

# Planificación multiescalar

Las desigualdades  
territoriales  
Volumen II

Luis Mauricio Cuervo  
María del Pilar Délano  
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



대한민국정부

The Government of  
the Republic of Korea

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

SERIE

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

92

# Planificación multiescalar

## Las desigualdades territoriales Volumen II

Luis Mauricio Cuervo  
María del Pilar Délano  
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



대한민국정부

The Government of  
the Republic of Korea

Esta publicación es producto de la selección y edición de los mejores trabajos presentados durante el seminario internacional Reunión de Expertos en Planificación Multiescalar y Desarrollo Territorial, organizado en Santiago del 15 al 17 de noviembre de 2017 por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del acuerdo de cooperación entre la CEPAL y la República de Corea de 2017.

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-9041 (versión electrónica)  
ISSN: 1680-9033 (versión impresa)  
LC/TS.2019/54  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2019  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas  
S.19-00619

Esta publicación debe citarse como: L. M. Cuervo y M. del P. Délano (eds.), "Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 92 (LC/TS.2019/54), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	7
Presentación .....	9
Introducción .....	11
<b>Parte 1</b>	
<b>Transformaciones globales y dinámicas territoriales .....</b>	<b>15</b>
<b>I. Estilos de desarrollo realmente existentes y disparidades territoriales en Latinoamérica y el Caribe .....</b>	<b>17</b>
<i>Ester Schiavo y Juan Carlos Travela</i>	
Resumen .....	17
A. La cuestión del desarrollo .....	18
B. Postulados y límites de la Agenda 2030 .....	18
C. Una mirada sobre el desarrollo territorial y las ciudades .....	20
D. Habitat III: el debate sobre modelos urbanos en disputa .....	21
E. Agenda 2030 y Hábitat III: miradas complementarias y falencias comunes .....	22
F. Urbanismo de mercado y desarrollo territorial realmente existente .....	23
G. Reflexiones finales .....	24
Bibliografía .....	25
<b>II. Los retos de la agenda urbana desde lo local y la estrategia multiescalar en América Latina .....</b>	<b>27</b>
<i>Benjamín Alva</i>	
Resumen .....	27
A. El modelo urbano de desarrollo local en América Latina: dilemas y retos .....	28
B. El modelo de planeación centrada en la persona .....	32
C. La agenda NAU desde lo local: el reto de la implementación multiescalar .....	33
1. Certidumbre del crecimiento urbano .....	33
2. La economía especializada y diversificada de la ciudad .....	34
3. Planeación y diseño urbano .....	34
4. Proyecto de ciudad .....	35
Bibliografía .....	35

<b>III.</b>	<b><i>Land grabbing</i>, un cómplice silencioso de la globalización. Procesos urbanos de re-territorialización de lo global y de la pobreza en América Latina y el Caribe</b> .....	37
	<i>Patricia Maira-Sommer</i>	
	Resumen .....	37
	A. Introducción .....	38
	B. Estado del arte de <i>land grabbing</i> .....	38
	1. Antecedentes generales .....	38
	2. <i>Land grabbing</i> en América Latina y el Caribe .....	40
	3. Dimensión socio-espacial de <i>land grabbing</i> .....	42
	4. Certezas de <i>land grabbing</i> .....	43
	C. Propuesta conceptual .....	43
	1. Marco teórico .....	43
	2. Hipótesis .....	45
	D. Manifestaciones de <i>land grabbing</i> en territorio nacional chileno e intrarregional .....	51
	1. Evidencias .....	51
	2. Evidencias de fragmentación socio-espacial local .....	58
	E. Consideraciones finales .....	59
	Bibliografía .....	61
<b>Parte 2</b>		
	<b>Nuevas tensiones territoriales en múltiples escalas</b> .....	63
<b>IV.</b>	<b>Modelo de interacción espacial para el análisis del crecimiento regional del Ecuador</b> .....	65
	<i>Ronny Correa-Quezada, Luis Quintana Romero y Miguel Ángel Mendoza González</i>	
	Resumen .....	65
	A. Introducción .....	65
	B. Perspectivas teóricas de la modelación regional .....	66
	C. Algunos hechos estilizados del crecimiento regional en el Ecuador .....	67
	D. Especificación y estimación del MIESPE (Modelo de interacción espacial para Ecuador) .....	70
	E. Multiplicadores de impacto y simulaciones .....	74
	F. Consideraciones finales .....	78
	Bibliografía .....	79
<b>V.</b>	<b>Asentamientos informales en América Latina: epicentro urbano de los desafíos del desarrollo sostenible</b> .....	81
	<i>Luis Bonilla Ortiz-Arrieta y María Jesús Silva</i>	
	Resumen .....	81
	Introducción .....	82
	A. Geología social latinoamericana y sus efectos en la exclusión social .....	83
	1. Fallas geológicas en la estructura social de la ciudad latinoamericana .....	83
	2. Asentamientos informales como catástrofe social .....	85
	3. Produciendo la ciudad desde la gente .....	86
	B. Asentamientos informales desde la perspectiva de la Agenda de Desarrollo Sostenible .....	87
	1. Aportes para una metodología para una comprensión integral de la problemática de los asentamientos informales .....	88
	2. Efecto desigual y combinado: la agenda de desarrollo sostenible más allá de la meta 11.1 .....	89
	C. Hacia una política integral para el desarrollo sostenible desde los asentamientos informales .....	92
	1. Elementos para un abordaje territorial desde las políticas públicas .....	92
	2. Reconocer, valorar y potenciar la producción de la ciudad desde la ciudadanía .....	95
	D. Conclusiones: Construir ciudades inclusivas y sostenibles desde los límites .....	98
	Bibliografía .....	99
<b>VI.</b>	<b>Movilidad selectiva y expansión urbana: los desafíos para el ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires</b> .....	101
	<i>Sonia Vidal-Koppmann</i>	
	Resumen .....	101
	A. El mosaico metropolitano y el ordenamiento territorial .....	101

B.	Fragmentación territorial y movilidad selectiva .....	106
C.	Reflexiones acerca de la metamorfosis metropolitana y el ordenamiento territorial .....	109
	Bibliografía .....	111
<b>VII.</b>	<b>Gobernanza fragmentada en la “ciudad global” de Santiago de Chile: economía multinacional, política local y concentración del desarrollo .....</b>	<b>113</b>
	<i>Jorge Martín González</i>	
	Resumen .....	113
	Introducción .....	114
A.	La “ciudad global” de Santiago de Chile: nueva geografía económica y poder de la economía multinacional .....	114
B.	La gestión urbana fragmentada en el Gran Santiago: recursos y atribuciones para la política local .....	118
C.	Concentración del desarrollo en el Gran Santiago: repercusiones del poder global y la política local .....	121
D.	Conclusiones y discusión: ¿una gobernanza multiescalar para avanzar hacia un desarrollo inclusivo sostenible? .....	125
	Bibliografía .....	127
<b>VIII.</b>	<b>Gobierno y financiamiento de la ciudad. Impacto del impuesto territorial en la desigualdad de las finanzas municipales de las comunas de Santiago de Chile .....</b>	<b>131</b>
	<i>Luis Bonilla Ortiz-Arrieta</i>	
	Resumen .....	131
A.	Introducción: descentralización y gobernabilidad de las ciudades .....	131
B.	Descentralización fiscal y financiamiento territorial .....	133
C.	Desigualdades urbanas y políticas territoriales: el caso de Santiago de Chile .....	134
1.	Mercado de suelo y desigualdades urbanas .....	134
2.	Fondo Común Municipal (FCM) e impuesto territorial .....	135
D.	Impacto del impuesto territorial en la desigualdad de las finanzas municipales de la ciudad de Santiago .....	136
E.	Conclusiones .....	141
	Bibliografía .....	142
	Anexo VIII.A1 .....	143
	Anexo VIII.A2 .....	144
	Serie Seminarios y Conferencias: números publicados .....	145
<b>Cuadros</b>		
Cuadro IV.1	Tasas de crecimiento y diferenciales de crecimiento del PIB en países seleccionados de América Latina, 1990-2015 .....	68
Cuadro IV.2	Desigualdad territorial en países seleccionados .....	68
Cuadro IV.3	Variables explicativas del diferencial regional .....	71
Cuadro IV.4	Resultados de las regresiones .....	73
Cuadro IV.5	Resultados de la estimación del modelo no-espacial, y los modelos espaciales de rezago y durbin. Multiplicadores de impacto directo, indirecto y total .....	75
Cuadro V.1	Fallas geosociales y manifestaciones sociales en la ciudad .....	84
Cuadro V.2	Indicadores de servicios de agua, saneamiento y electricidad en Buenos Aires .....	90
Cuadro VII.1	Población comunal, niveles de pobreza, ingresos y gastos municipales per cápita, y contaminación del aire en comunas seleccionadas del Gran Santiago, 2016 .....	123
Cuadro VIII.1	Estructura de aportes al Fondo Común Municipal .....	136
Cuadro VIII.2	Índice de Gini previo y posterior a distribución FCM .....	138
Cuadro VIII.3	Posiciones de comunas según ingresos municipales per cápita .....	139
Cuadro VIII.A2.1	Información finanzas municipales para comunas de la Ciudad de Santiago .....	144
<b>Gráficos</b>		
Gráfico II.1	Unidades de transporte por modalidad .....	30
Gráfico III.1	<i>Land grabbing</i> con inversión nacional e intrarregional en América Latina y el Caribe .....	41
Gráfico IV.1	Tasa de crecimiento del valor agregado por cantón 2007-2014 .....	69
Gráfico IV.2	Diferenciales de crecimiento regional y dependencia espacial 2007-2014 .....	72

Gráfico IV.3	Efectos de un año de escolaridad adicional en el cantón de Junín sobre el diferencial de crecimiento económico del cantón y de sus vecinos.....	76
Gráfico IV.4	Efectos de un año de escolaridad adicional en el cantón de Puerto Quito sobre el diferencial de crecimiento económico del cantón y sus vecinos .....	77
Gráfico IV.5	Efectos de un año de escolaridad adicional en el cantón de Samborondón sobre el diferencial de crecimiento económico del cantón y sus vecinos .....	78
Gráfico V.1	Proporción de población urbana viviendo en asentamientos informales, 2014.....	86
Gráfico V.2	Proporción de asentamientos con organizaciones comunitarias .....	96
Gráfico VII.1	Ingresos municipales en comunas seleccionadas del Gran Santiago, 2011-2016 .....	120
Gráfico VIII.1	Curva de Lorenz distribución de ingresos totales entre comunas, 2016.....	137
Gráfico VIII.2	Curva de Lorenz distribución de ingresos per cápita entre comunas, 2016 .....	138
Gráfico VIII.3	Correlación entre el ingreso municipal del impuesto territorial y la calidad de vida en las comunas de la ciudad de Santiago, 2016 .....	140

### Diagramas

Diagrama III.1	Hallazgo 1: <i>land grabbing</i> asociado a procesos globales .....	46
Diagrama III.2	Hallazgo 3: despliegue de la dimensión territorial de la globalización .....	48
Diagrama III.3	Propuesta conceptual de la investigación .....	49
Diagrama III.4	Fases de evolución y despliegue de <i>land grabbing</i> .....	50
Diagrama III.5	Manifestaciones de <i>land grabbing</i> Intrarregional de empresa Arauco en Uruguay: Planta Montes del Plata evidencia rasgos de la propuesta conceptual .....	56
Diagrama III.6	Despliegue de la dimensión territorial de la globalización con evidencias de <i>land grabbing</i> chileno .....	57
Diagrama V.1	Fallas geológicas y movimientos telúricos en la estructura social latinoamericana.....	84
Diagrama V.2	Operacionalización de indicadores de la Agenda 2030 en asentamientos informales .....	88

### Mapas

Mapa III.1	<i>Land grabbing</i> en América Latina y el Caribe según estudios elaborados por la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.....	40
Mapa III.2	Hallazgo 2: infraestructuras globales integradas involucrando inversiones chinas .....	47
Mapa III.3	Cruce información entre Hallazgo 2 infraestructuras globales integradas y dependencia a la inversión China .....	48
Mapa III.4	Territorio chileno evidencia manifestaciones de <i>land grabbing</i> para macro actividades extractivas mineras de exploración y explotación, forestal, pesquera y de conservación ecológica .....	52
Mapa III.5	Patrimonio de predios forestales de empresas Arauco y CMPC de 1.842.702 hectáreas en el territorio chileno en las regiones de Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.....	53
Mapa III.6	Manifestaciones de <i>land grabbing</i> doméstico e intrarregional de empresas Arauco y CMPC para el rubro forestal. Localización de predios afectados a <i>land grabbing</i> en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil constituyendo un patrimonio total en conjunto de 2.681.417 hectáreas para el negocio forestal.....	54
Mapa III.7	Cruce de información de manifestaciones de <i>land grabbing</i> de Empresas Arauco y CMPC con área de influencia proyectos Eje Mercosur y Eje Sur para el rubro forestal que alimenta procesos de intervención territorial .....	55
Mapa III.8	Operaciones locales, intrarregionales y globales de empresa Arauco: Planta Montes del Plata integra Infraestructura y conectividad hacia los destinos de las exportaciones y centros operacionales globales de empresas Arauco .....	57
Mapa III.9	Manifestaciones de <i>land grabbing</i> con fragmentación socio-espacial de empresas Arauco en la comuna de Curanilahue, Provincia de Arauco .....	58
Mapa VI.1	Municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires .....	102
Mapa VI.2	Área de estudio: corredor sudoeste .....	104
Mapa VI.3	Área de estudio: corredor sudoeste .....	106
Mapa VII.1	Localización de empresas de servicios globales especializados en Santiago de Chile, 2017 .....	118
Mapa VII.2	Santiago de Chile: grupos socioeconómicos predominantes y servicios abastecimiento, 2008 .....	122
Mapa VII.3	Santiago de Chile: viviendas sociales y estado de áreas verdes, 2014 .....	124

## Resumen

En América Latina y el Caribe la integración de la mirada multiescalar y multinivel al desarrollo territorial es relativamente reciente, de inicios de 2010. El ILPES y la CEPAL han contribuido a esta temática con algunos aportes desde la investigación, como también desde la capacitación y la asistencia técnica. En esa misma línea, se ha planteado la introducción de la multiescalaridad en la comprensión del desarrollo territorial como una búsqueda de una visión más amplia, que reconozca la complejidad del problema y la necesidad de considerar simultáneamente las múltiples relaciones y papeles de las escalas geográficas en la explicación del desarrollo territorial y de sus políticas.

En el contexto de esas búsquedas, y en conversación con ellas, la Reunión de Expertos de noviembre de 2017, manifestó su interés por recibir trabajos relacionados con un tema fundamental y de larga trayectoria en el trabajo del ILPES como es el de las desigualdades territoriales. Estas desigualdades, como es evidente, dotan de sentido a cualquier esfuerzo por comprender e intervenir sobre las dinámicas territoriales de los países de la región.

Como podrá apreciarse a lo largo de este volumen dividido en dos partes, "Transformaciones globales y dinámicas territoriales" y "Nuevas tensiones territoriales en múltiples escalas", las contribuciones incluidas en esta línea de trabajo son de muy variado tipo. Son miradas independientes, de calidad y rigor, que aportan nuevas preguntas, nutren el conocimiento de experiencias, y que están en capacidad de aportar un mejor conocimiento de los problemas y contribuir a la calidad y pertinencia de las políticas y de la planificación del desarrollo territorial en los países de la región.



## Presentación

La CEPAL, a través del ILPES, tiene como misión la de contribuir a mejorar la calidad de la planificación y la gestión pública para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Una de las estrategias empleadas con este fin es acelerar la velocidad de la transmisión horizontal de conocimiento aplicado entre los gobiernos de la región. Esta estrategia parte del reconocimiento de que el ejercicio de gobierno es un laboratorio permanente de aprendizaje, en donde la teoría y la práctica de la planificación y de la gestión pública se encuentran y fertilizan mutuamente. Se considera, así, muy importante que estos aprendizajes se plasmen en estudios, sistematizaciones, monografías y textos en general, en donde se les ordene, se les comunique y se ofrezcan los medios para que otros agentes los contrasten, los pongan a prueba y, en caso necesario, los adapten como medios para solución de problemas públicos. Es a esta forma de conocimiento para la solución de problemas públicos, donde la teoría se acompaña de métodos y procedimientos que orientan los procesos de implementación, lo que acá se denomina conocimiento aplicado.

El ILPES se ha esforzado por crear y sostener espacios de intercambio técnico entre los países de la región, con el objeto de compartir aprendizajes en materia de planificación y gestión pública para el desarrollo. Para ello, desde 2012 instituyó las Jornadas de Planificación con periodicidad anual, en seguimiento a la creación de las Reuniones de Expertos, como espacios para la reflexión, difusión e intercambio de conocimientos en estas materias. En ambos espacios se pretende reunir a los especialistas en estas materias y así contribuir a facilitar el diálogo entre los gobiernos y sus investigadores, académicos y especialistas. Se trata de ámbitos que nutren y complementan la acción privilegiada que la CEPAL y las Naciones Unidas conceden a su interlocución con los gobiernos a través de los órganos subsidiarios como el Consejo Regional de Planificación del ILPES.

El formato que se ha utilizado ha sido el de la convocatoria abierta y amplia a los especialistas, llamándolos a presentar, a través de ponencias, su reflexión sobre temas de interés y relevancia para avanzar en la agenda mundial del desarrollo. Estas ponencias se seleccionaron con base en criterios de calidad y de pertinencia, combinando las ponencias de expertos con trayectoria reconocida con la de un grupo más amplio de especialistas, quienes participan con el interés de compartir su propio conocimiento y experiencia con otros colegas en mesas de trabajo y discusión, las cuales, por la cantidad de casos presentados, se organizan en sesiones paralelas.

Los tres volúmenes que se presentan en esta colección corresponden a la Reunión de Expertos en Desarrollo Territorial desarrollada en Santiago de Chile en noviembre de 2017. En ellos se compilan las ponencias de investigadores, académicos, expertos, funcionarios públicos y autoridades presentadas alrededor de cuatro áreas temáticas: (i) Disparidades y Desarrollo Territorial; (ii) Gobernanza Multiescalar (o multinivel) y Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe; (iii) Prospectiva Territorial; y (iv) Formación de Liderazgos Públicos para el Desarrollo.

Tras la convocatoria, se recibió un total de 152 ponencias, de las cuales se preseleccionaron 109. De ellas, 67 autores fueron hombres y 42 mujeres, proviniendo de 14 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) una de Polonia y uno de Nueva Caledonia. De los cuatro temas específicos, el de "Planificación Multiescalar y Políticas de Desarrollo Territorial" fue el que acogió la mayor cantidad de postulaciones. En orden decreciente, le siguieron Disparidades Territoriales, Prospectiva Territorial y Liderazgo Público.

Durante la reunión se presentaron 85 ponencias, posteriormente a lo cual se hizo un proceso de revisión editorial que dio lugar a una selección final de trabajos que se organizó en cuatro volúmenes que incluyeron un total de 44 textos, agrupados de la siguiente manera:

- Volumen I, Planificación multiescalar, regional y local; con un total de 12 trabajos o capítulos;
- Volumen II, Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales, con un total de 8 trabajos o capítulos;
- Volumen III, Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos, con un total de 14 capítulos.

Cada una de estas publicaciones circulará solamente en forma digital y se acompañará, aparte de esta presentación general, de una introducción elaborada por los editores, en donde se destacan las novedades, tanto en términos de hallazgos como en cuanto a interrogaciones y preguntas de relevancia e interés. Esta colección de trabajos se edita y publica gracias al apoyo del Gobierno de Corea a quienes aprovechamos de agradecer por su constante apoyo a la CEPAL y al ILPES.

## Introducción

*Luis Mauricio Cuervo  
María del Pilar Délano*

En América Latina y el Caribe la integración de la mirada multiescalar y multinivel al desarrollo territorial es relativamente reciente, de inicios de 2010. Emerge como respuesta a momentos previos con enfoques menos plurales, aunque nunca totalmente restrictivos. De los años 1930 hasta finales de los setenta, el foco estuvo muy orientado a comprender el desarrollo territorial desde la relación vertical y casi unidireccional de lo nacional a lo regional (con lo local y lo global relativamente desdibujados); durante los ochenta, la mirada estuvo muy concentrada en el papel de lo local (con el resto de niveles poco considerados); y de los noventa en adelante, se destacó la relación de lo global con lo local, prácticamente sin intermediación alguna de lo nacional y lo intermedio. Por tanto, la introducción de la multiescalaridad en la comprensión del desarrollo territorial representa la búsqueda de una visión más amplia, que reconozca la complejidad del problema y la necesidad de considerar simultáneamente las múltiples relaciones y papeles de las escalas geográficas en la explicación del desarrollo territorial y de sus políticas.

En el contexto de esas búsquedas, y en conversación con ellas, la Reunión de Expertos de noviembre de 2017, manifestó su interés por recibir trabajos relacionados con un tema fundamental y de larga trayectoria en el trabajo del ILPES como es el de las desigualdades territoriales. Estas desigualdades, como es evidente, dotan de sentido a cualquier esfuerzo por comprender e intervenir sobre las dinámicas territoriales de los países de la región. El acercamiento del ILPES a estos temas posee varias singularidades a ser destacadas. En primer lugar, no interesa solamente el conocimiento de las desigualdades, de sus definiciones y de sus formas de medición. Este conocimiento es importante, pero, mirado desde un organismo de las Naciones Unidas como es la CEPAL, cobra su verdadero sentido en su relación con la política pública, su diseño, sus impactos, sus transformaciones. En segundo lugar, el seguimiento de estas desigualdades se hace en una escala regional y comporta, por tanto, asumir el desafío de la comparación internacional, con lo que ello significa en materia de recopilación de información, definición de escalas geográficas de análisis, periodicidad y comparabilidad intertemporal de la información. En el plano de América Latina y el Caribe son pocas las instituciones que hacen el seguimiento de esta problemática en una escala subcontinental y con la permanencia que lo ha hecho el ILPES.

Esta preocupación, las reflexiones que ella ha suscitado y el esfuerzo institucional que ha convocado, se ha materializado en numerosas investigaciones, varios manuales, cursos de capacitación y memorias de reuniones de expertos, como es el caso de esta publicación. De este amplio conjunto de actividades y productos, merece especial atención el Panorama de desarrollo territorial publicado desde 2010. A pesar de los cambios de énfasis, de las temáticas nuevas que suelen introducirse, la medición y el seguimiento de las desigualdades territoriales ha sido permanente. En estos panoramas se ha hecho un seguimiento de los indicadores de concentración espacial de la población y de la actividad económica, así como de las diferencias territoriales en los niveles de riqueza, normalmente medida a través de PIB per cápita. De la misma manera, se han introducido innovaciones en las formas de medición y seguimiento, como es el caso del diseño y cálculo del índice de desarrollo regional (IDR) realizado en el panorama del 2015 y actualizado en el de 2017. Este índice aporta un medio de contraste a la tradicional mirada centrada en la estadística económica provista por las cuentas nacionales en su dimensión territorial. En ambos casos la unidad espacial de análisis, por razones de disponibilidad y comparabilidad de la información, ha sido el nivel intermedio de gobierno, es decir, el estado, la provincia, la región y el departamento. Los criterios de inclusión de los países son exclusivamente estadísticos, es decir, que se consideran todos aquellos que cuentan con informaciones oficiales producidas en condiciones de estabilidad y confiabilidad.

Perseverar en este empeño de medición, a pesar de las dificultades de compaginación de la información y de la claramente incompleta presencia de países es, entre otras cosas, indispensable para transmitir el mensaje de la importancia de contar con información territorial de buena calidad. La ausencia de ella, las dudas de confiabilidad, de continuidad y de oportunidad van en detrimento de políticas públicas de buena calidad, con capacidad de seguimiento y evaluación y, por tanto, de acumulación de conocimientos y aprendizaje.

Como podrá apreciarse a lo largo de este volumen, las contribuciones incluidas son de muy variado tipo, pero, en todos los casos, pertinentes a las intenciones del espacio de interlocución del cual ellas son el resultado. Son miradas independientes, de calidad y rigor, que aportan nuevas preguntas, nutren el conocimiento de experiencias, que arriesgan la realización de fusiones metodológicas y de investigación que, en todos los casos, están en capacidad de aportar un mejor conocimiento de los problemas y contribuir a la calidad y pertinencia de las políticas y de la planificación del desarrollo territorial en los países de la región.

Este volumen organizó las contribuciones seleccionadas en dos partes, la primera con 3 capítulos y la segunda con 5. La primera parte, "Transformaciones globales y dinámicas territoriales", recoge tres contribuciones que, desde distintas perspectivas, permiten entender algunas de las grandes ondas de cambio que están contribuyendo a reconfigurar el panorama de las desigualdades territoriales en cada uno de nuestros países y de la región en general. El primer capítulo, "Estilos de desarrollo realmente existentes y disparidades territoriales en Latinoamérica y el Caribe", de Ester Schiavo y Juan Carlos Travela, propone el diálogo entre las propuestas globales de desarrollo elaboradas en largos y complejos procesos de deliberación internacional (tal y como la Agenda 2030 y los ODS o Hábitat III), con algunos de los más crudos aspectos de la realidad socioeconómica de la región. Aporta así una mirada externa (a las Naciones Unidas) de estos acuerdos, crítica y libre, pero en concordancia ética con la búsqueda de bienestar, igualdad y sostenibilidad. Gracias a esta distancia abre la discusión y propone la deliberación en torno de desafíos que, sin ser desconocidos por las Naciones Unidas, destacan la importancia de abordar tareas como la implementación de los acuerdos, la financiación de los procesos y las políticas y la consideración de temas ausentes. El segundo capítulo, "Los retos de la agenda urbana desde lo local y la estrategia multiescalar en América Latina", de Benjamín Alva, reflexiona en una longitud de onda totalmente diferente, enriqueciendo el diálogo propuesto en el primer capítulo. En este caso se asumen y resaltan los puntos centrales de Hábitat III y se les desarrolla a través de un modelo normativo que intenta interpretarlos de manera integral a través de un modelo de planeación centrada en la persona. El tercer capítulo de esta parte y del volumen, "*Land grabbing*, un cómplice silencioso de la globalización. Procesos urbanos de re-territorialización de lo global y de la pobreza en América Latina y el Caribe", de

Patricia Maira-Sommer, hace una importante contribución desde la investigación académica, aportando información valiosa, de difícil obtención, procesamiento e interpretación, pero de inmensa relevancia pues pone en evidencia una dinámica territorial continental, si no global, con impredecibles repercusiones, como es la de los procesos de adquisición de tierras de valor estratégico en los países de la región por parte de agentes extra-regionales.

La segunda parte con título “Nuevas tensiones territoriales en múltiples escalas” integra 5 contribuciones. En el capítulo IV, “Modelo de interacción espacial para el análisis del crecimiento regional del Ecuador”, de Ronny Correa-Quezada, Luis Quintana Romero y Miguel Ángel Mendoza González, se presenta un ejercicio de econometría espacial de crecimiento regional del Ecuador, utilizando una metodología de abajo-arriba que contrasta con los procedimientos tradicionales, arriba-abajo, en donde las especificidades regionales tienden a perderse. Las condiciones de educación de las regiones y las economías de aglomeración emergen como los principales factores explicativos de las diferencias de crecimiento entre las regiones del país. En el capítulo V, “Asentamientos informales en América Latina: epicentro urbano de los desafíos del desarrollo sostenible”, de Luis Bonilla Ortiz-Arrieta y María Jesús Silva, llama la atención en la necesidad de poner especial atención en los asentamientos informales en condición de pobreza, como uno de los elementos estratégicos alrededor de los cuales acuerdos mundiales como Hábitat III se van a jugar su desempeño. La comprensión de la naturaleza y la dinámica de estos asentamientos, a la cual contribuye este trabajo es, como allí se señala, una clave indiscutible en el proceso de territorialización de la Agenda 2030 y de su abordaje integral y multidimensional. El capítulo VI, “Movilidad selectiva y expansión urbana: los desafíos para el ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, de Sonia Vidal-Koppmann, vuelca uno de los trabajos de investigación más sugestivos y originales que en la región se han realizado sobre las nuevas formas de expansión de las grandes metrópolis latinoamericanas, a un foco de reflexión más directamente relacionado con las preocupaciones de la política urbana. Se documenta y establece el novedoso proceso de compleja coexistencia de asentamientos precarios y grandes barrios —ciudadelas— planificados, como una de las más importantes dinámicas contemporáneas que vienen reconfigurando los patrones de fragmentación territorial y movilidad selectiva de las grandes urbes de la región. El capítulo VII, “Gobernanza fragmentada en la “ciudad global” de Santiago de Chile: economía multinacional, política local y concentración del desarrollo”, de Jorge Martín González, revela la compleja trama de escalas, resultado de los más recientes procesos de globalización urbana presentes en la región y en el mundo. Se plantea así que las nuevas lógicas globales, actores globales al lado de formas de organización político administrativas locales, están a la base del surgimiento de nuevos y acuciantes desafíos de planificación y gobernanza multiescalar. Finalmente, el capítulo VIII, “Gobierno y financiamiento de la ciudad. Impacto del impuesto territorial en la desigualdad de las finanzas municipales de las comunas de Santiago de Chile”, utilizando el mismo escenario urbano que el del capítulo anterior, examina la relación entre la organización fiscal territorial chilena y los desafíos de reducción de las desigualdades territoriales planteados por Hábitat III. Se plantea la pregunta y deja formulados los desafíos relacionados con las capacidades y debilidades del sistema de transferencias y atribuciones fiscales territoriales y locales para contribuir a mitigar o resolver las agudas diferencias en condiciones y calidad de vida entre los sectores de la ciudad.



## **Parte 1**

# **Transformaciones globales y dinámicas territoriales**



# I. Estilos de desarrollo realmente existentes y disparidades territoriales en Latinoamérica y el Caribe

*Ester Schiavo<sup>1</sup>  
Juan Carlos Travela<sup>2</sup>*

## Resumen

En América Latina y el Caribe se observan notables contraposiciones entre las posturas sostenidas sobre el desarrollo territorial en las agendas globales, particularmente en la Agenda 2030 y en Hábitat III, y los estilos de desarrollo dominantes o realmente existentes.

A partir de la década del 90 Naciones Unidas comenzó a tratar de forma ampliada la cuestión del desarrollo, incluyendo no solo dimensiones económicas sino también sociales y ambientales. Así, se fueron incorporando temas tales como infancia, población, género, educación, sostenibilidad y financiamiento para el desarrollo, entre otros; lo que implicó que tal década se denominara “la década normativa del desarrollo”. Sin embargo, no se incorporaron en igual medida las problemáticas que hacen a la dimensión política del desarrollo.

Al mismo tiempo se profundizaba en el mundo un sistema político y económico desregulado, en particular en lo atinente al mundo financiero. El denominado neoliberalismo prioriza la liberalización comercial, sin tomar en cuenta los problemas específicos de competitividad, equilibrio externo y deterioro ambiental que afectaban a las economías en desarrollo. Además, dicho estilo de desarrollo, dominante en la región, se basa en una estructura productiva cuya competitividad depende de la abundancia y la explotación de los recursos naturales, lo que sesga las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y a su vez, fomenta el uso intensivo de energía y predatorio de esos recursos.

<sup>1</sup> Docente investigadora y arquitecta de nacionalidad argentina, Doctora en Urbanismo, Profesora Titular de la Universidad Nacional de Quilmes, Investigadora del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior Asociado al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

<sup>2</sup> Licenciado en Comercio Internacional y Doctorando en Desarrollo Económico. Es Investigador y actualmente se desempeña como Consultor Experto de la Unidad para el Cambio Rural, perteneciente al Ministerio de Agroindustria de la Nación, Argentina.

Dado que la región es una de las más urbanizadas del mundo, cuya población urbana ronda el 80% del total de sus habitantes, se propone focalizar el análisis de las disparidades territoriales de los estilos de desarrollo realmente existentes en las ciudades, entendiendo a la ciudad y el territorio como un único ecosistema a ser protegido y conservado.

A tal fin, se consideran críticamente las políticas dominantes de producción del territorio a escala local, encuadradas particularmente en el urbanismo de mercado, lo cual permite reconocer los efectos de dichas iniciativas sobre las disparidades territoriales, donde los principales ausentes son los ciudadanos, sus necesidades y requerimientos.

## A. La cuestión del desarrollo

El capitalismo vive una crisis generalizada, multifacética e interrelacionada que ha llevado a la humanidad a un punto de no retorno, donde el impacto ambiental del estilo de desarrollo dominante ha puesto en peligro su supervivencia y la de otras especies (CEPAL, 2016; Acosta y Brand, 2017).

Así, en términos ambientales se producen alteraciones en las temperaturas, en el nivel de precipitaciones, en los caudales de ríos y disponibilidad de agua, se profundiza el retroceso de los glaciares, el aumento del nivel del mar, el deterioro de las zonas costeras, se acrecienta a nivel global la extinción masiva de especies, y se generan disfuncionalidades ecológicas a escala planetaria, entre otros efectos negativos (Gudynas, 2015; IPCC, 2013).

La crisis ambiental incrementa la vulnerabilidad de la región latinoamericana y caribeña frente a los eventos extremos (CEPAL, 2017). Tanto las ciudades como las zonas rurales son afectadas por estos procesos de deterioro debido a la existencia de múltiples interdependencias entre los sistemas ecológicos y socioeconómicos, siendo las poblaciones de bajos recursos y las zonas urbanas más pobres, las más afectadas a raíz del escaso desarrollo local en términos relativos (Naciones Unidas-Hábitat, s.f.).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que “el desarrollo también debe tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participación de las personas en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad; tomar forma en proyectos colectivos en que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven; y buscar la protección y mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán en el futuro” (CEPAL, 2000. pp. 51).

En esta línea, a partir de la década del 90, Naciones Unidas comenzó a tratar de forma ampliada la cuestión del desarrollo incluyendo no solo dimensiones económicas sino también sociales y ambientales. Así, se fueron considerando temas tales como infancia, población, género, educación, sostenibilidad y financiamiento para el desarrollo, entre otros; lo que implicó que tal década se denominara “la década normativa del desarrollo” (CEPAL, 2016). No obstante, debe reconocerse que no se avanzó en igual medida en la consolidación de un orden político democrático con mayor participación ciudadana en la gestión y las decisiones públicas.

## B. Postulados y límites de la Agenda 2030

El consenso emergente respecto a la necesidad de buscar un nuevo paradigma de desarrollo se encuentra plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dicho paradigma se fundamenta en diversos ejes, tales como: el enfoque de derechos, la igualdad sustantiva y el cierre de brechas, la promoción del empleo pleno, productivo y de calidad, la perspectiva de género, la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, entre otros (CEPAL, 2016).

En este sentido, la CEPAL entiende que, para alcanzar el desarrollo sostenible, las políticas a llevarse adelante deben basarse en un marco analítico que enfatice la igualdad multidimensional, con un crecimiento económico que logre preservar el ambiente y la integridad ecológica de los recursos comunes. Para lo cual, sostiene que se requieren mecanismos de gobernanza en cuatro ámbitos: a) la coordinación internacional para sostener la demanda agregada; b) una nueva arquitectura financiera para reducir la incertidumbre y las fluctuaciones generadas por los movimientos internacionales de capital; c) mecanismos y reglas que premien los esfuerzos por desacoplar la producción, las emisiones de contaminantes y el uso predatorio de los recursos del planeta; y d) la gobernanza para reducir la desigualdad entre los países, cerrando brechas de capacidades e ingresos que dificultan la cooperación y comprometen la capacidad de contribuir efectivamente a la producción de bienes públicos globales.

Complementariamente, la Nueva Agenda Urbana diseñada en Hábitat III, como se verá más adelante, también plantea la necesidad de avanzar hacia un hábitat sostenible e inclusivo, haciendo hincapié en la superación de la pobreza, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, a contraposición de lo planteado por las agendas globales, el estilo de desarrollo dominante en la región se basa en una estructura productiva cuya competitividad depende de la abundancia y la explotación de los recursos naturales, lo que sesga las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico y, a su vez, fomenta el uso intensivo de energía y predatorio de esos recursos (CEPAL, 2016).

De esta forma, en los noventa se avanzó hacia un sistema económico desregulado, en particular en lo referido al mundo financiero, cuyos activos se multiplican a gran velocidad, con un respaldo cada vez menor en la economía real. Este sistema prioriza la liberalización comercial, sin tomar en cuenta los problemas específicos de competitividad, equilibrio externo y deterioro ambiental que afectaban a las economías en desarrollo.

Posteriormente, impulsados por la demanda en auge de materias primas, se avanzó en la región en la reprimarización de la economía orientada hacia actividades primario-extractivas. Entre estas últimas se pueden mencionar la exploración y extracción de hidrocarburos, metales y minerales, la producción de biocombustibles y los agronegocios. Este modelo, causante de graves conflictos socioambientales y disparidades territoriales, ha sido adoptado tanto por los gobiernos progresistas como por aquellos más conservadores de la región, durante las primeras décadas del presente siglo (Gudynas, 2012), lo que llevó a otros autores como Svampa y Viale (2014) a caracterizar a este modelo como "Consenso de los Commodities".

Como afirma la CEPAL (2016), en la Agenda 2030 se explicita el sentido de la transformación deseable, pero no la forma de hacer esa transformación, es decir, los criterios de gobernanza global, las estrategias y las políticas a llevar adelante. En otras palabras, no se considera adecuadamente la dimensión política, lo cual representa un límite para su implementación. No obstante, se hace énfasis en la necesidad de resaltar la integralidad e indivisibilidad de los objetivos, considerados elementos clave para corregir las fallas y contradicciones en las que sucumben este tipo de agendas.

Asimismo, la CEPAL (2000) destaca otro límite de la Agenda cuando señala que la configuración de esta amplia agenda social y ambiental no ha sido acompañada de su contrapartida en términos de flujos de recursos internacionales necesarios para apoyarla, de una institucionalidad mundial que le sea propicia, ni tampoco del compromiso de los países centrales de traducirla en políticas nacionales consistentes.

En este sentido, la dificultad central radica en la economía política, el conjunto de intereses y alianzas que predominan y que definen las reglas del juego, tanto en el plano internacional como en el interno. Diversos actores, tanto públicos como privados, tienen interés en proteger sus inversiones y la distribución presente de rentabilidades, lo que se refleja en la contradicción existente entre las declaraciones de las instituciones internacionales y las reglas que gobiernan la dinámica económica (CEPAL, 2016).

Por lo tanto, se verifica que, aunque las ideas hegemónicas respecto al desarrollo se han ido ampliando, introduciendo dimensiones sociales y ambientales, nunca han abandonado o cuestionado la

concepción original y dominante de este concepto. Los estudios sobre el desarrollo comienzan con una concepción que implica la adopción de normas de comportamiento, actitudes y valores identificados con la racionalidad económica moderna, caracterizada por la búsqueda de la máxima productividad, la generación de ahorro y la creación de inversiones que conduzcan a la acumulación permanente de los individuos y, en consecuencia, de cada sociedad nacional. De esta forma, el sostenimiento de estas ideas puede explicar la carrera continua tras la acumulación, tanto de las naciones como de los capitales individuales, que se contraponen a la necesidad de crear nuevos paradigmas de desarrollo. Lo cual perpetúa en el tiempo un conflicto de poder, como es la tensión entre intereses y estilos de desarrollo contrapuestos.

### C. Una mirada sobre el desarrollo territorial y las ciudades

Desde la perspectiva de las Agendas Globales se reconoce que, si bien las ciudades son las principales contribuyentes al cambio climático (Naciones Unidas-Hábitat, s.f.), no son ellas las causantes de la contaminación, sino que lo es el modelo de desarrollo dominante (CEPAL, 2017).

Esta mirada sostiene que la urbanización en la región se dio regida por mecanismos de mercado, produciendo territorios urbanos sin planificación y visión de largo plazo. Asimismo, entiende que los planes de ordenamiento territorial están fuertemente vinculados con las vías de transporte, siendo estas las que organizan la ciudad, profundizando un sistema basado en el transporte privado que es ineficiente en términos de contaminación, en términos energéticos y de traslado, pero que, en contrapartida, recibe cuatro veces más inversión, ya sea pública o privada, que el transporte público (CEPAL, 2017).

Por tales motivos, entre otros, en el Informe "Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe", la CEPAL (2017) reconoce que el modelo de ciudad se convierte en un debate central para discutir la sostenibilidad, siendo la tríada ciudad-sociedad-ambiente una entidad indivisible, que debe tratarse desde un enfoque holístico.

Así, el modelo de urbanización se plantea como un elemento central en la discusión sobre el desarrollo. Entre las dimensiones más significativas a reconfigurar, para la CEPAL (2017) se encuentran el modelo de transporte, la segregación socio-espacial producto de la falta de planificación inclusiva de las ciudades, el manejo del agua, la protección de áreas verdes y el tratamiento de los residuos.

Para transformar el modelo de desarrollo de las ciudades, el citado organismo destaca la necesidad de promover la formulación de políticas públicas para: a) impulsar la economía social y solidaria; b) desarrollar estrategias para afrontar el envejecimiento poblacional, readecuando la economía para una población económicamente activa menor a la actual; c) promover una mejor localización de los sectores productivos, influenciados por factores como la regulación del precio del suelo; d) promover la creación de políticas públicas que potencien las ventajas de las economías urbanas de manera sectorial, pero a la vez de forma integral y holística; e) aumentar la productividad en el sector servicios y potenciar las áreas de conocimiento; f) promover la creación de cadenas de valor o la co-localización de empresas o industrias (*clusters*) que deberían enmarcarse en el territorio de pertenencia de la ciudad y ser competitivas en el escenario global contribuyendo así al fortalecimiento regional; g) fortalecer un sistema de planificación urbana que incluya diferentes instancias de participación como instrumentos de monitoreo y control social, con el objetivo de alcanzar una promoción justa de políticas de inclusión urbana y de distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo; y h) adoptar un enfoque territorial que permita anticipar procesos de gentrificación asociados a proyectos de renovación y a políticas de densificación urbana. En tal sentido, afirma que la intervención en los espacios públicos es importante con el propósito de incluir y ampliar la dimensión colectiva requerida para un modelo de desarrollo sostenible.

A su vez, se recomienda prestar especial atención a la desigualdad en las ciudades, en todas sus formas, dado que la misma propicia la violencia, la inseguridad y la falta de confianza entre los ciudadanos (CEPAL, 2017). En la medida que esto no se revierta, la necesidad de una mayor cohesión

social como condición necesaria para un modelo de desarrollo que debe priorizar la cooperación por sobre la competencia, el consumo colectivo por sobre el consumo individual, la confianza mutua, y el compromiso y sentido de pertenencia para con la sociedad, no será posible de satisfacer.

## D. Hábitat III: el debate sobre modelos urbanos en disputa

Los debates suscitados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, conocida como Hábitat III y realizada en octubre de 2016 en la ciudad de Quito, Ecuador, reflejan la tensión actual entre modelos urbanos en disputa.

