consumo urbanos y los servicios ambientales, ii) planificación multinivel y ordenamiento inclusivo del territorio, iii) acceso a institucionalidad, justicia e información medioambiental oportuna, y iv) fortalecimiento de una cultura ciudadana resiliente.

## **La ciudad como espacio de inclusión e igualdad de género**

---

*La ciudad como espacio de **inclusión e igualdad de género** es un territorio regulado para que todas y todos los habitantes puedan ser partícipes en la construcción del hábitat urbano.*

---

La ciudad es un espacio compartido y de confluencia que incluye procesos de apropiación y construcción social del territorio con la consiguiente transformación física del espacio urbano para hacerlo común y habitable a todos sus ciudadanos y ciudadanas. La inclusión en un territorio urbano significa participar activamente de los beneficios y deberes que otorgan las ciudades, es decir, ser un sujeto histórico que posee derechos y responsabilidades cívicas que le hacen ser parte integral de un barrio, un municipio, una ciudad o un país.

De este modo, un reto importante que se presenta a los gobiernos de las ciudades de ALC actualmente, es cómo construir ciudad y espacios públicos inclusivos y de calidad, y al mismo tiempo, hacer más gobernables las zonas urbanas, esto es, contando con un marco jurídico e institucional que garantice la participación de todos los sectores de la sociedad en las decisiones concernientes al desarrollo de los barrios o ciudades, especialmente las de aquellos más vulnerables e históricamente excluidos, enfatizando la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades como características claves de dicho proceso.

La meta es integrar y articular los puntos de vista de todos los actores, en particular la perspectiva de género, para la configuración de medidas que potencien el desarrollo social con igualdad de las ciudades de la región y esta es la razón por la que se requiere contar con un enfoque holístico y abierto a la diversidad cultural como factor clave del desarrollo urbano sostenible. En este sentido, la ciudad como espacio de integración se refiere específicamente a que todas y todos los habitantes de las ciudades tengan la oportunidad de intervenir en las actividades públicas representando intereses particulares, ejerciéndose en primer término en el ámbito del espacio local, que es el lugar en el que se presenta la posibilidad de tener mayor cercanía entre las autoridades y los ciudadanos.

## Capítulo VII

# Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe sobre desarrollo urbano sostenible

El objetivo de este documento ha sido analizar de una manera relacional e integrada los desafíos, dilemas y compromisos del desarrollo urbano, el mejoramiento del hábitat y las políticas de vivienda en América Latina y el Caribe. Por su parte, el presente apartado tiene la intención de establecer lineamientos generales hacia un Plan de Acción Regional orientado a promover el desarrollo urbano sostenible y la implementación de la Nueva Agenda Urbana en un marco de cooperación entre los países de la región.

Frente a la implementación de la Nueva Agenda Urbana surge la necesidad de considerar y producir sinergias con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y con los compromisos adoptados en París (COP21) sobre el cambio climático, por lo que este Plan de Acción Regional tiene como fin generar intercambios y producir conocimiento colectivo que alimente las futuras políticas urbanas y acciones concretas para el mejoramiento real de la calidad de vida en las ciudades de América Latina y el Caribe.

En este marco, los Ministros y las Altas Autoridades de MINURVI se proponen diseñar e implementar un Plan de Acción focalizado en el análisis, debate y generación de conocimiento conjunto sobre políticas públicas de vivienda, hábitat y desarrollo urbano. Las mismas se centrarán en los tres ejes instrumentales presentados en el presente informe: Planificación y diseño, Gobernanza e institucionalidad y Financiamiento. A su vez, el Plan de Acción se vinculará con la puesta en marcha de la Nueva Agenda Urbana y buscará fomentar la cooperación y los lazos entre los países que integran MINURVI mediante su trabajo conjunto a nivel territorial y generando productos concretos.

El Plan de Acción consistirá en una metodología de trabajo que permitirá a la región no sólo debatir y llevar adelante la implementación de la Nueva Agenda Urbana, sino también, iniciar su camino hacia Hábitat IV. En particular, la metodología en cuestión se basará en reuniones presenciales orientadas a generar espacios de reflexión e intercambio a nivel sub-regional que se desarrollarán en base a la siguiente dinámica de trabajo:

- Se seleccionará un país anfitrión en cada sub-región que recibirá a las autoridades de los otros países pertenecientes a su sub-región.
- El país anfitrión deberá identificar un caso concreto de política pública que le presente desafíos y se relacione con uno o más de los siguientes ejes: Planificación y diseño, Gobernanza e institucionalidad, Financiamiento.
- El caso seleccionado será compartido y abordado conjuntamente por las autoridades de la sub-región.
- Se producirá un documento que compile las lecciones aprendidas y el aprendizaje alcanzado.

