

Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe

Seis mensajes claves

HABITAT III, Conferencia de las Naciones Unidas sobre
la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible
Quito, 17 a 21 de octubre de 2016



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ONU  HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Seis mensajes claves

1

Una nueva agenda de desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe es fundamental para el desarrollo nacional de los países y para el futuro sostenible de la región

América Latina y el Caribe se caracteriza por una **urbanización consolidada**; con un 79,5% de su población, en promedio, radicada en áreas urbanas, el principal desafío de la gestión urbana en la región ya no es resolver los problemas de la rápida transición rural-urbana, sino mejorar la calidad de vida, cerrar las brechas de desigualdad y lograr la sostenibilidad en las ciudades. El **alto peso económico y poblacional de las ciudades**, asociado con la

consolidación urbana, tiene dos consecuencias fundamentales: i) la urbanización y el desarrollo urbano se correlacionan positivamente con el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida, de modo que se constituyen en **temas centrales del desarrollo nacional** de los países, y ii) el desarrollo urbano y las políticas urbanas potencian las ventajas de la urbanización y son **determinantes para el futuro sostenible de la región**.

2

América Latina y el Caribe se caracteriza por una doble transición urbano-demográfica

La región se caracteriza hoy por una doble transición: la **transición urbana** (disminución importante del ritmo de migración rural-urbana) y la **transición demográfica** (disminución de las tasas de crecimiento de la población y envejecimiento de la población). A ello se suma una **alta concentración económica, poblacional y administrativa en pocas y grandes áreas metropolitanas**. Aumenta la **importancia poblacional y económica de las ciudades intermedias**, lo que da señales de una desconcentración que distingue a América Latina y el Caribe de otras regiones en desarrollo. De esta situación se desprenden dos efectos: i) las **externalidades positivas** de la concentración y la aglomeración se ven disminuidas por las **externalidades negativas crecientes (sobre todo ambientales) de los**

grandes centros urbanos, que afectan el crecimiento económico, la productividad y la calidad de vida, y ii) en una nueva arquitectura institucional y legal se consideran **sistemas de ciudades y la interacción entre ciudades de diversos tamaños**, principalmente en términos económicos y de migración interurbana, para potenciar el desarrollo en los países de región.

Las áreas urbanas de América Latina y el Caribe **han crecido con un patrón de densidad media**, lo que plantea desafíos ambientales y económicos, y se traduce en un elevado costo de gestión y acceso inclusivo a bienes y servicios urbanos de calidad. En la región, el consumo de suelo per cápita ha disminuido entre 1990 y 2015. No obstante,

en muchas ciudades grandes el consumo de suelo per cápita y la extensión urbana siguen creciendo. La extensión de la Ciudad de México, por ejemplo, ha alcanzado las 214.867 hectáreas y la de Buenos Aires las 196.446 hectáreas. El crecimiento territorial y poblacional de zonas periféricas urbanas se asocia en muchos casos con la **pérdida de población en las zonas céntricas** de las ciudades. Sin embargo, hay algunas excepciones a este patrón como resultado de procesos de repoblación, regeneración y densificación de los centros urbanos. Los **países insulares del Caribe** presentan un particular patrón de baja densidad, caracterizado por **una continua sucesión de áreas urbanas y rurales**.

3

Nuevos patrones de producción, distribución y consumo, sumados a antiguos desafíos estructurales en las economías urbanas, dificultan la inclusión económica y el acceso universal a los beneficios del desarrollo urbano

En América Latina y el Caribe, en un contexto en que la generación del PIB proviene principalmente de las actividades vinculadas con la extracción y exportación de materias primas (y en el Caribe, del turismo), **el aporte de las ciudades al PIB regional es significativo**. Este se caracteriza por una **mayor contribución del sector servicios y comercio**, que alcanza hasta un 70% de la ocupación urbana en algunas ciudades. En el estado de São Paulo (Brasil), el estado de México junto con la Ciudad de México y la provincia y ciudad de Buenos Aires, en conjunto, se originaba casi el 25% del PIB regional en 2010. Sin embargo, las externalidades negativas asociadas al **crecimiento urbano que va acompañado de una débil planificación y los tradicionales desafíos estructurales de la región**

(baja productividad, informalidad laboral y falta de inversión en infraestructura y en conocimiento) **limitan los beneficios que las ciudades reportan al desarrollo** (economías de aglomeración y de escala, proximidad de los factores de producción, intercambio de ideas e innovación), produciendo brechas particularmente profundas de empleos de calidad para la población joven y las mujeres.

En algunos países y ciudades se han implementado instrumentos para capturar y distribuir las rentas generadas por los cambios de valor del suelo urbano; sin embargo, en la región todavía existe una muy **desigual distribución de las rentas de la urbanización**.