El análisis de los distintos posicionamientos sirve para comprender la complejidad de la disputa en torno a los modelos hegemónicos adoptados por las ciudades latinoamericanas y caribeñas, tanto como el contexto específico en el que deben materializarse, allí donde los actores políticos, el sector privado y los movimientos sociales y ciudadanos conviven de manera conflictiva, entre acuerdos y desacuerdos, acciones y omisiones (Schiavo y Gelfuso, 2017).

Hábitat III fue una conferencia sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible que reunió a 193 Estados miembro de Naciones Unidas, con el objetivo de debatir temas urbanos y elaborar una agenda conjunta para que los Estados locales, provinciales y nacionales la tomen como guía para la acción gubernamental en torno a la construcción de ciudad.

Entonces, el producto final del encuentro, que se organiza cada 20 años, es la Nueva Agenda Urbana que se compone de 175 párrafos con tres principios fundamentales: no dejar a nadie atrás, economías urbanas sostenibles e inclusivas y sostenibilidad ambiental. Los ejes se refieren a: a) medio ambiente, como la capacidad de adaptación de las ciudades frente al cambio climático, uso del agua, contaminación ambiental, manejo de desechos; b) universalización de los servicios públicos; y c) vivienda adecuada para la población. Se incluye también el concepto de “el derecho a la ciudad”, el que asigna a la misma el carácter de un bien público, al cual deben tener derecho todos los ciudadanos. Otros ejes de trabajo son el de género, el respeto a la diversidad, a las personas con mayores vulnerabilidades; seguridad, en el sentido de desastres naturales, protección de la vida; y desarrollo económico urbano.

En lo que hace a la adopción concreta de medidas propuestas por la Agenda Urbana, el primer paso es que todos los niveles de gobierno definan estrategias de implementación de vivienda nacional o local basadas en derechos humanos. Adicionalmente, que haya metas medibles sobre vivienda, protección a la población más vulnerable, mecanismos de revisión, monitoreo y solución de problemas. El segundo paso es el organismo evaluador de dichas medidas que, en el marco institucional del organismo mundial, está a cargo de la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, acompañados por la secretaría general de Naciones Unidas.

No obstante, lo aparentemente amplia e inclusiva de la complejidad de la problemática abordada en la Agenda Urbana de Hábitat III, la conferencia contó con dos encuentros paralelos realizados en la misma ciudad, por actores no incluidos en el encuentro oficial.

Uno de los encuentros paralelos fue organizado por el Comité Popular por Nuestros Territorios, con el objetivo de promover la construcción participativa de la Agenda Autónoma Hábitat III desde la perspectiva de las necesidades de la comunidad, difundir a la opinión pública los argumentos que permitan explicar los intereses que entrañan este tipo de conferencias mundiales y los impactos que tienen en el ambiente, en la economía, en la cultura y en la sociedad. También se propone poner en conocimiento los temas vedados, tales como violencia en barrios, micro tráfico, inseguridad o gentrificación, por caso. Es otras palabras, el principal cuestionamiento a la Declaración de Quito es que encubre las causas y agentes responsables de los problemas y conflictos de las ciudades del siglo XXI (Schiavo y Gelfuso, 2017).

La propuesta del Comité Popular culminó con la “Declaración por la defensa de nuestros territorios”, documento elaborado por cientos de movimientos sociales locales e internacionales, cuyo postulado central es coordinar las luchas por la defensa de los territorios con un enfoque integral del

hábitat, desarrollando acciones colectivas contra los desalojos y los despojos, y reivindicando el derecho a la ciudad, entendiendo que está compuesto por: derechos humanos, derecho a la tierra, al agua, a la vivienda, función social de la propiedad y producción social del hábitat. También se hace hincapié en la oportunidad de participar en verdaderos procesos democráticos en la toma de decisiones, desde la escala barrial a la escala nacional e internacional, advirtiendo sobre la clausura de espacios de discusión para la sociedad civil en el encuentro oficial.

En relación con lo señalado se observa que la realidad actual de las ciudades latinoamericanas y caribeñas dista mucho de las propuestas y postulados oficiales, ya que el accionar de los gobiernos locales apunta más a consolidar vínculos económicos con organismos multilaterales y empresas del sector privado antes que al cumplimiento de los compromisos tomados décadas atrás por esos mismos gobiernos. Sobre esta crítica se apoya el Manifiesto de Quito, producto de la otra reunión paralela a la conferencia Hábitat III, aprobado por los asistentes al Seminario Hábitat 3 Alternativo organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), entre otros actores académicos. Al mismo asistieron las alcaldesas de Barcelona, Ada Colau, y de Madrid, Manuela Carmena, así como intelectuales y especialistas en urbanismo.

El Manifiesto de Quito afirma que la conferencia Hábitat III no se justifica, no se compromete y no representa. No se justifica porque las conferencias se realizan cada veinte años y los foros más frecuentes han permitido encuentros carentes de espacios de debate, resoluciones y seguimiento de los compromisos, como tampoco han tenido efectos visibles ni resultados prácticos en las ciudades. Por otro lado, la Agenda Urbana declara grandes compromisos, pero no responde a interrogantes tales como: ¿Quién los asume? ¿Los gobiernos nacionales? ¿El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Hábitat? ¿Los gobiernos de las ciudades? ¿Se concretan los compromisos en acciones o controles por parte de los gobiernos competentes? ¿Cuáles medidas se tomarían si se incumplen los compromisos? ¿Se podrá recurrir a tribunales internacionales? Por último, se pone en duda la representatividad de la conferencia al reducir la participación y la promoción del derecho a la ciudad a Estados y gobiernos. El Manifiesto del Seminario Alternativo sugiere que se cree una agencia independiente formada por destacados activistas sociales, expertos reconocidos y representantes o ex gobernantes de ciudades, que coordine una red de colaboradores que adviertan sobre el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos adquiridos. Las asociaciones de ciudades, las organizaciones sociales o cívicas y los centros de estudios e investigaciones podrían ser importantes colaboradores. Se trata, en definitiva, de reconstruir un Hábitat que no esté en manos exclusivamente de los gobiernos y los Estados.

En suma, tanto Hábitat III como los respectivos encuentros paralelos que la cuestionan, son la expresión de la complejidad existente en torno a la disputa entre distintos modelos urbanos, que si bien son varios, en verdad, teniendo en cuenta sus matices, se pueden sintetizar en dos modelos urbanos contrapuestos, el inspirado en la propuesta por el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968) y el hegemónico, desarrollado bajo los lineamientos del urbanismo de mercado.

## **E. Agenda 2030 y Hábitat III: miradas complementarias y falencias comunes**

Las agendas globales analizadas tienen varios elementos en común, lo que sustenta la idea respecto al consenso generado en la comunidad internacional sobre diversos temas. Entre ellos, la sostenibilidad y la mejora del hábitat son centrales.

Tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como Hábitat III postulan la necesidad de modificar los modelos de desarrollo de las ciudades, para lo que destacan la necesidad de promover la igualdad y el cierre de brechas, ya que ambas agendas promueven la universalización de los servicios públicos y el acceso a la vivienda digna como elementos centrales para alcanzar el desarrollo. También se refieren a mejorar los servicios y equipamientos de las ciudades, tales como la protección de áreas verdes, el manejo del agua y la administración responsable de los residuos, entre otros.

A su vez, el respeto a la diversidad, a las personas con mayores vulnerabilidades, la perspectiva de género, la participación ciudadana y la transparencia, se encuentran en ambas agendas, lo que definen como el enfoque multidimensional de la igualdad que ambas proponen.

En términos económicos, la superación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y de la eficiencia económica, se encuentran presentes, siempre bajo la salvedad de que deben ser ambientalmente sostenibles.

Ahora bien, así como un buen número de los objetivos de ambas agendas son comunes también lo son algunos de sus límites o falencias. Como se mencionó, una de las críticas que se destacan en el Manifiesto de Quito, resultante de uno de los encuentros paralelos a Hábitat III, es la falta de claridad respecto a qué sucede si los objetivos no logran ser alcanzados. En tal sentido y en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la CEPAL (2016) señala la misma falencia. A su vez, ninguna de ambas agendas especifica las medidas concretas a llevar adelante para lograr los objetivos planteados, lo que justamente dificulta su cumplimiento.

## F. Urbanismo de mercado y desarrollo territorial realmente existente

El neoliberalismo realmente existente se materializa en múltiples escalas geográficas y no se impone de forma pura ni homogénea, sino en función de contextos político-institucionales moldeados por un legado de regulaciones, prácticas institucionalizadas y hechos políticos transmitidos a través del tiempo (Theodore, Brenner y Peck, 2009). Por ende, se hace referencia a la existencia de diversos neoliberalismos, según sus contextos de inserción, y no de uno en particular.

Sin embargo, focalizando en el desarrollo territorial y desde una perspectiva hipotética, se propone englobar estas múltiples intervenciones realmente existentes en el concepto de “urbanismo de mercado” que, en cada acción, reconstituye relaciones a distintas escalas entre los actores institucionales y económicos involucrados, como los Estados locales y los capitales financiero-inmobiliarios, por caso, y simultáneamente, sustituye lógicas regulatorias por lógicas competitivas.

Ante lo cual, cabe preguntarse: ¿cuáles son las principales transformaciones urbanas en la región a partir de la aceptación y aplicación a ultranza de políticas neoliberales durante más de tres décadas?

A lo largo de ese tiempo se han podido verificar, al menos, tres cambios estructurales:

- i) En primer lugar, el mayor protagonismo del sector terciario, de servicios especializados, acompañado por un actor que aparece como sustituto de la industria en el espacio urbano: el sector inmobiliario, orgánicamente articulado al sector financiero, que se posiciona como un generador de valor y plusvalías mediante la renta del suelo;
- ii) Otra transformación central de este proceso se cristaliza en el rol predominante de los gobiernos locales. En efecto, resultan actores relevantes por su potestad en lo que hace a la decisión sobre importantes variables económicas de la urbanización. Así, entre otras prácticas, a través de acciones u omisiones, impulsan legislaciones urbanísticas permisivas, promueven grandes desarrollos urbanos y centralidades excluyentes o realizan recalificaciones de suelo que pueden favorecer a inversores privados;
- iii) Por último, la globalización justifica y promueve la importación de políticas urbanas originadas en los países hegemónicos o en organismos multilaterales, mediante acuerdos comerciales, créditos y normas, muchas veces ajenas a los contextos de cada ciudad o región (Pradilla Cobos, 2013). Tal que buena parte de los gobiernos locales deciden insertarse en ese nuevo orden global, para posicionar a sus ciudades como receptoras de inversiones, en parte debido al aumento de sus competencias, pero no así de sus presupuestos, los cuales no siempre permiten abarcar la cantidad de funciones que sus gobiernos deberían tomar a su cargo.

Así, en relación con lo señalado, desde organismos multilaterales y grandes empresas del sector privado se promueven distintos modelos urbanos, como el de las ciudades competitivas impulsado por el Banco Mundial, o el de las ciudades inteligentes liderado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la empresa IBM. Ambas propuestas, claramente orientadas a propiciar lo que aquí se define como urbanismo de mercado.

Paralelamente, se alientan otras redes de ciudades lideradas por distintas organizaciones e instituciones internacionales, con diversos propósitos y orientaciones. Entre otras se pueden citar la Red de Ciudades Creativas promovida por la UNESCO, la Red de Ciudades Educadoras promocionada por la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras y la Red de Ciudades Sustentables iniciada por la Fundación AVINA.

En dicho contexto, en las últimas décadas, las ciudades se fueron desarrollando sometidas no solo a tensiones internas sino también a fuerzas exógenas propias del nuevo orden del mundo global en el cual se insertan.

Como consecuencia de los referidos cambios estructurales y del nuevo orden global, el desarrollo territorial realmente existente de las ciudades latinoamericanas y caribeñas fue signado progresivamente por la fragmentación física y la exclusión social, que dio como resultado la producción de espacios mutuamente excluyentes.

En este proceso, un buen número de territorios en disputa, ocupados precariamente o ubicados de manera estratégica para permitir la expansión de la frontera urbana, fueron transferidos al sector privado usando acuerdos con el sector público, instrumentos mediante los cuales el sector privado recibe tierras, con su correspondiente cambio de reglamentación que habilita otros usos del suelo, a cambio de construir ciertas infraestructuras o espacios de uso público. De ese modo, tanto en las periferias urbanas, como en las áreas costeras y en importantes predios de la trama urbana consolidada, se fueron produciendo barrios cerrados, cementerios privados y otros grandes emprendimientos destinados a usos comerciales o recreativos, todos ellos dirigidos a satisfacer la demanda de usuarios con alta capacidad de pago individual.

Resulta evidente que la mayor inversión en redes de infraestructura y servicios públicos es la que acompaña a esta forma de desarrollo territorial, donde los fragmentos urbanos no privilegiados por el mercado son los que sufren las peores condiciones de habitabilidad tanto en lo que hace a la cuestión física como a las condiciones sociales. No resulta necesario describir dichas condiciones de habitabilidad pues son las que se señalan precedentemente, denunciadas en los documentos de la CEPAL como inconvenientes a superar y objetivos a alcanzar.

Tal vez, resulte sugerente agregar que los fragmentos urbanos privilegiados por el mercado están conectados al mundo, tecnologías digitales mediante, en cambio, los que no lo están permanecen aislados, o en otro mundo, podría decirse, el de su propio fragmento físico y social (Schiavo, 2014).

## G. Reflexiones finales

La Agenda 2030, la oficial de Hábitat III y las alternativas de esta última reunión, dicen todo en términos generales acerca de las disparidades y el desarrollo territorial en la región y a su vez, dicen poco, concretamente, en lo atinente a las falencias de los estilos de desarrollo dominantes, menos aún en cuanto a las posibles prácticas para contribuir a mejorar las condiciones de vida del conjunto de los ciudadanos de América Latina y el Caribe.

Resulta particularmente relevante que no se profundice de manera específica en la identificación y análisis de las causas y los actores principales que han promovido las dificultades y conflictos de las ciudades del siglo XXI, es decir, que han conducido a los estilos de desarrollo que hoy resultan insostenibles. Lo cual sería un insumo clave para no repetir los mismos errores. En tal sentido, ninguna de las agendas brinda elementos suficientes.

En general, la mayoría de las agendas reconocen algunas de sus falencias. Entre ellas incluyen la falta de orientaciones concretas para implementar acciones conducentes a formular políticas en función de los objetivos consensuados que permitan alcanzar las metas planteadas. Otro de los problemas explicitados comúnmente es el del control en relación con los objetivos acordados. Se manifiesta que no existe ningún tipo de control sobre el cumplimiento de tales objetivos, tal que da igual si se cumplen o no pues no hay ningún tipo de sanción. En relación con esto último se señala la falta de compromiso de los gobiernos participantes.

En la Agenda 2030, además de las mencionadas falencias, se resalta la carencia de previsión de flujos de recursos internacionales, la falta de una institucionalidad mundial y la ausencia de compromiso de los países centrales para plasmar lo acordado en políticas públicas.

En cambio, en el documento de una de las reuniones alternativas de Hábitat III, la realizada por las organizaciones sociales, prevalece otra mirada. Se centran en denunciar la falta de mención a lo que ellos llaman temas vedados, tales como la violencia en los barrios pobres, el micro tráfico, la inseguridad, los desalojos y despojos y los procesos de gentrificación.

Teniendo en cuenta que la región es una de las más desiguales del mundo, resulta alentador que en las agendas se identifique este problema como uno de los principales obstáculos, sin cuya superación no resultará posible arribar a un clima de confianza y cohesión social, requisito ineludible para avanzar en sus propuestas. El enfoque multidimensional de la igualdad es un aporte en este sentido.

Con mayor o menor precisión, reconociendo algunos límites y falencias, las agendas promueven un hábitat sostenible e inclusivo, basado en un concepto de desarrollo ampliado que no se restringe a la dimensión económica, sino que también incluye la ambiental y la social.

Pero esto ocurre en ciudades de una región que produce su territorio sometida a las reglas del urbanismo de mercado, después de 30 años de implementación de políticas neoliberales. Lo cual conduce al desarrollo territorial realmente existente, que se manifiesta en las disparidades territoriales, promovidas por la puja de intereses en juego y las reglas que gobiernan la dinámica económica. Donde la dimensión política no se considera particularmente ni en profundidad en las agendas, y los ciudadanos, su participación, sus necesidades y requerimientos, son los grandes ausentes.

## Bibliografía

- Acosta, A; Brand, U. (2017), *Decrecimiento y Postextractivismo*, Buenos Aires, Tinta Limón y Fundación Rosa Luxemburgo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Horizontes 2030. La Igualdad en el centro del Desarrollo Sostenible*, Santiago de Chile, Julio. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Junio. Publicación de las Naciones Unidas.
- Gudynas, E. (2012), *Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano*, Caracas, Nueva Sociedad 237.
- Gudynas, E. (2015), *Derechos de la Naturaleza*, Buenos Aires, Tinta Limón.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2013), *Cambio Climático 2013: Bases físicas*, Ginebra.
- Lefebvre, H. (1968), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- Naciones Unidas-Habitat (s.f.), "El cambio climático" Rio de Janeiro [en Línea] Buenos Aires [05-11-2017] <<http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/cambio-climatico/>>.
- Pradilla Cobos, E. (2013), *Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad*, en Ana Clara Torres Ribeiro (Comp.), 2013, *Política governamental e acao social no espaco*, ANPUR, Río de Janeiro, Brasil.
- SCHIAVO, E. (2004), *Des réseaux techniques urbains aux Technologies de la société de l'information*, Atelier National de Reproduction de Thèses, Université de Lille 3, Lille, ISSN 0294-1767, Doctorat Nouveau Régime 03/PA03/0047, 2v.
- Schiavo, E. y Gelfuso, A. (2017), *Urbanismo de mercado. Las ciudades latinoamericanas y el neoliberalismo realmente existente*, São Paulo, Revista Cadernos Metrópole. Editora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasil. Situación: en prensa.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014), *Mal Desarrollo*, Buenos Aires, Editorial Katz.
- Theodore, N. Brenner, N. Peck, J. (2009), *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*, *Temas Sociales N°66*, Santiago de Chile.



## II. Los retos de la agenda urbana desde lo local y la estrategia multiescalar en América Latina

*Benjamín Alva*<sup>1</sup>

### Resumen

Con la Declaración de Quito sobre “Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos” reconocida como la Nueva Agenda Urbana (NAU), inicia la tarea de la implementación del Plan de Acción Regional 2016-2036 (PAR) que han definido los países de América Latina a través de los Ministerios de Urbanismo y Vivienda. Destaca como uno de los principales retos en este proceso las amplias diferencias que existen entre las capacidades institucionales, normativas, de planeación y de diseño urbano de cada uno los gobiernos locales de la región. De esta manera, se requieren instrumentos para homologar o sentar una base sólida que permita establecer con éxito el PAR ¿Cuáles podrían ser esas bases en América Latina?

Si bien es cierto existe un reconocimiento de que la implementación de la Agenda debe considerar características específicas locales, así como los nuevos dilemas en materia de desarrollo urbano; también es cierto que existen elementos que podrían ayudar a implementar la estrategia desde lo local: primero, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible centra la atención en cinco puntos, uno de ellos es “las personas”, sin embargo, es necesario establecer claramente su significado y el enfoque estratégico como parte de la NAU de acuerdo con las capacidades y niveles de competencia locales; un segundo elemento podría ser la interlocución, coordinación o sincronización de acciones, visión e instrumentos de los diversos niveles de gobierno que existen en cada país y sus variantes desde lo local, considerando la capacidad de los recursos humanos, materiales y financieros en cada realidad. De esta manera, la persona y la integración multiescalar (entre diferentes niveles de gobierno) se vuelven elemento central para la ejecución de la estrategia desde lo local.

El propósito de este documento es presentar algunas premisas para ayudar a la realización de una estrategia que considere a la persona, así como la articulación y coordinación de instrumentos

<sup>1</sup> Facultad del Habitat, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.

en diferentes niveles de Estado y gobierno desde lo local, que para fines de este documento se define como Estrategia de Integración Multiescalar de la Agenda Urbana en América Latina desde lo local. Esta propuesta se estructura en tres apartados, el primero a manera de análisis se describen tendencias y principales características del modelo urbano de desarrollo local, enmarcando sus dilemas y retos; en un segundo se presenta el modelo de Planeación Urbana Centrada en la Persona desarrollado en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, como propuesta de herramienta para implementar el concepto y significado de "la persona" a diferentes niveles que forman parte de la agenda urbana; en el apartado tres a manera de ruta estratégica se desarrollan sugerencias de instrumentos para que los gobiernos locales se integren en la implementación del PAR.

## A. El modelo urbano de desarrollo local en América Latina: dilemas y retos

La creciente urbanización que se registra en el mundo y en cada uno de los países plantea una serie de retos asociados a la gestión local del territorio y la coordinación con niveles superiores para el financiamiento sobre todo; es decir, cómo se organiza la gestión de la ciudad desde diferentes niveles en cuanto infraestructura, transporte, energía, vivienda, entre otros servicios para un crecimiento urbano sostenible.

El crecimiento en las ciudades de América Latina durante todo el siglo pasado dejó beneficios en la economía y el desarrollo, pero también influyó en el surgimiento de problemas que hoy están en las agendas públicas a nivel mundial. En la segunda mitad del siglo XX la población de ALC alcanzó poco más de 500 millones de habitantes lo que representa que más de 80% de la población viva en ciudades; casi la mitad de este porcentaje (44%) habita en localidades de más de un millón de habitantes, superior a 36% del mundo. Las ciudades continuarán creciendo a tasas promedio anual de 3 a 4% (ONU-Habitat, 2012).

Las ciudades con más de un millón de habitantes están conformando un nuevo patrón de concentración territorial policéntrico (Garza, 2002), hacia el 2030 más de 80% de la población mundial vivirá en ciudades, mientras que la población de ALC superará 90% que representa más de 200 millones de personas viviendo en áreas urbanas, adicionalmente existirá una reorganización espacial de la población, podrían surgir 137 nuevas ciudades que remplazarán a otras tantas en un grupo de 600 urbes más importantes del mundo, ocho de ellas en ALC (Bitar, 2014).

Las ciudades de Bogotá y Lima se sumarán al *ranking* de ciudades con más de 10 millones de habitantes, entre las que destaca la Ciudad de México, Sao Paulo, Rio de Janeiro y Buenos Aires. Con lo anterior se habrán consolidado 3 mega corredores urbanos de importancia para la región: Río de Janeiro-Sao Paulo-Campinas, Toluca-México-Puebla, Buenos Aires-Rosario-Córdoba.

Si bien es cierto que estas concentraciones urbanas representarán una nueva dimensión del problema urbano al considerarse, tal vez no sólo como mega ciudades, sino como "Gigaciudades"; también es cierto que se incrementará la concentración de producción nacional y se ampliarán con ello las desigualdades a nivel regional, manifestando "megadiferencias".

Adicionalmente, los grandes cambios y ajustes de los modelos económicos en diferentes regiones del mundo han generado transformaciones y nuevas formas espaciales; la apertura comercial y la internacionalización del capital como parte de la globalización, así como el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han cambiado la conformación de las ciudades, a tal grado que se considera como una revolución de la urbanización (González, 2012; Iracheta A., 2005). También, existen cambios en la estructura de la población que podrían modificar la forma como se diseña la ciudad, la movilidad se ha convertido en el tema de la agenda urbana, la energía que se consume en la ciudad es una de las principales preocupaciones en la sustentabilidad de la ciudad y por tanto la planeación y el diseño urbano deben re-invertirse bajo nuevos enfoques, con la finalidad de enfrentar con éxito los nuevos retos.

De esta manera, las tendencias mundiales influyen determinadamente en cada una de las ciudades dependiendo de la forma como se relacionan con los procesos y las políticas urbanas que implementan; las ciudades que logran adecuarse rápidamente a los cambios se ubican en una mejor posición, elevan su calidad de vida y generan valor para las personas. En América Latina la ciudad de Buenos Aires es considerada la ciudad global número uno de la región y ocupa el lugar 21 en el *ranking* de ciudades globales con potencial para hacer una ciudad inteligente, ha logrado combinar exitosamente el conocimiento, el uso de las TIC y las relaciones globales.

La mayoría de las ciudades en la región mantienen retos relacionados con las premisas de la NAU, y el objetivo 11 de Desarrollo Sostenible, particularmente la inclusión, sostenibilidad, seguridad y resiliencia.

La inclusión ha dejado de ser sólo un tema de pobreza o desarrollo universal, se ha enfocado a temas de percepción y uso social de las TIC y del conocimiento debido al constante cambio y movimiento de la población —lo primero hace referencia a la estructura y lo segundo a sus patrones de desplazamiento—. Además de que la pobreza se mantiene como uno de los principales retos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) así como la gran desigualdad, en América Latina y el Caribe (ALC) la población está envejeciendo con tal velocidad que existe preocupación por el proceso de cambio en la estructura demográfica. Para eliminar la pobreza en ALC, el crecimiento económico de las ciudades debería ser superior a 7.5% por año hasta el 2030, esto representa el doble de lo esperado (BID, 2013); México y Chile se ubican como los países más desiguales de la región.

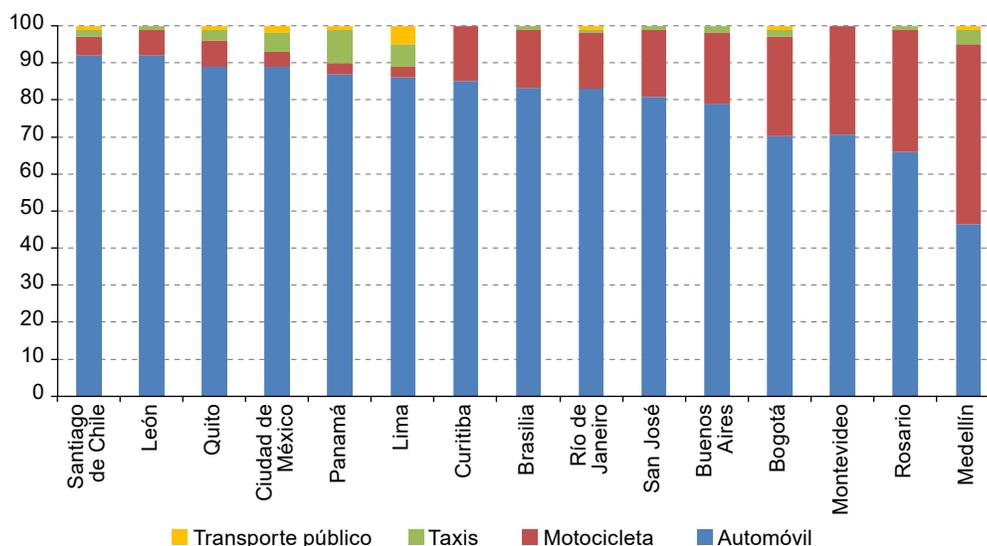
A finales del siglo pasado y principios de este, entre 1983 y 2013, la pobreza se redujo de manera importante en México (de 47 % a 11 %), Filipinas (de 61 % a 38 %) y Brasil (de 41% a 9%); sin embargo, el coeficiente de Gini que generalmente permite medir la desigualdad aumentó en todos estos casos, con la excepción de Brasil que ligeramente disminuyó de 0,57 a 0,53 (CAF, 2016). En ALC la esperanza de vida al nacer a finales del siglo pasado era de 65 años y aumentó a 70 para la segunda década del presente siglo (ONU, 2014), la región se encuentra en una etapa avanzada de transición demográfica (Chackiel, 2004).

De esta manera la inclusión tiene un carácter tanto social como físico, que exige planteamientos orientados a la accesibilidad en estas dos dimensiones y a diferentes escalas; la escala intraurbana en la adecuación del espacio y la inclusión, y a escala regional para facilitar la movilidad de personas entre diferentes países con una amplia diversidad cultural. La falta de acceso a espacios sociales, físicos y económicos continuará fragmentando el espacio y promoviendo la pobreza y desigualdad.

Por otro lado, para 2025 las ciudades de América Latina tendrán alrededor de 140 millones de automóviles, 80 millones más que en 2010, el desarrollo de las TIC permitirá hacer más eficiente el transporte en auto y gestionar el tránsito, en 2030 se espera que la mayoría de los autos cuenten con sistemas de localización (GPS), que estén conectados a Internet para monitorear a distancia el flujo de tráfico y anticipar puntos de congestión “en tiempo real”; sin embargo, se han construido ciudades para los coches (véase el gráfico II.1). Es importante el desarrollo de nuevas formas de movilidad que transformen las políticas públicas urbanas, y que comiencen a disminuir el uso de transporte privado como es el caso de “uberópolis” o los “ridehailing”. Uber por sí solo ha realizado más de 2 mil millones de viajes en 400 ciudades del mundo desde el inicio del servicio (Kostenwein, 2017).

Se requiere transporte público para integrar a la ciudad y generar una movilidad más sustentable (véase el gráfico II.1) adicional a la movilidad no motorizada. En 2030 más ciudades contarán con Buses de Tránsito Rápido (BRT), actualmente 60 ciudades y 20 millones de personas en América Latina utilizan este medio (BID, 2013). El reto es mejorar la eficiencia del transporte público, hacerlo integral y con una organización diferente por los propietarios y concensionarios.

**Gráfico II.1**  
**Unidades de transporte por modalidad**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de Observatorio de movilidad urbana, CAF, 2015.

Las ciudades que logren destacar invertirán en movilidad activa o no motorizada, que fomente el desarrollo de ciclovías y la escala peatonal, en la región existen al menos 25 ciudades con estos sistemas y 17 planean instalarlas (BID, 2013). La movilidad para los ciclistas ha aumentado 197% en todos los países de la región, entre 2007-2014 se incrementaron 2,179 km de carriles que dan prioridad a los ciclistas, a principios del periodo sólo las ciudades de Bogotá, León y Curitiba contaban con vías para la bicicleta, equivalente o superior al 1% de la longitud total de las vías metropolitanas (CAF, 2015).

En este sentido, la infraestructura para la movilidad se convertirá tal vez en el principal activo que requieren construir las ciudades, por ello deberán contar con un proyecto de ciudad mejor conectada.

Con el uso intensivo de las TIC se ha mejorado la comunicación de las personas y las distancias se han acortado; sin embargo, por contradictorio que parezca las personas se han distanciado en el aspecto emotivo, en los espacios físicos y en general en las relaciones sociales. La telefonía celular tiene actualmente altos niveles de penetración en casi todos los países de la región y para 2025 la banda ancha móvil podría ser universal; además, habrá una diversidad de objetos electrónicos, desde aplicaciones para la movilidad hasta nuevos y más sofisticados electrodomésticos conectados todos a la red mundial, el llamado Internet de las Cosas (BID, 2013). La hiper-conectividad será la manifestación de lo que se observa actualmente con la producción exponencial de la información a través de redes y que son un reflejo de lo que sucede en la ciudad, entre ellos la seguridad ciudadana, el uso masivo del transporte y la movilidad, los cambios en la salud, educación y las nuevas formas de gobernabilidad. Así, los gobiernos locales deben aprovechar las TIC para mejorar su gestión, mediante la integración de una red que los conecte con las personas, permita generar información para administrar la ciudad "en tiempo real" y sobre todo tomar decisiones más acertadas y actualizadas.

Es posible que la toma de decisión acertada y en tiempo real para mejorar la gestión urbana no sea el mayor de los problemas, el acelerado crecimiento de la ciudad y la conformación de áreas o zonas metropolitanas dificulta la coordinación y vinculación entre niveles de gobierno desde lo local, por ello es importante definir nuevas formas de gobierno metropolitano que sean más eficientes para la coordinación multiescalar. Aunque está claro que es necesario un modelo de gobierno para las áreas metropolitanas,

no existe un modelo único, muchos países de la región tienen autoridades metropolitanas que coordinan las decisiones de inversión; Brasil fue uno de los primeros países en América Latina en definir áreas metropolitanas y contar con gobiernos a este nivel su función principal era canalizar inversiones en infraestructura para apoyar la política industrial del país, pero posteriormente el modelo se ajustó a los nuevos requerimientos (CAF, 2016).

Actualmente existe un debate sobre el modelo de ciudad, seguir con las ciudades extensas y dispersas o bien invertir en ciudades compactas. La discusión surge precisamente sobre cual conviene más en ALC pues ambos modelos tienen impactos positivos y negativos; lo que no está a discusión es que una ciudad mal planificada, sí es más costosa.

La forma actual de urbanización más discontinua y menos densa, con áreas no urbanizadas sobre todo en la periferia ocupan cada vez más superficie (Negrete, 2010), la urbanización en América Latina ha sido repentina y desigual (Bajpai & Muzzini, 2016). En este sentido, el crecimiento de las ciudades se ha caracterizado por ser más horizontal que vertical, con la consiguiente falta de aprovechamiento del suelo; ha predominado la informalidad, pero también el crecimiento segmentado, es decir, la fragmentación y la segregación social y funcional. Las estructuras urbanas de centralidad son escasas o débiles y, en general, la ciudad como sistema integrador está sólo presente en algunas áreas centrales (Borja, 2003).

La idea de "ciudad compacta" no implica un crecimiento al exterior sino que aprovecha sus espacios y por tanto se desarrolla al interior, no solamente con construcciones verticales, sino también con la reutilización y aprovechamiento de espacios sub-utilizados, sin embargo habrá que pensar en una ciudad compacta no sólo por el aprovechamiento del suelo y la disminución de los costos que esto representa.

El patrón de urbanización disperso, fragmentado y las altas variaciones de densidad intraurbana están afectando las áreas verdes y con ello el paisaje natural tanto al interior, como en la periferia de la ciudad. Mientras las densidades de las ciudades en los países desarrollados disminuyó de 170 personas por hectárea en 1990, a 135 hacia principios de este siglo, tendencia que continuará a un ritmo de 1 por ciento promedio anual hacia el 2050; la superficie de suelo se cuadruplicará y en el caso de América Latina y el Caribe aumentará 2.9 veces.

Los nuevos patrones de distribución de la población y actividades económicas han llevado al incremento en el grado de urbanización, el aumento en el tamaño de las áreas urbanas ha propiciado nuevas formas y patrones de ocupación del territorio y de interrelaciones que ocurren entre los asentamientos humanos (Sobrino, 2011).

Los gobiernos locales deberán también pensar en cómo generar energía que permita a la ciudad cumplir con el objetivo 11 de Desarrollo Sostenible, mantener a la ciudad funcionando de manera sostenible e integrada representa uno de los mayores desafíos de este siglo (Bouskela, Casseb, Bassi, De Luca, & Facchina, 2016). El BID (2013) señala que para 2025 podríamos llegar a necesitar la generación de más de 150 gigavatios de energía eléctrica; sin embargo, la infraestructura actual instalada en la región sólo podrá abastecer un tercio, para los otros 100 gigavatios se requieren 320 plantas de gas natural y una inversión de 90 mil millones de dólares. Si bien las ciudades se han convertido en los principales consumidores de energía y los esquemas de consumo actuales nos llevan a ser altamente dependientes de ella, entonces requerimos de estrategias que desde lo nacional, regional y local se articulen para enfrentar este difícil reto.

Las ciudades continuarán su dinámica de crecimiento y hegemonía mundial, se convertirán en los sistemas más complejos para la convivencia humana, pero también serán los espacios que garantizarán su viabilidad ambiental, económica, y tecnológica, es decir la ciudad orientada a las personas. Un aspecto fundamental para hacer frente a estos dilemas y retos es lograr finalmente una relación de equilibrio entre el medio ambiente natural y el crecimiento urbano, entre el uso de los recursos y la generación de energía, entre las personas y su medio ambiente, en otras palabras la sostenibilidad urbana, entre el uso de la tecnología y los esquemas de gestión urbana; pero sin olvidar que en el centro de la atención están las personas en la ciudad.

El informe de la CEPAL (2003) señala que las ciudades de América Latina enfrentan desafíos como la falta de planificación, debilidad institucional, carencia de espacios públicos, segregación, exclusión, desigualdad, inseguridad y crecimiento exponencial del parque automotriz. En este sentido, los gobiernos sobre todo locales deberían intervenir estratégicamente en áreas de alto valor agregado para la innovación y mejora de la gestión urbana, para ello se requiere una ambiciosa reforma urbana, sobre todo institucional, es decir reingeniería del gobierno que aliente la inversión y genere nuevas formas de “diseñar la ciudad” colocando en el centro de la preocupación a la persona.

## **B. El modelo de planeación centrada en la persona**

Un crecimiento urbano ordenado centrado en la persona recupera el derecho de cada ciudadano por construir su espacio y tener acceso a una mejor calidad de vida, a una ciudad prospera como garantía y como activo para sus futuras generaciones.

Existen condiciones urbanas que afectan la vida de las personas y modifican su percepción, estado de ánimo y hasta la preferencia por vivir en un lugar, tal es el caso de la imagen urbana, el impacto de la obra pública, la calidad de la vivienda, la movilidad, el diseño de los espacios públicos o bien el nivel de empleo, la seguridad, la identidad social, el medio ambiente, la salud, la educación entre muchos otros, bajo esta lógica, lograr una urbanización de calidad, constituye otro desafíos en la ciudad (Jordan & Simioni, 2002).

La calidad de vida, el diseño del entorno que influye en el estado emocional de las personas, la calidad de los servicios educativos y la percepción de la seguridad, son algunos de los aspectos intangibles del entorno local, configurados a partir de una planeación centrada en la persona.

La planeación centrada en la persona a nivel local y las variables económicas del entorno nacional son elementos clave para una integración de la planeación urbana multiescalar, por ejemplo la calidad de vida en Austria, Suiza y Nueva Zelanda está determinada principalmente por niveles altos de empleo e ingreso, pero también de aspectos locales como seguridad personal, compromiso cívico, educación y relación vida-trabajo; de tal manera que existe una mezcla de buenas situaciones (entorno favorable) para el desarrollo de las personas, un ambiente sustentable.

Con la finalidad de garantizar espacios públicos para las personas mayores o de escasos recursos, que generen valor en su entorno, se requiere una planeación y diseño urbano inclusivo. Este diseño considera criterios de equidad, funcionalidad, necesidad, pero también incorpora variables de psicología ambiental y principios de urbanismo que permitan a las personas accedan y “permanezcan en el lugar”, en términos del confort, identidad y adecuación del espacio. De esta manera la accesibilidad no se reduce sólo a la disponibilidad, adecuación o incluso a una cuestión económica, sino que da preferencia a considerar la estancia en el lugar y recorrer una “experiencia”—la emotividad del lugar—, por ello destaca la importancia de la planeación y el diseño urbano en espacios públicos.

El enfoque de integración es tan necesario ante las nuevas disyuntivas que plantea la economía mundial, el cuestionamiento y la reorganización de los modelos de crecimiento, las crisis recurrentes, pero sobre todo el cuestionado e ineficiente papel de la urbanización y sus ventajas para el desarrollo. Las ciudades de ALC requieren posicionarse a escala mundial, pero como una red de ciudades que las fortalezca y que permita generar nuevos liderazgos en la economía mundial altamente competitiva.

El modelo de planeación urbana centrada en la persona se basa en tres conceptos clave, la conectividad para lograr una mejor integración, la accesibilidad para garantizar la inclusión y la generación de valor para fortalecer la identidad y el patrimonio urbano.

La conectividad implica la posibilidad de que personas y espacios estén articulados a través de una amplia red de infraestructura, que permita al ciudadano movilizarse entre los principales puntos y llegar en corto tiempo a realizar sus actividades, así como integrar grandes espacios a través recorridos histórico-culturales, turísticos o con una función económica específica.

La accesibilidad incluye primero disponer o no de un espacio, después la adecuación del espacio para determinadas condiciones, tercero la disponibilidad de servicios virtuales como el acceso a la banda ancha, cuarto la posibilidad o no de poder habitar en un determinado espacio independiente de la capacidad económica de las personas; y finalmente la emotividad, pertenencia y apropiación del espacio urbano. De tal suerte que es necesario considerar estas cinco dimensiones para lograr una ciudad incluyente; sin embargo, a nivel federal o de gobierno central depende la disponibilidad como una garantía constitucional, y el establecimiento de relaciones, emotividad, mantenimiento y la comunicación para el aprovechamiento del espacio depende de los gobiernos locales.

Las grandes ciudades modernas basan su desarrollo en sistemas de infraestructura que por un lado resuelven los problemas centrales, y por otro logran mejorar el paisaje urbano, a estos proyectos que se han desarrollado en ciudades como Nueva York, París, Curitiba o Monterrey se les denomina infraestructura del paisaje, de esta manera asocian a la planeación con el diseño urbano para la generación de valor.

La infraestructura del paisaje son proyectos de gran escala, que generan valor en la ciudad, ya que representan un activo para las actividades artísticas, culturales, o turísticas; son espacios públicos para la convivencia, permiten conectar a la ciudad a través de diferentes puntos, y son un referente para la ciudad.

## **C. La agenda NAU desde lo local: el reto de la implementación multiescalar**

La región de América Latina y el Caribe requiere de una agenda urbana específica, que por un lado permita implementar la Nueva Agenda Urbana que declaró el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat en su conferencia Hábitat III, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; pero que por otro lado permita que sus ciudades se inserten con ventaja en la dinámica global, bajo un enfoque de integración y centrado en la persona.

Una agenda urbana que logre articular a la planeación con el diseño urbano, será un activo para avanzar hacia la construcción de ciudades más humanas, sostenibles, prosperas, por ello el desarrollo de infraestructura para la conectividad desde la escala local hasta la escala global es una exigencia que podría convertirse en derecho y no sólo una necesidad; la inclusión para generar mejores condiciones de equilibrio y disminuir las desigualdades se ha convertido en una responsabilidad compartida y en un reto para la ciudad; y, la generación de valor constituye una nueva forma de generar activos para que las ciudades se posicionen y sobre todo mejoren la calidad de vida de las personas.

ALC debe transitar hacia el 2030 con un avance en el logro de los ODS, no sólo en algunas ciudades, sino como región, para poder enfrentar además las grandes desventajas generadas por las economías del norte de América, de Europa y Asia. Sólo con una agenda común la región logrará aprovechar las ventajas de la urbanización en un mundo globalizado.

### **1. Certidumbre del crecimiento urbano**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que para mediados del presente siglo, las ciudades en los países en desarrollo duplicarán su población y triplicarán la superficie de las manchas urbanas actuales; es decir, el patrón de ciudad extensa podría continuar.

A partir de esta preocupación, se hacen cuatro recomendaciones para la planeación de ciudades compactas, con la idea de aprovechar los beneficios y disminuir los efectos negativos de este patrón de crecimiento:

- i) Capacidad: analizar la disponibilidad de uso de suelo, así como la cobertura y administración del volumen de la infraestructura disponible, con el propósito de advertir riesgos sobre la sobreutilización e identificar las nuevas necesidades producto del aumento de la población.