En otras palabras, la metodología propuesta se basará en el trabajo grupal entre los países de la región para abordar temáticas de hábitat, vivienda y desarrollo urbano, cuyo eje sea Planificación y diseño, Gobernanza e institucionalidad y/o Financiamiento. Mediante la puesta en común, el intercambio y la discusión sobre casos prácticos y situaciones concretas, se buscará compartir e idear soluciones y alternativas de abordaje concretas orientadas a resolver el desafío propuesto por el país anfitrión, generando aprendizaje colectivo e impactando, a su vez en la implementación de la Nueva Agenda Urbana en la región.

La actividad central serán las reuniones presenciales coordinadas a nivel sub-regional y llevadas a cabo en un país anfitrión que seleccionará y compartirá con sus pares un caso práctico de política pública sobre vivienda, hábitat y/o desarrollo urbano. El material de los distintos casos de estudio abordados será compilado con el objetivo final de desarrollar un documento integrador que

contenga todas las lecciones aprendidas y el conocimiento generado durante el proceso. Se espera que dicho material resulte de fuente de inspiración para todos los Estados miembro de MINURVI y para el documento regional a presentar por el Foro ante Hábitat IV, así como en otras instancias y eventos.

El Plan de Acción permitirá a los países que integran MINURVI conocer, observar y analizar las políticas públicas y desafíos de vivienda, hábitat y desarrollo urbano propios de América Latina y el Caribe. A partir de la colaboración y el aprendizaje conjunto será posible identificar conclusiones y desarrollar lecciones aprendidas y conocimiento propio que contribuyan al desarrollo sustentable de la región y, a su vez, garanticen la implementación de la Nueva Agenda Urbana y contribuyan a iniciar el trabajo de MINURVI hacia Hábitat IV.

## Bibliografía

- Alcaíno, P., Domarchi, C., López, S. (2010). Gender Differences in Time Use and Mobility: Time Poverty and Dual Consumption. *Soluciones de Movilidad*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Arellano, B., & Roca, J. (2010). El urban sprawl, ¿Un fenómeno de alcance planetario? Los ejemplos de México y España. *ACE: Architecture, City and Environment AÑO IV, núm.12*, 115-147.
- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales No. 1*, 9-32.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012), Un espacio para el desarrollo: Los mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe. Washington: BID.
- Borsdorf, A. (2003), Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Revista eure* (Vol. XXIX, N° 86), pp. 37-49, Santiago de Chile.
- Borja, J. (2000). Ciudadanía y espacio público. En H. Jiménez, *Laberintos urbanos en América Latina*. Quito: ABYA YALA.
- Blanco, A., Fretes, V., & Muñoz, A. (2014), Se busca vivienda de alquiler. Opciones de política para América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano para el Desarrollo.
- Bloom, D., & Khanna, T. (2007), La revolución urbana: la urbanización rápida puede resultar una bonanza, siempre que el mundo esté bien preparado. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 44(3), 9-14.
- Camagni, R., & Salone, C. (1993). Network urban structures in northern Italy. Elements for a theoretical framework. *Urban Studies* 30 (6), 1053-1064.
- Carmona, M. (2009). Sustainable urban design: principles to practice, *Int. J. Sustainable Development*, Vol.12, No. 1, pp.48-77.
- Castells, M., & Borja, J. (2012), La ciudad multicultural. In L. Valladares, *La ciudad: antecedentes y nuevas perspectivas* (pp. 324-337). Ciudad de Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- CELADE. (2005), Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- \_\_\_\_\_ (2015a), Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2015b), Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Un análisis desde la perspectiva de renta media. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2014), Pactos para la Igualdad: Hacia un futuro sostenible. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012), Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010), La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2009), Externalidades en proyectos de infraestructura urbana: Guía para decisores. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2008), Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2007), La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003), Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