4

Se han alcanzado logros importantes en materia de reducción de la pobreza y acceso a vivienda, pero la desigualdad, la segregación socioespacial y la seguridad ciudadana son desafíos centrales para una agenda urbana regional

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por los Gobiernos y de los logros parciales en materia de reducción de la pobreza y, en menor medida, de la desigualdad, **los países y las ciudades de América Latina y el Caribe permanecen entre los más desiguales del mundo**. La desigualdad se **manifiesta en diversas formas** debido, entre otros factores, a cambios sociodemográficos experimentados en el siglo XXI: i) el proceso de **envejecimiento de la población**; ii) la vulnerabilidad de los **jóvenes**; iii) las brechas persistentes en materia de **igualdad de género**, y iv) la **migración intrarregional** y el mayor reconocimiento de la **intersección de la desigualdad con la diversidad étnica**.

Los países de la región han alcanzado **logros importantes en la reducción del déficit cuantitativo**

de vivienda y de los asentamientos informales. El porcentaje de población que vive en tugurios disminuyó del 25,5% en 2005 al 21,1% en 2014, si bien en la promoción de una región de propietarios de vivienda **no siempre se ha considerado la conectividad** con equipamientos y servicios urbanos. La **segregación residencial socioeconómica** y el **acceso desigual a la vivienda y al suelo urbano** persisten como expresiones espaciales de la inequidad, lo que se asocia con altos niveles de violencia urbana. La tasa de homicidios en América Latina y el Caribe aumentó un 11% entre 2000 y 2010, mientras que en la mayoría de las demás regiones se estabilizó o incluso disminuyó. Incrementar y mejorar la inclusión en las áreas urbanas es uno de los principales desafíos de la región.

5

Aumenta la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, que tiene impactos socioterritoriales desiguales, y crece la huella ecológica, producto de la presión de los patrones de producción, distribución y consumo

El crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe ha generado **presiones y problemas ambientales en los entornos ecológicos**, dando origen a **vulnerabilidades que se distribuyen de forma desigual** en los territorios urbanos. El **alto aumento del consumo privado** ha redundado en un incremento de la contaminación y en ineficiencias ocasionadas por la expansión de la motorización privada, entre otros factores. Por ejemplo, en México el nivel de motorización pasó de 203 a 275 automóviles por cada 1.000 habitantes y en el Brasil de 164 a 209 automóviles por cada 1.000 habitantes, entre 2003 y 2010. Una gestión urbana sostenible representa **una oportunidad para resolver los desafíos ambientales de la región**.

La región es **altamente vulnerable a los efectos del cambio climático**, en especial **Centroamérica y los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe**, donde más de la mitad de la población vive a menos de 1,5 km de la costa. En América Latina y el Caribe, los fenómenos climáticos extremos, además de ocasionar riesgos para la vida y el bienestar de las personas, afectan directamente la economía, la infraestructura y el desarrollo social, suscitando la necesidad urgente de implementar políticas y **medidas de adaptación al cambio climático, gestión de riesgos y financiamiento climático urbano a diversas escalas**: internacional, nacional y subnacional.

6

Se observan avances importantes en el reconocimiento de la ciudad como un macro bien público, al mismo tiempo que persisten debilidades institucionales para el manejo del desarrollo urbano sostenible y la materialización del derecho a la ciudad

La rápida expansión de grandes áreas urbanas ha generado una **situación de gobernanza compleja, en que el tejido urbano y la gestión de servicios públicos no siempre coinciden con los límites administrativos** y con frecuencia se superponen varios niveles de gobierno. Se originan **desafíos de coordinación y separación de responsabilidades**. Además, existen **asimetrías entre la capacidad de gestión y recopilación de datos urbanos** de las ciudades de diversos tamaños, entre las cuales las más pequeñas cuentan con menores recursos económicos y humanos. Uno de los **aportes principales de América Latina y el Caribe al debate global sobre desarrollo urbano con igualdad es la promoción del derecho a la ciudad**, un derecho colectivo que se fundamenta en la gestión democrática del proceso de desarrollo urbano y que en la región presenta dos expresiones: i) la **participación ciudadana**, que tiene importantes

consecuencias para **la transparencia y la rendición de cuentas**, y ii) **normativas y jurisprudencia urbana que potencian instrumentos de desarrollo urbano inclusivo**.

El fortalecimiento del **financiamiento urbano, como elemento clave para posibilitar un desarrollo urbano sostenible**, es fundamental para que la región enfrente el **desafío estructural de una baja recaudación fiscal y una escasa inversión en infraestructura**. El financiamiento urbano se sustenta en dos fuentes principales: i) el **autofinanciamiento**, basado en el aumento de las facultades impositivas y los instrumentos dirigidos a recuperar el valor generado por el desarrollo urbano, y ii) las **fuentes externas**, como asociaciones público-privadas, modelos basados en activos regulados, inversión privada y cooperación internacional y, de manera creciente, las diversas fuentes de **financiamiento climático**.

El futuro sostenible de América Latina y el Caribe está estrechamente ligado a una urbanización sostenible. Para la construcción de ciudades sostenibles es fundamental una estructura institucional y política que se sustente en una nueva agenda urbana y en un plan de acción regional de implementación, y que atienda a los desafíos derivados de una etapa de urbanización consolidada.