- ii) Derecho urbano: se requiere una revisión de los derechos de propiedad y de desarrollo inmobiliario con la finalidad de asegurar la correcta administración del mercado y generar mecanismos de transferencia de la plusvalía en beneficio público.
- iii) Coordinación: nuevos esquemas de articulación, alianzas y acuerdos institucionales entre los gobiernos locales y los otros órdenes de gobierno con el propósito de establecer nuevas políticas urbanas basadas en la cooperación e integración de recursos, sobre todo en las zonas metropolitanas.
- iv) Sistemas de inteligencia urbana: integración de bases de datos que permita generar indicadores “en tiempo real” para la toma de decisiones. Los sistemas de información geográfica se han limitado en su mayoría al despliegue de la información, por ello se requieren de nuevas plataformas que manejen información robusta y que sintetizen indicadores.

Existirán muchas implicaciones en torno a este crecimiento tanto social como territorial. Las ciudades deberán también centrarse en mejorar las condiciones de sus habitantes, los cambios en nuestros hábitos de consumo desde la década de los ochenta así como nuestros patrones de actividad (BID, 2013).

## 2. La economía especializada y diversificada de la ciudad

El turismo de negocios en una ciudad es altamente rentable —*cuando se planea bajo un proyecto de ciudad para negocios*—, en México por ejemplo, genera una derrama económica de más de 6 mil millones de dólares, más de 150 mil empleos, y aporta casi 2% al Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo con la revista Forbes en México el ingreso 2015 por divisas de turistas internacionales creció 18% con respecto al año anterior, lo cual representa 11 mil millones de dólares más. Así, la ciudad debe de reenfocarse en su forma de administración, pasando de un funcionario público a un gerente público, una visión estratégica que permita posicionar mejor a la ciudad, aprovechando las ventajas de la urbanización y dejando de “trabajar con pérdidas” (como regularmente ocurre en las administraciones locales); en este sentido, la gestión urbana debe de ser competitiva.

Algunos ejemplos que en América Latina han logrado consolidarse por sus actividades nocturnas en beneficio de la sociedad —señala el BID— son: las ciudades de Buenos Aires en Argentina que organiza “La Noche de los Museos”; la ciudad de Caracas, Venezuela que organiza el festival “Por el Medio de la Calle”; en la ciudad de Asunción, Paraguay con su centro histórico y sus actividades comerciales.

En este sentido, una planeación centrada en la persona aprovecha las actividades en la integración del espacio urbano y en el desarrollo de procesos de apropiación social. Las actividades en el espacio público se constituyen como un elemento central para generar valor en la ciudad desde lo local y la identidad se vuelve el factor diferenciador a escala global.

## 3. Planeación y diseño urbano

El diseño urbano para la promoción de actividades nocturnas permitirá mejorar la economía urbana. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó las ventajas de promover una economía nocturna en las ciudades, (empleo, identidad, mejora de la imagen urbana, aprovechamiento del espacio público) en el marco de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles. Bajo esta iniciativa el reto de la ciudad es relacionar de forma productiva las actividades económicas y el medio ambiente mediante la sostenibilidad urbana y un crecimiento urbano ordenado. Las ciudades en sí mismas concentran capitales, sin embargo es necesario de una visión de largo plazo y de una efectiva gestión para detonar actividades turísticas, a cualquier hora del día, casi todas las ciudades tienen horarios establecidos que regularmente se ajustan a la actividad laboral, sin embargo pocas administran la actividad turística y cultural en horarios nocturnos para “vivir la ciudad de noche”.

Ciudades como Londres en Inglaterra o Melbourne en Australia han desarrollado políticas urbanas centradas en la mejora de la calidad de los espacios a partir del comportamiento de las personas durante la noche, haciendo énfasis en la diversidad de uso y en las ventajas económicas.

La planificación y el diseño urbano se convertirán tal vez, en la principal herramienta de los gobiernos locales para el desarrollo de infraestructura que permita integrar mejor a los territorios, agregar valor y centrarse en el equilibrio entre la persona y el medio ambiente, sobre todo con visión de largo plazo, pero esto se establece en un proyecto de ciudad que permita:

- Organización territorial: optimizar el suelo urbano, restauración de espacios, integración socio-espacial y accesibilidad.
- Sustentabilidad: desarrollo de áreas verdes, energía, movilidad, competitividad, innovación.
- Centralidad en la persona: diseño urbano, bienestar, espacios públicos de alto valor, patrimonio urbano.

#### 4. Proyecto de ciudad

Uno de los instrumentos que ayuda a la implementación de la agenda es contar con un Proyecto de Ciudad, que retome las consideraciones particulares pero que se oriente a los objetivos de la NAU. Es importante que estos proyectos de ciudad conserven, restauren o generen capitales, una ciudad que trabaja con certidumbre se vuelve más competitiva, genera ingresos para sus habitantes, actividades, servicios y activa la economía en general, los servicios turísticos constituyen además actividades de alto valor agregado.

En síntesis, un proyecto de ciudad que da certeza a la sociedad, basa su estrategia en la cohesión social, en las relaciones sociales, en su historia y cultura, y genera instrumentos de gestión para el ordenamiento urbano y su patrimonio. Así, la conectividad, accesibilidad y el patrimonio son atributos que giran en torno al ciudadano y lo colocan en el centro de la planeación urbana para el diseño de una ciudad que agrega valor al ciudadano.

## Bibliografía

- Chackiel, J. (05 de 2004). La dinámica demográfica en América Latina. Serie Población y Desarrollo. CAF. (2016). Crecimiento inclusivo en las ciudades: retos y oportunidades. (B. d. Latina, Ed.) Obtenido de [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com).
- CAF. (2015). Observatorio de movilidad urbana. Recuperado el 01 de 2017, de [www.caf.com](http://www.caf.com).
- CEPAL. (2003). Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas.
- Cruz, R. M. (2002). Procesos urbanos y "ruralidad" en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 39-76.
- A.T. Kearney. (2016). Global Cities 2016 Which global cities are performing best today, which have the best long-term potential, and what makes a "smart city"? India: AT Kearney.
- Bajpai, J. N., & Muzzini, E. (2016). Las ciudades como aceleradoras del crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano. Quito: CAF.
- BID. (2013). LAC 2025, América Latina y el Caribe en 2025. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org/es/videos/ver,2173.html?videoid=10103#.Vys1PISLSCg>.
- Bitar, S. (2014). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL-Serie Gestión Pública No. 78.
- Borja, J. (2003). Ciudad y Planificación. La urbanística para las ciudades de América Latina. En M. Balbo, R. Jordán, & D. Simioni, *La Ciudad Inclusiva* (págs. 81-104). Santiago: CEPAL.
- Bouskela, M., Casseb, M., Bassi, S., De Luca, C., & Facchina, M. (2016). La ruta hacia las Smart Cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Garza, G. (2002). Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX. *Notas. Revista de información y análisis* (19), 7-16.

- IMCO. (2013). Reforma Urbana 100 ideas para las ciudades de México. Instituto Mexicano para la Competitividad. México: CTS EMBARQ México/ Instituto Mexicano para la Competitividad / Centro Mario Molina.
- Jordan, R., & Simioni, D. (2002). Hacia una nueva modalidad de gestión urbana. En CEPAL, Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (págs. 9-31). Santiago de Chile: CEPAL.
- Kostenwein, D. (2017). Uberópolis: los efectos del ridehailing en nuestras ciudades. Obtenido de Ciudades Sostenibles BLOG: <http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2017/01/18/ridehailing/>.
- Negrete, M. S. (2010). Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas. En G. Garza, & M. Schteingart, Los Grandes Problemas de México, Desarrollo Urbano y Regional (págs. 173-212). D.F., México: El Colegio de México, A.C.
- ONU. (2014). La situación demográfica en el mundo en 2014. Recuperado el 11 de 01 de 2016, de Naciones Unidas: [http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/4/World%20Population%20Situation\\_2014\\_10%20key%20findings\\_es.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/4/World%20Population%20Situation_2014_10%20key%20findings_es.pdf).
- ONU-HABITAT. (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Brasil: Habitat publications.
- ONU-Habitat. (2012). Estado de las Ciudades en América latina y el Caribe 2012 Rumbo a una nueva transición urbana. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat.
- ONU-Habitat. (2013). Iniciativa para la Prosperidad de las Ciudades. Organización de las Naciones Unidas.
- Sassen, S. (1995). La Ciudad Global: "Una introducción al concepto y su historia". En S. Sassen, La Ciudad Global (págs. 27- 43). Brown Journal of World Affairs.
- Sobrino, J. (16 - 17 de Agosto de 2011). La urbanización en el México contemporáneo. Reunión de expertos sobre: "Población Territorio y Desarrollo Sostenible". SANTIAGO: CEPAL.

### III. *Land grabbing*, un cómplice silencioso de la globalización. Procesos urbanos de re-territorialización de lo global y de la pobreza en América Latina y el Caribe

Patricia Maira-Sommer<sup>1</sup>

#### Resumen

“¿Qué se está construyendo que no vemos?” (Saskia Sassen)

El concepto de *land grabbing* todavía está en desarrollo y no ha sido propiamente definido. Actualmente se ha transformado en un fenómeno de mayor complejidad ya que ha ido adquiriendo capacidades, entrelazando problemáticas locales y globales, acentuando una serie de desequilibrios y generando efectos territoriales a considerar.

El presente escrito otorga un extracto de la investigación realizada durante el proceso de Tesis para optar al Grado de Magíster en Urbanismo, Escuela de Postgrado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (Maira, 2016), y tiene como propósito a) visibilizar a *land grabbing*, b) aportar fundamentos iniciales con relación a su colaboración y capacidad para afectar, fragmentar y reconstituir el territorio a gran escala, facilitando y desplegando nuevas formas de re-territorialización de lo global y de la pobreza en América Latina y el Caribe, y c) contribuir a la discusión en relación con este fenómeno en la región, que permitiría en cierta medida, transformarse en un llamado de alerta para considerar por las políticas públicas y las estrategias prospectivas para la anticipación de escenarios posibles.

La investigación logra identificar tres hallazgos en desarrollo relacionados con *land grabbing* y que permiten elaborar una propuesta conceptual para el fenómeno.

<sup>1</sup> Arquitecta y Urbanista de nacionalidad chilena, Magister en Urbanismo y con diversos Diplomados en temáticas de Desarrollo Urbano, Arquitectura Sustentable, y Planificación y Gestión Urbana Integrada.

## A. Introducción

Se estima que sólo un 2.7% del suelo mundial es urbano y el resto, un 97.3%, está localizado en el área rural; (América Latina y el Caribe tiene aproximadamente 90,45% de suelo rural y un 9,55% de suelo urbano concentrando el 79.6% de la población de la región). La investigación académica y económica ha centrado especialmente el análisis de la globalización en las concentraciones urbanas, y se hace imperioso dirigir la atención hacia esta gran cantidad de suelo en el área rural, para evaluar que está sucediendo allí como consecuencia de la globalización y sus tensiones con el ámbito urbano.

Surgen nuevas motivaciones para la adquisición y el ejercicio de control del suelo mundial a gran escala, donde el fenómeno de *land grabbing* emerge ofensivamente sin mucha oposición, y en cierta medida, muy convenientemente invisibilizado frente a la justificación y complicidad política e institucional global, y al desconocimiento u omisión en la discusión académica y social.

## B. Estado del arte de *land grabbing*

### 1. Antecedentes generales

*Land grabbing* es un fenómeno global dinámico de intervención territorial que ha estado expuesto a constantes ajustes conceptuales y nuevas definiciones, que ha ido propagándose rápidamente, evolucionando, intensificándose dentro del territorio global, cambiando y desplegándose con características endógenas según sea su localización.

Se ha entendido de forma genérica, como un proceso para la adquisición de grandes extensiones de tierra global, preferentemente rural, a través de la compra, arrendamiento u otro mecanismo, por parte de actores públicos y/o privados, para múltiples fines a largo plazo, tales como alimentarios, energéticos, extractivos, turísticos, conservación ecológica, políticos, ideológicos y sin duda, para rentabilizar bajo la financiarización de éstos.

Aun cuando *land grabbing* no es un fenómeno nuevo, ya que tuvo presencia en la era del colonialismo e imperialismo, pueden distinguirse manifestaciones y motivaciones contemporáneas con una mayor escala de propagación, velocidad e intensificación dentro del territorio global.

Actualmente, este fenómeno se ha difundido con el nombre de *land grabbing* o global land grabs (Sassen, 2014a, pág. 6), (Edelman, "et al", 2015), (Borras, Franco, 2013a, pág. 1723), (Kaag, Zoomers, 2014, pos 144) o "acaparamiento de tierras" (FAO, 2014, pág. 5), (FAO, 2012, págs. 7,9), extranjerización de tierras, nuevo colonialismo, entre otros. "En ausencia de un término más adecuado" (Borras, "et al"; 2011a, pág. 11) esta investigación utiliza su denominación en inglés, *land grabbing*, por considerarla más precisa, ya que la acción "to grab" tiene una connotación intrínseca de poder y trae consigo un cierto grado de violencia, que su traducción "acaparamiento de tierras" no lo refleja.

Desde el año 2007, el estudio del fenómeno *land grabbing* se ha centrado especialmente en "darle un sentido" (*make sense*) (Edelman, "et al", 2015, pág. 1), teniendo dentro de sus exponentes a investigadores tales como Saturnino Borras, Matías Margulis, Marc Edelman, Nora Mckeeon, Jennifer Franco, entre otros.

"todavía se está desplegando con características fluidas, y el estudio de *land grabbing* está restringido por problemas no resueltos en torno a cómo definirlo y conducir la investigación sobre el fenómeno" (Borras, Franco, 2013a, pág. 1724) (Edelman, "et al", 2015, pág. 208)

Se ha podido identificar la existencia de este fenómeno y en cierta medida, cuantificarlo y evaluar sus efectos en diferentes localizaciones, en términos de amenaza a la soberanía alimentaria del territorio afectado; desplazamientos de población rural; falta de transparencia en las transacciones entre actores diversos; desequilibrios y desigualdades en relación a vulnerabilidades y necesidades locales; estados

facilitadores y políticas públicas permisivas; abuso medioambiental con resultados de degradación del suelo y la disminución de la biodiversidad; polarización en la discusión; resistencia y la justificación del discurso político.

Considerar éste como un fenómeno local asociado solo a la agricultura y al área rural es equivocado y sesgado, ya que actualmente ha ido complejizándose y diversificándose a través del territorio mundial, comprometiendo grandes superficies, diversidad de actividades, e involucrando actores globales de mayor calibre y regímenes de las altas esferas de financiamiento, muchos de ellos, con asociaciones, participaciones y/o activos en empresas de fondos de inversión extranjeras, empresas subsidiarias, inversiones inmobiliarias, cotizaciones en la bolsa, entre otros; que es avalada desde ámbitos diversos con muchas justificaciones para amalgamar acciones en conjunto y sustentadas en una plataforma global facilitadora. Estas prácticas están muy alejadas de las motivaciones anteriores producto de una tríada inicial favorecedora para la proliferación de *land grabbing* (Maira, 2016; págs 14-17):

- i) Necesidad de una provisión alimentaria en países con escasez de suelo cultivable y el alza de precios de la comida;
- ii) Crisis financiera del año 2006 en búsqueda de nuevos nichos de inversión y generación de un excedente (*surplus*) de capital, donde surge un gran interés por capitalizar en el suelo rural con la producción y extracción de recursos naturales en un entorno más bien conservador y con un riesgo moderado; y
- iii) Países vulnerables ávidos por la inversión extranjera que se transforman en espacio fértil para la inserción de grandes flujos de capital con estados permisivos, desigualdad social y bajo dinámicas con evidentes disparidades de poder.

La recopilación de datos cuantitativos para este tema se presenta como una limitación ya que éste impone un desafío metodológico mayor no abordado plenamente. La bibliografía disponible se reformula constantemente, requiere de ser precisa y estar en constante actualización. Ésta no está totalmente avalada académicamente y no contiene datos suficientes para ser utilizados conforme a una metodología cuantitativa rigurosa.

Los datos son difíciles de confirmar y la información disponible muchas veces es insuficiente y poco clara, producto de la informalidad de los acuerdos, asociaciones, transacciones entre los actores, identificación y estatus legal de los predios involucrados, a veces teñida por los medios de comunicación, organizaciones activistas y fuentes informales, entre otros (Edelman, 2013).

Actualmente, no puede fundamentarse la existencia *land grabbing*, sólo a través de la cuantificación de predios acaparados de grandes dimensiones, como se hizo inicialmente, ya que también surge el fenómeno dentro de predios menores con una intensificación de uso rural o urbano.

El fenómeno ya no puede validarse únicamente bajo el registro de adquisiciones y negociaciones transnacionales, ya que los actores domésticos también han ido adquiriendo protagonismo, tal como sucede en América Latina y el Caribe con operaciones de carácter nacional e intrarregional.

Tampoco puede evaluarse solamente dentro de un contexto de países vulnerables y/o con políticas públicas permisivas, ya que países con mayor grado de estabilidad económica con una legitimidad institucional también están siendo afectados y a la vez, fomentan este tipo de prácticas para atraer la inversión a gran escala.

Y, por último, el fenómeno ni siquiera puede considerarse propio del área rural con motivaciones alimentarias, puesto que ha proliferado una diversificación de actividades y localizaciones, donde el área urbana no está exenta.

Esto dificulta validar su presencia y sus efectos, ya que los antecedentes conceptuales y datos cuantitativos no son claros, son insuficientes y/o inexistentes y donde sus repercusiones exceden a la escala local, nacional y regional.

## 2. *Land grabbing* en América Latina y el Caribe

Ante esta misma incertidumbre y la necesidad de nuevos acercamientos, la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura determina que el fenómeno está aún en desarrollo y que debe estudiarse desde un espectro más amplio y, además, recomienda que “el concepto de acaparamiento de tierras debe ser ajustado a la realidad en América Latina” (FAO, 2014, pág. 9). Hace un llamado a investigar, conceptualizar y a ajustar el fenómeno, para “la recolección de datos, generar nuevas herramientas de medición y valorización, entre otros, para orientar a las naciones en la elaboración de políticas públicas referente a ello”. (FAO, 2014).

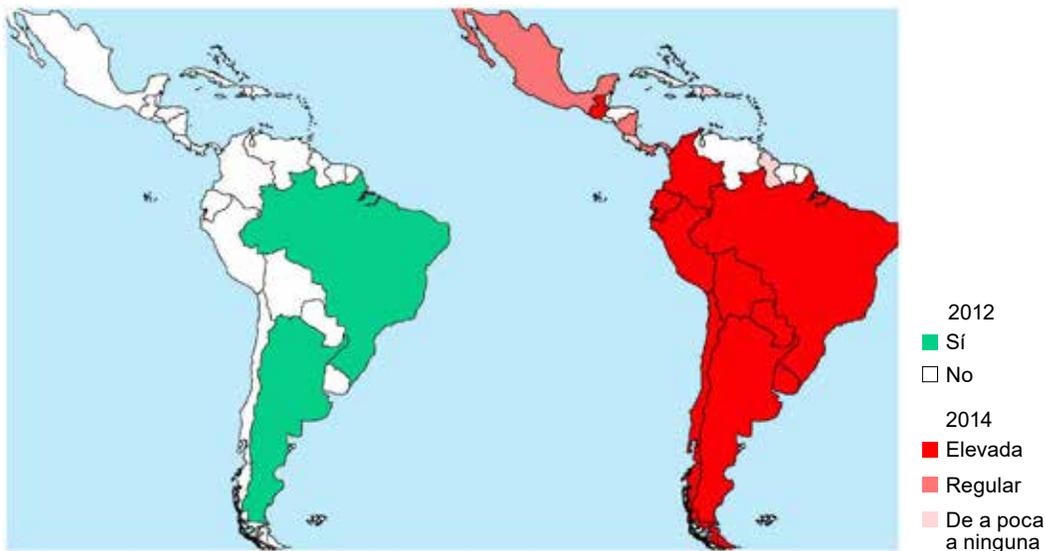
Llama la atención que el fenómeno *land grabbing*, hasta el momento, no haya capturado el interés de ningún sector dentro del país, aun cuando el año 2011, Chile fue sede del primer encuentro internacional, “Seminario: dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina y el Caribe, Santiago”, para la discusión de resultados en la región, constatar su presencia y en qué medida se estaba manifestando.

Inicialmente, los resultados obtenidos por la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en los estudios del fenómeno en 17 países en la región (FAO, 2012, pág. 8), establecían la presencia de *land grabbing* sólo en dos países en la región, Argentina y Brasil (FAO, 2012, pág. 553). Posteriormente, se pudo constatar que los resultados no reflejaban el escenario existente, puesto que se ajustaron una definición tradicional utilizada para los estudios en los países del continente africano y asiático.

Los parámetros de análisis eran sesgados, y no advertían manifestaciones que denotaban características endógenas y de otras índoles, que eran relevantes a considerar, constatando a la vez, que el fenómeno estaba presente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (véase el mapa III.1). Diez países de la región se presentaban con altos grados de *land grabbing*, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay y con una tendencia propagarse (FAO, 2014, pág. 30).

Mapa III.1

*Land grabbing* en América Latina y el Caribe según estudios elaborados por la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



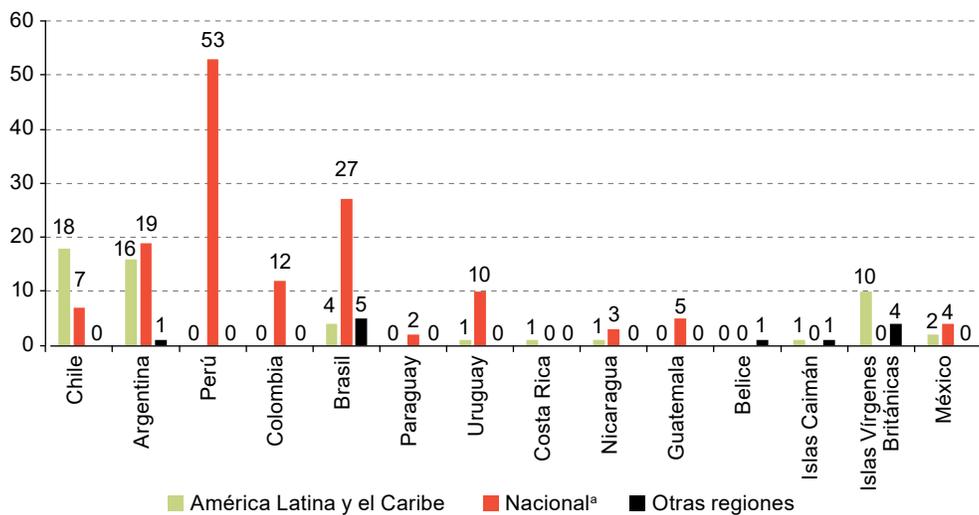
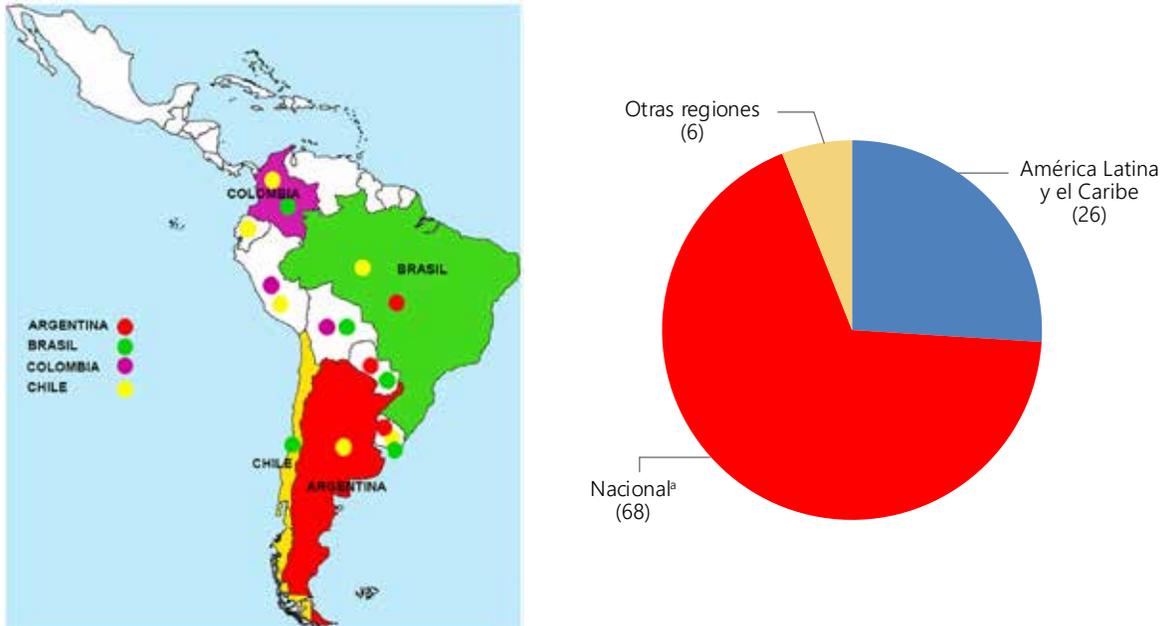
Fuente: Elaboración propia con datos (FAO, 2012; 2014).

El informe de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, señala que se detectaron múltiples procesos complejos en países de la región que no se ajustaban propiamente a la definición general del fenómeno *land grabbing*, “a través de las más diversas formas y procedimientos, muchos de ellos nunca vistos” (FAO, 2014, pág. 9). Se detectó “un fuerte

dinamismo en la tenencia de la tierra en la mayoría de los países, con intensos procesos de concentración y globalización" (FAO, 2012, pág. 7) (FAO, 2014, pág. 9) y donde muchos procesos son propiciados internamente por conglomerados económicos dentro de la misma región, característica endógena no detectada en ese momento en otras regiones del mundo.

Es decir, se manifiesta fuertemente actividades de *land grabbing* a) doméstico en territorio nacional; y/o b) en territorio intrarregional (véase el gráfico III.1).

**Gráfico III.1**  
**Land grabbing con inversión nacional e intrarregional en América Latina y el Caribe**



Fuente: Elaboración propia con datos (FAO-RLC, 2011), landmatrix.org.  
ª Land grabbing en territorio nacional con o sin asociación de inversiones extranjeras.

Muchas de las tierras siguen siendo adquiridas por extranjeros fuera de la región, pero éstas son gestionadas a través de asociaciones indirectas, que han proliferado producto de las restricciones que han implementado algunos países regionales para la tenencia de tierras extranjeras (FAO, 2014, pág. 39).

En ambos casos muchas veces son propiciados por elites nacionales con asociación de actores nacionales, extranjeros fuera de la región, y/o de la región, e involucrando transacciones y operaciones que movilizan grandes capitales nacionales y/o extranjeros dentro de la región (FAO, 2014, pág. 16). Generalmente, *land grabbing* fuera de la región no es tan habitual por parte de las elites regionales.

Lo que antes era un patrón para las prácticas y proliferación de *land grabbing* dentro de países del continente africano y asiático, un entorno de permisividad institucional, vulnerabilidad social y financiera, en América Latina y el Caribe se evidencia de forma diferente.

Muchos estados de la región que fomentan la inversión a gran escala se presentan con una institucionalidad sólida, acceso a sistemas financieros estables, disponen de tecnologías actualizadas, plataformas operacionales globales y una estabilidad social, como sucede en Chile, Uruguay, Brasil y Argentina. Éstos han pasado a ser atributos para la inversión que involucra a *land grabbing*, ya que los inversionistas han comprobado que, en un entorno de estabilidad social, institucional y financiera, el riesgo y el conflicto es menor, por lo que la región se advierte como atractiva para la inversión global.

Chile, Argentina, Brasil y Colombia están invirtiendo fuertemente en estos países con actividades productivas, extractivas y en la implementación de cadenas de valor, centros operacionales, plantas y sucursales en diferentes localizaciones con prácticas asociadas a *land grabbing* nacional e intrarregional.

Perú, aun cuando no refleja acciones de *land grabbing* internacional y/o intrarregional, muestra los mayores índices de acaparamiento a nivel nacional con actores nacionales y/o asociaciones extranjeras o regionales (véase el gráfico III.1).

### 3. Dimensión socio-espacial de *land grabbing*

Es relevante resaltar la dimensión socio-espacial de *land grabbing*, y como ésta requiere de posicionarse y visibilizarse dentro del conocimiento público. El fenómeno debe reconocer los mecanismos de resistencia para la generación de políticas públicas inclusivas, y así aunar acciones en conjunto en función de contrarrestar los efectos derivados de la concentración e intervención territorial a gran escala.

Lo global no necesariamente respeta el orden escalar, sino más bien irrumpe radicalmente en el territorio local, urbano y/o rural, y es ahí, donde están presente los afectados, y que muchas veces la escala macro, evalúa de forma abstracta, estadísticamente, y ausentes de una dimensión socio-espacial pre existente quedando invisibilizada.

Se repiten patrones de irrupción y fragmentación socio-espacial en territorios locales intervenidos con prácticas de *land grabbing*, con una historia de expulsión (Sassen, 2014a) y dolor, mucha ignorancia frente al tema, con promesas de oportunidades y bienestar, de abuso e impunidad, incluso muchas veces de intimidación. Aun cuando, no todas las localizaciones presentan el mismo grado de intervención territorial y de vulnerabilidad, prevalece una disparidad de poder y dependencia que hace que este patrón de indefensión se haga presente.

Las reacciones de políticas desde abajo cuentan con escasas herramientas para forjar resistencia, y ésta es,

“una dimensión de *land grabbing* todavía poco explorada” y “con una tendencia de asumir ‘a priori’, las reacciones de las personas afectadas, ya sea a favor o en contra, en vez de demostrarlas”; además, “muchas de las protestas pasan inadvertidas, no reconocidas y no reportadas, y tal vez son ignoradas, desestimadas, y no denunciadas”; y es importante revisar, “el por qué las personas fallan o renuncian a movilizarse frente a los ataques a su subsistencia” (Borras, Franco, 2013, págs. 1724-1725).

Cabe mencionar, que la dificultad para el activismo radica en enfrentarse a la complejidad dentro de una maraña de relaciones y asociaciones, que hace casi imposible ser abordado por la gente común, ante un cuestionamiento básico: ¿a quién se le reclama?, y que Saskia Sassen llama “el agente invisible”.

Aun cuando se propaga de forma evidente, el fenómeno es desconocido en el ámbito del público en general, o si se tiene conocimiento de él, ya sea por parte de entidades públicas, privadas y/o sociales, es avalado como una necesidad para fomentar el desarrollo y crecimiento territorial.

En general a nivel global, se cuenta con un gran caudal de publicaciones de ámbitos diversos, pero, aun así, el fenómeno no ha presentado un activismo consistente y una resistencia con efectos a considerar.

*Land grabbing* salió a la luz otorgando datos cuantitativos bastante alarmante con una publicación de grain.org el año 2008 "Seized: the 2008 landgrab for food and financial security" (GRAIN, 2008); pero el fenómeno recién pudo captar la atención el año siguiente con los titulares del New York Times en una publicación "Is there such a thing as agro-imperialism?" (Rice, 2009). Luego The Economist resaltó la problemática de la escala y su propagación con el artículo "The surge in land deals: when others are grabbing their land" (The Economist, 2011).

Esta investigación lanzó a la red una encuesta abierta con el fin de sondear de forma general una pequeña muestra del grado de conocimiento del fenómeno *land grabbing*.

En un universo de 237 respuestas, diverso en edad, ocupación, nivel educacional, y localizaciones, Chile, Argentina, Uruguay, Perú, Brasil, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Cuba, Venezuela, México, EEUU, España, Italia, Noruega, Camerún, Zimbahue, Hazara, Singapur, Australia, Tunisia, Polonia y Birmania; los resultados son los siguientes:

Ante la pregunta, ¿Conoce el fenómeno "*land grabbing*" o "acaparamiento de tierras"? un 76% dice no conocerlo, y un 24% tiene algún conocimiento de él.

De ese 24%, sólo un 4% tiene un grado mayor de conocimiento y está relacionado con experiencias directas con el *land grabbing* y/o activismo en una organización sin fines de lucro.

Sólo un encuestado de América Latina y el Caribe tuvo una capacitación acerca de *land grabbing* a través de una institución pública por razones de un emprendimiento agrícola local en Costa Rica.

El grado de conocimiento dentro del universo encuestado, no depende del nivel educacional, ni del acercamiento a la disciplina del urbanismo, geografía o planificación territorial.

Los resultados de la encuesta denotan un grado de desconocimiento general en la región de América Latina y el Caribe, considerando que muchos países están mostrando evidencias claras de su presencia.

#### **4. Certezas de *land grabbing***

En resumen, todavía no hay consenso en relación con la definición del concepto de *land grabbing* y la forma de abordarlo, porque persiste un retraso académico, falta de visibilización y discusión institucional con una mayor preocupación para ampliar la difusión y acoger la resistencia social dispersa, para la generación de acciones concretas frente a los efectos derivados del fenómeno.

En rigor, sólo existe certeza en sólo dos aspectos; el fenómeno sigue firme, y está sucediendo en todas partes del territorio mundial; aunque en forma desigual y adoptando características endógenas según sea su localización.

### **C. Propuesta conceptual**

#### **1. Marco teórico**

Hasta cierto punto, la investigación de este fenómeno ha descuidado el análisis integral de los procesos relacionados con lo urbano y sus dimensiones macro del ámbito global posicionándolo, más bien, como un fenómeno aislado y local dentro de territorios nacionales, por lo que el fenómeno de *land grabbing* requiere de nuevas miradas para su conceptualización.

En relación con ello, es importante resaltar que el tema del suelo siempre ha pertenecido a la esfera de la configuración y soberanía de los Estados Nacionales como marco de entendimiento entre las naciones, por lo que no competía relacionar a *land grabbing* dentro de la categoría de las problemáticas de índole global, como lo son la pobreza, cambio climático, migración, soberanía alimentaria, terrorismo y HIV.

Considerando que mayormente su competencia y efectos actuales están siendo abordados desde el ámbito local rural, la investigación acoge la escala planetaria con una dimensión más amplia para vincular en conjunto la proliferación de intervenciones locales de *land grabbing* a través del territorio regional y mundial. Sólo luego de reconocer esta dimensión central, puede abordarse las siguientes instancias conceptuales.

Es por ello que la propuesta conceptual de esta investigación se sustenta especialmente en los siguientes autores claves, a) Saskia Sassen; b) Neil Brenner "et al"; c) Pierre Belanger y Keller Easterling; y d) Ananya Roy, todos ellos investigadores que abordan la escala planetaria, en la búsqueda de revisar planteamientos, conceptos u otros, bajo otra mirada y así reformularlos, tomando en consideración a Henri Lefebvre en "la problemática urbana se transforma en un problema global" (Brenner, "et al", 2014), (Lefebvre, 2003, pos 472).

De esto se desprende, más bien, criterios para vincular y entrelazar a *land grabbing* dentro de las conceptualizaciones de estos autores, y no a través de definiciones conceptuales precisas para *land grabbing*, con el fin de identificar donde se sitúa, como opera y sus efectos.

- a) Saskia Sassen: situar a *land grabbing* dentro del contexto de procesos globales, considerando sus planteamientos en relación con la construcción global de capacidades (*capabilities*), organización de nuevas lógicas, y el surgimiento de formaciones depredadoras.

Sassen plantea que "la categoría de 'ciudad global' sólo hace sentido como una pieza dentro de una red global de lugares estratégicos" (Sassen, 1996, pos 1355); y bajo esa lógica se analiza al fenómeno *land grabbing* para posicionarlo dentro de procesos globales, considerando que éste sólo hace sentido asociado a una red global, ya que su génesis, despliegue y evolución se manifiesta a través de ella.

Analizar a *land grabbing* dentro de una analogía y posicionarlo como una pieza dentro de una red global de lugares estratégicos, parece tener mayor coherencia, teniendo en cuenta que éste no puede activarse y desplegarse en su plena magnitud de forma independiente y aislada en un entorno rural.

Según Sassen, el motor de este escenario es la financiarización, y *land grabbing* está íntimamente relacionado a motivaciones de rentabilidad, en búsqueda de nuevos nichos de inversión y generación de un excedente (*surplus*) de capital, donde surge un gran interés por capitalizar en el suelo rural con la producción y extracción de recursos naturales en un entorno más bien conservador y con un riesgo moderado.

Entonces, los efectos producto de este fenómeno, ya no sólo se traducen a un problema del suelo local y los afectados, y, por consiguiente, de competencia nacional; sino más bien, a problemáticas de índole mayor que sobrepasa la configuración de los estados nacionales, transformándose en un fenómeno de mayor complejidad y adquiriendo capacidades, entrelazando problemáticas globales, acogiendo una serie de desequilibrios y efectos territoriales en los ámbitos políticos, económicos, ambientales y socio espaciales.

- b) Neil Brenner "et al": comprender el espacio de operación de *land grabbing*.

Al situar a *land grabbing* en el contexto global, se deduce que éste es un componente dentro de procesos integrados. Con ello, se desvincula como fenómeno aislado que afecta el territorio local, y pasa a ser parte de la estructura interdependiente que conforma los espacios operacionales y procesos de urbanización planetaria; y en conjunto, adquieren la capacidad de acceder a territorios locales con efectos de dimensión global.

Se fundamenta con a) “una mirada más amplia en torno a nuevas conceptualizaciones y horizontes teóricos hacia una nueva epistemología de lo urbano” (Brenner; Schmid, 2015); b) “una visión de una teoría urbana ‘sin un afuera’ (*urban theory ‘without an outside’*) (Brenner, “et al”, 2014), al sustituir la división entre lo urbano y lo no urbano, anclado en la epistemología de investigación urbana”; c) relaciones interdependientes entre ‘urbanización concentrada’ y la ‘urbanización extendida’ dentro de “paisajes operacionales de geografías cambiantes”. “Procesos que operan a múltiples escalas espaciales de una urbanización concentrada, ‘implosión’ (*implosions*) acción de centralidad que se refuerza; y una urbanización extendida, ‘explosión’ (*explosions*) acción de dispersión que se propaga”. “Estos paisajes operacionales proveen y son el resultado de las aglomeraciones” (Brenner “et al”, 2014) (Urban Theory Lab, 2013); d) “la urbanización continuamente rearma el territorio planetario” (Ibañez; Katsikis, 2014); y e) “asumir las metodologías multiescalares y reorganización escalar (*scalar flux*), resultado de una reestructuración global capitalista que ha desestabilizados severamente las arraigadas jerarquías creando una nueva escala privilegiada para la acumulación del capital” (Brenner; Schmid, 2015).

- c) Pierre Belanger y Kate Easterling: relacionar funcionalmente a *land grabbing* en torno al nuevo rol y marco de las infraestructuras globales, haciéndolo parte de las capacidades que adquieren éstas dentro del territorio global como “medio conector y segregador” (Bélanger, 2010); que “anida formas de soberanía domésticas y transnacionales, y donde sus jurisdicciones chocan” y “la necesidad de una autoridad administrativa unitaria para las infraestructuras a gran escala” que “requieren de una jurisdicción para las nuevas constelaciones de actores internacionales, intergubernamentales, y no gubernamentales” (Easterling, 2014a).
- d) Ananya Roy y Saskia Sassen: efectos territoriales de *land grabbing*, en relación con la construcción de “Territorios de Pobreza” (Roy, Shaw, 2015) y “Expulsiones” (Sassen, 2014a).

Sassen plantea que el territorio “no es la tierra, no es el suelo, sino un evento constructivo” (*constructive event*), (Sassen, 2010a), donde estos territorios “no son espontáneos, son hechos” (*we make*) (Sassen, 2014a, pág. 2). Bajo esa premisa, se vincula a Ananya Roy en sus planteamientos en relación con la construcción de la pobreza (Roy, Shaw, 2015), y a los efectos de segregación socio-espacial (Sassen, 2014a).

Roy plantea que estamos frente al “surgimiento de nuevos modelos hegemónicos de acumulación de capital”, y como resultado estamos ante “la re-territorialización del espacio dentro de un mundo que se está reorganizando, no sólo se están cambiando los territorios de la pobreza, sino también, se están desplegando dramáticos procesos de estratificación y segregación”; por lo tanto, “se generan nuevas geografías de la pobreza y probablemente una nueva arquitectura de la soberanía” (Roy, Shaw, 2015, pos345).

Estas “nuevas geografías de pobreza están estrechamente entrelazadas dentro de los procesos de circuitos globales de financiarización” (Roy, Shaw, 2015, pos147), y donde, además, surgen cambios en torno a la territorialización del poder, por lo que se requiere de nuevas prácticas analíticas para responder a ello (Roy, Shaw, 2015, pos164). Esto “conlleva a la generación de nuevas relaciones territoriales de desarrollo y subdesarrollo, soberanía y dependencia, prosperidad y pobreza”.

Actualmente, la pobreza no se aborda, sino más bien es gobernada e institucionalizada como un problema producido, legislado y perpetuado con programas de gobierno que se traduce rápidamente una cuestión meramente territorial carente de dimensión social” (Roy, Shaw, 2015, pos173), y que muchas veces sólo se manifiesta en la elaboración de nuevos acuerdos bajo discursos políticamente correctos.

## 2. Hipótesis

“El fenómeno de intervención territorial *land grabbing* asociado a una plataforma global y un mecanismo de conectividad integrada que provee acceso al territorio local y a sus bienes, da cuenta de capacidades para afectar, fragmentar y reconstituir el territorio a gran escala, facilitando y desplegando nuevas formas de re-territorialización de lo global y de la pobreza”.

Se logra identificar tres hallazgos en desarrollo, que determinan la orientación de la construcción teórica (véase el diagrama III.3).

Hallazgo 1: *Land grabbing* asociado a procesos globales (véase el diagrama III.1).

Hallazgo 2: Infraestructuras Globales Integradas (véase el mapa III.2).

Hallazgo 3: Despliegue de la Dimensión Territorial de la Globalización (véase el diagrama III.2).

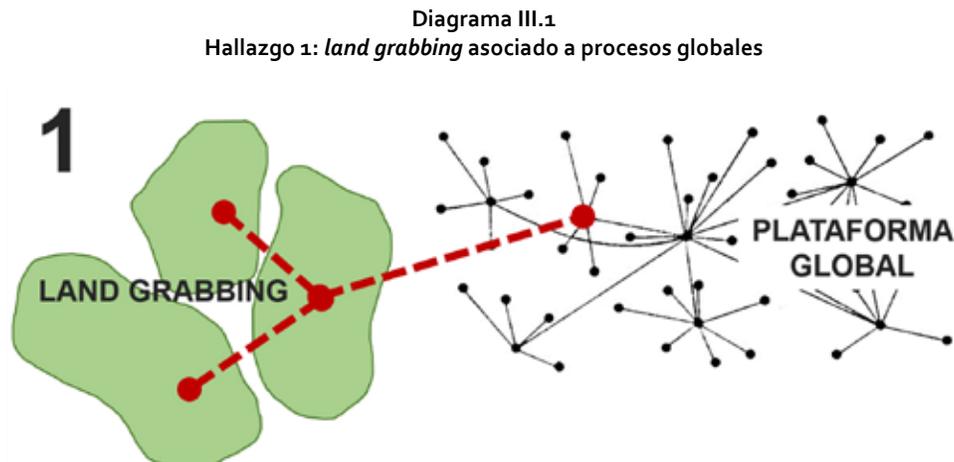
La propuesta conceptual da cuenta de *land grabbing* dentro de tres fases de evolución y despliegue territorial; a) 1 Fase Facilitadora; b) 2 Fase Inserción; y c) 3 Fase Afianzamiento (véase el diagrama III.4), y que, asociado una plataforma global facilitadora y a una conectividad global integrada, adquiere capacidades de acción infinitas para activarse y propagarse con un efecto multiplicador, que se despliega en la búsqueda de nuevos nichos para penetrar pudiendo acceder al territorio local y a sus bienes.