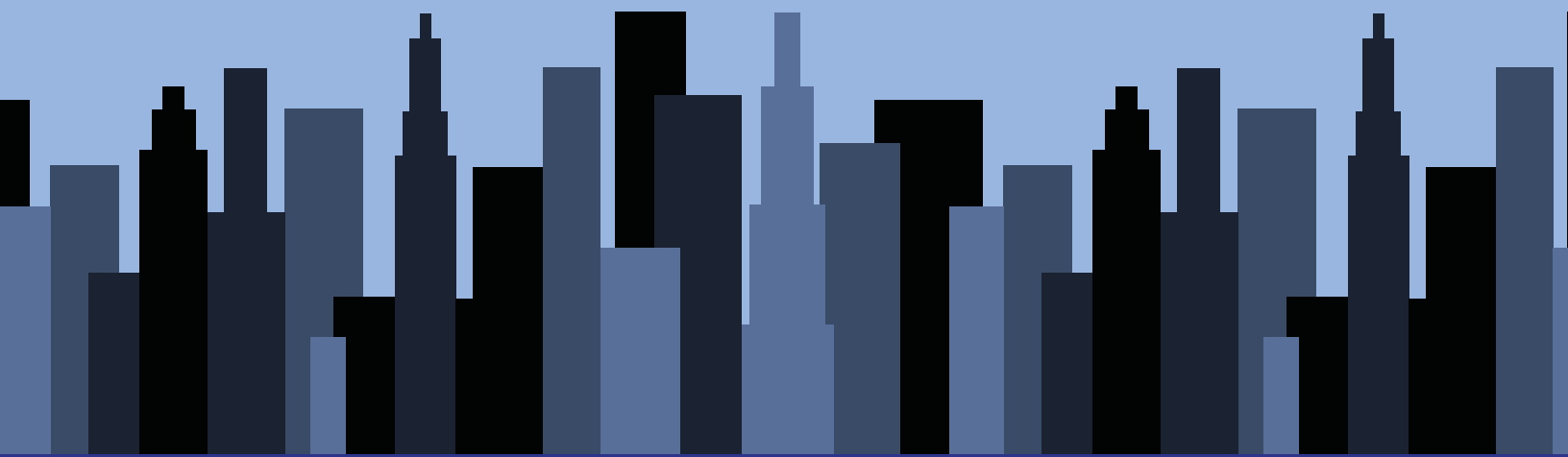
- CEPAL-CAF (2009), Pobreza urbana y precariedad en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas.
- Cooperación Regional Francesa para América del Sur (2016), Informe del Seminario-Taller “Resiliencia de los territorios al cambio climático”, 3 y 4 de noviembre del 2015. CEPAL, Santiago de Chile.
- Comunidad Andina (2009), Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo. Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local.
- Claverie, J.-F., & Velut, S. (2014), Las tres dimensiones de la descentralización. En I. d. Amériques, *Los desafíos del desarrollo en América Latina Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas* (pp. 212- 241). Paris: AFD.
- Da Gama Torres, H. (2011). Social and environmental aspects of peri-urban growth in Latin American. In UNDESA, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective*. (pp. 123-143). UN Department of Economic and Social Affairs Population Division.
- Daher, A. (2013), El sector inmobiliario y las crisis económicas. *EURE 39 (118)*, 47-76.
- Dammert, L. (2004), ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago. *EURE 30 (91)*, 87-96.
- De la Cruz, R. (2010), Descentralización y desarrollo local en América Latina. En D. l. al., *La alternativa local* (pp. 41-60). BID.
- De Mattos, C. (2013), Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana. In J. Noyola, C. d. Mattos, & A. O. (Ed.), *Urbanización en tiempos de crisis. Impactos, desafíos y propuestas*. (pp. 13-43). Santiago: Colección Estudios Urbanos UC.
- \_\_\_\_\_ (2010), Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Norte Grande*, 81-104.
- Enamorado, T. et al. (2014). Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico’s Drug War. World Bank, Washington.
- European Union Working Group on Urban Design for Sustainability (2004). Urban design for sustainability.
- Glaeser, E. & Joshi-Ghani, A. (2014). The urban imperative: Toward shared prosperity. Policy Research Working Paper 687. The World Bank.
- Gtz. (2010), Incorporar la gestión del riesgo en la planificación territorial. Orientaciones para el nivel municipal. Lima.
- Harvey, D. (2011). Roepke Lecture in Economic Geography—Crises, Geographic Disruptions and the Uneven Development of Political Responses. *Economic Geography 87 (1)*, 1-22.
- Heinrichs, D., Nuissl, H., & Rodriguez Seeger, C. (2009), Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. *EURE 35 (104)*, 29-46.
- Hoornweg, D., & al., e. (2011). Cities and Climate Change: Responding to an urgent agenda. Washington DC: World Bank.
- Human Rights Watch (2014), Informe Mundial 2014. Human Rights Watch. EEUU.
- International Institute for Environment and Development
- \_\_\_\_\_ (2009). Annual Report: A sense of direction. Access: <http://pubs.iied.org/pdfs/G02580.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2006). Annual Report: Natural Resources. Access: <http://pubs.iied.org/pdfs/G02318.pdf>.
- Irecheta Cenecorta, A. (2013). Crisis territorial en México; la hora de la reforma urbana. In J. Noyola, C. de Mattos, & A. (. Orellana, *Urbanización en tiempos de crisis. Impactos, desafíos y propuestas*. (pp. 437-470). Santiago de Chile: Colección Estudios Urbanos UC.