Además, en conjunto, éste contribuye a afectar, fragmentar y reconstituir el territorio a gran escala, facilitando y desplegando nuevas formas de re-territorialización de lo global y de la pobreza forjando territorios fragmentados y segregados a) de configuración global y b) de configuración local en condición de obsolescencia y pobreza, sin destino y uso para lo global.

**a) Hallazgo 1: *land grabbing* asociado a procesos globales (véanse los diagramas III.1 y III.3)**

*Land grabbing* sólo hace sentido asociado a una red y plataforma global, y es una pieza clave dentro de procesos globales, no pudiendo activarse y desplegarse en su plena magnitud de forma independiente y aislada en un territorio local, ya que su génesis y evolución se manifiesta a través de ello, y bajo la misma lógica planteada por Saskia Sassen, "la categoría de 'ciudad global' sólo hace sentido como una pieza dentro de una red global de lugares estratégicos" (Sassen, 1996, pág. 109).

Esta alianza confiere mayores facultades para la inserción global dentro de un territorio local, favoreciendo la convergencia de actores, flujos de capital y conectividad, con el fin de acceder al territorio y a sus bienes.

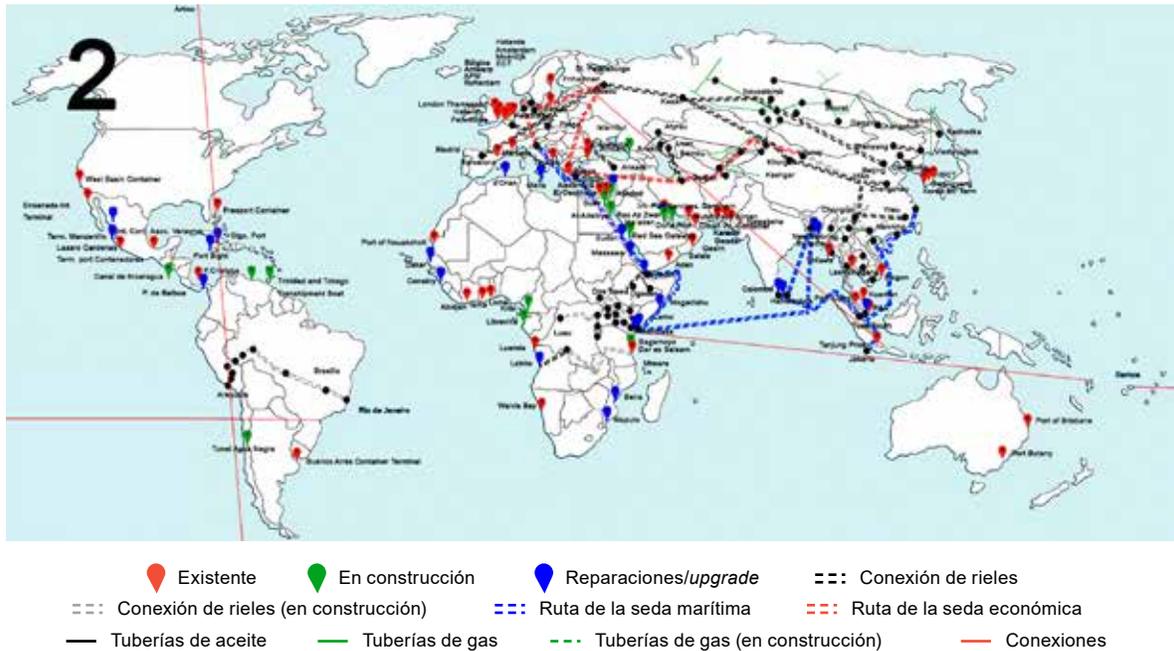


Fuente: Elaboración propia (se utiliza ilustración de Paul Baran red descentralizada).

**b) Hallazgo 2: Infraestructuras globales integradas (véanse los mapas III.2, III.3 y diagrama III.3)**

Se identifica la generación y habilitación de infraestructuras globales integradas, existentes, en ejecución y/o proyectos futuros, muchas de ellas con participación China.

Mapa III.2  
Hallazgo 2: infraestructuras globales integradas involucrando inversiones chinas



Fuente: Elaboración propia con datos de Maira, 2016.

China ha invertido fuertemente en infraestructura global en el área marítima, portuaria, terrestre, ferrocarril, energética, hidráulica, entre otros, como estrategia de conectividad multimodal global para facilitar los desplazamientos productivos y logísticos globales.

Ha ido adquiriendo un rol protagónico en esta visión estratégica, su gestión, financiamiento e implementación. Aquello, con el fin de incorporar sus procesos productivos a gran escala a redes globales integradas en las diferentes macro zonas, con la habilitación de infraestructuras terrestres, aéreas y marítimas (superficiales y fondo marino), centrales logísticas, y sedes comerciales estratégicas.

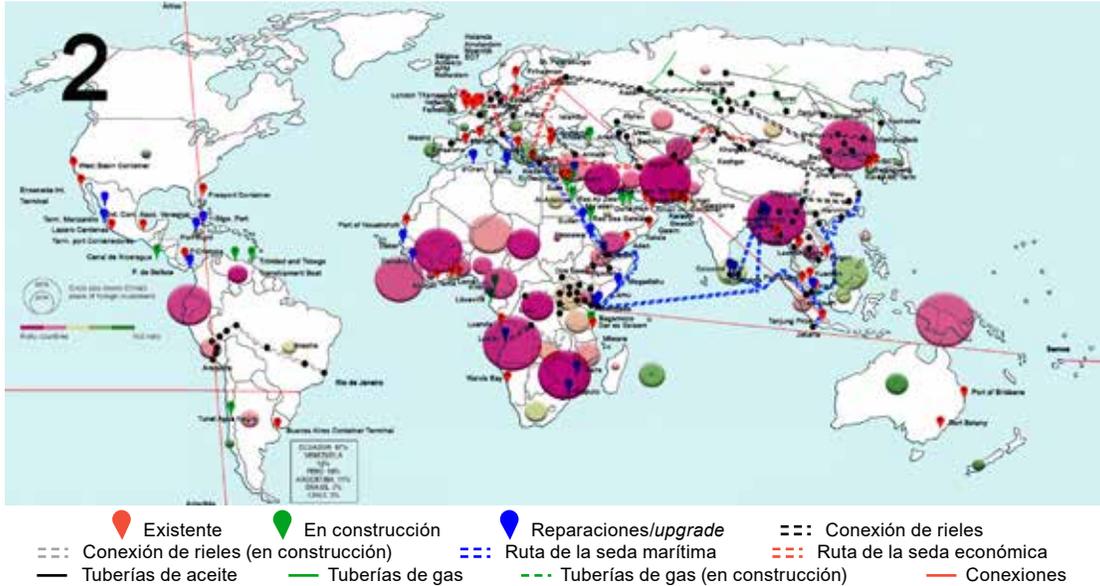
China conecta (*linkea*) infraestructuras a través de una asociación directa de actores, o indirecta, con un actor directo que está asociado a otro que no está a su alcance, generando una cadena indirecta de asociación; así aumenta su alcance y cobertura territorial; "la mayor parte de la infraestructura ya existe, el truco está en (*linkearlos*) todos juntos" (LeVine, 2015).

Es importante en estas negociaciones el uso de un lenguaje preciso, que no favorezca al conflicto. Es decir, China no habla de "integración", sino de "conectividad", ya que el concepto de integración se traduce en una amenaza al estado negociador donde deberá lidiar con el hecho de compartir, ceder dominios, y asumir el hecho que será parte de un sistema.

"Actualmente, China es el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe, e incluso el primero en el caso de muchos de sus países" con la "apertura conjunta de tres grandes vías: logística, energética e informática" y la "continuidad del modelo primario exportador y extractivista", planteando objetivos fundamentales que apuntan a la cooperación entre China y una América Latina y el Caribe "como un todo", en "una transformación del mapa económico de la región para sostener una prominencia china, y por consiguiente también la del yuan sobre el territorio regional; teniendo a Santiago de Chile como sede de la sucursal del Banco de la Construcción Chino para ejercer operaciones en la región". (LEIYU, 2015, pág. 1060) (véase el mapa III.3).

Mapa III.3

Cruce información entre Hallazgo 2 infraestructuras globales integradas y dependencia a la inversión China



Fuente: Elaboración propia con datos de Maira, 2016.

La interrogante no sólo radica en los efectos como resultado de esta integración a través del globo terráqueo y la dependencia a la inversión a gran escala, sino, además, en que se ha generado una nueva condición de custodia, control y poder en relación con estas infraestructuras globales, que evidentemente, agrega un componente adicional, que es la segregación en el uso.

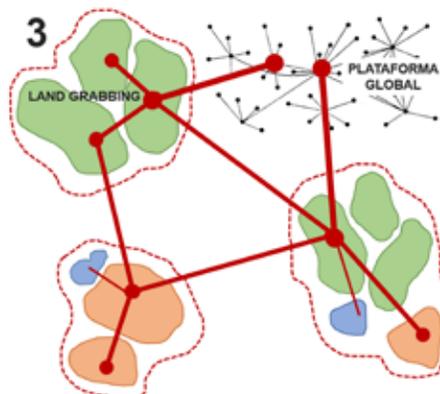
Esto se ve manifestado, por ejemplo, en la instalación de cámaras de vigilancias en infraestructuras financiadas por China en Ecuador (New York Times, 2015b); drones y guardias de seguridad en las plantas extractivas y de producción agrícola; en la construcción de la base militar China en Djibouti, África (New York Times, 2015a); y en las islas artificiales estratégicas en el mar Meridional de China.

c) **Hallazgo 3: despliegue de la dimensión territorial de la globalización (véanse los diagramas III.2 y III.3)**

Al conectar el Hallazgo 1 y 2, se reconoce un tercer hallazgo, que es la síntesis de la propuesta conceptual; el despliegue de una estructura unitaria de condición global en sus dimensiones espaciales, económicas, políticas y sociales, con un alcance territorial que nunca se había manifestado a esta escala y de forma tan radical, por lo que se cimienta la dimensión territorial a la conceptualización de la globalización.

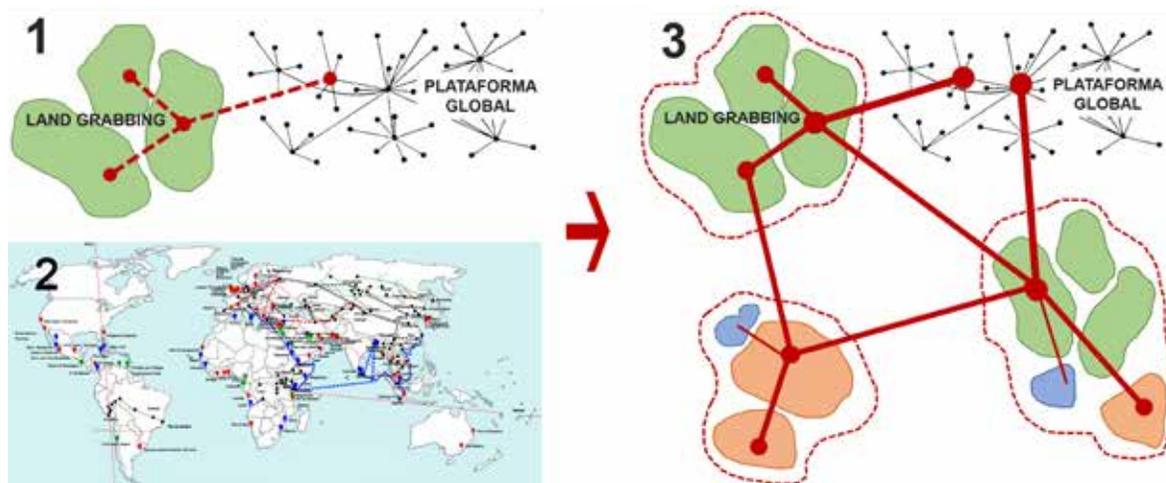
Diagrama III.2

Hallazgo 3: despliegue de la dimensión territorial de la globalización



Fuente: Elaboración propia (se utiliza ilustración de Paul Baran red descentralizada).

Diagrama III.3  
Propuesta conceptual de la investigación



Fuente: Elaboración propia (se utiliza ilustración de Paul Baran red descentralizada).

a) Al asociar a *land grabbing* a procesos globales y adicionarle una conectividad por medio de infraestructuras globales integradas, éste se manifiesta dentro de una relación mutua e integrada, por lo que adquiere capacidades de acción infinitas para activarse y propagarse con un efecto multiplicador que se despliega en la búsqueda de nuevos nichos para penetrar, ya que, no sólo cuenta con una plataforma global facilitadora, sino, además con una conectividad global integrada dentro de múltiples procesos de urbanización planetaria.

b) Por lo tanto, se genera una estructura con gran despliegue por el territorio global con acceso directo a territorios locales que permite que se anexas grandes superficies (terrestres, aéreas y marítimas), infraestructuras y bienes controlados por la red global.

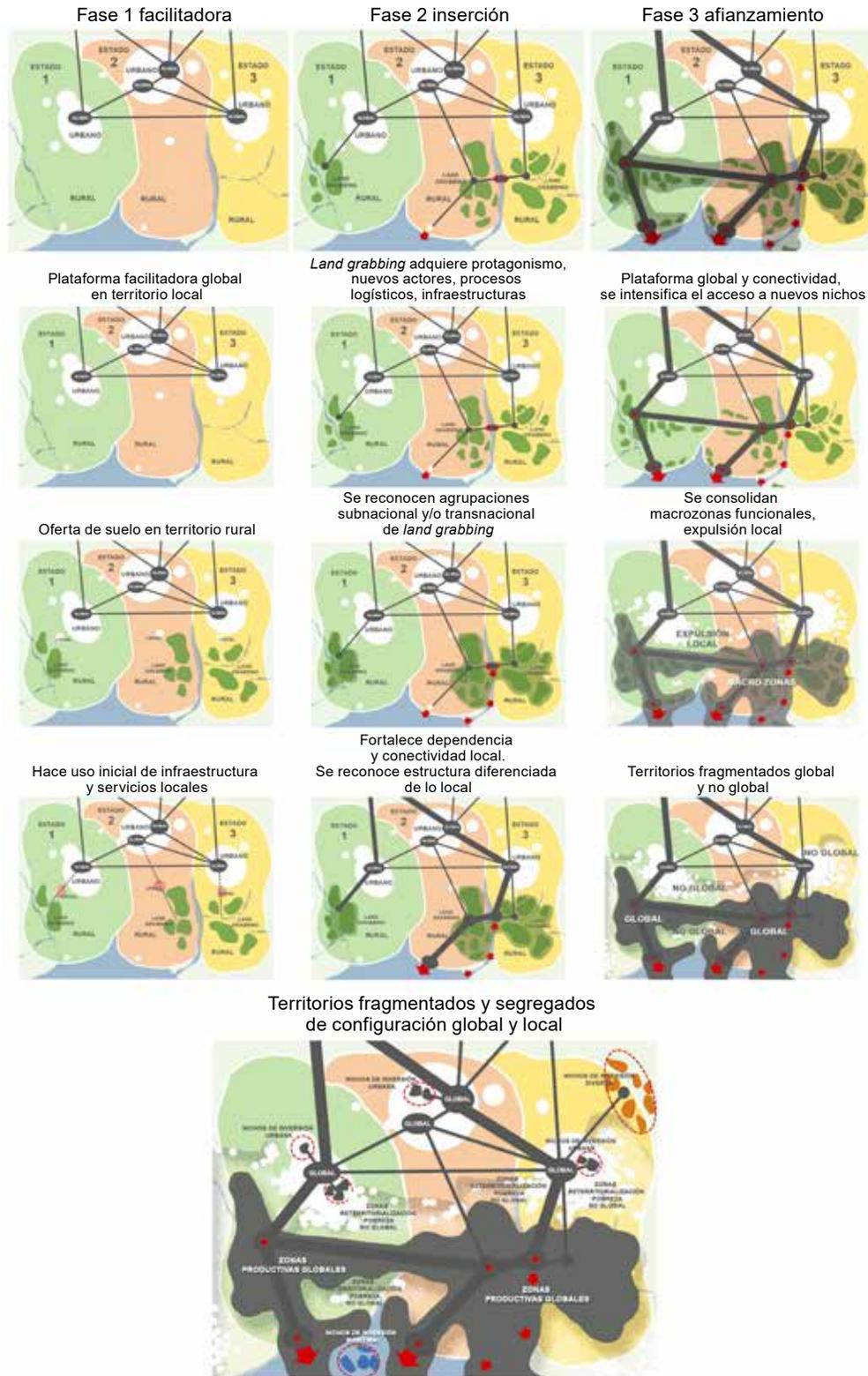
c) Esta condición contribuye a una re-territorialización local y regional en sus dimensiones funcionales, políticas, socioeconómicas y medioambientales, forjando territorios fragmentados y segregados, a) de configuración global donde surge la necesidad de una gobernanza global futura y b) de configuración local en condición de obsolescencia y pobreza, sin destino y uso para lo global (véase el diagrama III.4).

En resumen, *land grabbing* es una capacidad global hecha acción, premeditada y construida para acceder al territorio local y a sus bienes en el ámbito urbano y/o rural, configurándose así, como el cómplice silencioso de la globalización, ya que muchas veces es legitimado y avalado por entidades públicas, privadas y sociales como una necesidad para fomentar el desarrollo y crecimiento territorial.

Entonces, podemos advertir la generación de formaciones depredadoras del capitalismo avanzado para la reproducción del capital, y a la vez la generación de "territorios de pobreza" (Roy, Shaw, 2015) segregados con "expulsiones" (Sassen, 2014a), y/o la construcción de "burbujas de pobreza" (Maira, 2016) bajo un asistencialismo institucional y/o una sustentabilidad forzada para compensar los efectos ocasionados.

El rol protagónico de *land grabbing* dentro de la intervención territorial global a gran escala, evidencia una estructura unitaria que no sólo reconoce puntos de inserción global en territorio urbano local vinculados por una red y plataforma estratégica, sino también, superficies que conforman zonas de inserción global, identificándose grandes manchas territoriales con un despliegue de cobertura mayor.

**Diagrama III.4**  
**Fases de evolución y despliegue de land grabbing**



Fuente: Elaboración propia.

## D. Manifestaciones de *land grabbing* en territorio nacional chileno e intrarregional

### 1. Evidencias

Con el objetivo de evidenciar lo antes expuesto, se explora la propuesta conceptual en el territorio nacional tomando en consideración que la operación de adquisición y/o compra de suelo propiamente tal, no es suficiente por sí sola para demostrar manifestaciones y comprender a cabalidad el fenómeno de *land grabbing*, sino más bien, como éste se activa con la presencia de relaciones, procesos y efectos vinculados a estas operaciones. Es decir, se considera que esté asociado y cuente con una plataforma global facilitadora, que disponga de un medio conector de infraestructuras integradas y como consecuencia, se forjen territorios fragmentados y segregados de condición global y local. Y además, esta dinámica provoque un efecto multiplicador y de propagación dentro del territorio regional y global.

La investigación deduce que *land grabbing* en Chile se ha manifestado claramente en torno a operaciones a gran escala, amparadas por un modelo de desarrollo, que fomenta e incentiva las actividades extractivas en la minería, producción forestal industrial, la producción salmonera, grandes proyectos de conservación ecológica, entre otros, y que están distribuidas a través del territorio nacional, comprometiendo extensas superficies y movimientos de grandes capitales de inversión, nacionales y/o extranjeros.

Solo contabilizando estos rubros antes mencionados, la cobertura contempla alrededor del 50% del suelo nacional, y donde las aguas marítimas no quedan exentas. Es importante aclarar, que no todas estas superficies están habilitadas, pero si, están asignadas y/o en control de actores públicos, privados domésticos y/o extranjeros, con estatus de propiedad, concesión y/u otros modelos de asignación de uso (véase el mapa III.4).

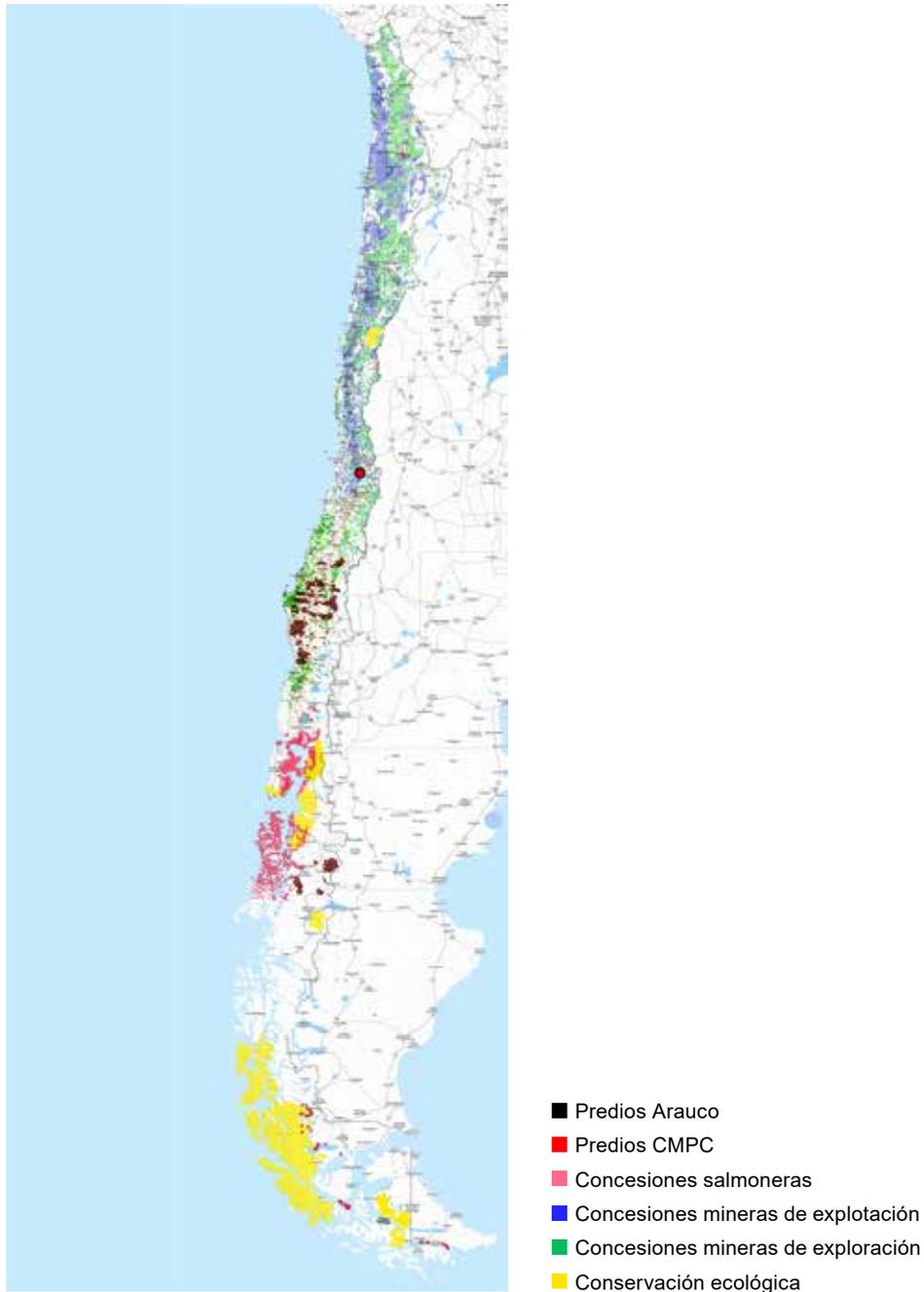
Muchas de estas actividades están sustentadas y conectadas a plataformas operacionales que se encuentran en las grandes áreas urbanas especialmente en el Área Metropolitana de Santiago, las que concentran la actividad financiera de estos procesos económicos. Cuentan, además, con infraestructura vial, portuaria, energética y tecnológica provista y/o con aportes financiados por el sector público y/o privado nacional y/o extranjero.

El modelo de desarrollo basado en las actividades extractivas y recursos primarios ha revelado en Chile, una baja complejidad y diversidad económica, que amplía la brecha de desigualdad y perpetúa la concentración de la riqueza en pocos actores económicos.

Actualmente, la producción forestal industrial chilena está concentrada en dos grupos económicos, CMPC S.A., liderada por la familia Matte y las empresas Antarchile S.A. (Arauco) por la familia Angelini. Éstos concentran el 70% de la producción forestal en Chile (en 1986 controlaban el 50%), siendo el segundo rubro primario de exportación más relevante para el país, luego de la minería. Ambos grupos, además, están involucrados a otras áreas económicas tales como la minería, energía, tecnología, pesquera, otros; y han pasado a pertenecer al selecto grupo de los más ricos de Chile según el ranking de forbes.com.

El Estado ha fomentado, subvencionado y sostenido en el tiempo, la implementación y consolidación de clústers productivos de un modelo forestal vigoroso e invasivo dentro del territorio nacional con la aplicación de los beneficios del D.L. 701 de 1974 y sus modificaciones de planes de apoyo estratégico para el desarrollo forestal, mejoras en la conectividad, e infraestructuras para la competitividad, "mejoras en el estándar de las redes de tránsito forestal", priorización de planes de inversión, entre otros (Dirección Nacional de Planeamiento 2008). Esto se ve reflejado bajo un doble discurso político, y acciones que conllevan a propagar y fortalecer un negocio atractivo, ya que, aun cuando esta legislación ha subvencionado el acceso a actores pequeños, éstos no han logrado insertarse de forma favorable frente a las grandes empresas y posicionarse dentro del mercado, debido a una falta de capacidad y liquidez económica, actualización tecnológica y logística para competir.

**Mapa III.4**  
**Territorio chileno evidencia manifestaciones de *land grabbing* para macro actividades extractivas mineras de exploración y explotación, forestal, pesquera y de conservación ecológica**



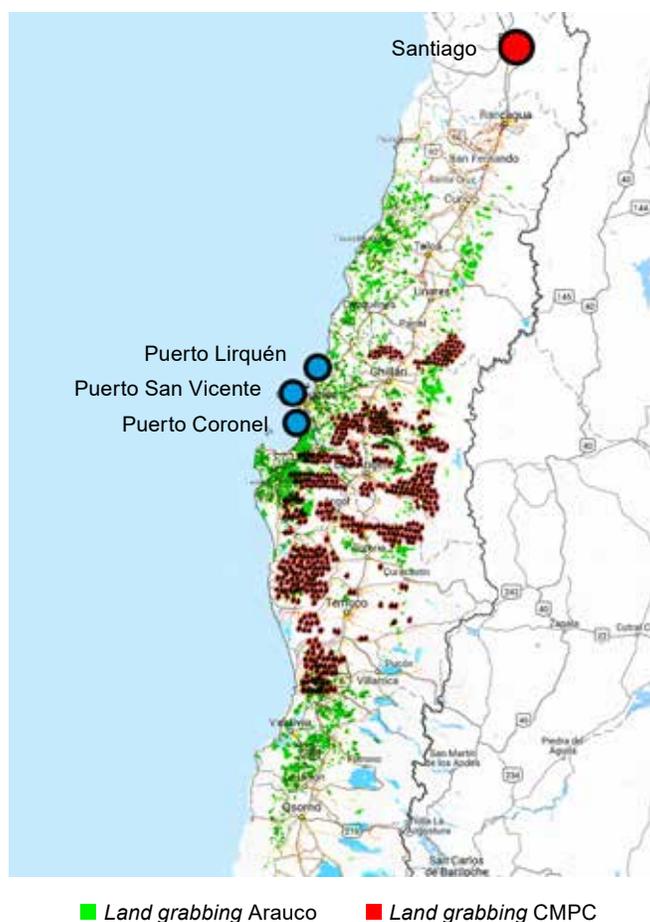
Fuente: Elaboración propia con datos [arauco.cl](http://arauco.cl), [cmpc.cl](http://cmpc.cl), [sernageomin.cl](http://sernageomin.cl), (Bustos, 2012), [proyectogefareasprotegidas.cl](http://proyectogefareasprotegidas.cl) (puede contener imprecisiones gráficas derivadas del cruce de imágenes).

Esto ha permitido ampliar la cobertura territorial a las grandes empresas, a través de otros mecanismos, tales como la asociación de actores. Por ejemplo, el programa participativo implementado y controlado por Arauco, "Somos Socios", que más bien parece ser una excusa para catastrar, capturar el suelo disponible y eludir los requerimientos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Las empresas Arauco y CMPC han adquirido un patrimonio de predios forestales de 1.108.779 y 733.923 hectáreas respectivamente, que suman en su conjunto 1.842.702 hectáreas en el territorio chileno, localizados en las regiones de Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, manifestándose como la mayor concentración predial en el país para ese rubro, con un 11.09% del territorio de esas 5 regiones y un 2.44% de la superficie total del país. Estos dos grupos económicos han aumentado su patrimonio en un 287% desde el año 1986 (Gómez; Echeñique; 1988, pág. 110) (véanse los mapas III.5 y III.6).

Ambas empresas Arauco y CMPC, han implementado estrategias para su expansión, incorporándose al territorio regional con condiciones propicias para una conectividad integrada que facilita el desplazamiento a los centros logísticos y las centrales operacionales urbanas.

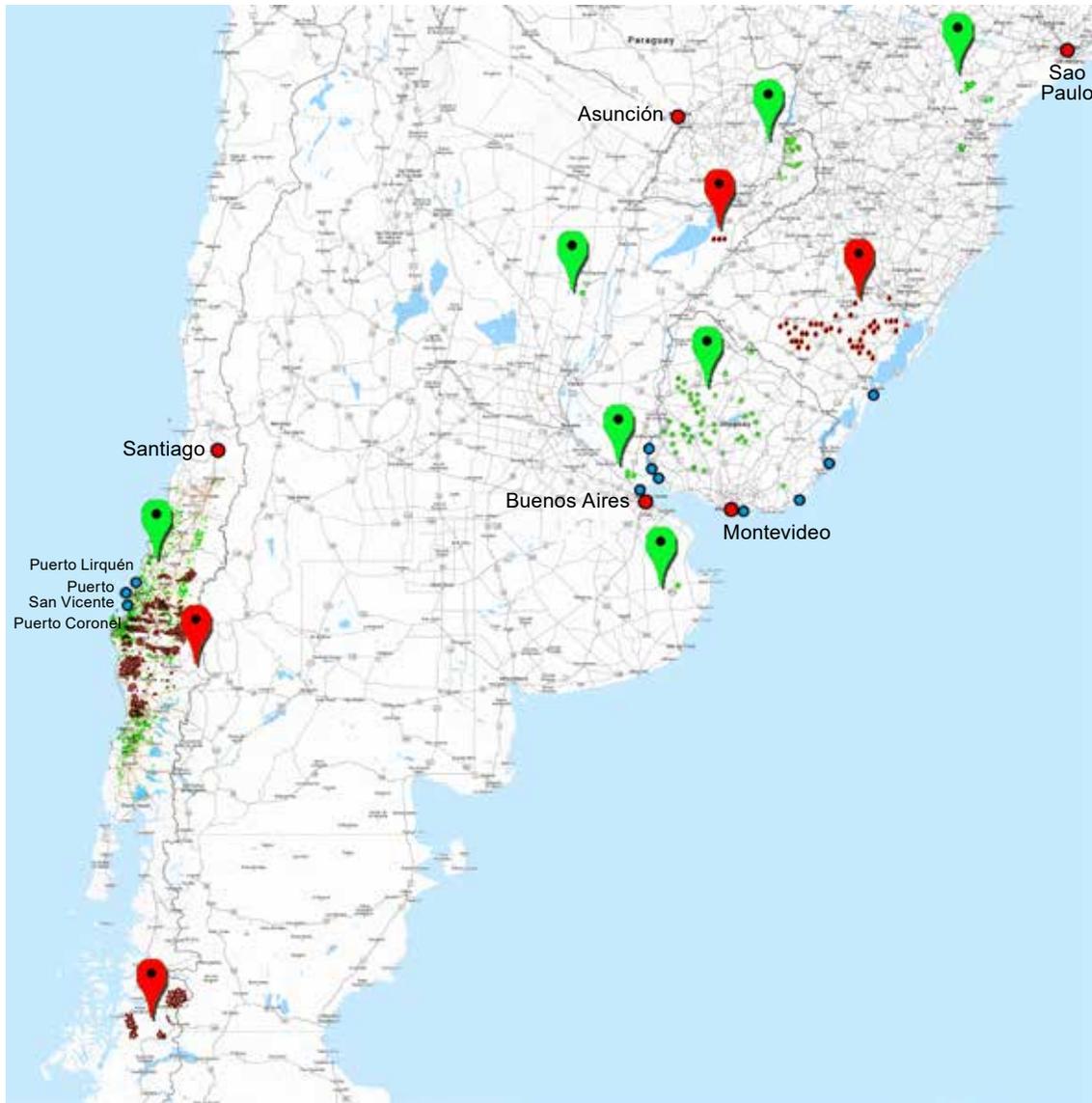
**Mapa III.5**  
**Patrimonio de predios forestales de empresas Arauco y CMPC de 1.842.702 hectáreas en el territorio chileno en las regiones de Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos**



Fuente: Elaboración propia con datos aruco.cl, cmpc.cl.

Mapa III.6

Manifestaciones de *land grabbing* doméstico e intrarregional de empresas Arauco y CMPC para el rubro forestal. Localización de predios afectados a *land grabbing* en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil constituyendo un patrimonio total en conjunto de 2.681.417 hectáreas para el negocio forestal



*Land grabbing* empresa CMPC rubro forestal  
1.048.182 ha patrimonio

📍 *Land grabbing* intrarregional 219.962 ha, Brasil  
*Land grabbing* intrarregional 94.297 ha, Argentina  
*Land grabbing* doméstico 733.923 ha, Chile  
37 ha usufructo, aparcería, arriendo

*Land grabbing* empresa Arauco rubro forestal  
1.633.235 ha patrimonio

📍 *Land grabbing* intrarregional 144.328 ha, Brasil  
*Land grabbing* intrarregional 233.488 ha, Uruguay  
*Land grabbing* intrarregional 263.384 ha, Argentina  
*Land grabbing* doméstico 1.108.779 ha, Chile

Fuente: Elaboración propia con datos landmatrix.org, <http://www.arauco.cl/>, <http://www.globalforestwatch.org/>, <http://www.cmpc.celulosa.cl/>, (puede contener algunas imprecisiones derivadas de la representación gráfica).

Las iniciativas de ampliación a otros mercados han sido alimentadas por propuestas de conectividad regional integrada a la hora de instalarse en la región, favoreciendo procesos de *land grabbing* nacional e intrarregional para la inversión a gran escala y su propagación (véanse los mapas III.6, III.7, III.8 y el diagrama III.5), y con evidentes manifestaciones de despliegue de la dimensión territorial de la globalización con evidencias de *land grabbing* chileno (véase el diagrama III.5).

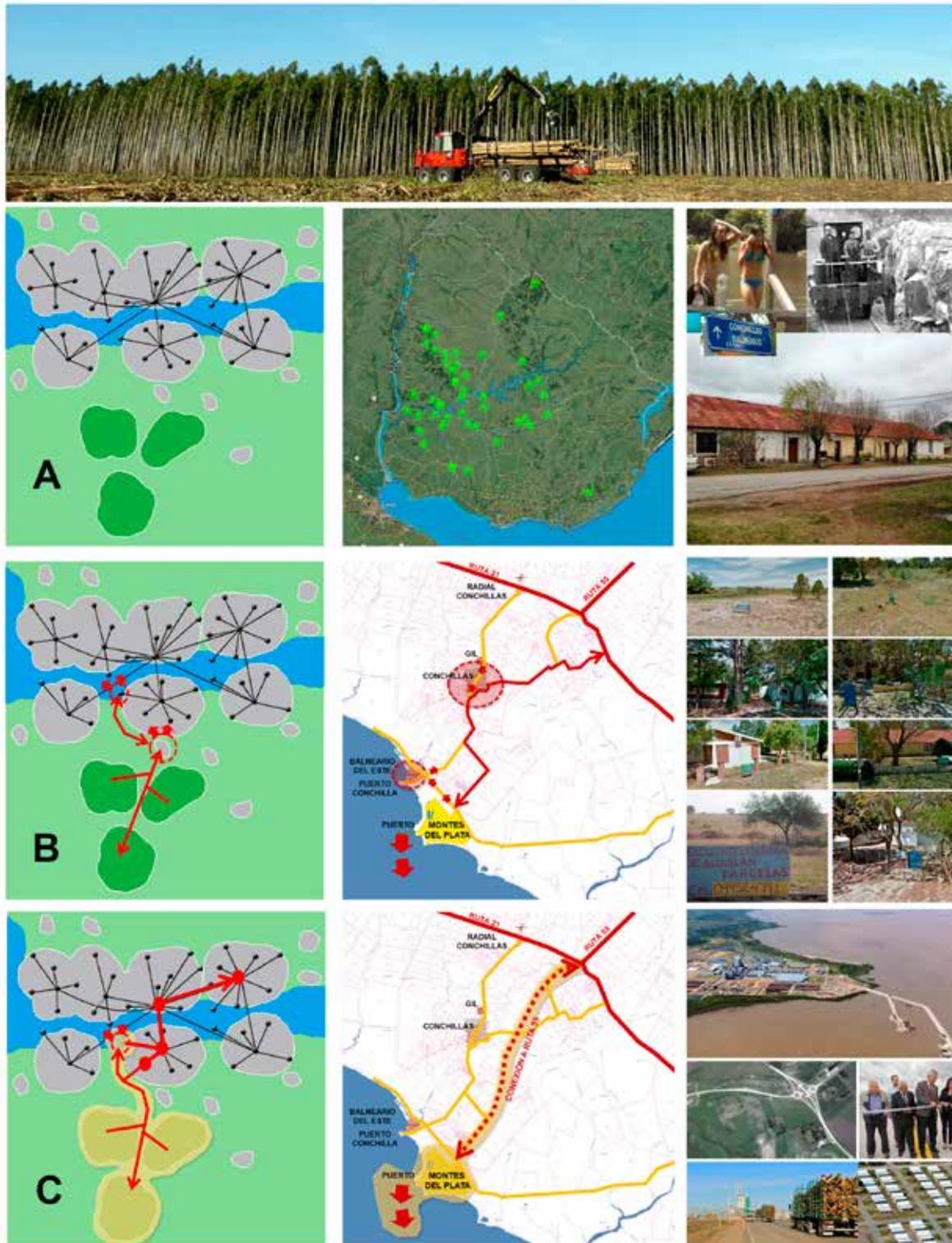
Mapa III.7

Cruce de información de manifestaciones de *land grabbing* de Empresas Arauco y CMPC con área de influencia proyectos Eje Mercosur y Eje Sur para el rubro forestal que alimenta procesos de intervención territorial



Fuente: Elaboración propia con datos [landmatrix.org](http://landmatrix.org); <http://www.arauco.cl/>; <http://www.globalforestwatch.org/>; <http://www.cmpccelulosa.cl/> org; <http://iirs.org/>; imágenes: <http://www.arauco.cl/>; <http://www.elsur.cl/>; <http://www.celuloseriogrاندense.com.br/guaiba-2/andamento> (puede contener algunas imprecisiones derivadas del cruce de información y de la representación gráfica).

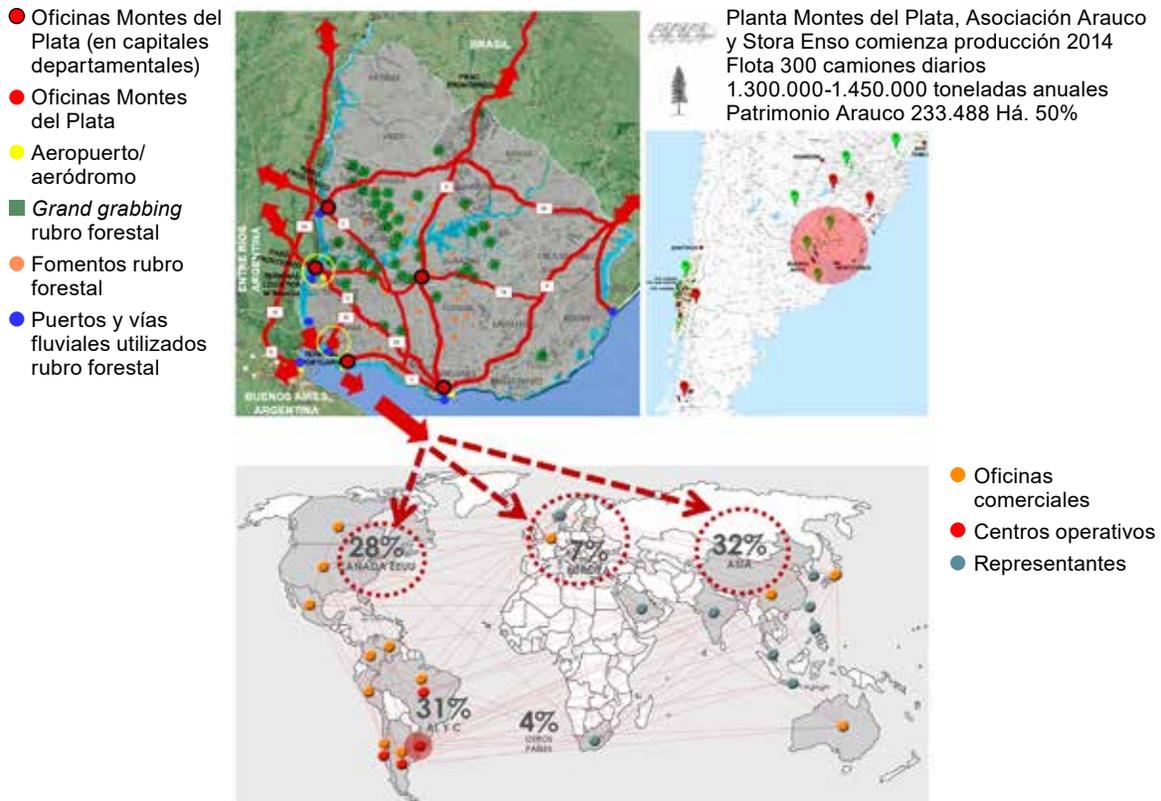
Diagrama III.5  
 Manifestaciones de *land grabbing* Intrarregional de empresa Arauco en Uruguay: Planta Montes del Plata  
 evidencia rasgos de la propuesta conceptual



Fuente: Elaboración propia. Imágenes montesdelplata.org.uy; google earth; viajesdelissie.blogspot.cl; viajes.elpais.com.uy.

Mapa III.8

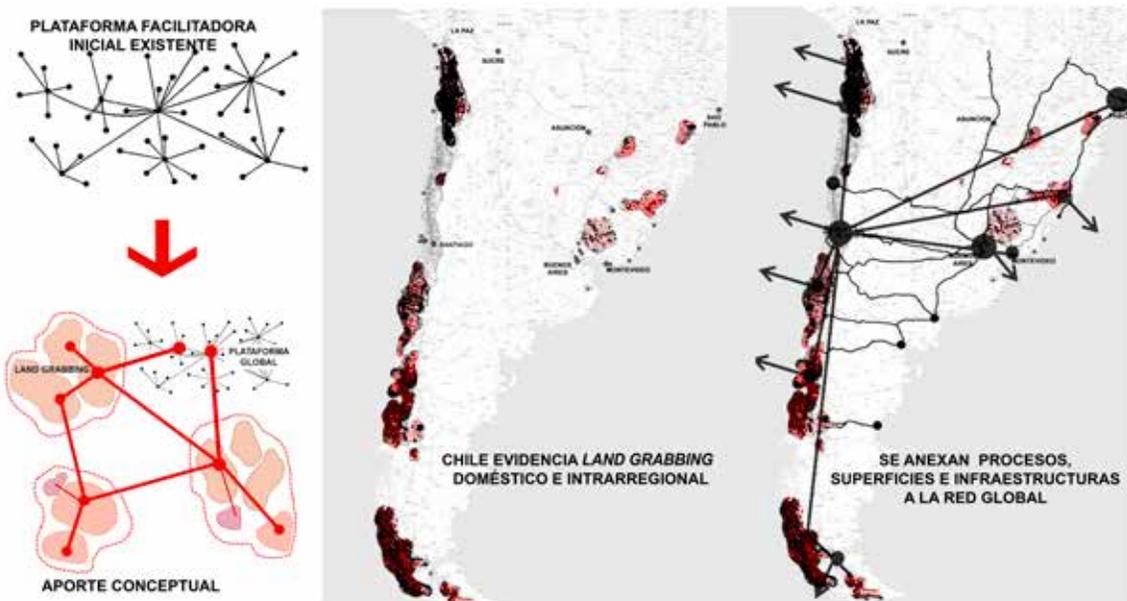
Operaciones locales, intrarregionales y globales de empresa Arauco: Planta Montes del Plata integra infraestructura y conectividad hacia los destinos de las exportaciones y centros operacionales globales de empresas Arauco



Fuente: Elaboración propia con datos montesdelplata.com.uy; arauco.cl.

Diagrama III.6

Despliegue de la dimensión territorial de la globalización con evidencias de land grabbing chileno



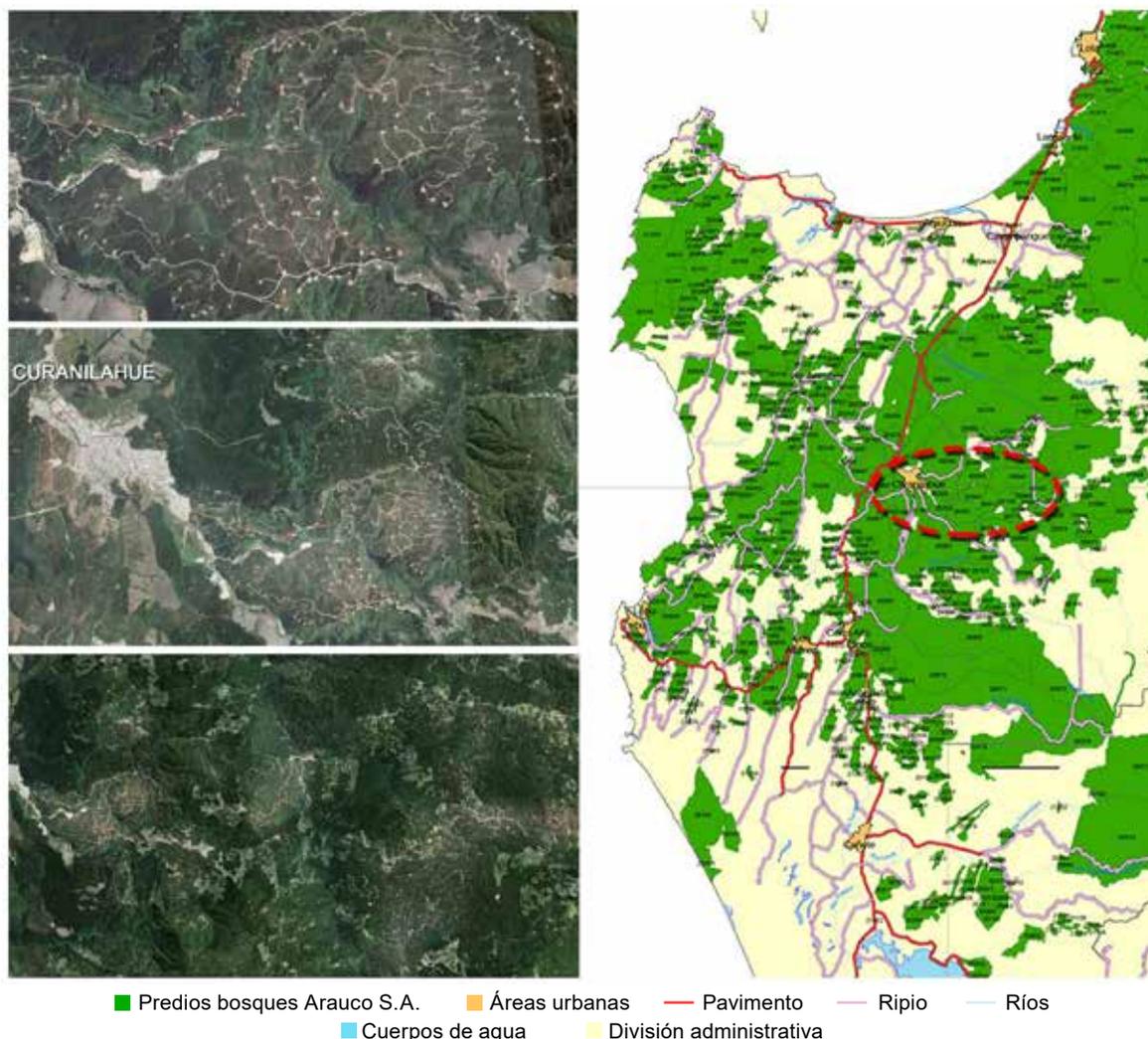
Fuente: Elaboración propia (se utiliza ilustración de Paul Baran red descentralizada).

## 2. Evidencias de fragmentación socio-espacial local

Manifestaciones de *land grabbing* de empresas Arauco en territorio nacional en torno a la comuna de Curanilahue, ubicada en la Provincia de Arauco, al sur de la capital regional de Concepción, con accesibilidad a través de la Ruta 160, de alto tránsito forestal, concentra un 91.8% de la superficie comunal en el recurso forestal (pino radiata y eucaliptus globulus) (véase el mapa III.9). El área urbana corresponde sólo a un 0.04% y cuenta con una población de alrededor de 30.000 habitantes.

La baja en los índices de pobreza en esa zona se explica a través de un mejoramiento subsidiado por el Estado de carácter asistencial.

Mapa III.9  
Manifestaciones de *land grabbing* con fragmentación socio-espacial de empresas Arauco en la comuna de Curanilahue, Provincia de Arauco



Fuente: Imágenes editadas google.maps y catastro patrimonio de arauco.cl.

*Land grabbing* genera múltiples efectos y uno de ellos que es relevante destacar, es la fragmentación socio-espacial local, configurando territorios globales segregados bajo lógicas propias, no dando lugar para la inclusión local, contribuyendo a un empobrecimiento del entorno social de las poblaciones rurales y urbanas cercanas a estas actividades productivas.

Esto desencadena dos tipos de sucesos:

- i) Un desplazamiento y “expulsión” (Sassen, 2014) hacia otros centros poblados y formas de subsistencia, pudiendo insertarse dentro de un entorno urbano nuevo; o perpetuando un estado de inestabilidad y empobrecimiento mayor a la inicial, en tugurios urbanos y/o periurbanos segregados e hiperdensificados.
- ii) Entrega de asistencia al centro poblado empobrecido, disminuido y vulnerable, a través de subsidios, programas e iniciativas de inclusión sustentable, por parte del Estado y/o privados.

Esto conlleva a mejorar las condiciones locales de forma artificial a través de acciones de carácter asistencial, que no logran una evolución del entorno socio-económico local empobrecido, ni siquiera, le aporta herramientas para revertir la condición, sino más bien, perpetúa una pobreza que se invisibiliza dentro de una burbuja espacial segregada y con ciertos niveles de protección, y que denomino “Burbujas de Pobreza”; constituyéndose así, en “daños colaterales” (Bauman, 2011, págs. 13-14) producto de las dinámicas globales, tales como *land grabbing*.

Estas iniciativas asistenciales son paradójicas, porque al mismo tiempo, parecen ser soluciones a problemas determinados, pero en realidad no se les da solución. Éstos no se abordan, sino más bien se han encapsulado y resguardado, por lo tanto, persisten.

Por otro lado, estos grupos sociales son tratados como entidades abstractas carentes de voluntad, dimensión territorial, social y con discapacidad económica.

La investigación detecta evidencias de una fragmentación socio-espacial derivadas de las manifestaciones de *land grabbing* de empresas Arauco en territorio nacional en torno a la comuna de Curanilahue, entre otros, ubicada en la Provincia de Arauco, al sur de la capital regional de Concepción, con accesibilidad a través de la Ruta 160, de alto tránsito forestal, la cual concentra un 91.8% de la superficie comunal en el recurso forestal (pino radiata y eucaliptus globulus) (véase el mapa III.9). El área urbana corresponde sólo a un 0.04% y cuenta con una población de alrededor de 30.000 habitantes.

La baja en los índices de pobreza en esa zona se explica a través de un mejoramiento subsidiado por el Estado de carácter asistencial y no por la inclusión y mejoramiento de las condiciones locales (Maira, 2016).

## E. Consideraciones finales

1. La globalización se ha manifestado en sus dimensiones económicas y políticas, y en menor grado en la social. La dimensión territorial global se ha desplegado parcialmente. Ha ido evolucionando en torno a una red global cohesionada con inserciones puntuales de carácter global especialmente en el territorio local urbano (Sassen, 1991a), en la reorganización de las funciones globales (Sassen, 2008a); configurándose así, una plataforma económica, política y técnica facilitadora para la convergencia de actores, flujos de capital y conectividad con acceso al territorio urbano.

La incorporación y asociación del fenómeno *land grabbing* a esta dinámica, en conjunto con un sistema de conectividad de infraestructuras integradas, expande explosivamente las posibilidades para la inserción, dispersión y penetración global en los territorios locales y, por consiguiente, adquiere capacidades de acción infinitas para activarse y propagarse con un efecto multiplicador.

Esta condición contribuye a la generación de formaciones depredadoras de un capitalismo avanzado propiciando una re-territorialización local y regional, forjando territorios fragmentados y segregados, a) de configuración global donde surge la necesidad de una gobernanza global futura y b) de configuración local en condición de obsolescencia y pobreza.

El rol protagónico de *land grabbing* dentro de la intervención territorial global a gran escala, evidencia una estructura unitaria que no sólo reconoce puntos de inserción global en territorio urbano local

vinculados por una red y plataforma estratégica, sino también, grandes superficies que conforman zonas de inserción global, identificándose manchas territoriales con un despliegue de cobertura mayor.

En resumen, *land grabbing* es una capacidad global hecha acción, premeditada y construida para acceder al territorio local y a sus bienes en el ámbito urbano y/o rural, configurándose así, como el cómplice silencioso de la globalización, ya que muchas veces es legitimado y avalado por entidades públicas, privadas y sociales como una necesidad para fomentar el desarrollo y crecimiento territorial.

2. La región de América Latina y el Caribe evidencia iniciativas de apoyo a las inversiones a gran escala que alimentan los procesos de *land grabbing*, al incorporar atributos de conectividad integrada al territorio regional, que facilita el desplazamiento intrarregional, a los centros logísticos y las centrales operacionales urbanas. Las iniciativas de ampliación a otros mercados han sido alimentadas por esta estructura a la hora de instalarse.
  - a) Se ha facilitado el acceso global al territorio local intrarregional, dando cuenta de grandes superficies locales, infraestructuras, y bienes que son claramente de índole global segregadas de la condición local inicial b) ha aumentado del grado de la conectividad y cobertura intrarregional, con la incorporación de infraestructuras integradas (existentes y en proyecto) al servicio de una estructura unitaria global, muchas de ellas otorgadas por los estados y/o acuerdos de integración regional, para el uso prioritario en los movimientos de conectividad local, regional y procesos logísticos involucrados; y c) existencia de un componente legitimación y de control que funda una futura estructura con una gobernanza independiente.

3. Los resultados denotan un grado de desconocimiento del fenómeno *land grabbing* en la región de América Latina y el Caribe, tomando en cuenta que muchos países están mostrando evidencias claras de su presencia.

Existe una gran concentración de tierras en Chile por parte de pocos actores. Considerando sólo las evidencias mencionadas en esta investigación, el acaparamiento constituye más del 50% del suelo nacional por parte de inversionistas chilenos y/o extranjeros bajo diversas figuras jurídicas de tenencia de tierras.

Se identifican zonas acaparadas dentro del territorio nacional e intrarregional, sus procesos, actores e infraestructuras, que van tendientes a ser componentes de una red y plataforma global independiente de la jurisdicción nacional y regional.

4. La validación y justificación institucionalizada de las dinámicas que involucran a *land grabbing* como una necesidad para fomentar el desarrollo y crecimiento territorial nacional y regional, ha sido terreno fértil para la propagación de éste. Esto ha logrado, en cierta medida, legitimar los procesos e incentivar su propagación y despliegue territorial. Además, la validación trae consigo cierto grado de invisibilidad, frente a los efectos que conlleva.
5. Se detecta un aumento de la pobreza y una segregación socio-espacial en territorios que involucran procesos de *land grabbing*. Esto no se aborda, sino más bien, se encapsula y resguarda, por lo tanto, conlleva a mejorar las condiciones locales de forma artificial. No aportan herramientas para revertir la condición y no logran una evolución del entorno socioeconómico local empobrecido.

Muchas veces la pobreza queda invisibilizada, ya que los afectados se desplazan a otros territorios, o algunos, deambulan dentro de una condición de protección subsidiada y asistencial, por parte del estado y/o privados con la implementación de acciones sustentables forzadas para la población afectada, y se generan "burbujas de pobreza" en territorios afectados a *land grabbing* (Maira, 2016).

6. Surge la necesidad y/o interés por re-centralizar el control de los recursos y la gestión de grandes capitales derivados de las materias primas y procesos extractivos.
7. Existe indicios de dinámicas que van direccionadas hacia la conformación de un mega bloque regional en América Latina y el Caribe, y que apunta hacia la necesidad de una institucionalidad legal para una gobernanza regional, y por consiguiente, a la conformación de una unidad representativa futura del mega bloque regional frente a una estructura unitaria global.

8. Se evidencia la construcción progresiva de una estructura unitaria de conectividad regional con la integración de infraestructuras terrestres, aéreas y marítimas en América Latina y el Caribe, dando luces de una participación unitaria hacia la integración de infraestructuras globales entre mega bloques regionales.
9. Ha emergido una nueva condición de control y custodia de los activos de inversión a gran escala, con evidencias de un control "suave" (*soft*) que se manifiesta con ciertos grados de imposición y poder, lo que propicia prácticas de segregación en el uso, por lo tanto, diferenciándose dentro del territorio local.

## Bibliografía

- Bauman, Z. (2011). Daños colaterales: Desigualdades sociales en la era global. Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica. 233p. doi:978-9505578931.
- Bélanger, P. (2010). Redefining Infrastructure. *Ecological Urbanism*, 332-349. Obtenido de [https://www.academia.edu/7642500/Redefining\\_Infrastructure](https://www.academia.edu/7642500/Redefining_Infrastructure).
- Borras, S. M., et al. (2011a). *Land grabbing* in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives. FAO Regional.
- Borras, S. M., et al. (2013a). Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos claves en América Latina [en línea]. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N°38.
- Brenner, N., et al. (2014). Implosions/Explosions: Towards a study of planetary urbanization. Berlin, Jovis. 576p. doi:978-3868593174.
- Brenner, N.; Schmid, C (2015). Towards a new epistemology of the urban? (Vol. 19). *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>.
- Easterling, K. (2014a). *Extrastatecraft: The Power of Infrastructure Space* [Kindle]. Verso. Obtenido de <http://www.amazon.com/>.
- Edelman, M. (2013). Messy hectares: questions about the epistemology of *land grabbing* data. *The Journal of Peasant Studies*, 40(3), 485-501. doi:<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2013.801340#.VtSSafnhBD8>.
- Edelman, M., et al. (2015). *Global Land Grabs: History, Theory and Method*. Londres, Reino Unido, Routledge. 243p. doi:978-11380530.
- FAO (2012). Dinámicas del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización [en línea]. (S. G. Fernando Soto, Ed.) Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe <<http://www.fao.org/docrep/019/i2547s/i2547500.htm>>.
- FAO (2014). Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de tierras en América Latina y el Caribe. (S. S. Gómez, Ed.) FAO <<http://www.fao.org/3/a-i30755.pdf>>.
- GRAIN (2008). Seized: the 2008 landgrab for food and financial security [en línea]. *Grain Briefing*, [http://www.grain.org/system/old/briefings\\_files/landgrab-2008-en.pdf](http://www.grain.org/system/old/briefings_files/landgrab-2008-en.pdf). Obtenido de <http://www.grain.org/media/>.
- Ibañez, D. y Katsikis, N. (2014). *New geographies 06: Grounding metabolism*. Massachusetts, Harvard School of Design. 192p. doi:978-1934510377.
- Kaag, M. y Zoomers, A. (2014). *The Global Land Grab* [eBook Kindle]. Londres, Reino Unido, Zed Books. 288p. doi:Bool6ISZ1Y.
- Lefebvre, H. (2003). *The Urban Revolution* [eBook Kindle]. Minnesota, Univ. Of Minnesota Press. 224p. doi:BoolK7WT22.
- LEIYU; (2015) China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise. *International Affairs*, 91(5), 1047-1068. doi:10.1111/1468-2346.12397.
- LeVine, S. (2015). China is building the most extensive global commercial military empire in history. *Quartz*, 1-20. Obtenido de <http://qz.com/415649/china-is-building-the-most-extensive-global-commercial-military-empire-in-history/>.
- Maira, P. (2016). *Land grabbing*, un complice silencioso de la globalización: procesos urbanos de re-territorialización de lo global y de la pobreza en América Latina y El Caribe (E. d. Chile, Ed.) Santiago: Tesis para optar al Grado de Magister en Urbanismo. Obtenido de <http://repositorio.uchile>.

- cl/handle/2250/141427.
- New York Times. (2015a). China Retools Its Military With a First Overseas Outpost in Djibouti, Africa. Obtenido de [http://www.nytimes.com/2015/11/27/world/asia/china-military-presence-djibouti-africa.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/11/27/world/asia/china-military-presence-djibouti-africa.html?_r=0).
- New York Times. (Julio de 2015b). China's Global Ambitions, Cash and Strings Attached. Obtenido de [http://www.nytimes.com/2015/07/26/business/international/chinas-globalambitions-with-loans-and-stringsattached.html?emc=edit\\_na\\_20150724&nid=63669277&ref=cta&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2015/07/26/business/international/chinas-globalambitions-with-loans-and-stringsattached.html?emc=edit_na_20150724&nid=63669277&ref=cta&_r=1).
- Rice, A. (2009) Is there such a thing as agro-imperialism? [en línea]. New York Times, New York Times.
- Roy, A. y Shaw C. E. (2015). Territories of Poverty: Rethinking North and South (Geographies of Justice and Social Transformation [eBook Kindle] University of Georgia Press. 392p. doi:0820348430.
- Sassen, S.(1991a). The Global City. Nueva Jersey, EE.UU, Princeton University Press. 481p. doi:BooBR4oXNW.
- Sassen, S. (1996). Losing Control?: Sovereignty in the Age of Globalization [eBook Kindle] Nueva York, Columbia University Press.128p. doi:BooDQBB4oU.
- Sassen, S.(2008a). Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages [eBook Kindle]. Nueva Jersey, Princeton University Press.512p. doi:Boo2W8QX7M.
- Sassen, S.(2010a). In the Shadow of our Liquid Modernity [video on line]. Conferencia Bauman Institute, University of Leeds. Obtenido de <http://baumaninstitute.leeds.ac.uk/conference/videos/plenary2/>.
- Sassen, S.(2014a). Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy. Massachusetts, EE.UU, Belknap Press.304p. doi:BookIHO4SO.
- The Economist (2011). The surge in land deals: When others are grabbing their land [en línea]. The Economist <<http://www.economist.com/node/18648855>>.
- Urban Theory Lab. (2013). Overview: Extreme Territories of Urbanization [en línea]. Urban Theory Lab <<https://vimeo.com/85543071>>.

## **Parte 2**

### **Nuevas tensiones territoriales en múltiples escalas**



## IV. Modelo de interacción espacial para el análisis del crecimiento regional del Ecuador

*Ronny Correa-Quezada<sup>1</sup>*

*Luis Quintana Romero<sup>2</sup>*

*Miguel Ángel Mendoza González<sup>3</sup>*

### Resumen

Los modelos econométricos para el estudio del crecimiento regional tradicionalmente se centran en la tasa de crecimiento de las economías regionales y especifican los modelos bajo metodologías top down en las cuales se pierde la especificidad de las regiones.

En este trabajo se propone un modelo de crecimiento endógeno para los cantones ecuatorianos, en el cual se explica el diferencial de crecimiento regional del Ecuador utilizando una metodología de la econometría espacial tipo bottom up, en la cual aspectos territoriales, sectoriales e institucionales son los factores explicativos básicos del crecimiento.

### A. Introducción

Los esfuerzos de modelación econométrica han enfrentado las carencias de información limitando los alcances de sus modelos. En los años sesenta se desarrolla un primer modelo macroeconómico para el caso de Ecuador de inspiración keynesiana que, sin embargo, por la falta de información se limita a estimar únicamente cinco ecuaciones (Tintner y Dávila, 1961). Los esfuerzos de modelación macroeconómica tradicional han sido dejados de lado por las lagunas de información ya mencionadas y se ha optado por elaborar modelos para sectores específicos, por ejemplo para la industria de la construcción (García, Freire

<sup>1</sup> Profesor titular en la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador.

<sup>2</sup> Profesor titular en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>3</sup> Profesor titular en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

y Moscoso, 2015) y para el turismo (Castillo, Martínez y Vázquez, 2015), para evaluar la apertura comercial (Morán, 2015; Maridueña, 2016) o con alternativas no econométricas como los modelación de equilibrio general computable (Cabezas, 2016).

En el Ecuador no hay desarrollos de modelación econométrica regional, lo cual se explica en parte por las limitaciones para disponer de la información necesaria para la especificación y estimación de dichos modelos y también por la ausencia de una tradición de análisis regional en el contexto de la teoría económica dominante.

La notable ausencia de un enfoque regional en los esfuerzos de modelación para el Ecuador no solo se explica por los problemas de la falta de datos ya mencionados, sino también por la ausencia de una tradición de análisis regional en los cuerpos teóricos dominantes con los cuales se forman los economistas. De hecho no es sino en años recientes en que la dimensión espacial de la economía ha cobrado un relativo auge a partir de los trabajos seminales de Krugman (1990) en el campo teórico y de Anselin (1988) en la modelación empírica.

El objetivo de este trabajo es mostrar los resultados de la estimación de un modelo de interacción regional para el Ecuador, que se desarrolló inspirado en la propuesta de Capello (2007), Capello y Fratesi (2012) y Mendoza, Valdivia y Quintana (2016), y busca contribuir a llenar el vacío de la falta de un instrumento de este tipo indispensable para las tareas de planeación en el país.

Con ese fin, en el primer apartado de esta investigación se presenta la discusión teórica sobre los esfuerzos de modelación regional que sustentan al modelo propuesto. En la segunda sección se muestran los principales hechos estilizados de las variables utilizadas. En la tercera sección se desarrolla el modelo regional y se reportan sus resultados. Finalmente, en la última sección se muestran las consideraciones finales.

## B. Perspectivas teóricas de la modelación regional

Los modelos regionales han sido objeto de estudio por gobiernos e instituciones académicas con el fin de obtener pronósticos y escenarios futuros que apoyen los procesos de planeación. En su origen la modelación regional surgió como un subproducto necesario de los grandes modelos macro econométricos que se desarrollaron en los años sesenta con el fin de atender las necesidades de gobiernos estatales y de empresas con áreas de mercado más locales (Klein, 1969). La especificación de esos modelos regionales pioneros siguió la metodología definida por Klein (1969) en donde el modelo regional se convierte en un satélite del modelo macro, de forma que las variables de éste se vuelven exógenas para la parte regional la cual no tiene una parte activa en la definición de pronósticos y escenarios. Esta forma de construir modelos regionales se conoce como arriba hacia abajo o *top-down* y fue dominante hasta los años ochenta cuando se utilizaba información nacional y se distribuía a nivel regional, lo cual dio lugar a numerosos modelos regionales (Glickman, 1971; Klein y Glickman, 1974; Adams, Brooking y Glickman, 1975; Rubin y Erickson, 1980). Un paso adelante se dio con la modelación multirregional, bajo la cual se diseñaban modelos para diferentes regiones que interactuaban entre sí y cuya agregación daba lugar a los datos nacionales, por ello su proceso metodológico era de abajo hacia arriba o *bottom-up* (Adams y Glickman, 1980).

La inspiración teórica de los modelos regionales era fundamentalmente keynesiana, ya que bajo ese mismo enfoque se construían los modelos nacionales y por ello el lado de la demanda era fundamental para definir su estructura. En 1973 la irrupción de un fuerte choque petrolero de escala global llevó a la quiebra a muchos grandes modelos econométricos debido a que fueron incapaces de predecir dicho evento y sus consecuencias (Hendry, 1995). A finales de los setenta la crítica de Lucas en 1976 cuestionó la utilidad de los modelos econométricos para análisis de política y el sustento teórico de los mismos giró hacia la teoría del ciclo de los negocios y del nuevo keynesianismo económico (Fair, 1994). Por su

parte, los modelos regionales utilizaron enfoques neoclásicos más heterodoxos e incluso elementos de la teoría del crecimiento endógeno lo cual generó numerosos estudios sobre convergencia económica regional (Capello, 2008).

Al igual que los grandes macro modelos entraron en crisis lo mismo ocurrió con los modelos regionales, de tal manera que en lugar de buscar modelar una economía regional completa con múltiples ecuaciones, se priorizó solo algún sector, destacando en esos esfuerzos los estudios del mercado de trabajo regional. En Lehmann y Wohlrabe (2014) se hace un largo recuento de los modelos regionales desarrollados de 1975 al 2015.

Un nuevo impulso a la modelación regional lo constituyeron los modelos integrados con tablas de insumo-producto principalmente en los años noventa, los cuales integran más de una técnica en la modelación y su capacidad de predicción fue valorada mejor que la de los modelos estructurales tradicionales (Rey, 1999).

Sin duda el cambio más reciente en los esfuerzos de modelación regional es detonado por el ascenso de los enfoques teóricos de crecimiento endógeno, el boom de la Nueva Geografía Económica (Krugman, 1990) y el desarrollo de nuevas técnicas econométricas (Anselin, 1988) que consideran explícitamente el espacio y la interacción espacial.

Los nuevos modelos regionales endogenizan las fuerzas de crecimiento en características propias de las regiones bajo estudio y se han agrupado como modelos territoriales, que se caracterizan por plantear que el crecimiento regional es producto de procesos competitivos, socio-relacionales, territoriales-espaciales y de interacción (Capello, 2008).

Dentro de estos modelos territoriales destaca el Macroeconomic, sectoral, social and territorial-MASST (Capello, 2007; Capello, 2008; Capello y Fratessi, 2012) que incorpora vínculos espaciales entre regiones, su estructura territorial y el lado de la oferta en cuanto a dotaciones de recursos locales. El modelo regional se encuentra vinculado a un modelo macro nacional, de tal forma que se debe considerar como un modelo híbrido, construido de abajo hacia arriba (*bottom-up*) y de arriba hacia abajo (*top-down*). El MASST se ha concebido no como un modelo de pronósticos ya que no cuenta con la información temporal suficiente para hacerlo, sino como un modelo para realizar simulaciones y establecer tendencias y horizontes de política económica. La parte subnacional del MASST ha inspirado la creación de modelos similares, tal es el caso del Spatial Interaction Regional Model for the Mexican Economy-SIRMME realizado para México (Mendoza, Valdivia y Quintana, 2016).

Debido a las limitaciones de la información disponible para el Ecuador, el MASST y el SIRMME son dos buenas alternativas para desarrollar un modelo econométrico territorial con fines de planeación regional. Por ello, en este trabajo se retoman las especificaciones de la parte subnacional de ambos modelos de referencia y se realiza una estimación para el conjunto de los cantones de Ecuador.

## C. Algunos hechos estilizados del crecimiento regional en el Ecuador

La economía ecuatoriana desde el 2000 ha vivido un proceso de fuerte crecimiento económico, el cual se acelera incluso después de la crisis mundial en 2007. En los datos del cuadro IV.1 las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto indican que a partir del 2000 el Ecuador comienza a tener un desempeño relativo superior al del promedio de países de América Latina, el cual se amplía en gran medida en el período 2007-2014 cuando la región sufre de los efectos de la crisis internacional. Los datos más recientes para el 2015 dan cuenta de una fuerte desaceleración del crecimiento económico en las principales economías latinoamericanas entre las cuales el Ecuador no es la excepción y su crecimiento prácticamente se ha estancado, aunque su desempeño relativo sigue manteniéndose por arriba del promedio regional.

**Cuadro IV.1**  
**Tasas de crecimiento y diferenciales de crecimiento del PIB en países seleccionados de América Latina, 1990-2015**

País	1990/2000	Diferencial 1990/2000	2000/2007	Diferencial 2000/2007	2007/2014	Diferencial 2007/2014	2014/2015	Diferencial 2014/2015
Argentina	4,11	1,02	3,79	0,24	1,77	-1,05	2,37	2,89
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,77	0,68	3,54	0,00	5,17	2,35	4,85	5,36
Brasil	2,60	-0,49	3,50	-0,05	3,03	0,21	-3,90	-3,38
Chile	6,40	3,31	4,32	0,77	3,62	0,80	2,07	2,58
Colombia	2,72	-0,37	4,52	0,97	4,14	1,32	3,08	3,60
Ecuador	2,02	-1,06	4,40	0,86	4,58	1,76	0,29	0,81
México	3,47	0,39	2,50	-1,04	1,87	-0,95	2,50	3,01
Perú	3,98	0,89	5,33	1,79	5,58	2,77	3,25	3,77
Uruguay	3,02	-0,07	2,16	-1,39	5,10	2,28	0,98	1,50
Venezuela (República Bolivariana de)	2,09	-1,00	4,44	0,89	1,05	-1,77	-5,70	-5,18
América Latina	3,09		3,55		2,82		-0,52	

Fuente: Elaboración propia con datos CEPALSTAT.

El buen paso de la economía ecuatoriana no es fortuito, en esa nación se han impulsado políticas contra cíclicas con relativo éxito; renegociación de la deuda externa, reducción de la pobreza, incremento a los salarios mínimos y transformaciones de su matriz productiva (Quintana, Mendoza y Correa, 2014); todo ello con una muy fuerte intervención y participación estatal.

De acuerdo con el cuadro IV.2, México y Ecuador serían las dos economías con mayor desigualdad territorial entre la muestra de los principales países de América Latina; la distancia entre la región más rica y la más pobre en México es de más de 15 veces, en el Ecuador es de 14.5 veces, valores muy alejados del mejor desempeño territorial en Uruguay y Bolivia o en relación a los países europeos. Sin embargo, debe señalarse que esas regiones son productoras de petróleo y la gran mayoría de los recursos que generan no se quedan en sus territorios, por lo tanto en realidad no son en sentido estricto regiones ricas; por ejemplo, si en México no se considera al estado de Campeche la diferencia regional se reduce a 5.6 veces.

**Cuadro IV.2**  
**Desigualdad territorial en países seleccionados**

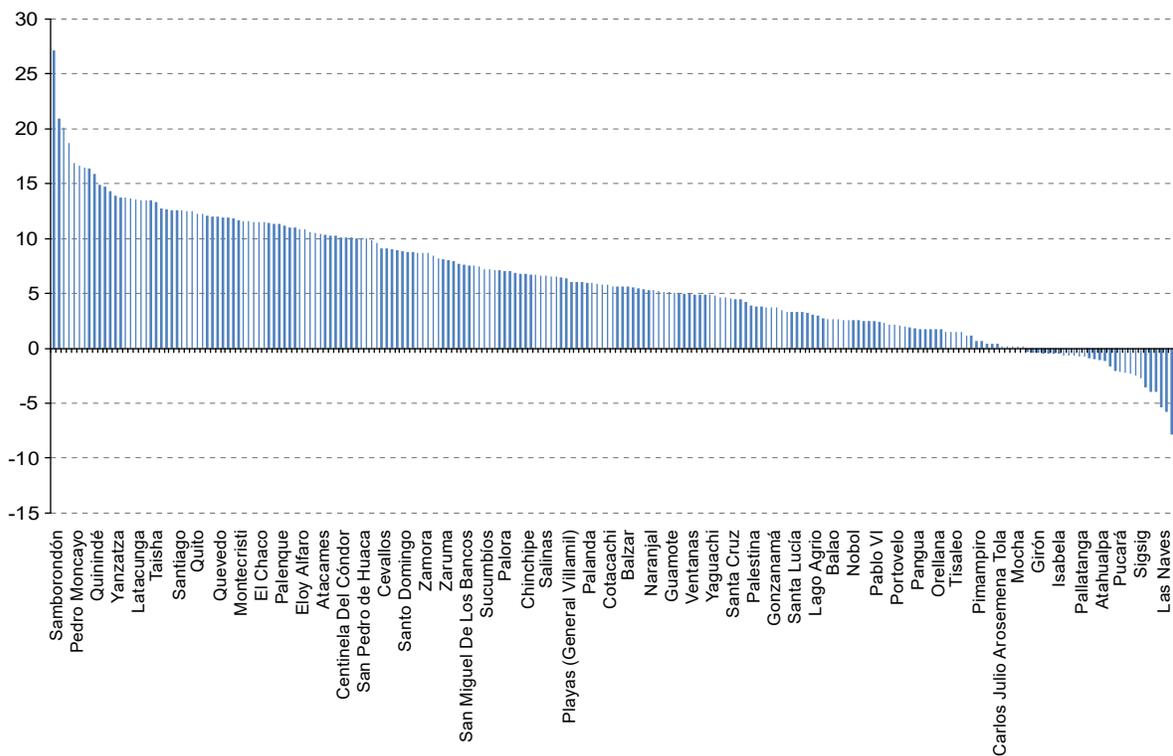
País	Año	Región avanzada	Región rezagada	Relación
América Latina				
Argentina	2005	Cd. Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	Tarija	Beni	2,96
Brasil	2010	DF	Piau+i	8,46
Chile	2013	Antofagasta	Araucanía	7,9
Colombia	2012	Casanare	Vaupés	7,73
Ecuador	2010	Francisco de Orellana	Bolívar	14,47
México	2012	Campeche	Chiapas	15,82
Perú	2011	Moquehua	Apurimac	6,65
Uruguay	2008	Río Negro	Artigas	2,74
Países de la OCDE				
España	2011	País Vasco	Extremadura	1,94
Alemania	2011	Hamburgo	Mecklenburg Vorpommern	2,42
Francia	2011	Ile de France	Limousin	2,2
Estados Unidos	2012	Distrito de Columbia	Mississippi	5,11

Fuente: CEPAL (2015).

Regionalmente el desempeño macroeconómico de la economía ecuatoriana se refleja de manera desigual en su territorio, ya que en éste sigue subsistiendo una gran desigualdad regional, tal y como Correa (2016) señala en base las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco Central de Ecuador, más de 62% del Valor Agregado Bruto (VAB) se genera en Guayas, Pichincha y Manabí; y si realizamos esta comparación con los datos de las cuentas Nacionales con año base 2007, esta concentración del VAB llega a ser de una considerable magnitud del orden del 68%; mientras que en el otro extremo están las provincias de la Amazonía, la Región Insular y Bolívar, que constituyen el 41% del territorio nacional, cuya participación individual es inferior al 1%; y en conjunto no superan el 4%.

Con el fin de mostrar gráficamente cuáles son las principales regiones ecuatorianas que explican el buen desempeño productivo del país en el gráfico IV.1 se muestran los datos de la producción para cada uno de los cantones —los cantones son el equivalente a condados o municipios en otros países de la región— en los que se divide la geografía del país.

**Gráfico IV.1**  
**Tasa de crecimiento del valor agregado por cantón 2007-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos de cuentas regionales del Banco Central de Ecuador.

La tasa media de crecimiento del valor agregado en el Ecuador fue del 4.8% entre 2007 y 2014, sin embargo, en el gráfico IV.1 se pueden apreciar que seis cantones tienen dinámicas muy por encima del promedio nacional, destacando entre ellos Jaramijó y Samborondón con tasas por encima del 20% anual promedio, el Tambo, Cuyabeno, Machala y la Joya de los Sachas que crecen a ritmos superiores al 10%. En esas dinámicas se conjuga la concentración de nuevas inversiones en productos pesqueros y acuicultura en Jaramijó, un repunte inmobiliario en la zona habitacional exclusiva de Samborondón, inversión petrolera en Cuyabeno y la Joya de los Sachas, inversión en infraestructura carretera en el Tambo y un mayor dinamismo minero y de la acuicultura en Machala.

Del conjunto de los cantones el 28% tuvieron un ritmo de crecimiento por encima de la media del país. Por otra parte, el 46% de los cantones tuvieron caídas en la actividad productiva destacando entre ellos Puerto Quito, Sevilla de Oro, Nabón y Las Naves en donde el valor agregado decreció a tasas mayores al 10% anual promedio. Estos son cantones que se han visto afectados por el descenso en la contribución a la generación de electricidad de las represas de Sevilla de Oro, la caída del sector primario de Puerto Quito y Las Naves y la afectación del sector de la construcción en Nabón por el descenso de las remesas que eran la fuente de financiamiento de su crecimiento inmobiliario.

## D. Especificación y estimación del MIESPE (Modelo de interacción espacial para Ecuador)

El diferencial de desempeño de los cantones ecuatorianos en relación al valor agregado promedio, es la variable principal a explicar con un modelo regional, ya que dicha diferencia constituye el efecto propio de la región en el crecimiento. En la especificación del modelo siguiente utilizamos las expresiones utilizadas en Capello (2007), Capello (2008), Capello y Fratessi (2012) y Mendoza et. al. (2016).

La primera ecuación del modelo es la tasa de crecimiento regional y se define de la forma siguiente:

$$y_{r,t} = y_t + d_{r,t} \quad (1)$$

Donde  $y_{r,t}$  es la tasa de crecimiento del valor agregado en el cantón  $r$  en el tiempo  $t$ ,  $y_t$  es la tasa de crecimiento del país y  $d_{r,t}$  es el diferencial de crecimiento entre cada cantón y el promedio del país.

Despejamos de la ecuación (1) al diferencial de crecimiento regional:

$$d_{r,t} = y_{r,t} - y_t \quad (2)$$

Con el fin de explicar dicho diferencial se retoman los determinantes del desempeño diferenciado en las regiones, los cuales son propuestos por Capello (2007) a través de cuatro grupos de factores:

- i) Los recursos estructurales (RE) que se constituyen por la dotación de infraestructura, participación de autoempleo, participación del sector terciario y recursos financieros externos.
- ii) La estructura territorial (ET) que son la cantidad y calidad de capital humano y la disponibilidad de recursos energéticos.
- iii) La estructura sectorial (ES) que se compone por la posición geográfica y la estructura de los asentamientos de la región.
- iv) Los elementos institucionales (EI) que son aquellos que dan lugar a mercados más grandes, como son los acuerdos de integración.

En este trabajo realizaremos una combinación de estos factores con los que presentan los mismos autores en otras versiones del modelo (Capello y Fratessi, 2012) y los adaptaremos de acuerdo con la información disponible para las unidades territoriales del Ecuador.

De esta manera la ecuación a estimar para el diferencial regional de crecimiento en los cantones ecuatorianos se define de la manera siguiente:

$$d_{r,t} = f(RE, ET, ES, EI) \quad (3)$$

Las variables utilizadas en el modelo para los grupos de factores considerados se ilustran en el cuadro IV.3.

**Cuadro IV.3**  
**Variables explicativas del diferencial regional**

Número	Variable	Descripción
1	DIF_GPAIS	Diferencial con el crecimiento anual del PIB país (2007-2014)
2	TPOB0714	Crecimiento poblacional 2007-2014
3	DEN_COL	Densidad vial colectora (2014)
4	DEN_COL2	Densidad vial colectora al cuadrado (2014)
5	DIST_GYE	Distancia euclidiana respecto a Guayaquil
6	DIST_UIO	Distancia euclidiana respecto a Quito
7	ESCOL_10	Promedio de años de escolaridad de la población de 24 años y más. Año 2010
8	Z_UEM	Porcentaje de las unidades económicas de la manufactura respecto al total de unidades económicas (2010)
9	Z_UES	Porcentaje de las unidades económicas del sector servicios respecto al total de unidades económicas (2010)
10	G_UEM	Crecimiento 2007-2014 de las unidades económicas del sector manufacturero
11	G_UES	Crecimiento 2007-2014 de las unidades económicas del sector servicios
12	SELFEM_C10	Porcentaje de autoempleados respecto al total de la población ocupada a nivel cantonal (2010)
13	G_GE	Crecimiento del grado de escolaridad
14	C_GLP	Consumo de Gas licuado de petróleo (ponderado a nivel cantonal, 2010)

Fuente: Elaboración propia en base a variables del Modelo.

En el panel de mapas siguiente se presentan los datos para el diferencial regional de crecimiento ( $d_{r,t}$ ) en el período 2007-2014 y en los subperíodos 2007-2010 y 2010-2014. El primer hecho característico del crecimiento regional es que en el largo plazo los cantones de Samborondón y Jaramijó tienen un crecimiento muy por encima del promedio nacional con valores extremos de más de doce puntos porcentuales.