- Krugman, P. (1995), *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Barcelona: Antoni Bosch.
- London School of Economics (LSE)
- \_\_\_\_\_ (2014a). *Steering urban growth: Governance, policy and finance*. NCE Cities – Paper 02.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Accessibility in cities: Transport and urban form*. NCE Cities – Paper 03.
- Márquez López, L. &. (2008), *Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario*. vol 25, n 69, pp.21-45: CDC (online).
- Méndez, R. (2002). *Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes*. *EURE* 28 (84), 63-83.
- Mertins, G. (2009). *Megacities in Latin America: Informality and Insecurity as Key Problems of Governance and Regulation*. *Die Erde* 140 (4), 391-402.
- Mertins, G., & Paal, M. (2010). *Urban Agglomerations in Latin America: Poor, Vulnerable and Ungovernable?* *Geographische Rundschau International Edition* 6 (2), 4-10.
- Mier y Teran, A., Vazquez, I., & Ziccardi, A. (2012). *Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en México*. *Sociologias, Porto Alegre, ano 14, num. 30*, 118-155.
- MinVU (2008), *El Crecimiento de los Hogares en Chile. Proyección y Análisis de la Evolución de los Hogares a Escala Nacional, Regional y Comunal 2002-2018*. Santiago de Chile.
- McGranahan, G. & Sutterhwaite, D. (2014). *Urbanization concepts and trends*. IIED. Working Paper.
- McKinsey Global Institute
- \_\_\_\_\_ (2011a), *Construyendo ciudades competitivas: La clave para el crecimiento en América Latina*. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Urban world: Mapping the economic power of cities*. Naciones Unidas (ONU).
- \_\_\_\_\_ (2015). *World Urbanization Prospects. The 2014 revision*. The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (UN DESA).
- \_\_\_\_\_ (2015b). *Department of Public Information. The Millennium Development Goals Report 2015. Regional Backgrounder. Latin America and the Caribbean*. —DPI /2594/5E.
- \_\_\_\_\_ (2014a). *Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*.
- \_\_\_\_\_ (2013). *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economics through sustainable development. The report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the post-2015 Development Agenda*.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2011* UNISDR.
- OCDE
- \_\_\_\_\_ (2016), *Fomentando un crecimiento inclusivo en América Latina*.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Regional Outlook 2014. Regions and cities: Where policies and people meet*.
- OCDE-CEPAL-CAF (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015*.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- \_\_\_\_\_ (2013), *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe*. Lima.
- ONU-Hábitat
- \_\_\_\_\_ (2015), *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*.
- \_\_\_\_\_ (2015b), *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre*



- la Financiación para el Desarrollo. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015.
- \_\_\_\_\_ (2014a). National Urban Policy: Framework for a rapid diagnostic.
- \_\_\_\_\_ (2014b). New generation of national urban policies.
- \_\_\_\_\_ (2014c). Planteamiento urbano para autoridades locales.
- \_\_\_\_\_ (2014d). Towards the development of international guidelines on urban and territorial planning.
- \_\_\_\_\_ (2013). Think Piece for Habitat III.
- \_\_\_\_\_ (2012). Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (2011). The Global Urban Economic Dialogue Series. The Economic Role of Cities. Nairobi; United Nations Human Settlements Programme.
- Organización Mundial de la Salud OMS (2015). Ambient Air Pollution. Datos en línea: [http://www.who.int/phe/health\\_topics/outdoorair/databases/cities/en/](http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/).
- Perrotti, D. E., & Sánchez, R. J. (2011), La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL-Serie Recursos naturales e infraestructura No 153.
- Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press.
- PNUMA (2010), Perspectivas del Medio Ambiente. América Latina y el Caribe. GEO ALC 3. Panamá. Naciones Unidas.
- Rojas, E. (1989), El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina: Estrategias posibles frente a la crisis externa.
- Rosales, O. & Kuwayama, M. (2012), China y América Latina y el Caribe Hacia una relación económica y comercial estratégica. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Libros de la CEPAL 114.
- Rozas, B., Bonifaz, J., & Guerra-García, G. (2012), El financiamiento de la infraestructura. Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Sabatini, F., & Brain, I. (2008), La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE* 34 (103), 5-26.
- Sabatini, F., Cáceres, G., & Cerda, J. (2001), Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*.
- Sassen, S. (2007), El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE* 33 (100), 9-34.
- Satterhwaite *et al.* (2013). Urbanization and its implication for food and farming. Stiglitz, J. (2012), El precio de la desigualdad. Taurus.
- Swiss, R. (2008). Towards a Caribbean Urban Agenda.
- Visscher, A. (2008), Reconstrucción con prevención. Que hacer, que no hacer en la reconstrucción de viviendas luego de un sismo. Lima. ITDG-Soluciones Prácticas.
- Verrest. H, *et al* (2013). Global urban development programmes and local realities in the Caricom-Caribbean: Mismatches in needs and approach. Habitat International. Volume 40, October 2013, Pages 258–267.
- Weller, J. (2011), Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. *Nueva Sociedad* 232, 32-49.
- World Commission on Environment and Development (1987). Our Common Future.
- World Economic Forum (2015). Outlook on the Global Agenda 2015.





Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)