En el cuartil superior de crecimiento se ubican cincuenta y tres cantones con un diferencial de crecimiento positivo y elevado, estos cantones se localizan en la parte norte y en el sureste del país. La segunda característica relevante es que el crecimiento diferencial regional del país presenta dependencia espacial positiva y significativa, tal y como se muestra en el diagrama del índice de Moran (IM) que acompaña al mapa. El IM se define de la manera siguiente (Quintana y Mendoza, 2017; Correa-Quezada, García-Vélez, Del Río-Rama y Álvarez-García, 2018):

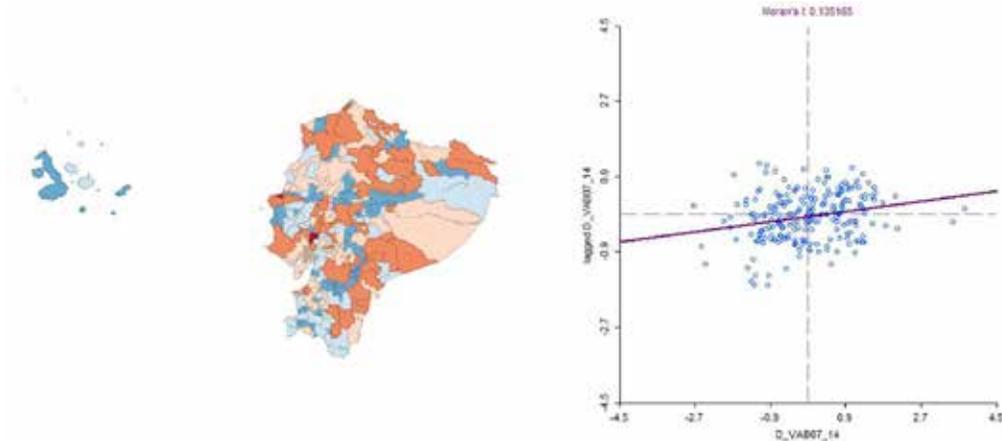
$$IM = \frac{R}{\Sigma_i \Sigma_j w_{ij}} \frac{\Sigma_i \Sigma_j w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\Sigma_i (x_i - \bar{x})^2} \quad (4)$$

Donde:  $x_i$  es la variable cuantitativa en la región  $i$ ,  $\bar{x}$  es su media muestral,  $w_{ij}$  son los pesos de la matriz  $W$  y  $R$  es el tamaño de muestra (número de regiones). El IM sigue una distribución normal estandarizada y un valor positivo (negativo) significativo del índice permite rechazar la hipótesis nula de no autocorrelación espacial y la aceptación de autocorrelación espacial positiva (negativa). La matriz  $W$  es una matriz binaria que con ceros indica la ausencia de vecindad entre las regiones de un mapa y con unos la existencia de dicha vecindad, sus características se pueden consultar en Anselin (1988). El IM usualmente se presenta en un diagrama de dispersión, que en el eje horizontal muestra a la variable normalizada y en el eje vertical a la misma variable multiplicada por la matriz  $W$ , lo cual se conoce como su rezago espacial. En el gráfico IV.2 se muestra dicho gráfico con la variable "DIF\_GPAIS" normalizada en el eje horizontal y su rezago espacial "lagged DIF\_GPAIS" en el eje vertical.

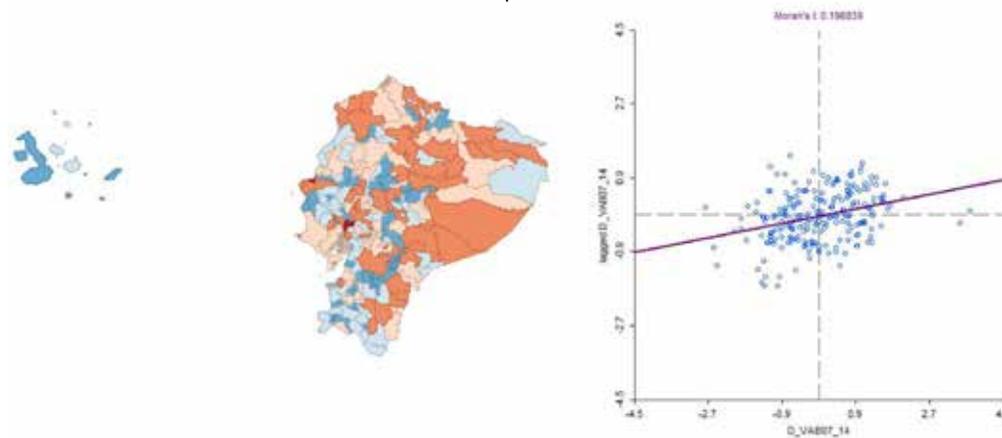
Para considerar los sesgos que la actividad petrolera puede causar en los diferenciales de crecimiento, se muestran también los datos sin la contribución del petróleo. Los resultados no son muy diferentes, nuevamente los dos cantones ya señalados siguen presentando diferenciales de crecimiento muy extremos, aunque también hay cantones que ahora ya presentan crecimientos relativamente mayores en sus diferenciales. También se observa en el gráfico IV.2 que la dependencia espacial es mayor, tal y como se constata con el Índice de Moran que al considerar el petróleo presenta un valor de 0.135 y sin petróleo sube su valor a 0.196.

**Gráfico IV.2**  
**Diferenciales de crecimiento regional y dependencia espacial 2007-2014**

A. Con petróleo



B. Sin petróleo



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Con 999 permutaciones el pseudo P-valor para el IM fue de 0.001 lo cual permite rechazar la hipótesis nula de no autocorrelación espacial y constatar que la autocorrelación espacial es estadísticamente significativa en el caso A y B.

Los resultados del índice de Morán indican que, a nivel general, valores altos (bajos) del diferencial de crecimiento regional en un cantón se asocian también a niveles altos (bajos) en los cantones vecinos, es decir, el crecimiento regional muestra la existencia de efectos de derrama espacial en el territorio.

En el cuadro IV.4 se muestran las diferentes alternativas de modelos que se estimaron para la ecuación (3). En la primera columna de la tabla se reporta el modelo de mínimos cuadrados ordinarios con errores robustos de White debido a problemas detectados de heterocedasticidad (ver estadísticos BP y KB); de acuerdo con ese modelo el diferencial de crecimiento regional está impactado positivamente por los años de escolaridad, la tasa de crecimiento de unidades económicas manufactureras, la tasa de crecimiento poblacional y el peso que tienen las empresas manufactureras y de servicios en los cantones del país. Por otra parte, el crecimiento regional se ve afectado negativamente por el consumo de energía, la mayor distancia en relación al centro económico de Quito y el crecimiento de la informalidad representado aquí por el autoempleo. Los resultados son consistentes con las fuerzas centrifugas y centrípetas que se esperaría en los modelos de nueva geografía económica, sin embargo, las pruebas espaciales ya sea utilizando una matriz de pesos espaciales reina o de cuatro vecinos, indica que se debe considerar efectos espaciales en el modelo. De acuerdo con las pruebas LM, cuando se considera una matriz reina la mejor opción es la estimación de un modelo SARMA, pero con la matriz de 4 vecinos es posible también optar por un modelo de rezago espacial.

**Cuadro IV.4**  
**Resultados de las regresiones**

Variables	MCO	LAG (GMM-2Etapas)	LAG (MV FULL)	SARMA (GMM-2Etapas)	SARMA (GMM-2Etapas KP-HET)
CONSTANTE	-6,2286725 (-2,36)**	-3,3527138 (-1,202)	-4,9284417 (-1,94)**	-2,6276486 (-1,53)	-2,6176362 (-1,28)
C_GLP	-0,0000004 (-2,18)**	-0,0000004 (-2,40)**	-0,0000004 (-1,94)*	-0,0000005 (-2,56)**	-0,0000005 (-2,94)***
DEN_COL	-7,1681936 (-0,305)	0,673626 (0,029)	-3,6228801 (-0,14)	1,9482304 (0,09)	1,9292731 (0,10)
DEN_COL2	-65,9012511 (-0,304)	-184,2921366 (-0,916)	-119,4261758 (-0,51)	-145,562092 (-0,70)	-144,6626412 (-0,82)
DIST_GYE	-0,0002544 (-0,127)	-0,0033408 (-1,62)	-0,0016498 (-0,92)	-0,0029082 (-2,17)	-0,0029026 (-2,11)**
DIST_UIO	-0,0044264 (-2,843)***	-0,0028257 (-1,93)**	-0,0037027 (-2,103)**	-0,001574 (-1,40)	-0,0015611 (-1,55)
ESCOL_10	0,6478017 (1,973)**	0,6974653 (2,175)**	0,6702548 (2,73)***	0,4837902 (2,60)***	0,4812286 (2,10)**
G_UEM	0,046046 (3,302)***	0,0407374 (2,422)**	0,043646 (2,27)**	0,0434616 (2,44)**	0,0434954 (2,95)***
G_UES	0,0340925 (0,51)	0,0000279 (0,00)	0,0186918 (0,29)	0,0179614 (0,29)	0,0181921 (0,32)
SELFEM_C10	-6,5630434 (-2,549)**	-3,8851824 (-1,596)	-5,3523733 (-2,16)**	-3,1947914 (-1,57)	-3,1865706 (-1,79)*
TPOB_0714	0,8058853 (2,442)**	0,4110522 -1,286	0,6273799 (2,25)**	0,459162 (1,82)*	0,4593627 (1,86)*
Z_UEM	1,8273873 (1,661)*	2,6447626 (2,354)**	2,1969255 (1,49)	3,0048017 (2,34)**	3,008408 (3,01)***
Z_UES	2,0485999 (2,099)**	1,6772386 (1,838)*	1,8807062 (1,36)	1,6710823 -1,34	1,6693327 (1,95)*
RHO		0,6664423 (3,880)***	0,3013008 (3,769)***	0,7503225 (4,82)***	0,7513471 (5,55)***
LAMBDA				-0,6423639 (-3,22)***	-0,5948437 (-3,20)***
R-cuad	0,2637	0,3169	0,3186	0,3035	0,3032
R-ajus	0,2218	0,2354	0,2719	0,244	0,244
Akaike	1355,6		1344,778		
N	224	224	224	224	224
JB	4,69				
BP	19,8				
KB	14,6				
Espaciales: Matriz Reina					
Moran	4***				
LM-LAG	12,17***				
LM-LAG ROB	0,704				
LM-ERROR	11,86***				
LM-ERROR ROB	0,39				
SARMA	12,56***				
Espaciales: Matriz Kvecinos=4					
Moran	3,70***				
LM-LAG	14,39***				
LM-LAG ROB	5,14**				
LM-ERROR	10,08***				
LM-ERROR ROB	0,828				
SARMA	15,22***				
Anselin-Kelejian		5,73**			

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de regresiones.

Nota: \*\*\* Significativo a un nivel del 99%, \*\* Significativo a un nivel del 95%, \* Significativo a un nivel del 90%.

En las columnas tres y cuatro de la cuadro IV.4 se muestran los resultados para los modelos de rezago espacial. En la columna tres se estimó el modelo utilizando el método GMM en dos etapas utilizando como instrumentos los rezagos espaciales de las variables explicativas del modelo, mientras que en la columna cuatro se utiliza el método de máxima verosimilitud. El mejor ajuste espacial se encuentra en el modelo de máxima verosimilitud, en donde se constata la existencia de efectos de derrama espacial altamente significativos y positivos, de manera tal que cuando una región crece en relación al crecimiento del país, las regiones vecinas se ven impactadas positivamente.

Al examinar los resultados del modelo es posible establecer que los determinantes más relevantes del diferencial de crecimiento regional se encuentran en la escolaridad y el crecimiento poblacional. Esto supone que la inversión en educación constituye un motor para dinamizar el crecimiento de los cantones, lo cual es consistente con el papel que se le ha dado a la educación en los modelos de crecimiento endógeno. Por otra parte, el crecimiento poblacional constituye una variable proxy del tamaño del mercado y de las fuerzas de aglomeración en las regiones, por lo tanto su relevante peso en la determinación del crecimiento es consistente con lo que plantean los modelos de la nueva geografía económica, en el sentido de que las regiones con mayor potencial de mercado tienden a concentrar y a crecer al operar en ellas economías de aglomeración.

Además de lo ya anotado, el costo de transporte representado en este modelo por las distancias a las ciudades centrales del Ecuador, indica que al alejarse de centro económico de Quito el diferencial de crecimiento regional tiende a disminuir. Este resultado es también consistente con la evidencia que se ha encontrado para regiones altamente centralizadas y vinculadas a unos pocos polos de concentración económica. Tal y como había ocurrido con el modelo de mínimos cuadrados ordinarios, resulta significativo el impacto positivo de la tasa de crecimiento del sector manufacturero, la mayor creación de empresas en ese sector en los cantones opera como una fuerza dinamizadora a nivel regional en el crecimiento. Al mismo tiempo, los mayores consumos energéticos, en este caso representados por el consumo de gas, impactan negativamente en los diferenciales regionales de crecimiento, lo cual puede interpretarse como un indicador de la ineficiencia con la que opera el consumo energético de los cantones.

Finalmente, en el modelo resultaron relevantes los efectos espaciales, que al ser positivo el coeficiente del rezago espacial indica que en los cantones ecuatorianos existen derramas espaciales que hacen que el crecimiento económico se extienda por contagio a las regiones vecinas. Mientras que los efectos espaciales negativos identificados en el término de perturbación aleatoria permiten establecer que ante choques aleatorios imprevistos en la economía de los cantones, las regiones vecinas tienden a desacelerar su crecimiento.

## E. Multiplicadores de impacto y simulaciones

En este apartado se presenta la estimación de los modelos con una especificación compacta, de acuerdo a las dos variables que resultaron más significativas —escolaridad y crecimiento de la población—, con el objetivo de medir los impactos directo, indirecto y los totales, y construir tres escenarios de simulación espacial, con supuestos diferentes sobre la escolaridad y el diferencial del crecimiento.

En el cuadro IV.5 se presentan los resultados de la estimación del modelo no-espacial (MCO), y los modelos espaciales de rezago y durbin para medir dos tipos de externalidades entre los cantones. En los tres modelos se utilizaron los logaritmos de uno más los diferenciales de crecimiento económico y de la población en tanto por uno, y el logaritmo de uno más los años de escolaridad, para estandarizar y estimar directamente elasticidades. En los tres modelos destaca, que los diferenciales de crecimiento económico son más sensibles al crecimiento de la población o del mercado, que a los años de escolaridad de la población en las regiones; la elasticidad del crecimiento del mercado se estimó entre 0.43 y 0.49, mientras que la de los años de escolaridad se encontró entre 0.06 y 0.07. El modelo de rezago espacial (LAG) muestra la existencia de externalidades del Cantón hacia sus vecinos, mientras que los resultados

del modelo durbin indican que la escolaridad promedio de los vecinos tiene efectos positivos sobre los cantones, mientras que el crecimiento promedio del mercado de los vecinos tiene signo negativo y no significativo.

En el cuadro IV.5 también se presentan los resultados de la medición de los multiplicadores de impacto (elasticidades) directo, indirecto y total. En general, los resultados muestran que los efectos directos son mayores a los efectos indirectos, debido principalmente a que la rho es relativamente pequeña —de 0.20— en los dos modelos espaciales. Mientras que, en particular, los resultados de los multiplicadores de la escolaridad indican que las externalidades espaciales son mayores cuando se incluye la escolaridad promedio de los cantones vecinos del modelo durbin. En tanto, que las externalidades espaciales del crecimiento, del mercado en el modelo de rezago, son pequeñas en comparación del efecto directo; aunque se presentan los multiplicadores del crecimiento del mercado del modelo durbin, no se analizan debido a que en la estimación resultaron no significativas.

**Cuadro IV.5**  
**Resultados de la estimación del modelo no-espacial, y los modelos espaciales de rezago y durbin,**  
**multiplicadores de impacto directo, indirecto y total**

Variables	MCO	LAG (MV FULL)	DURBIN (MV FULL)
CONSTANTE	-0,151	-0,149	-0,202
<i>p-value</i>	0,00	0,00	0,00
LESCOL_10	0,066	0,065	0,070
<i>p-value</i>	0,00	0,00	0,00
LTPOB_0714	0,481	0,433	0,486
<i>p-value</i>	0,02	0,03	0,03
W_LESCOL_10			0,021
<i>p-value</i>			0,04
W_LTPOB_0714			-0,202
<i>p-value</i>			0,59
RHO		0,20	0,19
<i>p-value</i>		0,05	0,06
<b>Multiplicadores de impactos</b>			
LESCOL_10			
Directo		0,066	0,072
Indirecto		0,016	0,040
Total		0,081	0,112
LTPOB_0714			
Directo		0,437	0,482
Indirecto		0,104	-0,131
Total		0,541	0,351

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de regresiones y simulaciones.

Nota: Es importante mencionar que los datos consideran las actividades económicas sin petróleo y debido a que no se tienen observaciones para los cantones considerados como zonas no delimitadas de Las Golondrinas, Manga del Cura y El Piedrero, se dejaron fuera de las estimaciones y de la cartografía para la estimación de los modelos espaciales.

Como se mencionó previamente, se construyeron tres escenarios de simulación para analizar los efectos espaciales directos e indirectos de un aumento de escolaridad en un cantón en particular, con base a la predicción del modelo de rezago espacial. Para ello, se utiliza el algoritmo de solución de la especificación de largo plazo del modelo de rezago espacial, que resuelve la ecuación 5 de acuerdo a la matriz W de ponderaciones espaciales, los años de escolaridad y el crecimiento del mercado observado en los cantones ( $r$ ):

$$d_{r,ho} = (I - 0.20 * W)^{-1} (0.065 * LESCOL10_{r,ho} + 0.433 * LTPOB\_0714_{r,ho}) \quad (5)$$

En cada uno de los tres escenarios se simula el aumento de un año de escolaridad en un cantón específico y se resuelve el modelo con el nuevo vector de información (ecuación 6):

$$d_{r,h1} = (I - 0.20 * W)^{-1} (0.065 * LESCOL10_{r,h1} + 0.433 * LTPOB\_0714_{r,ho}) \quad (6)$$

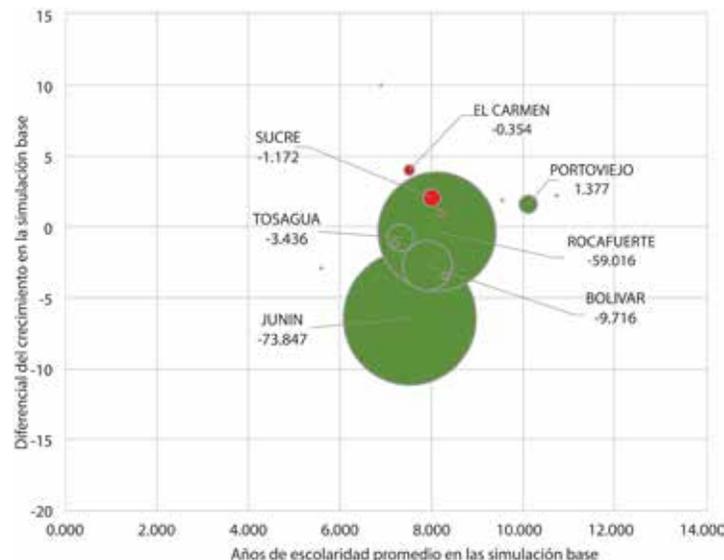
El efecto multiplicativo sobre los diferenciales de crecimiento se mide en tanto por ciento, como en la ecuación 7:

$$\Delta d_r = \frac{d_{r,h1} - d_{r,h0}}{d_{r,h0}} * 100 \quad (7)$$

#### a) Escenario 1

En este escenario se considera al cantón de Junín con las siguientes características para la solución del escenario básico antes del cambio: años de escolaridad de la población (7.5) muy parecido al promedio; un crecimiento de mercado negativo pero prácticamente nulo (-0.152) y un diferencial de crecimiento económico negativo (-6.41), lo cual significa que crece 6.4 puntos por debajo del promedio nacional. En el gráfico IV.3 se presentan los resultados de la simulación de los impactos en tanto por ciento (tamaño de la burbuja), ordenados por año de escolaridad en el eje horizontal y el diferencial del crecimiento económico observado en la simulación básica, en el eje vertical. Como se observa en el gráfico IV.3, el aumento de un año de escolaridad de la población del cantón de Junín, tiene como consecuencia una reducción de 73.8 por ciento de su diferencial de crecimiento. Esto es, con el aumento de un año de escolaridad el diferencial de crecimiento económico en el cantón de Junín es ahora de -1.67 que al aplicar la fórmula del efecto multiplicativo  $\Delta d_r = \left( \frac{-1.68 - (-6.41)}{-6.41} \right) * 100$  da como resultados -73.8 y se señala con color verde en el gráfico IV.3. De los cantones vecinos de Junín que, con diferenciales de crecimiento económico negativos, se benefician por las externalidades espaciales positivas, destaca Rocafuerte con un efecto indirecto muy parecido al efecto original en Junín; con menor intensidad, le siguen Bolívar y Tosagua. En Portoviejo también se observan efectos positivos, debido a que se combina su característica de diferencial de crecimiento por arriba de la media nacional y una externalidad positiva. Por el otro lado, se identificaron cantones, como Sucre y El Carmen, que se caracterizan por diferenciales de crecimiento económico positivo, pero con externalidades negativas (en color rojo).

**Gráfico IV.3**  
Efectos de un año de escolaridad adicional en el cantón de Junín sobre el diferencial de crecimiento económico del cantón y de sus vecinos

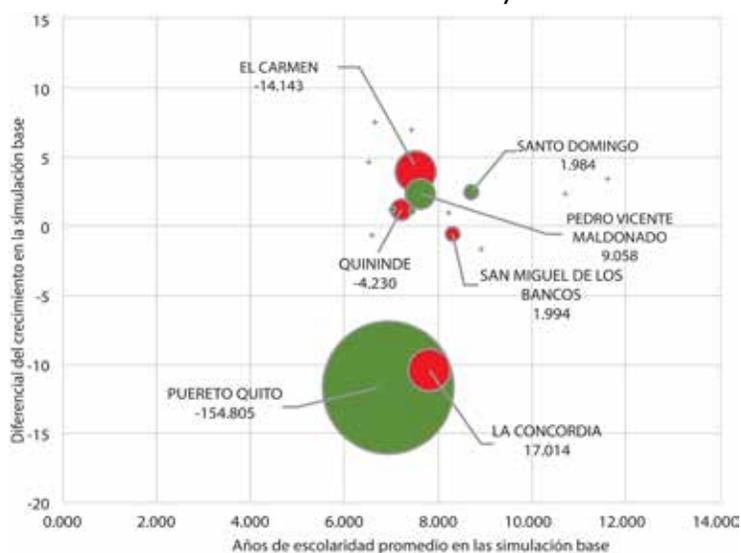


Fuente: Resultados de simulación del modelo de rezago espacial de acuerdo con el algoritmo de solución de ecuaciones 5, 6 y 7.

## b) Escenario 2

Para el segundo escenario se eligió al cantón Puerto Quito, con el mayor diferencial de crecimiento económico negativo (-11.7), población con años de escolaridad de 6.9 y aumento del potencial de mercado de 1.8%. En este escenario, con el aumento de un año de escolaridad de la población del cantón de Puerto Quito, lo primero que se observa es la combinación de la gran sensibilidad del diferencial de crecimiento en Puerto Quito, se reduce 154.8%, con externalidades positivas y negativas relativamente más pequeñas. Con efectos negativos resaltan La Concordia —que aumenta su diferencial negativo—, El Carmen y Quininde —que reducen su diferencial positivo—. Provoca también efectos positivos en los diferenciales de crecimiento de Pedro Vicente Maldonado y Santo Domingo.

**Gráfico IV.4**  
Efectos de un año de escolaridad adicional en el cantón de Puerto Quito sobre el diferencial de crecimiento económico del cantón y sus vecinos

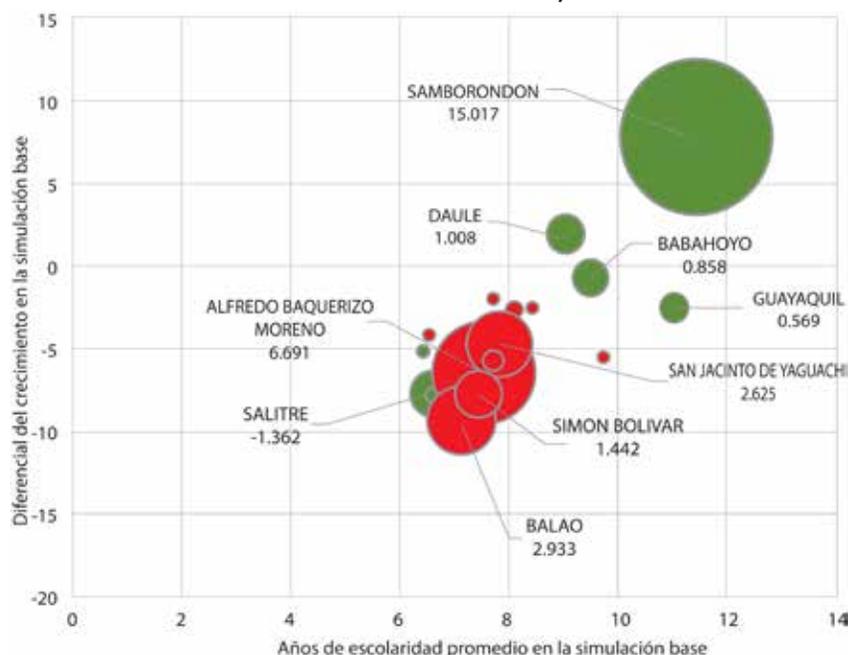


Fuente: Resultados de simulación del modelo de rezago espacial de acuerdo al algoritmo de solución de ecuaciones 5, 6 y 7.

## c) Escenario 3

Por último, en contraposición de los otros dos escenarios se analiza al cantón de Samborondón que se caracteriza por el mayor diferencial de crecimiento económico positivo (15.6%), con una población con años de escolaridad por arriba del promedio (11.4) y crecimiento del potencial de mercado de 4.2%. Esta simulación con aumento de un año de escolaridad de la población del cantón de Samborondón mostró resultados muy parecidos al escenario anterior, generando un efecto directo muy alto sobre el diferencial de crecimiento positivo de Samborondón, aumentó 15.0%, externalidades negativas altas y finalmente efectos positivos más pequeños en los cantones vecinos. En el primer grupo de cantones con externalidades negativas, se encuentran Alfredo Baquerizo, Balao, San Jacinto de Yaguachi y Simón Bolívar. En el grupo con externalidades positivas, ya sea porque aumenta el diferencial de crecimiento positivo o reduce el diferencial de crecimiento negativo, se identificaron a Daule, Babahoyo, Guayaquil, Salitre y Chimbo.

**Gráfico IV.5**  
Efectos de un año de escolaridad adicional en el cantón de Samborondón sobre el diferencial de crecimiento económico del cantón y sus vecinos



Fuente: Resultados de simulación del modelo de rezago espacial de acuerdo al algoritmo de solución de ecuaciones 5, 6 y 7.

## F. Consideraciones finales

La economía regional y urbana ha dado lugar en los últimos años a avances altamente relevantes para comprender las fuerzas del crecimiento regional. En este trabajo se han utilizado esos nuevos enfoques para especificar y estimar un modelo de crecimiento endógeno para los cantones ecuatorianos. Hasta donde se ha investigado la literatura sobre el tema, este es el primer modelo regional que se construye para el Ecuador.

Los resultados obtenidos permiten establecer que el crecimiento diferenciado de los cantones ecuatorianos se explica fundamentalmente por el desempeño educativo de sus habitantes, por las fuerzas de aglomeración a las que da resultado el potencial de sus mercados, la distancia hacia el centro económico del país y las concentraciones de empresas manufactureras y de servicios.

Adicionalmente se ha podido constatar que en el crecimiento de los cantones ecuatorianos se presentan externalidades espaciales positivas que dan lugar a efectos de derrama espacial o spillovers fortaleciendo los procesos de crecimiento locales. En particular, las simulaciones realizadas con el modelo en tres escenarios diferentes son indicativas de que en cantones con mayor diferencial de crecimiento regional los impactos espaciales directos son muy fuertes, mientras que los indirectos son débiles e incluso negativos, ocasionando una estructura centro-periferia que se retroalimenta. En contraposición los impactos en cantones con fuertes diferenciales negativos de crecimiento originan efectos espaciales directos e indirectos positivos, dando lugar a crecimientos con spillovers espaciales hacia sus vecinos.

En general, los resultados de los modelos son satisfactorios y permiten contar con un instrumento de apoyo a la planeación para definir políticas regionales más dirigidas a las características particulares de los cantones ecuatorianos.

## Bibliografía

- Adams, Gerard y Norman J. Glickman, (1980). *Modelling the Multiregional Economic System: Perspectives for the eighties*, Lexington M.A.: Heath-Lexington.
- Anselin, Luc (1988). *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Springer.
- Ballard, K. y Norman J. Glickman (1977) A multiregional econometric forecasting system: a model for the Delaware Valley, *Journal of Regional Science*, 17, pp. 161-178.
- Cabezas, Eduardo (2016) Un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico (DSGE) para la economía ecuatoriana, *Cuestiones Económicas*, vol. 26, no. 1, pp. 11-58.
- Capello, Roberta (2007). A forecasting territorial model of regional growth: the MASST model, *Ann Reg Sci*, 41: pp. 753-787.
- Capello, Roberta (2008). The MASST Model: A Generative Forecasting Model of Regional Growth, pp. 85-98 en Roberta Capello, Roberto Camagni, Barbara Chizzolini y Ugo Fratesi (coord.) *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe European Competiveness and Global Strategies*, Springer.
- Capello, Roberta y Ugo Fratesi (2012), *Modelling Regional Growth: An Advanced MASST Model*, *Spatial Economic Analysis*, vol. 7, No. 3.
- Castillo, Antonio, Fidel Martínez y Emilia Vázquez (2015), El turismo en Ecuador. Nuevas tendencias en el turismo sostenible y contribución al crecimiento económico, *Revista Galega de Economía* Vol. 24-2, pp. 69-88.
- Correa, Ronny (2016). Las políticas de desarrollo regional en Ecuador. *YACHANA, Revista Científica*, 5(2), 150-165.
- Correa-Quezada, R.; García-Vélez, D.F.; Del Río-Rama, M.C.; y Álvarez-García, J. (2018) Poverty Traps in the Municipalities of Ecuador: Empirical Evidence. *Sustainability*, 10 (11), 4316.
- García, Jorge, Cesar Freire y Henry Moscoso (2015), Modelo Económico del sector de la construcción en Ecuador, *Revista Ciencia UNEMI*, Vol. 8 - N° 14, junio 2015, pp. 37-47.
- Fair, R. (1994). *Testing Macroeconometric Models*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Hendry, David F. (1995). *Dynamic econometrics*, Oxford University Press, Oxford.
- Klein, Lawrence (1969). The Specification of Regional Econometric Models. *Papers in Regional Science*, vol. 23, 1, pp. 105-116.
- Klein, Lawrence y Norman J. Glickman (1977). *Econometric Model Building at Regional Level*, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 7, pp. 3-23.
- Krugman, P. (1990). Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, vol. 99, no. 3, pp. 483-499.
- Lehmann, Robert y Klaus Wohlrabe (2014). Regional economic forecasting: state-of-the-art methodology and future challenges, *Economics and Business Letters*, 3(4), pp. 218-231.
- Maridueña, Ángel (2016) Crecimiento comercial y apertura comercial en el Ecuador: un análisis de cointegración VAR-VECM (1967-2014), *Cuestiones Económicas*, vol. 26, no. 1, pp. 97-140.
- Mendoza, Miguel Á., Marcos Valdivia y Luis Quintana (2016). Spatial Interaction Regional Model for the Mexican Economy (SIRMME): A Special Case for Mexico City Metropolitan Area, *Journal of Reviews on Global Economics*, no.5, pp. 84-100.
- Morán, Diana M. (2015). Apertura comercial y desigualdad. Un análisis econométrico para la economía ecuatoriana. *Revista Retos*, 10(2), pp.163-175.
- Quintana Luis, Mendoza Miguel Ángel y Correa Ronny (2014). *Regiones y economía en el Ecuador*. Edit. Abya Yala, México y UTPL, Loja, Ecuador. Serie Editorial Análisis Regional, AR, n. 7. ISBN 978-9942-09-201-4.
- Quintana Luis y Mendoza Miguel Ángel (2017). *Econometría aplicada utilizando R*, Edit. UNAM, México. ISBN 978-6070298400.
- Rey, Sergio J. (1999). *Integrated Regional Econometric and Input-Output Modeling*, working paper, Department of Geography San Diego State University San Diego, CA.
- Rubin, Barry M. y Rodney A. Erickson (1980) Specification and performance improvements in regional econometric forecasting models: a model for the Milwaukee metropolitan area, *Journal of regional Science*, vol. 20, no. 1, 1980.
- Tintner y Dávila (1961), Un modelo econométrico para el Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, Ecuador.



## V. Asentamientos informales en América Latina: epicentro urbano de los desafíos del desarrollo sostenible

*Luis Bonilla Ortiz-Arrieta<sup>1</sup>  
María Jesús Silva<sup>2</sup>*

### Resumen

Recientemente se ha constituido una agenda urbana de desarrollo sostenible que tiene como fundamentos los diagnósticos y compromisos asumidos en diversos acuerdos internacionales que han tenido lugar en los últimos años. Entre estos resaltan la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana Mundial y el Acuerdo de París.

Desde distintas perspectivas y con abordajes interrelacionados, estos acuerdos abordan los principales desafíos de las ciudades del mundo y de los procesos de urbanización. En el caso de América Latina, estos desafíos se contextualizan en lo que CEPAL (2016) ha denominado como las tres contradicciones de la región: crecimiento con desigualdad y persistencia de la pobreza; reducción de déficits de vivienda con segregación espacial, social y económica; y finalmente, democratización con altos índices de violencia. Abordar estas problemáticas de forma sostenible, estructural y multidimensional son parte esencial de los compromisos asumidos por la agenda internacional de desarrollo urbano sostenible.

En América Latina, avanzar sobre la senda de cumplimiento de estos compromisos pasa necesariamente por poner especial atención a los asentamientos informales en condición de pobreza, una forma de habitar la ciudad en la que se encuentran alrededor de 1 de cada 5 personas de la región y que es una de las manifestaciones más extremas de los déficits del desarrollo regional. Podemos decir que “la exclusión, la fragmentación de la sociedad y del espacio urbano son las respuestas de algunos segmentos de la población frente a la incapacidad o a la imposibilidad de los gobiernos de administrar el crecimiento de la ciudad y sus transformaciones” (Balbo, 2003 : 311).

<sup>1</sup> Economista y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Asesor en políticas públicas y agenda internacional de TECHO Internacional.

<sup>2</sup> Socióloga y Magíster (c) en Psicología Social. Directora de Investigación Social de TECHO Internacional.

A pesar de los compromisos que abordan de forma directa e indirecta la problemática de los asentamientos informales en la región, la información relativa a las principales características de esta forma de habitar la ciudad, los desafíos que enfrenta la población y las prácticas que surgen desde las comunidades, están invisibilizadas de los sistemas de gestión de la información de las ciudades. Por lo tanto, se observa que existe una grieta entre los compromisos adquiridos y los indicadores definidos para medir su avance y el conocimiento profundo de la realidad de quienes viven en estas condiciones.

A través de metodologías cuantitativas de análisis de datos sobre asentamientos informales en 5 países de América Latina, levantados por TECHO a través de metodologías participativas y con involucramiento de distintos actores sociales, este estudio se propone caracterizar la realidad de la población que vive en asentamientos informales a partir de los principales criterios y objetivos planteados por la agenda internacional de desarrollo urbano sostenible.

Específicamente, se busca interrelacionar la problemática de los asentamientos informales con los principales compromisos de los acuerdos internacionales, a través de la vinculación de estos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A partir de esto, se adaptan los principales objetivos y se caracterizan los asentamientos informales para dar cuenta del estado de la agenda internacional en esta realidad particular, tomando en cuenta sus dimensiones estructurales (vinculación con la desigualdad socioeconómica, los procesos de urbanización y la persistencia la pobreza), habitacionales (seguridad de la tenencia, condiciones de vivienda, hacinamiento, acceso a servicios básicos, entre otros) y multidimensionales (educación, salud, movilidad, trabajo, entre otros). Las principales reflexiones entorno a los resultados destacan la alta magnitud relativa respecto a diversos objetivos planteados en la agenda, así como las manifestaciones particulares de algunas de las problemáticas generales que se contienen en los ODS y la Nueva Agenda Urbana.

La proyección de este estudio es servir de base para la construcción de un observatorio de la implementación de la agenda internacional de desarrollo sostenible desde una perspectiva territorial y multidimensional adaptada a los asentamientos informales en América Latina.

## Introducción

La agenda de desarrollo sostenible nace en un contexto convulsionado, en el que la sostenibilidad de nuestro mundo está puesta en serias dudas. En medio de las catástrofes ambientales y sociales, y el resurgimiento del discurso de la intolerancia entre los seres humanos, es urgente tomar acciones orientadas a generar cambios profundos en la forma en que vivimos en conjunto, habitamos las ciudades y nos relacionamos con nuestro ecosistema.

En América Latina, las contradicciones que ponen en cuestión el desarrollo sostenible están a la orden del día: crecimiento económico con desigualdad y persistencia de la pobreza, urbanización con segregación social, expansión productiva con vulnerabilidad ambiental, democratización formal con baja participación, integración comercial con fortalecimiento de fronteras entre hermanos, entre otras.

Sin embargo, aunque es innegable que estas dicotomías representan problemas estructurales y generales, también es cierto que no todos experimentan sus consecuencias de la misma manera y con las mismas magnitudes. En esa línea, consideramos que los asentamientos informales, una situación en la que vive un quinto de los pobladores urbanos de la región, pueden considerarse como una de las manifestaciones más agudas de exclusión y de las formas de develación de la desigualdad latinoamericana.

La temática de los asentamientos informales en particular y la marginalidad urbana en general, ha sido abordada por las ciencias sociales latinoamericanas como una consecuencia de las dinámicas específicas del proceso de urbanización de la región. La producción teórica sobre este fenómeno tuvo una importancia relativamente alta para los estudios sociales a mediados de siglo, en la línea de la explosión urbana latinoamericana. Asimismo, en las últimas décadas han predominado los estudios empíricos por sobre los análisis generales y estructurales de este fenómeno en la región (Cravino, 2009).

Este artículo busca proporcionar una lectura de las principales claves para la comprensión de esta problemática, así como también entregar un enfoque multidisciplinario y un abordaje multidimensional que permite abordar la agenda de desarrollo sostenible en asentamientos informales. Esto tiene por finalidad contribuir a la apertura de nuevos espacios para la investigación social en América Latina, que deben estar vinculados con los procesos de planificación y gestión territorial del desarrollo sostenible, para poder avanzar hacia un conocimiento profundo de esta realidad y de las oportunidades, para abordarlo en cada uno -de los territorios de la región.

Se aborda la ciudad como una forma de producción social a través de procesos históricos que van dando forma al espacio construido. En el caso latinoamericano, estas dinámicas están condicionadas por determinadas formas de exclusión que afectan de forma particular a la población que habita en asentamientos informales, entendidos como una forma de habitar y producir la ciudad desde condiciones específicas de vulnerabilidad.

En ese sentido, buscamos contribuir con una interpretación sobre la forma en que los asentamientos informales se caracterizan por ser un espacio social urbano, donde las diversas formas de exclusión se entrecruzan y generan un efecto potenciado. Este efecto da lugar a una versión aumentada, en términos de magnitud y profundidad, de los desafíos del desarrollo sostenible y coloca a este grupo de la población en un lugar de urgencia a la hora de abordar estos desafíos.

En línea con esta perspectiva, a continuación reflexionamos sobre algunas claves importantes para la adaptación territorial de la agenda internacional de desarrollo sostenible, para contribuir a que esta agenda responda a la realidad particular de los asentamientos informales. De esa manera, buscamos brindar elementos para una organización de la planificación y gestión pública que sea capaz de dar respuesta a estas problemáticas y, en consecuencia, avanzar hacia los compromisos del desarrollo sostenible desde la población más excluida de las ciudades latinoamericanas.

## **A. Geología social latinoamericana y sus efectos en la exclusión social**

### **1. Fallas geológicas en la estructura social de la ciudad latinoamericana**

Vivimos en un mundo predominantemente urbano y América Latina es su región más urbanizada, alrededor del 80% de la población latinoamericana vive en las ciudades (UN-Habitat). Robert Park sostiene que las ciudades son “el intento más coherente y en general más logrado del hombre por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo a sus deseos más profundos”, pero a su vez señala que esta creación es asimismo el espacio donde los seres humanos están condenados a vivir. Así es que Park concluye que “al crear la ciudad el hombre se ha creado a sí mismo” (Park, 1967. En Harvey, 2012:19).

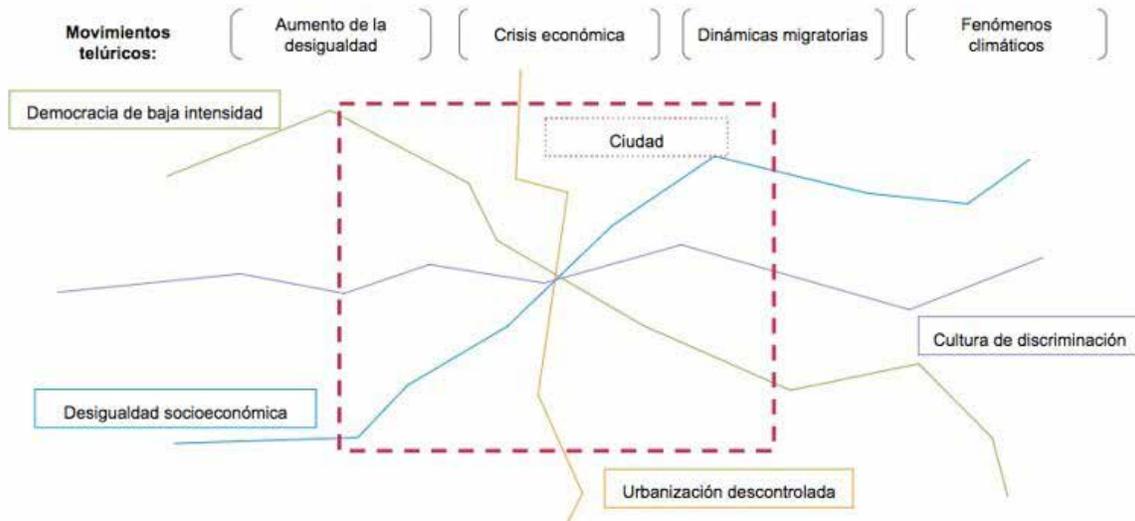
Para Castells (En Pradilla Cobos, 1984:29), “el espacio es producto material en relación con otros materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen determinadas relaciones sociales” que dan al espacio una forma, una función, una significación social. La ciudad como espacio material es tanto un lugar donde suceden las relaciones sociales, pero a su vez es reflejo de las mismas, como también es resultado de acumulaciones sociales pasadas y campo de proyección de posibilidades futuras.

En ese sentido, la ciudad tiene una esencia fundamentalmente política, puesto que es producto de la creación social de los seres humanos en un proceso de constitución de la vida en común y con su entorno. En este proceso entran en disputa intereses, motivaciones y necesidades, que se organizan a través de una distribución determinada de poderes y en sus dinámicas de relación van dando origen y transformando el espacio construido.

En el caso latinoamericano, los sistemas urbanos y las dinámicas sociales, económicas y ambientales corresponden, en gran medida, a manifestaciones del estilo particular de desarrollo periférico de la región. Este se caracteriza principalmente por la producción y reproducción de desigualdades, entre las cuales, se encuentran formas de manifestación espacial (Riffo y Jordan, 2017).

En esa línea de ideas, podemos decir que las ciudades de la región están construidas por sobre los procesos históricos de las sociedades latinoamericanas y sus manifestaciones espaciales tienen entre sus funcionalidades la reproducción de determinados parámetros de organización social. Haciendo una analogía geológica, las sociedades latinoamericanas se desarrollan sobre determinadas estructuras tectónicas que, a lo largo del tiempo, se han ido sedimentando y constituyen, en gran parte, la infraestructura sobre la que se producen y reproducen las ciudades.

**Diagrama V.1**  
**Fallas geológicas y movimientos telúricos en la estructura social latinoamericana**



Fuente: Elaboración propia.

Estas estructuras tectónicas, sedimentadas a través de la historia, están atravesadas por fallas sociales, al igual que las placas tectónicas están separadas por fallas geológicas. En ese sentido, podemos referirnos a ellas como fallas geosociales, que consisten en trazos de fractura y de tensión que están presentes de forma permanente en la estructura social, pero que se manifiestan de distinta forma y con magnitudes diferentes a medida que se reproduce la sociedad.

Las fallas sociales de la geología social latinoamericana, o geosociales, son múltiples y responden a fenómenos con distinta trayectoria y temporalidad. Sin embargo, todas tienen en común el hecho que están compuestas por líneas de tensión y fisuras que potencialmente pueden alterar la organización de las sociedades. Entre las principales fallas geosociales se encuentran: la desigualdad socioeconómica, la cultura de discriminación, la debilidad institucional y democrática y la urbanización descontrolada.

**Cuadro V.1**  
**Fallas geosociales y manifestaciones sociales en la ciudad**

Falla geológica social	Manifestaciones en la ciudad
Desigualdad económica	Pobreza urbana por ingresos
Cultura de discriminación	Machismo, xenofobia, aporofobia
Debilidad institucional y política	Corrupción y negación de ciudadanía
Urbanización descontrolada	Segregación socioespacial y riesgos ambientales

Fuente: Elaboración propia.

Se puede constatar la existencia de esta problemática al revisar las cifras internacionales. Para el caso del índice de desigualdad de Gini, medida por ingresos, se detalla que dentro de los 20 países más

desiguales 11 son latinoamericanos y la mitad de los país presenta un Gini sobre 50%, consolidándose como la región más desigual (Duryea y Robles, 2016).

Por otro lado, respecto a la cultura de discriminación, podemos observar que para el año 2016 se registraron 1998 femicidios en 17 países de la región, es decir, en promedio al menos 5 mujeres mueren diariamente por este motivo (CEPAL, 2016).

Además, América Latina es una región vulnerable a la corrupción. La percepción que hay de la existencia de corrupción muestra que 16 de 20 países de la región obtuvieron una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de ínfimos niveles de corrupción) revelando una ausencia de oportunidad para todos (Transparencia Internacional, 2016).

Por último, las altas tasas de urbanización regional han incrementado las zonas de riesgo. En base en un estudio del Banco Mundial citado por Jordan, Riffo y Prado (2017) sobre desastres naturales, se presenta que de los 15 principales países que están expuestos a 3 o más amenazas a nivel global, 7 se encuentran en América Latina y el Caribe.

Estas fallas, además de atravesar las estructuras sociales latinoamericanas, también se relacionan entre sí a través de puntos de intersección. Las ciudades son uno de los puntos principales donde operan estas fallas geosociales y donde se encuentran diversos puntos de intersección entre ellas. La ciudad como espacio social está atravesada por estas problemáticas de carácter histórico y su forma espacial, en gran parte, está moldeado a partir de las manifestaciones de estas fallas sociales.

## **2. Asentamientos informales como catástrofe social**

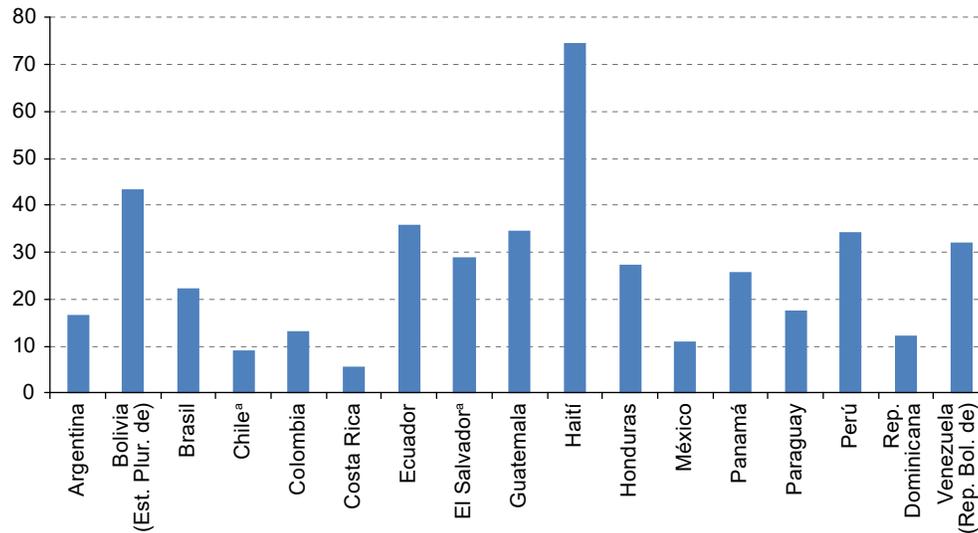
La activación de estas fallas geosociales latinoamericanas, está mediada por la intensificación de determinados fenómenos vinculados a la misma estructura de organización social. Continuando con el uso de las analogías geológicas, la constante tensión producida por el choque de las placas tectónicas atravesadas por las fallas sociales, produce movimientos telúricos que pueden tener diversas consecuencias, las cuales en algunos casos tienen dimensiones de catástrofes de gran escala.

En base a los estudios sobre asentamientos informales a nivel mundial, ONU Hábitat (2003) ha concluido que los principales fenómenos que producen esta forma vulnerable y excluida de vida en las ciudades, están relacionados con la desigualdad, las dinámicas de crecimiento económico y la migración. Se trata de tres fenómenos que están vinculados estructuralmente con las formas de organización de las sociedades latinoamericanas. Asimismo, distintas perspectivas de abordaje de la problemática de la marginalidad urbana en América Latina (Cravino, 2009), coinciden en los elevados niveles de vulnerabilidad relativa que experimenta la población que se ve enfrentada a la necesidad de habitar las ciudades en situación de pobreza y precariedad.

Los tres fenómenos mencionados anteriormente consisten en alteraciones de los débiles sustentos de la organización de las sociedades latinoamericanas y su activación produce consecuencias que atraviesan las dinámicas y procesos en las ciudades. Sin embargo, no todos los sectores sociales experimentan los mismos efectos de estos movimientos telúricos. Puesto que el aumento de las desigualdades, la falta de crecimiento económico y el aumento de la migración nacional e internacional hacia las ciudades, consisten en movimientos que, en un contexto de ciudades con bajos niveles de resiliencia, ejercen una presión especial en los sectores más vulnerables. Una presión que desencadena la formación de asentamientos informales como expresión espacial de los efectos de los fenómenos en cuestión.

Los asentamientos informales son los espacios donde con mayor facilidad se pueden encontrar ciudadanos y ciudadanas que viven en situación de pobreza y en las peores condiciones de vida (ONU Hábitat, 2003). Asimismo, además del aspecto habitacional, este espacio social, con formas específicas de habitar la ciudad, se caracteriza por la combinación de las diversas formas de vulneración que, en palabras de Adela Cortina (2017), consiste en una ruptura relacional, laboral, cultural y económica con la sociedad. Se trata, en definitiva, de la expresión suprema de la vulnerabilidad urbana.

**Gráfico V.1**  
**Proporción de población urbana viviendo en asentamientos informales, 2014**



Fuente: CEPALSTAT (2017).

<sup>a</sup> Datos para 2005.

En ese sentido, sostenemos que en los asentamientos informales se produce un efecto desigual y combinado de los movimientos telúricos, que son producidos por las fallas de la geología social latinoamericana. Es desigual, puesto que, como mencionamos anteriormente, la intensidad de estos fenómenos es más alta para este grupo de la sociedad y, por otro lado, es combinado, debido a que los distintos fenómenos se entrecruzan en este espacio social específico, dando lugar a un efecto potenciado de las manifestaciones sociales.

Esta problemática abarca a alrededor de 105 millones de personas que habitan en las zonas urbanas de América Latina. Es decir, aproximadamente 25% de los latinoamericanos residentes de las ciudades viven en asentamientos informales (ONU-Hábitat). Por lo tanto, se trata de un fenómeno que asume proporciones de crisis social, puesto que implica a una parte importante de la población latinoamericana y los coloca en una situación de urgencia permanente. En la cual, en muchos sentidos está en riesgo no solo la vida de los pobladores de estos asentamientos, sino también las posibilidades de construir un futuro próspero, sostenible e inclusivo en las ciudades y sociedades latinoamericanas.

### 3. Produciendo la ciudad desde la gente

Las fallas geológicas de las sociedades producen formas de exclusión, que en el contexto urbano dan como resultado la existencia de los asentamientos precarizados, como epicentro de las fracturas societarias. Sin embargo, visto desde el lado opuesto, habitar la ciudad de estos espacios, produce una fuerza proporcional en sentido contrario por parte de las comunidades que, en contra de las dinámicas de marginación, ejercen su derecho a la ciudad.

A pesar de la ausencia de políticas públicas y de la exclusión del mercado, en estas comunidades tienen lugar prácticas de subsistencia y resistencia que representan formas alternativas de habitar y construir las ciudades latinoamericanas. En términos generales, los estudios sobre producción social del hábitat (Olsson, 2011) informan que aproximadamente el 67% de la infraestructura habitacional de América Latina está construida a través de la participación activa de la ciudadanía en los procesos productivos.

Generalmente, estas formas de habitar el espacio urbano se asocian con la informalidad, haciendo referencia a la ausencia de regularización de las mismas respecto a las normativas jurídicas de los países. Sin embargo, es un fenómeno mucho más complejo, se trata de la producción social del hábitat y la

ciudad a través de esfuerzo de los ciudadanos que, en condiciones de vulnerabilidad y víctimas de la marginación, establecen dinámicas que les permiten mejorar su calidad de vida y que, a su vez, moldean desde los márgenes el funcionamiento de las ciudades. En el medio de las dificultades geográficas, sociales, económicas, jurídicas y culturales, se trata de la ciudad producida directamente por la gente (Zárate, 2016).

Entre estas formas de habitar y producir la ciudad, se encuentran elementos que son fundamentales para la promoción de ciudades para todos y el desarrollo sostenible. En general, se trata de prácticas que a la vez que ponen en cuestión las dinámicas predominantes sobre las que se producen las ciudades —es decir, las determinadas por las fallas de la geología social latinoamericana—, aportan formas novedosas para construir un nuevo paradigma de hábitat y de vida en común. Entre estas destacamos:

- a) la promoción de la participación en la definición de las necesidades, priorización y diseño de iniciativas;
- b) la innovación en la búsqueda de soluciones;
- c) la organización comunitaria para la gestión e implementación de proyectos;
- d) la articulación con otros actores de la sociedad, que fortalece las redes y la integración urbana;
- e) la apropiación y el conocimiento del territorio y la autodeterminación de su transformación;
- f) las dinámicas solidarias, horizontales y colectivas que permiten construir nuevas formas de relaciones sociales.

En síntesis, es posible identificar una tensión que se produce por un lado, por las fuerzas de exclusión social relacionadas con la activación de las fallas estructurales históricas de las sociedades latinoamericanas y que dejan al margen de los procesos de desarrollo a segmentos importantes de la población, que no disponen espacios para integrarse a la ciudad, a la economía, al espacio cultural, entre otros.

Por el otro lado, ante de el detrimento del modo de vida campesino y las limitaciones de desarrollo del sector rural, y como resistencia a los procesos de exclusión, un gran porcentaje de la población urbana ejerce su derecho de habitar la ciudad a través de la conformación de un espacio social. En espacio que, si bien está signado por la informalidad en tanto no reconocido por la institucionalidad vigente, cuenta con dinámicas sociales relativamente estables, procesos productivos que permiten la subsistencia económica y formas de habitar en la ciudad.

## **B. Asentamientos informales desde la perspectiva de la Agenda de Desarrollo Sostenible**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU), destacan entre los acuerdos internacionales vinculados a temáticas urbanas en general. En adelante, nos referiremos a estos compromisos como la Agenda de Desarrollo Urbano Sostenible. En ambos casos, se trata de agendas donde se pueden encontrar compromisos específicos alrededor de los asentamientos informales, así como el planteamiento de metas para contribuir a la superación de esta problemática a nivel mundial.

Dentro del contenido de la Nueva Agenda Urbana se establecen compromisos específicos como el mejoramiento de las condiciones habitacionales, el fortalecimiento del empleo productivo en las ciudades y la garantía de los derechos sociales. Asimismo, la primera meta del ODS 11 relativo a la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles, refiere a la necesidad asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios de forma adecuada y asequible, y específicamente establece el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos informales.

Más allá de los aspectos positivos que resultan de este reconocimiento, la efectiva superación de esta problemática requiere de un abordaje integral de la forma en que los problemas sociales reconocidos en la Agenda de Desarrollo Urbano Sostenible operan en el espacio social que consiste en los asentamientos informales. Es decir, además de incorporar esta problemática específica en las metas e indicadores de

la agenda, es importante un ejercicio complementario de carácter de adaptación y localización de las mismas. Este ejercicio consiste en realizar una traducción integral de los compromisos de la agenda que están vinculados a la realidad territorial.

Consideramos que se trata de un ejercicio de gran pertinencia, puesto que, sumados a la crisis social que representa el hecho de que un quinto de la población urbana se encuentra viviendo en esta situación, los instrumentos y procesos de medición de la agenda de desarrollo sostenible no son capaces de dar cuenta de las múltiples dimensiones de esta problemática.

En la actualidad, según datos de Stockins (2017), en América Latina solamente 7 gobiernos de la región son capaces de reportar sobre la cantidad de personas viviendo en asentamientos informales y, los mismos procesos metodológicos de los organismos internacionales —entre los que destaca el Índice de Prosperidad de las Ciudades—, reconocen que este tipo de indicadores no permite informar sobre aspectos relevantes para el abordaje de la misma, como lo son: las condiciones de vida específicas, la ubicación espacial y su vínculo con las ciudades (ONU-Hábitat, sf).

### 1. Aportes para una metodología para una comprensión integral de la problemática de los asentamientos informales

Para abordar el desafío de aproximarse de forma integral a la problemática de los asentamientos informales, desde una perspectiva territorializada de la agenda de desarrollo sostenible, desarrollamos una metodología que, a través del uso de técnicas de análisis de contenidos, nos permitiera vincular los compromisos establecidos por la agenda con las condiciones de vida y la realidad concreta de quienes habitan en esta situación.

En línea con los planteamientos de la NAU, esta metodología parte con el reconocimiento de la perspectiva del Derecho a la Ciudad como parámetro orientador para la construcción de las ciudades. A partir de los principios establecidos por la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004), llevamos a cabo la construcción de categorías que nos permitieran clasificar los compromisos de la NAU que estaban vinculados a la problemática de los asentamientos informales. Una vez identificadas las categorías, estas fueron relacionadas con las metas de los ODS con las cuales era posible encontrar un vínculo directo.

Diagrama V.2  
Operacionalización de indicadores de la Agenda 2030 en asentamientos informales



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, se pudo construir un abordaje de la problemática que permite vincular las características socioeconómicas y demográficas de la población que habita en asentamientos informales, con un análisis secuencial que vincula los principios del derecho a la ciudad, los compromisos de la NAU y las metas de los ODS. Como se muestra en el diagrama V.2, los 6 principios del Derecho a la Ciudad permiten identificar 10 categorías de compromisos de la NAU vinculadas a los asentamientos informales desde esta perspectiva. A partir de estas categorías, es posible operacionalizar los ODS a través de la vinculación de las mismas con 38 metas, las cuales tienen una relación directa o indirecta con la realidad de la población que habita en asentamientos informales.

Las metas de los ODS identificadas se pueden dividir entre medición directa e indirecta. Por medición directa nos referimos a aquellas que se pueden estimar específicamente para la población de asentamientos informales, como por ejemplo metas vinculadas a la proporción de la población que tiene acceso a servicios urbanos, el porcentaje de personas por debajo de los ingresos básicos o los niveles educativos. Tal como están planteadas estas metas, también tienen el potencial de ser desagregadas por género, localización, edad, entre otras variables. Esta desagregación permitiría un análisis que, además de identificar cómo evoluciona la realidad de los asentamientos informales sobre estas metas, también da pie para interpretarla desde otras variables que son importantes para la comprensión de los desafíos del desarrollo sostenible.

Por otra parte, las metas de medición indirecta se refieren a aquellas que, de la forma en que están planteadas, no permiten la medición del avance o retroceso de forma específica en la población que habita en asentamientos informales. Pero sin embargo, son metas cuyos avances y cumplimiento están fuertemente vinculados a cambios positivos en las condiciones de vida de esta población. Por ejemplo, se trata de metas relacionadas a los niveles de contaminación, algunas metas con indicadores generales en temas de educación o salud o de desarrollo de la producción económica. Si bien los indicadores asociados a estas metas no permiten estimaciones para esta población en específico, sí son determinantes para el abordaje integral de la problemática de los asentamientos informales.

## **2. Efecto desigual y combinado: la agenda de desarrollo sostenible más allá de la meta 11.1**

Dentro de la Agenda 2030, los resultados del análisis de contenido muestran que las metas e indicadores vinculados a la problemática de los asentamientos informales van más allá de aspectos específicamente referidos a condiciones habitacionales. Tradicionalmente, los asentamientos informales se caracterizan por la inseguridad de la tenencia de la tierra, viviendas de mala calidad y espacio insuficiente, así como a la falta de acceso a alguno de los servicios básicos (ONU-Hábitat, 2012). El análisis de contenidos de los instrumentos desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, y vinculado a la problemática de los asentamientos informales, informa que además de estos aspectos, los desafíos de la agenda de desarrollo sostenible también se vinculan con objetivos tales como: garantizar educación y salud, mejoramiento de las condiciones económicas y reducción de las desigualdades, la superación de la discriminación de género o racial, entre otras.

La información disponible desde TECHO en diversos países de América Latina, revela algunas evidencias importantes sobre el efecto desigual y combinado en asentamientos informales de las consecuencias de las problemáticas reconocidas en la agenda de desarrollo internacional.

En ese sentido, los datos demuestran que no solo es posible encontrar las diversas manifestaciones de exclusión social que están presentes en las sociedades latinoamericanas: desigualdad de ingresos, discriminación cultural, negación de la ciudadanía, entre otros. Sino que también, estas fallas estructurales de la geografía social latinoamericana, se manifiestan con mayor intensidad para la población que habita en estas condiciones.

A continuación, se presentan algunos casos que con el objetivo de ilustrar el carácter múltiple de la vulnerabilidad de estos asentamientos humanos, con datos que permiten establecer una comparación entre estos y el resto del país, de manera que se ilustra el efecto desigual de los riesgos y desafíos del desarrollo sostenible.

#### a) Agua, saneamiento y energía en Buenos Aires

En la Agenda 2030 se incluyen objetivos que hacen referencia a la universalización de servicios básicos que están fuertemente relacionados con los procesos de urbanización y el desarrollo de ciudades inclusivas y sostenibles. Específicamente, nos referimos a los objetivos de Agua Limpia y Saneamiento (6) y Energía Asequible y No Contaminante (7). Entre otros, estos objetivos establecen metas que apuntan a que, al 2030, todas las personas deben tener acceso al agua potable a un precio asequible (6.1), servicios de saneamiento adecuados (6.2) y servicios energéticos asequibles, fiables y modernos (7.1).

Los indicadores de medición planteados para estas metas consisten en la proporción de personas que cumple con los criterios establecidos para considerar que tienen un acceso adecuado a estos servicios y por lo tanto, tienen garantizados sus derechos al agua, saneamiento y energía.

Los estudios de TECHO sobre asentamientos informales en Buenos Aires, permiten identificar la proporción de población que en la actualidad no tiene un acceso adecuado a estos servicios y comparar esta proporción con los niveles de acceso inadecuado en cada una de las ciudades.

Como se muestra en el cuadro V.2, para las tres variables de estudio, los niveles de acceso adecuado en los asentamientos informales de Buenos Aires, son significativamente menores que el nivel general de la población de la ciudad. Esto puede plantear la hipótesis que una parte significativa del desafío de lograr el acceso universal a estos servicios en esta ciudad, pasa necesariamente por garantizar el acceso adecuado a los mismos a los hogares que habitan en comunidades de asentamientos informales. De ser correcta, esta inferencia estaría revelando un efecto de concentración en este tipo específico de población de la problemática planteada por las metas 6.1, 6.2 y 7.1.

**Cuadro V.2**  
**Indicadores de servicios de agua, saneamiento y electricidad en Buenos Aires**

Indicador Desarrollo Sostenible	Área Metropolitana de Buenos Aires	Asentamientos informales Buenos Aires
6.1 Acceso a agua potable	80%	5%
6.2 Acceso a saneamiento	44%	2%
7.1 Acceso a red de electricidad	99%	17%

Fuente: Lanfranchi, G y Bidart, M. (2016). Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo* No. 151. Buenos Aires: CIPPEC; TECHO. (2016). Relevamiento de Asentamientos Informales Argentina.

#### b) Educación, empleo e ingresos en Chile

En base a los datos de TECHO (2016a), en Chile en el año 2015, se registraron 681 asentamientos informales en el país, donde habitan más de 34.195 familias. Al analizar los datos, se puede observar que la realidad en la que viven las familias de los asentamientos informales contrasta fuertemente con las cifras a nivel nacional, especialmente en los ámbitos de educación, empleo e ingresos.

En este sentido, a nivel nacional el 27,6% de las personas mayores de 19 años no han terminado la educación escolar, considerando 13 años de escolaridad. En el caso de los asentamientos informales, el 66,2% de las personas mayores de 19 años se encuentran en esta misma situación, demostrando una alta diferencia con respecto al total nacional (TECHO, 2016a).

Al considerar la educación primaria, el 21,6% de los adultos de asentamientos informales declara que la cursaron de manera incompleta, y el 0,9% no tuvo educación formal. Asimismo, el 19,5% de los adultos llegó a la educación secundaria (incompleta), y solo el 2,2% ha terminado la educación Técnica Profesional.

En cuanto a los ingresos, la media mensual de los hogares en asentamientos informales es de USD 354,84. Aproximadamente un 55,7% gana menos del sueldo mínimo que corresponde 380 USD. Se trata de una proporción mucho mayor a la de los ingresos de los chilenos a nivel nacional, donde un 24,5% gana menos del sueldo mínimo. Por otro lado, en relación al empleo, la tasa de cesantía en asentamientos informales es de 11,9% y a nivel nacional de 6,5% (TECHO, 2016a).

Los datos del informe de TECHO (2016a) muestran que, al considerar el grado de formalidad del empleo en base a la existencia de un contrato, a nivel nacional un 86,5% de los trabajadores cuenta con un contrato, en cambio los trabajadores empleados que viven en asentamientos informales solo llega un 39,2%.

La comparación en estas temáticas deja en evidencia la brecha existente entre la realidad de los asentamiento informales y la realidad a nivel nacional. Desde una perspectiva de los desafíos planteados por la Agenda de Desarrollo Urbano Sostenible, es posible observar la necesidad de promover un ciclo virtuoso entre la búsqueda por garantizar el acceso a la educación con carácter universal, la promoción y el fortalecimiento del empleo y el mejoramiento de las condiciones económicas de la población.

### **c) Riesgos del cambio climático en los asentamientos de Nicaragua**

Los fenómenos climáticos son una realidad cotidiana en el mundo hoy en día. Según los datos de Adamo, Razanfidrazay y De Sherbinin (2012), en la región se acumula una proporción de aproximadamente el 22% de los desastres climatológicos y geofísicos que acontecen a nivel mundial. Al interior de América Latina, los países centroamericanos y caribeños han experimentado una cantidad importante de desastres asociados con la llegada de huracanes.

En el caso de Nicaragua, la zona del pacífico norte, que alberga la mayor parte de las ciudades del país, se caracteriza por su alto nivel de vulnerabilidad ambiental y, a la vez, por concentrar una gran parte de la población nacional. Los datos de Adamo, Razanfidrazay y De Sherbinin (2012) muestran que un aproximado del 78% de la población del país vive en condiciones con alguna vulnerabilidad frente a las consecuencias de fenómenos climáticos.

Para el caso de los asentamientos informales de las zonas del pacífico de Nicaragua, los estudios de TECHO (2015), han revelado que el 89% de las comunidades están ubicadas dentro o cerca de una zona de alto riesgo, lo que representa que este sector de la población habita en condiciones de alta vulnerabilidad frente a diversos tipos de desastres naturales, como huracanes o terremotos.

Para cumplir con los objetivos propuestos por la agenda internacional de desarrollo sostenible, Nicaragua es un país que requiere de una fuerte inversión en el aumento de los niveles de resiliencia a nivel nacional. Además, se trata de uno de los países de la región con mayores niveles de proporción de población urbana habitando en asentamientos informales, y prácticamente el total de estas comunidades enfrentan un alto nivel de vulnerabilidad frente a los fenómenos climáticos.

En ese sentido, queda en evidencia cómo los efectos de un fenómeno de carácter global, como lo es el cambio climático, tiene un impacto directo en la población de un país en el que destacan los altos niveles de vulnerabilidad en asentamientos informales.

A partir de lo que se puede observar en este caso y en los otros planteados anteriormente en esta sección, es posible plantear dos argumentos que pueden servir de sustento para el abordaje de la agenda de desarrollo sostenible desde las políticas públicas.

En primer lugar, el carácter multidimensional de las problemáticas que se reconocen en la agenda está presente dentro de la realidad específica de los asentamientos informales y, en ese mismo sentido, tiene dimensiones, expresiones y consecuencias particulares, a la vez que está directamente relacionada con una dinámica que trasciende los límites de lo local.

En línea con lo anterior, el abordaje de la temática de los asentamientos informales desde la perspectiva de la agenda de desarrollo sostenible, cobra un carácter particular puesto que, plantea un

desafío para la adaptación de las metas y propuestas de implementación a la realidad específica de los asentamientos informales, donde se encuentran entrecruzadas distintas formas de vulnerabilidad y exclusión. Y asimismo, la magnitud con la que se manifiestan estos desafíos para este sector de la población y los territorios en los que habitan son, en muchos aspectos, más grandes y más intensos que con respecto a los promedios generales.

Es en referencia a esto último que decimos que los asentamientos informales están en el epicentro de los desafíos de la agenda de desarrollo sostenible. Por la dimensión de la problemática que abarca a un cuarto de los latinoamericanos que habitan en las ciudades y por la magnitud, profundidad y multidimensionalidad de la vulnerabilidad y exclusión, esta problemática cobra una dimensión de crisis social y humana que debe ser atendida con urgencia.

## **C. Hacia una política integral para el desarrollo sostenible desde los asentamientos informales**

En base a una comprensión integral de la problemática de los asentamientos informales, es posible identificar los desafíos a los que se enfrentan las políticas públicas para poder hacer frente a estos desafíos y avanzar en los compromisos establecidos por la Agenda de Desarrollo Urbano Sostenible en los países de América Latina en general y las ciudades en particular.

Enfrentar estos desafíos por parte de las políticas públicas requiere de un abordaje que reconozca las dos características distintivas sobre las que hemos estado insistiendo. Por un lado, la magnitud de las problemáticas del desarrollo sostenible en estas comunidades, las cuales revelan una intensidad mayor que a nivel país. Y en segundo lugar, el efecto combinado de estas problemáticas, que vuelve más complejo su abordaje por parte de las políticas públicas. Estos dos efectos y la magnitud de la problemática de los asentamientos informales en América Latina, dejan en evidencia la crisis social que representa esta temática y el carácter de urgencia que se debe asignar a su abordaje.

### **1. Elementos para un abordaje territorial desde las políticas públicas**

El abordaje del tema de los asentamientos informales en la política pública requiere de la construcción de una perspectiva territorial que dé cuenta de tres dimensiones organizativas de la planificación y la gestión pública: la multiescalaridad de las problemáticas de los asentamientos informales, la interinstitucionalidad gubernamental que opera e incide en los espacios comunitarios y, consecuentemente, la diversidad de sectores que tienen competencias para la ejecución de políticas que tienen un efecto en esta población.

#### **a) Multiescalaridad de la problemática**

Entendemos escalas como los ámbitos espaciales dentro de los cuales es posible comprender la estructura y dinámica de un fenómeno determinado (Cuervo, 2017). Por lo tanto, estas no están únicamente vinculadas a la forma en que se organizan administrativa y políticamente los territorios, sino también a la función económica y social que cumplen y a las características geográficas que los constituyen. Asimismo, es posible observar que diversas escalas tienen influencias en los fenómenos de una realidad territorial específica, es decir, que dentro de un espacio social determinado pueden operar diversas escalas que se interrelacionan y producen efectos conjuntos sobre el territorio.

Las problemáticas presentes en el espacio social de los asentamientos informales operan en distintas escalas que se superponen en un territorio local o más bien, comunitario. En ese sentido, es posible encontrar fenómenos que tienen un origen dentro de la misma escala comunitaria, y que de alguna manera representan los aspectos particulares que diferencian a una comunidad habitante de un asentamiento informal de otra. Por ejemplo, las especificidades espaciales de su emplazamiento o las formas particulares de producción social del hábitat a través de la gestión de sus habitantes.

A pesar de estas particularidades, los factores que implican las características comunes de los asentamientos informales están determinados por la operación de escalas mayores en ese territorio en específico. En ese sentido, para el abordaje de este fenómeno consideramos que es determinante tomar en cuenta tres escalas de influencia más amplia: la escala urbana nacional, la escala urbana internacional y la escala global.

La escala urbana nacional corresponde al entramado de ciudades y sus entornos urbanos dentro de un territorio nacional. Estos comparten algunos determinantes comunes, como son la regularización del uso de suelo o las políticas de vivienda nacionales. Asimismo, también la tendencia de desplazamiento poblacional entre las ciudades de los países latinoamericanos, es uno de los factores determinantes para comprender la demografía urbana actual.

Sobre esto último, la posibilidad de traslado de pobladores de un asentamiento informal de determinada ciudad a otra, influenciados por la aplicación de legislaciones represivas, la búsqueda de oportunidades económicas o por lazos personales, es una realidad a tomar en cuenta a la hora de la implementación de políticas públicas, que deben considerar que las medidas localizadas en un espacio urbano pueden tener efectos en sentido positivo o inverso en otro dentro del mismo país.

El mismo fenómeno de desplazamiento entre espacios urbanos nacionales ocurre a través de la migración que tiene lugar dentro de la red de ciudades latinoamericanas, tanto al interior de los países como a nivel internacional (Riffo y Jordán, 2017). En ese sentido, existen elevadas tendencias migratorias internacionales de la población con escasos recursos, alta vulnerabilidad y necesidades de empleabilidad. Como hemos venido sosteniendo, estos fenómenos están presentes de forma combinada y desigual en asentamientos informales, lo cual induce a la migración de esta población. El efecto expulsor de algún país y el atractivo de otro, pueden estar mediados por el traslado de población migrante pobladora de un asentamiento informal de un país hacia un asentamiento informal del país de destino.

Finalmente, se pueden identificar efectos de tendencias que operan a escala global, como son los fenómenos climáticos y su relación con los desastres naturales. Como se ha explicado en el caso de Nicaragua, en la zona del Pacífico del país, el 89% de los asentamientos informales están emplazados en una zona de riesgo ambiental, lo que quiere decir que, los efectos de fenómenos climatológicos producidos por el cambio climático tienen un potencial efecto catastrófico en esta proporción de la población.

#### **b) Interinstitucionalidad gubernamental en las comunidades**

De la misma forma que las diversas escalas que operan en el espacio social de los asentamientos informales, estas comunidades de ciudadanos están relacionadas con los distintos niveles en los que se organizan los gobiernos y la comunidad internacional. Es decir, la realidad y las problemáticas de un asentamiento informal tienen vínculo con organizaciones de diversa jerarquía en la organización del Estado en un país determinado.

En un nivel local (comúnmente municipal), los asentamientos informales generalmente tienen un vínculo en lo que respecta a los Planes de Ordenamiento Territorial o las Planificaciones de Desarrollo Local.

Por ejemplo, en países como Chile, donde las municipalidades se ven sometidas a una competencia por ingresos vinculados a la concesión de permisos de construcción para desarrolladores inmobiliarios, las presiones para desalojar o reubicar asentamientos informales están vinculadas con las iniciativas de (des)regulación del mercado inmobiliario en una comuna específica. Otra ilustración puede ser el caso del gobierno municipal de San Salvador en El Salvador, donde el cuerpo de agentes de seguridad municipal es el encargado de llevar a ejecutar acciones de mandato de desalojo de comunidades de asentamientos informales o reprimir las manifestaciones de estas organizaciones.

En los países federales de la región o en aquellos con mayor nivel de transferencias de competencias a niveles de gobierno regional (por ejemplo en Colombia), los gobiernos provinciales, estatales o regionales tienen funciones que se relacionan directamente con la realidad de los asentamientos informales como lo son: la determinación de los usos de suelo, las legislaciones sobre las temáticas urbanas y metropolitanas, la gestión del transporte público o la provisión de algunos servicios básicos en el territorio.

A nivel nacional, la relación entre los asentamientos informales y el gobierno central está determinada principalmente por las políticas públicas, programas y destino de presupuesto vinculado con problemáticas relacionadas con esta realidad. A través de los programas de mejoramiento de barrios, la política de vivienda social o la legislación respectiva a la función social del suelo y la propiedad. En países de menor tamaño y altamente centralizados, la influencia de los gobiernos centrales en estas comunidades es de gran importancia, pero también en países grandes y descentralizados es posible identificar una trayectoria directa de las políticas nacionales con efectos en la realidad comunitaria. Como ejemplo de esto último, se puede mencionar el caso de Brasil y la definición del Estatuto de las Ciudades a nivel federal, que tiene entre sus prioridades el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos informales y que constituye al Ministerio de las Ciudades como ente operativo de las líneas de trabajo establecidas por dicho estatuto.

Finalmente, no es posible dejar de lado la influencia de la institucionalidad internacional en los asentamientos informales. Desde el impacto de las declaraciones y acuerdos internacionales, como lo son las agendas que tomamos en cuenta en este estudio (NAU y ODS), hasta la incidencia de la comunidad internacional que pueden llegar a tener una comunidad o grupos de comunidades específicas. Por ejemplo, las comunidades de asentamientos informales que están emplazadas en las chinampas de Xochimilco en la Ciudad de México, las cuales experimentan presiones internacionales relacionadas con el carácter de Patrimonio Mundial de la Humanidad del lugar donde residen.

En ese sentido, para abordar los desafíos de los asentamientos informales en los países de la región y a nivel internacional, es preciso establecer arquitecturas de gobierno que sean capaces de organizar las formas de incidencia que los distintos niveles administrativos y políticos tienen en este tipo de comunidades. Así como también, es necesario desarrollar una gobernanza democrática que permita que las organizaciones de los asentamientos informales puedan establecer relaciones con cada uno de los niveles gubernamentales, de manera que pueda profundizarse la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas, discusión, deliberación y decisión sobre las políticas públicas y gestión de programas, con participación de la población que habita en estos asentamientos.

### **c) Interinstitucionalidad gubernamental en las comunidades**

En línea con lo anterior, también es posible identificar los desafíos de comunicación, articulación y aprovechamiento de sinergias entre los distintos sectores de gobierno que llevan a cabo políticas públicas que tienen impacto en las condiciones de vida de los pobladores de asentamientos informales. En América Latina, la organización sectorial de las políticas públicas tiene como principal ente operador a los gobiernos centrales y, generalmente, se debate entre la compartimentación de políticas públicas vinculadas con esta problemática entre los distintos sectores del gobierno, a través de los ministerios, y la creación de instituciones especiales con competencias limitadas para atender la problemática de la población que reside en esta situación.

Entre las formas virtuosas de articulación sectorial, se pueden encontrar la conformación de comisiones permanentes interministeriales que tienen entre sus lineamientos la atención de esta problemática, pero integrada dentro de un mandato más amplio. Es decir, incluidas dentro de las planificaciones urbanas y de hábitat, desarrolladas a nivel nacional con participación de los distintos sectores y niveles de gobierno. Algunos ejemplos de este tipo de articulación son la Comisión Nacional de Vivienda en México, que tiene como mandato la ejecución de la Política de Vivienda del Gobierno Federal a través de la articulación de las distintas secretarías involucradas y la Comisión Nacional de Ciudad, Vivienda y Territorio en Chile, que a su vez opera regionalmente a través de las Comisiones Regional de Ciudad, Vivienda y Territorio que articula las diversas Secretarías Regionales Ministeriales y aporta al fortalecimiento de los Gobiernos Regionales.

El desafío de la articulación de los diversos sectores, la coordinación de la planificación y el aprovechamiento de las sinergias a la hora de gestionar las políticas, planes y programas, debe ser prioritario a la hora de intervenir en el territorio de los asentamientos informales. Buscando siempre promover la

interlocución de los pobladores con los distintos sectores de gobierno. Pero a su vez, avanzando en la coordinación y articulación intersectorial que pueda ir constituyendo núcleos que prioricen la planificación, gestión y presupuesto orientado directamente a esta problemática.

#### **d) Multidimensionalidad de las políticas públicas**

La multidimensionalidad de problemáticas que caracteriza la condición de vivir en asentamientos informales requiere de la formulación y ejecución de políticas públicas igualmente multidimensionales, que den cuenta de los distintos niveles de intensidad estructural de los déficits de calidad de vida de las comunidades, así como de las distintas formas en que esta se manifiesta en la cotidianidad de quienes habitan en estos asentamientos.

En esa línea, hemos considerado que las políticas públicas deben configurarse de tal forma que puedan corresponderse con un enfoque territorial, el cual tenga origen en una comprensión integral de la problemática y que por lo tanto estén orientadas como: políticas estructurales para la igualdad, adaptación de políticas sociales y focalización de políticas habitacionales.

Por políticas estructurales para la igualdad, nos referimos a aquellas políticas orientadas a la superación de los déficits y problemas estructurales del desarrollo para América Latina. Las políticas orientadas a la transformación productiva, el fortalecimiento del empleo y el fortalecimiento de la inclusión social, entre otras, son formas de avanzar hacia un desarrollo sostenible con mayores niveles de igualdad (CEPAL, 2010). Se trata de medidas estructurales que, por su naturaleza, tienen un impacto general en toda la población de los países de la región. En ese sentido, los sectores que conforman los asentamientos informales están directamente impactados por el avance de este tipo de políticas, especialmente en lo que se refiere a la regulación de los procesos de urbanización, la resiliencia medioambiental, el mejoramiento de la productividad y el fortalecimiento del empleo, entre otros.

En cuanto a la adaptación de las políticas sociales, nos referimos a que las políticas de carácter universalista, que responden a la necesidad de garantizar derechos sociales como educación, salud, movilidad, etc., deben adaptarse a cada una de las realidades territoriales de los países. En ese sentido, las especificidades territoriales de los asentamientos informales requieren de un grado especial de adaptación que permitan en primer lugar, derribar los muros físicos, simbólicos y jurídicos que separan a estos sectores con las ciudades. En esa línea, el acercamiento de los servicios públicos urbanos, el fortalecimiento de la conectividad y las innovaciones en las formas organizativas y de prestación de servicios, son principios que deben guiar la adaptación de estas políticas como parte de la agenda de derechos sociales en América Latina.

Finalmente, las políticas habitacionales focalizadas tienen una gran importancia para atacar las particularidades de los asentamientos informales. Estas particularidades de infraestructura y equipamiento (vivienda, espacios públicos, servicios básicos) son los elementos físicos que confieren su particularidad habitacional a estas comunidades y por las que tradicionalmente son reconocidos. Son, a su vez, características que expresan altos niveles de precariedad y vulnerabilidad respecto al resto del hábitat de las ciudades y, por lo tanto, requieren de un grado de focalización importante y, como se ha indicado previamente, de carácter urgente.

## **2. Reconocer, valorar y potenciar la producción de la ciudad desde la ciudadanía**

Como hemos mencionado anteriormente, las dinámicas sociales que producen la formación de asentamientos informales, a través de la acción de las comunidades de pobladores, produce un efecto proporcional en sentido contrario, que se materializa en el ejercicio del derecho de estas personas a habitar la ciudad. Este derecho lo ejercen a través de la resistencia a las dinámicas de exclusión del mercado y la ausencia de políticas públicas capaces de responder a las problemáticas y garantizar el derecho a la ciudad.

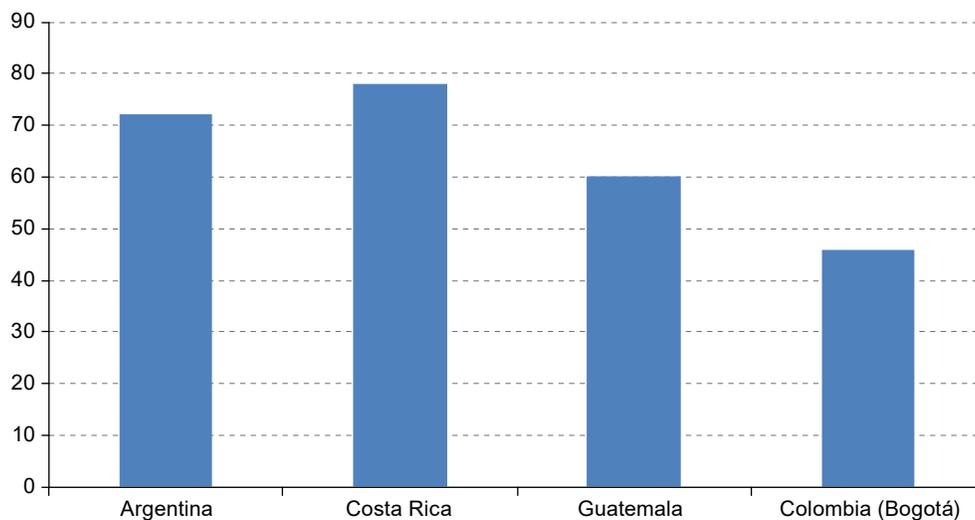
América Latina destaca por ser, además de la más desigual y más urbanizada, la región más desconfiada del mundo (Corporación Latinobarómetro, 2017). Esta desconfianza se expresa en la falta

de legitimidad de las instituciones políticas, gubernamentales y sociales y revela que, más allá de la familia, es complejo encontrar espacios de confianza y colaboración entre las personas. Los efectos de esta desconfianza son diversos, y entre estos destaca la baja participación ciudadana en elecciones, la falta de credibilidad en la efectividad del activismo para cambiar las cosas y el rechazo a la clase política y los mecanismos de representación.

En este contexto sintomático de desconfianza y con elementos de anomia social, es importante destacar la existencia y el desarrollo de formas de organización y trabajo colectivo que existen en las comunidades de asentamientos informales. La diversidad de este tipo de organizaciones es amplia e incluye organizaciones religiosas, deportivas, educativas, políticas, entre otras. Asimismo, las juntas de vecinos, que funcionan como organismos de participación, liderazgo y representación de las comunidades, son una realidad con alto nivel de actividad dentro de los asentamientos informales.

Por ejemplo, en Chile aproximadamente el 35% de los hogares participa de las juntas de vecinos y como lo muestra el gráfico V.2, en los casos de Argentina, Colombia (Bogotá), Costa Rica y Guatemala existe una alta proporción de los asentamientos informales catastrados por TECHO (2017), que están organizados a través de comités o juntas vecinales. Estos conglomerados tienen una función de organización interna de la comunidad y articulación con otros actores, específicamente con el sector público a distintos niveles.

**Gráfico V.2**  
**Proporción de asentamientos con organizaciones comunitarias**



Fuente: TECHO (2017), La emergencia de vivir sin ciudad.

En el caso de los asentamientos informales, en la gran mayoría de casos, nos estamos refiriendo a formas sociales de producir el hábitat, donde predomina la autoconstrucción de viviendas, accesos y espacios comunes. Asimismo, las organizaciones de vecinos cumplen con el papel de representar a la comunidad frente a las autoridades públicas para la gestión de programas, servicios o financiamiento de obras. En el caso de Costa Rica, del total de comunidades en asentamientos informales del país, el 60% de organiza para gestión ante autoridades y aproximadamente el 40% de las organizaciones comunitarias busca articularse con los concejos municipales para proyectos comunitarios (TECHO, 2013).

Las políticas públicas orientadas a cumplir con las metas de la Agenda Internacional de Desarrollo Urbano Sostenible deben reconocer, valorar y potenciar esta forma de producción de la ciudad desde los sectores más vulnerables y excluidos, a través de acciones que promueven la participación directa y organizada por parte de los vecinos en sus comunidades.

Si bien no se trata de hacer apología de estos espacios que, como ha sido mencionado, están atravesados por los déficits sociales, económicos, democráticos y culturales de las ciudades latinoamericanas. Sí se debe reconocer la riqueza social que se construye en la subsistencia, resistencia y transformación de la ciudad desde estos espacios. Y en esa línea, las políticas públicas urbanas deben reconocer esa capacidad colectiva de las comunidades, con el objetivo de fortalecer el ejercicio de su derecho de habitar en las ciudades, así como tener la capacidad de adaptarse para acompañar con eficacia un proceso de mejora de la calidad de vida de esta parte de la población.

Reconocer requiere, en primer lugar, cerrar la brecha que existe entre los compromisos adquiridos por la agenda internacional respecto a los asentamientos informales y la realidad concreta de quienes habitan en los mismos. Esto debe hacerse a través del avance hacia un conocimiento integral y multidimensional de los desafíos y problemáticas que se enfrentan en estas comunidades. Un conocimiento que debe lograrse a través de metodologías que permitan generar información con participación ciudadana, uso efectivo de la tecnología y principios de gobierno abierto que permitan la transparencia, la innovación y la cogestión.

Asimismo, valorar esta forma de habitar, parte por superar la estigmatización de la cual son víctimas recurrentes quienes habitan en estos asentamientos. La superación de los estereotipos de violencia e informalidad que se asignan a los pobladores, debe dar paso a la valoración de formas de habitar y producir la ciudad, donde se pueden encontrar elementos que son fundamentales para la promoción de ciudades para todos y el desarrollo sostenible.

Algunas de las iniciativas para transitar hacia un cambio de enfoque de las políticas públicas, que promueva este paradigma de habitar la ciudad, corresponden al potencial que tiene la acción gubernamental para potenciar y amplificar la producción social del hábitat en el diseño de las políticas públicas. Para esto, se deben promover cambios importantes, tanto en el modelo político general, como de las políticas de hábitat en particular.

Sobre el modelo político general, es importante profundizar la reforma social del Estado, en el sentido de:

- a) la participación activa del Estado en la distribución y redistribución del ingreso y las riquezas;
- b) la concepción de la política social con un enfoque universal y de derechos;
- c) la promoción de la participación ciudadana, y la democratización de los procesos de decisión, implementación y evaluación de políticas;
- d) frente a los desafíos de la coyuntura económica de la región, implementar una política de gasto social anticíclico, que garantice altos niveles de inversión social.

En ese marco general, algunos aspectos particulares que permitirían incorporar y potenciar la producción social del hábitat en la gestión urbana son:

- a) el fortalecimiento del derecho al suelo, la vivienda, el hábitat y la función social de la propiedad;
- b) la regulación del mercado de suelos, inmobiliario y de alquileres;
- c) la ampliación y fortalecimiento de mecanismos de seguridad de la tenencia del suelo y la vivienda;
- d) la incorporación y/o ampliación de presupuestos participativos;
- e) potenciar el desarrollo de espacios públicos, combinando la gestión y autogestión;
- f) la promoción de la organización de cooperativas de vivienda y hábitat y de desarrollo comunitario y solidario;
- g) facilitar la organización de un sistema de trabajo, producción, distribución e intercambio popular;
- h) la gestión articulada con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y movimientos sociales.

En síntesis, se trata no solo de un cambio en las políticas públicas que permiten abordar de una forma integral y multidimensional la problemática de los asentamientos informales. Sino que, en las formas de subsistencia, resistencia y transformación que llevan a cabo las comunidades a través de la producción social del hábitat, la organización comunitaria y la participación ciudadana, es posible encontrar formas alternativas de producir ciudad, que están fundamentadas en principios valiosos y que pueden contribuir a abordar los desafíos de construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos y sostenibles.

## **D. Conclusiones: construir ciudades inclusivas y sostenibles desde los límites**

Construir ciudades inclusivas y sostenibles requiere de la adaptación territorial de la Agenda Internacional de Desarrollo Urbano Sostenible, de manera que los compromisos y metas puedan tener una expresión operativa que emane de las diversas realidades presentes en las sociedades latinoamericanas.

Como hemos reflexionado en este artículo, las sociedades latinoamericanas están marcadas por debilidades históricas, que hemos denominado fallas geosociales o fallas de la geología social, y que forman parte del sedimento sobre el que se constituyen las relaciones sociales en la actualidad y, por lo tanto, tienen una expresión socio espacial en las ciudades.

Los asentamientos informales, que tradicionalmente se caracterizan haciendo énfasis en sus carencias habitacionales, están fuertemente relacionados por la forma en que se producen las ciudades latinoamericanas. Sostenemos que las fallas geológicas de las sociedades latinoamericanas que se manifiestan en el espacio urbano, tienen un efecto desigual y combinado en los asentamientos informales. Es decir, la magnitud y problemáticas de los desafíos urbanos tienen una dimensión múltiple y ampliada respecto a esta proporción de la población de la región, que es aproximadamente el 25% de los residentes de las ciudades.

La Agenda Internacional de Desarrollo Urbano Sostenible encuentra en este espacio social un foco de atención particular y de grandes proporciones, que está relacionado con problemas a escala local, nacional y global. Se trata, decimos, del epicentro de los desafíos del desarrollo sostenible.

En ese sentido, la territorialización de la agenda de desarrollo sostenible debe abordar esta problemática de forma integral y multidimensional. Es decir, reconociendo que los diversos compromisos y metas tienen una expresión particular e intensa en estas comunidades y la forma en que estos desafíos habitacionales, económicos, sociales, políticos y culturales interactúan entre sí y dan lugar a las manifestaciones de exclusión y vulnerabilidad social que experimenta la población que habita en asentamientos informales.

Sostenemos que este abordaje presenta dos desafíos principales para las políticas públicas. En primer lugar, la reorganización de la gestión estatal para dar cuenta de la multiescalaridad de este problema, que tiene causas que van desde lo local hasta lo global. Y en ese sentido, nos referimos a la estructuración de una planificación y gestión pública que permita la coordinación entre niveles y sectores del gobierno y la multidimensionalidad y diversidad estructural, universal y focalizada que se debe operar en las políticas públicas.

Por otro lado, se requiere del reconocimiento de legitimidad de esta forma de habitar la ciudad, como una forma de ejercicio de derecho de los pobladores y de participación ciudadana. Este reconocimiento debe llevar a la valoración orientada a potenciar diversas prácticas que pueden contribuir a fortalecer las políticas públicas y la democracia. Entre estos, destacamos la organización comunitaria, la producción social del hábitat y la función social del territorio. Estos desafíos se engloban en el objetivo de avanzar hacia una reforma social de los Estados latinoamericanos, que se presenta como una necesidad para la consolidación de la Agenda de Desarrollo Urbano Sostenible. Dotando a los Estados en general, y a la gestión pública en particular, de mayores capacidades para incidir y coordinar iniciativas económicas, políticas, sociales hacia los compromisos y metas planteados hacia 2030.

## Bibliografía

- Adamo, S., Razanfindrazay, L. y Sherbinin, A. (2012). Áreas de alta vulnerabilidad ambiental en América Latina: Una perspectiva a escala subregional. En *Notas de Población* No. 94. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Observatorio de igualdad de género: Femicidio*. Recuperado el 20 de Octubre de 2017 desde <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Corporación Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Santiago, Chile.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la sociedad democrática*. Madrid, España: Paidós.
- Cravino, M. (2009). Debates sobre asentamientos informales en América Latina. En Cravino, M. (Comp). *Repensando la ciudad informal en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Sarmiento.
- Cuervo, L. (2017). *Escalas y niveles en los procesos de planificación para el desarrollo territorial*.
- Duryea, S. y Robles, M. (2016). *Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: Realidades y perspectivas*.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, España: AKAL.
- Lanfranchi, G y Bidart, M. (2016). Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo* No. 151. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Olsson, J. (2011). Venciendo la fragmentación. Para lograr un modelo hermoso. En Arévalo, M., Bazoberry, G., Blanco, C., Díaz, S., et. al. (2011). *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*. San José, Costa Rica: TRILCE.
- ONU-Hábitat. (2012). *El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi, Kenya.
- ONU-Hábitat. (2003). *The challenge of slums. Global report on human settlements 2003*. Nairobi, Kenya.
- ONU-Hábitat. (sf). *Measurment of city prosperity. Methodology and metadata*. Nairobi, Kenya.
- Riffo, L. y Jordán, R. (2017). Desarrollo, urbanización y desigualdades en América Latina: una perspectiva estructuralista. En Jordán, R., Riffo, L. y Prado, A. (Coords.). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Pradilla Cobos, E. (1984). *Contribución a la crítica de la "teoría urbana" del "espacio" a la "crisis urbana"*. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Stockins, P. (2017). *Datos y estadísticas para la planificación y el seguimiento de los ODS*.
- TECHO. (2017). *La emergencia de vivir sin ciudad. Una fotografía de los asentamientos informales en América Latina*.
- TECHO. (2016). *Relevamiento de asentamientos informales (Argentina)*.
- TECHO. (2016a). *Encuesta nacional de campamentos 2015 (Chile)*.
- TECHO. (2015). *Censo de Asentamientos del Pacífico Urbano de Nicaragua*.
- TECHO. (2013). *Informe del catastro nacional de Asentamientos en condición de pobreza (Costa Rica)*.
- Transparencia Internacional. (2016). Corruption perception index. Recuperado el 24 de Octubre de 2017 desde [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).
- Varios. (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Quito, Ecuador.
- Zárate, L. (2016). *They are not "informal settlements" – They are habitats made by the people*. Recuperado el 30 de Octubre de 2017 desde <https://www.thenatureofcities.com/2016/04/26/they-are-not-informal-settlements-they-are-habitats-made-by-people/>.



## VI. Movilidad selectiva y expansión urbana: los desafíos para el ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires

*Sonia Vidal-Koppmann<sup>1</sup>*

### Resumen

El dinámico crecimiento con límites difusos de la región metropolitana de Buenos Aires, es un ejemplo de la “tercera revolución urbana”, descrita por F. Ascher (2004), sustentada en la movilidad y las comunicaciones. En esta estructura metropolitana se destaca una tríada indisoluble: autopistas-urbanizaciones privadas-nuevas centralidades; y es sobre esta morfología espacial en la que focalizamos nuestra investigación. Basándonos en el estudio de uno de los corredores metropolitanos de mayor dinamismo proponemos repensar la relación entre planificación de la movilidad y nuevos patrones de usos del suelo, por considerarla un elemento básico del ordenamiento territorial. Para ello, abordaremos los siguientes ejes:

- a) Los procesos de desarrollo urbano desigual, producto de la mercantilización del suelo.
- b) La fragmentación territorial y su correlato con la movilidad selectiva.
- c) La contraposición entre centralidades tradicionales y centralidades emergentes, donde la relación movilidad-usos del suelo juega un rol clave.

### A. El mosaico metropolitano y el ordenamiento territorial

En los últimos dos años, la actual gestión del gobierno nacional ha retomado los lineamientos del Plan Estratégico Territorial (PET, 2005) buscando adaptarlo a los programas de obras públicas y a los objetivos a mediano y largo plazo propuestos especialmente para la ampliación de las infraestructuras de transporte y comunicaciones.

<sup>1</sup> Arquitecta y Planificadora Urbana y Regional de nacionalidad argentina, Doctora en Ciencias Sociales. Se ha desempeñado como Asesora de la Secretaría de Planificación y Coordinación del Ministerio de Transporte de la Nación. Es Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET-Argentina) y Profesora Titular de la Universidad de Buenos Aires.

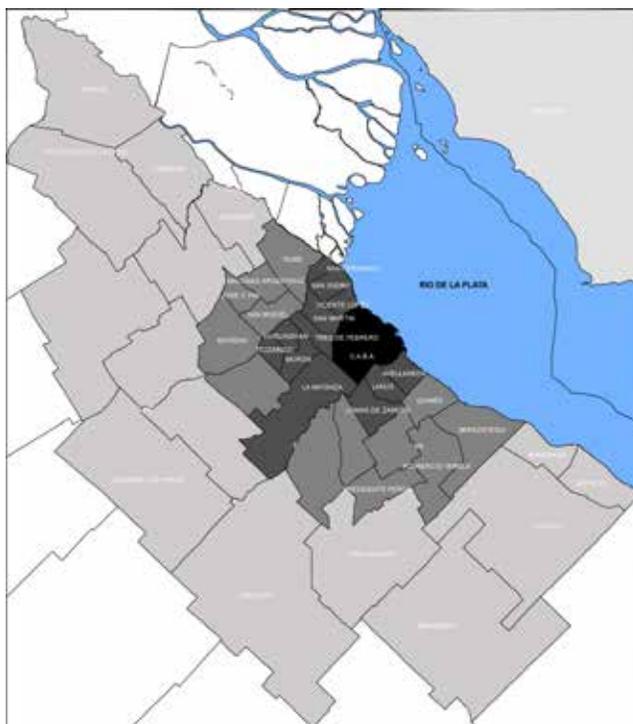
Dentro de este nuevo contexto, han cobrado impulso los diagnósticos y proyecciones sobre el sistema de centros urbanos, en pos de una mejor conectividad inter e intra-regional, buscando equilibrar el desarrollo de áreas postergadas.

Como era esperable la problemática de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) volvió a emerger; ya que pese a los múltiples planes y estudios a lo largo de más de medio siglo, la cuestión del ordenamiento urbano-territorial sigue sin resolverse. Podría afirmarse que se va agravando en lo que respecta a condiciones de inequidad y de desarrollo desigual.

En efecto, esta región que según el último Censo Nacional (INDEC, 2010) contaba con 14.819.187 habitantes y una superficie de 13.984 Km<sup>2</sup>, presenta las características de una indiscutible unidad funcional y de planeamiento, pero política y administrativamente constituye un conjunto de municipios poco articulados, en términos de una concepción multi-escalar integral.

La RMBA está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 41 municipios que se disponen en coronas semi-circulares alrededor de la ciudad primada (véase el mapa VI.1), de acuerdo con el informe técnico de Lineamientos Estratégicos (2007), elaborado por la Secretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires.

**Mapa VI.1**  
**Municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires**



■ 1. Corona   ■ 2. Corona   ■ 3. Corona  
■ C.A.B.A. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)   □ Entorno   ■ Uruguay

Fuente: Elaborado por Marianela Figueroa para el PDTEM, Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

Sin embargo, debido a su autonomía, la ciudad metropolitana se rige por su Constitución y cuenta con órganos ejecutivos y legislativos propios; en tanto que los municipios que se encuentran dentro de su área de influencia funcional, se rigen por la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

Cabe aclarar que no existe una autoridad metropolitana (hubo algunos intentos en el pasado) que integre todo este conjunto, a pesar de que concentra alrededor del 30% de la población total del país y más del 40% del producto bruto interno (Lineamientos Estratégicos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2007).

En lo que respecta a su expansión, se observa la estrecha conectividad con otras conurbaciones, y la tendencia a integrarse con el área del Gran Rosario en la limítrofe provincia de Santa Fe, configurando una estructura de mega-región.

Esta posible situación prospectiva ya aparecía señalada en el documento técnico Sistema Metropolitano Bonaerense (Simeb, 1976) elaborado dentro del contexto de la dictadura militar. Dicho estudio definía a la región como un eje industrial—fluvial y proponía la creación de un Ente Metropolitano para llevar a cabo las acciones de planificación.

A este grado de complejidad político-administrativa marcado por la convergencia de diferentes jurisdicciones, competencias y escalas de trabajo, se le agrega un escenario socio-territorial totalmente heterogéneo tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en los municipios metropolitanos.

Desde esta perspectiva, se verifica que el crecimiento de la periferia metropolitana ha quedado condicionado a los vaivenes del mercado inmobiliario, cuya lógica se asocia fuertemente con la reproducción del capital financiero, dejando de lado cualquier criterio racional de planificación.

En este contexto se evidencia la falta de relación entre la planificación de usos del suelo y los sistemas de movilidad y transporte; a la vez que las políticas sectoriales a escala nacional, provincial y municipal están poco articuladas entre sí. Aunque sin lugar a dudas, lo que ha influido de forma directa sobre estos procesos de urbanización descontrolada son los desarrollos urbanos de gran envergadura llevados a cabo por actores privados y con escaso control estatal.

El avance de urbanizaciones privadas y la emergencia de nuevas áreas de centralidad a lo largo de los corredores metropolitanos de alta velocidad forman parte del nuevo paisaje urbano de la periferia sin confines (Nel-lo, 1998). Se trata de una relación de usos de suelo y canales de comunicación no casual, ya que sigue un patrón morfológico-funcional adoptado en otros países de Latinoamérica (México, Venezuela, Brasil, Chile, etc.), replicando el modelo de suburbanización estadounidense.

La RMBA está surcada por cuatro corredores de esta naturaleza (Norte, Oeste, Sudoeste y Sur) a lo largo de los cuales se localizan más de 500 urbanizaciones privadas (véase el mapa VI.2), datos que se desprenden de trabajos de investigación realizados previamente. La mayor concentración de las mismas se ubica en el corredor norte con más del 70% de los emprendimientos. (Vidal-Koppmann, 2014).

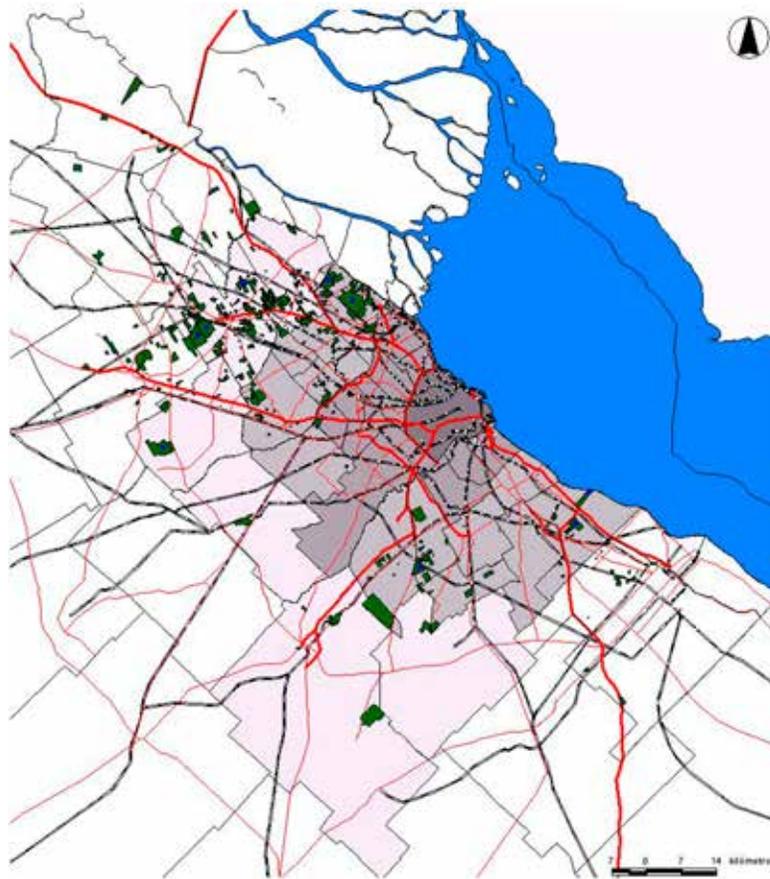
En este proceso de expansión metropolitana se van yuxtaponiendo en el territorio diferentes lógicas de apropiación del suelo, que dan cuenta de una falta de una planificación integrada.

Así puede hablarse de un proceso de suburbanización tentacular o en mancha de aceite (Torres, 1993; Chiozza, 2000; Ciccolella, 2011), caracterizado por un tejido continuo, de baja densidad, de urbanización por agregación espontánea de sucesivas subdivisiones y loteos de tierras. Y de un proceso de suburbanización insular o “en archipiélagos” (De Mattos, 2015) que consolida en el territorio la localización de conjuntos residenciales cerrados, destinados a estratos medios y medio-altos de población, y cuya irrupción constituye una de las mutaciones de mayor importancia de la región.

Estas formas de urbanización son el resultado de los mecanismos del mercado inmobiliario liderado por los desarrolladores y acompañado por un Estado amigable, que desde fines de 1980 en adelante favoreció los negocios en bienes raíces.

Asimismo y vinculado a este proceso de urbanización privada, comienzan a emerger áreas de nueva centralidad que se localizan fuera del tejido urbano continuo y siempre en la proximidad de autopistas. Estudios previos demuestran la correlación con los barrios cerrados y otras tipologías de urbanizaciones privadas (Vidal, 2010; Abba, 2010; Vecslir, 2011). En este caso la expansión de los bordes metropolitanos va acompañada de una morfología territorial policéntrica.

Mapa VI.2  
Área de estudio: corredor sudoeste



Fuente: Centro de Información Metropolitana, FADU-UBA, 2011.

No obstante, se evidencian en el contexto metropolitano otras formas de apropiación del suelo que también emergen como islas en zonas altamente desfavorecidas por la carencia de infraestructuras de servicios, la contaminación ambiental (presencia de basurales a cielo abierto); la proximidad a cuencas hídricas con inundaciones periódicas; y la lejanía a equipamientos básicos de salud y educación. Se trata de asentamientos informales que han seguido creciendo en los últimos veinte años y donde investigaciones recientes del Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de Gral. Sarmiento) registran más de dos millones de personas habitando en ellos.

Por otra parte, en estas zonas desfavorecidas se han edificado conjuntos destinados a viviendas sociales a partir de la implementación de los Planes Federales de Vivienda y otras operatorias del Ministerio Federal de Planificación, puestos en marcha por la anterior gestión de gobierno y continuados en la gestión actual mediante algunos programas tales como el Programa de Créditos Hipotecarios (PRO.CRE.AR) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PRO.ME.BA.).

La desfavorecida localización de estos planes habitacionales obedece en buena medida, a la falta de tierras fiscales y/o recursos de los municipios para proveerse de los terrenos adecuados para este fin. Con respecto a ello, un informe del Observatorio Urbano Local señala:

La problemática habitacional tiene más de un componente y además del suelo apto con servicios y espacio construido habitable se requiere un sector público y privado que produzca viviendas para determinados estratos socio-económicos y financiamiento blando y de largo plazo para generar demanda efectiva. Pero la tendencia en los últimos veinte años ha sido producir suelo en condominios dirigido a la clase alta y media-alta + autopistas, desalentando la formación de barrios populares al no producir suelo + servicios... (Abba, 2011:1).

Las lógicas de producción de suelo urbano, arriba descriptas, determinan la imagen de "mosaico urbano" que se observa en la periferia de la RMBA destacando, que en el mismo hay un común denominador: la impronta de lo global y lo local. En este sentido, el paisaje permite visualizar fuertes contrastes, que materializan una marcada polarización social y evidencian un desarrollo urbano desigual, que no garantiza a la totalidad de los ciudadanos el derecho pleno a la ciudad (Harvey, 1987).

Se comprueba asimismo la tesis de R. Haesbaert (2004) sobre las "multi-territorialidades", encontrando relaciones de horizontalidad entre localidades contiguas y de verticalidad referida a redes que canalizan flujos globales y que operan en el territorio. Tratase de dos topologías diferenciadas: una reticular que abarca el sistema urbanizaciones privadas-nuevas centralidades-autopistas; y otra de tipo areal integrada por el tejido urbano abierto, las áreas centrales de los municipios y el sistema vial primario y secundario.

Entre ambos conjuntos la condiciones de desarrollo urbano son netamente diferentes, reforzando las características de fragmentación socio-territorial de la periferia de Buenos Aires (Vidal-Koppmann, 2015).

Sin embargo, es preciso destacar que la complejidad de la RMBA no puede reducirse a la superposición de patrones de configuración territorial. A este escenario en mosaico hay que agregarle las cuestiones inherentes a la gestión urbana, metropolitana y regional y a la diversidad de planes y programas que se aplican en las distintas escalas de planeamiento.

Tal como sucede en la actualidad, la gestión metropolitana es una sumatoria de segmentos de políticas y estrategias, que desde diferentes ámbitos institucionales (nacional, provincial y municipal) se suman pero no siempre se integran. Por ende, se puede afirmar que no existe un ordenamiento urbano-metropolitano, aunque los diagnósticos sobre la región insistan acerca de su necesidad.

El relevamiento de los 41 municipios y de la ciudad de Buenos Aires demuestra que, en cada uno de los casos, la planificación presenta un estado diferente: en la provincia rige el Decreto Ley de Usos del Suelo y Ordenamiento Territorial (8912/1977), en tanto que en la CABA está vigente el Plan Urbano Ambiental y anterior al mismo el Código de Planeamiento (1977). Por otra parte, la región metropolitana queda determinada como tal en la escala nacional, a través de los lineamientos del Plan Estratégico Territorial (2005).

Si en el orden institucional y normativo la situación es compleja, en lo relativo al ordenamiento territorial también hay que señalar ciertos componentes que constituyen un verdadero desafío. Entre los mismos se destacan:

- a) La zonificación de usos del suelo segmentada por municipios: en algunos casos obedeciendo a un plan estratégico o director en curso; y en otros respondiendo a acciones aisladas en el territorio que indican la ausencia de un plan integrador.
- b) La conectividad fragmentada según un criterio selectivo: los sistemas multi-modales de transporte que convergen hacia la Ciudad de Buenos Aires, acentuando su centralidad, se limitan a cubrir los corredores metropolitanos y generan áreas de vacancia en las zonas intersticiales.
- c) El cambio de patrón en los valores del suelo urbano: deja de lado la noción de que los mismos decrecen desde los centros urbanos hacia la periferia. La lógica de la planificación de mercado ha generado la distorsión de los valores del suelo urbano, particularmente en los municipios más afectados por el impacto de la urbanización privada.

## B. Fragmentación territorial y movilidad selectiva

La compleja coexistencia en un mismo territorio de asentamientos precarios, barrios planificados de viviendas sociales y urbanizaciones privadas de élite puede observarse en gran parte de la periferia metropolitana.

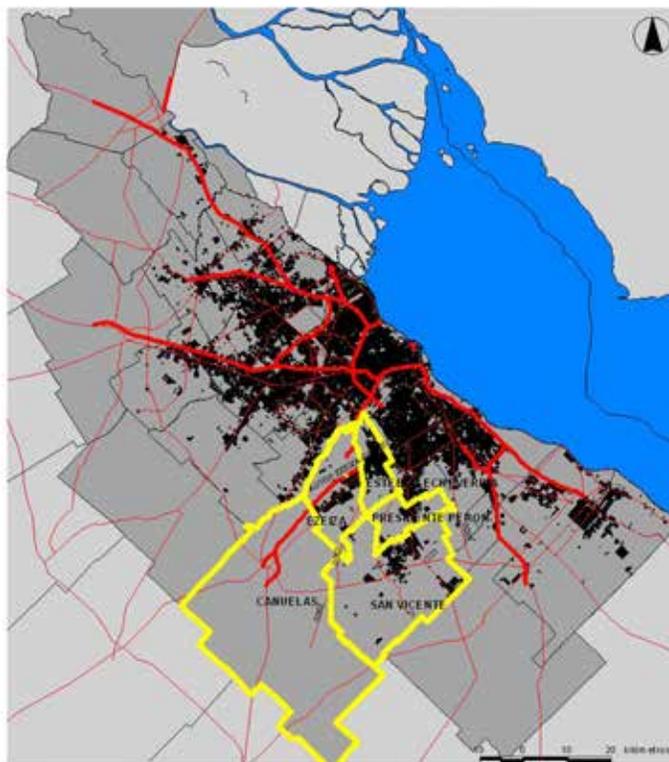
El paisaje es híbrido: ni totalmente rural ni totalmente urbano; pero además, pone en discusión que la población perteneciente a estratos socio-económicos bajos es la que vive más alejada de los centros urbanos. La mixtura en los usos del suelo se encuentra acompañada por una mixtura en lo social y económico de grupos que, a pesar de estar muy próximos en términos de distancias, están totalmente segregados entre sí.

Estos escenarios se encuentran vinculados a la expansión metropolitana que ha ido adoptando formas de desarrollo urbano desigual, producto en buena medida de la especulación, de la coyuntura socio-económica, y/o de la falta de planificación. Así mientras el “viviendismo” sin ciudad (Coulomb, 2006) afecta a los proyectos direccionados desde el Estado, el urbanismo privado, de baja densidad y con pretensiones de auto-exclusión, genera un entramado propio discontinuando el tejido urbano pre-existente.

Este paisaje híbrido puede verificarse en el corredor sudoeste de la RMBA, donde la complejidad multi-escalar se mezcla con procesos de polarización y fragmentación urbana, y con procesos disociados de planificación de usos del suelo y del transporte.

Descrito sintéticamente, el mismo configura uno de los cuatro ejes que radialmente convergen hacia el centro de la ciudad metropolitana. Se desarrolla a lo largo de la autopista Ricchieri y su continuación a través de la autopista Ezeiza – Cañuelas y las rutas provinciales 52 y 58. En su recorrido enlaza a los municipios de Ezeiza, Esteban Echeverría, Presidente Perón, San Vicente y Cañuelas. La zona conforma una suerte de “cuña” que ha sido denominada por los desarrolladores inmobiliarios como el “corredor verde Canning-San Vicente” (véase el mapa VI.3).

**Mapa VI.3**  
Área de estudio: corredor sudoeste



En el citado corredor, la localidad de Canning, cuya jurisdicción forma parte de los municipios de Ezeiza y de Esteban Echeverría, constituye un nodo de actividades que intenta posicionarse desde hace más de una década, como un subcentro zonal. Aunque conviene hacer la salvedad de que gran parte de las actividades comerciales (gastronomía, diseño, ocio y esparcimiento, etc.) responden predominantemente a la creciente demanda de urbanizaciones residenciales privadas, ocupadas por moradores permanentes de clase media-alta.

Los municipios que lo integran, al igual que los del corredor sur, presentan las siguientes características:

- Dinámico crecimiento demográfico: en la totalidad de los casos superó promedio provincial (9,2%) y pone en evidencia la importancia de los flujos migratorios.
- Altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI): en todos los casos el porcentaje estimado oscila entre el 20 y el 30%. El acceso a una vivienda digna y a la obtención de servicios básicos se cuentan entre las necesidades prioritarias.
- Co-existencia de enclaves de pobreza y de riqueza: en todos los municipios sin excepción, la mixtura de enclaves de riqueza rodeados por bolsones de pobreza, parece ser un factor común.
- Fuerte y pujante expansión del mercado inmobiliario: en la totalidad de los casos se ha observado un avance de grandes desarrollos privados inmobiliarios, llevados a cabo por empresas líderes en *real estate* desde 2004 en adelante; evidenciando un cambio de tendencia en la elección de zonas a urbanizar.

Sobre este último punto hay que acotar que después de la crisis política y económica argentina de 2001, las inversiones en emprendimientos inmobiliarios de gran escala se volcaron hacia las sub-regiones metropolitanas sud y sudoeste; debido a las ventajas comparativas de las mismas en relación con las sub-regiones norte y noroeste, altamente saturadas por los procesos de urbanización privada.

En efecto, la conclusión de las obras de la Autopista Ezeiza —Cañuelas y de la Autopista Buenos Aires— La Plata (Blanco, 2005), la flexible normativa de planificación urbana de los municipios; los costos bajos del suelo rústico y la disposición de extensas fracciones de fracciones urbanizables, marcaron el derrotero de los desarrolladores y de los promotores inmobiliarios (Vidal-Koppmann, 2012).

En el ejemplo analizado, los municipios presentan diferencias en cuanto a la superficie de áreas urbanizadas, densidades urbanas, actividades económicas predominantes, entre otras variables; pero es común a todos ellos el acelerado aumento de población experimentado en las últimas dos décadas, y el alto porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (más del 20%). Esto último contrasta con las condiciones de habitabilidad ofrecidas por las urbanizaciones cerradas, las que se encuentran dotadas de la totalidad de servicios e infraestructuras, asegurados por mecanismos de gestión privada.

A lo largo del "corredor verde" se localizan 94 urbanizaciones privadas con diferentes grados de consolidación. La más antigua de ellas (Mi Refugio) data de 1964, aunque la expansión explosiva de estos proyectos se produjo casi tres décadas después. La mayor cantidad de ellos están situados en los distritos de Ezeiza y Esteban Echeverría; especialmente, en la localidad de Canning donde se concentra el 53,19% del total.

Dicha localidad constituye un ejemplo concreto del proceso de transformación socio-territorial operado en la periferia. Esto significa que en un ámbito con características semi-rurales, con un centro urbano que no sobrepasa los 15.000 habitantes se asientan urbanizaciones cerradas, sin otra planificación que la del mercado. Las nuevas urbanizaciones de élite rodean el tejido urbano abierto, e imposibilitan su crecimiento futuro.

Actualmente se observa que más de un 70% del territorio de esta localidad está ocupado por diferentes tipologías de conjuntos residenciales privados (clubes de campos, clubes de chacras, barrios cerrados, etc.). Canning conforma un espacio fragmentado y en la mayor parte de su extensión: privado; por lo tanto, cabría preguntarse si al igual que otras localidades en la zona norte de la RMBA, no terminará por devenir en una localidad privada.

Asimismo y de manera complementaria a la mutación socio-territorial en materia de hábitat experimentada por la periferia, debe adicionársele la aparición de mega-proyectos (shopping centers, hipermercados, centros de esparcimiento, etc.), como resultado directo del “efecto country”.

La transformación mencionada en los párrafos precedentes se plasma en el territorio como una irrupción de la escala global dentro de la escala local. El proceso hace foco en Canning y se desarrolla en las proximidades de las rutas provinciales 52 y 205, donde se han ido localizando desde 2004 en adelante, una serie de mega-proyectos, para dar cabida a actividades de consumo, ocio y/o turismo.

Pasada la crisis de 2001, se construyeron en la zona tres *shopping centers* (Las Toscas, Brisas y Portal de Canning), un hotel internacional de cinco estrellas con centro comercial (Plaza Central Canning); un espacio destinado a locales de diseño (Canning Design); tres hipermercados; un *home center* y sedes de multi-cines. Todos estos proyectos han ido configurando un nodo centralizador de flujos de población y actividades, escindido del tejido suburbano abierto.

Diseñado en un principio para responder a las demandas de consumo y de recreación de los habitantes de las urbanizaciones privadas vecinas; con el paso del tiempo y la continua localización de nuevos proyectos, ha adquirido características de centralidad.

Morfológicamente se define como un área lineal que avanza hacia los límites difusos de la periferia sumando nuevos emprendimientos privados. La “centralidad” de Canning ha sido desplazada por este nuevo formato de área central que genera usos urbanos en entornos semi-rurales, mediante la modificación de la zonificación, que se adapta a los vaivenes del capital financiero.

En imágenes satelitales disponibles en Google Earth, puede observarse la localización de estos proyectos a lo largo de las rutas provinciales 205 y 58, y los canales que conectan a los cinco municipios del corredor, los que por ser vías de alta velocidad no se adaptan a las necesidades del transporte público de pasajeros.

Esta modalidad de circulación entre las ciudades cabeceras y las localidades adyacentes es ineficiente en lo que respecta a cobertura y frecuencias en los recorridos; y aún es peor la comunicación desde estos centros urbanos con el área de nueva centralidad descrita.

Los megaproyectos alineados sobre las vías de alta velocidad, sólo permiten la conectividad entre ellos mediante el uso de vehículos particulares. En consecuencia, se produce un recorte del territorio asociado a un tipo de movilidad que refuerza la fragmentación, auto-excluyéndose del resto del tejido urbano. De acuerdo con lo analizado por J. Blanco (2005):

[...] el estilo de conformación urbana de estas funciones es “automóvil-intensivo”. todo el conjunto de transformaciones desarrolladas en Pilar supone consumidores poseedores de, al menos, un automóvil por grupo familiar, y las enormes playas de estacionamiento son la postal de presentación de estas construcciones. Para ir de uno a otro de los emprendimientos situados en la misma intersección hay que atravesar puentes y playas de estacionamiento. Y no hay ninguna organización de la circulación peatonal que permita, favorezca o estimule el desplazamiento a pie entre estos emprendimientos y los situados en la anterior “bajada” del Acceso Norte. Las distancias se miden por bajadas de la autopista denotando formalmente el carácter lineal no continuo, con instalaciones puntuales que adquieren esta configuración del centro comercial y de servicios. Una diferencia más que notoria con respecto a las centralidades tradicionales de la RMBA (Blanco, 2005:2089).

Resumiendo, nos encontramos frente a la existencia de dos sistemas fragmentados entre sí: por un lado, las localidades con sus centros tradicionales vinculadas por medio de transporte público (buses, taxis, trenes suburbanos, etc.); y por otro, el archipiélago de urbanizaciones cerradas y su correlato con una centralidad emergente, articulados por medios de transporte privados (charters, automóviles, etc.). De forma tal que se va consolidando una brecha urbana que viene marcada por la separación no sólo de los sectores residenciales, sino también por las áreas que concentran los intercambios sociales propios de los espacios públicos; reforzada por los sistemas de transporte.

## C. Reflexiones acerca de la metamorfosis metropolitana y el ordenamiento territorial

Las transformaciones expuestas en los apartados precedentes deberían ser entendidas como un proceso de metamorfosis metropolitana, que conlleva a la apropiación y re-significación del territorio acompañado de una profunda modificación de las prácticas sociales urbanas (Duhau y Giglia, 2008).

Hasta el presente hemos relevado en nuestras investigaciones una serie nuevos nodos fuera de las zonas urbanizadas (corredores norte, sudoeste y sur) que concentran actividades de comercio y amenidades, poco accesibles por medios de transporte público y con escasa vinculación con los centros de las localidades más próximas. Estos agrupamientos de mega-proyectos y urbanizaciones residenciales cerradas, marcan la impronta de otra forma de ordenamiento sobre el territorio, generando cuñas de “modernidad” separadas de su contexto (Ascher, 2004).

Considerando los nodos emergentes como nuevas formas de centralidad extra-urbana, podemos afirmar que en la expansión de la periferia se destaca la presencia de dos patrones urbanísticos. El primero de ellos identificado con una morfología urbana de “ciudad tradicional”, cuyo diseño se remonta al trazado colonial, característico especialmente en los municipios de la región pampeana bonaerense.

En este modelo de ciudad tradicional, las actividades comerciales y de servicio se disponen a lo largo de una arteria principal que se desarrolla entre la estación del ferrocarril y la plaza central; o bien rodeando dicha plaza y sus espacios adyacentes (Randle, 1977). El edificio del gobierno municipal, la iglesia, las sedes bancarias y otras instituciones (educación, justicia, seguridad, etc.) se disponen alrededor de la plaza principal mezclados con los comercios, configurando el área central de la mayoría de las ciudades intermedias de la región metropolitana.

El segundo patrón posee una estrecha relación con el fenómeno de dispersión urbana y el crecimiento de urbanizaciones cerradas en zonas semi-rurales. Este nuevo formato de centralidad reúne emprendimientos comerciales que requieren importantes extensiones de suelo para su emplazamiento, y por ende, deben asegurarse: el costo accesible de la tierra; la demanda potencial, y las formas de vinculación física con los usuarios. Condiciones que sólo se cumplen en determinadas zonas de la periferia metropolitana; es decir, en las áreas más alejadas de la ciudad metropolitana pero próximas al sistema de autopistas.

Indudablemente estas condiciones se encuentran dadas en las cuñas de urbanización estructuradas a lo largo de los corredores viales. Solamente, en los corredores Norte (Acceso Norte – AU Panamericana – ramales Tigre, Pilar y Escobar); Oeste (Acceso Oeste-Ruta 7) ; Sudoeste (AU Ricchieri – AU Ezeiza-Cañuelas) y Sur (AU Buenos Aires-La Plata) se pueden constatar las mutaciones socio-territoriales recientes (Vidal-Koppmann, 2015).

Sin embargo, es preciso preguntarse hasta qué punto la aglomeración de “artefactos de la globalización” en el entorno de los corredores viales constituye un área de centralidad. ¿Se trata de un cambio en los patrones de usos del suelo, o estamos asistiendo a una transformación del concepto de área central?

El planteo precedente nos remite a pensar si la concentración de inversiones en *malls*, *shopping-centers*, edificios corporativos, etc., es suficiente para generar una centralidad, más allá de ser un nodo de atracción de flujos de personas, mercancías e información.

En la RMBA, investigaciones recientes (Abba, 2010; Ciccolella, 2011; Vecslir y Ciccolella, 2011; Blanco y San Cristóbal, 2011) reconocen la existencia de ambos patrones en los municipios de la segunda y tercera corona; destacando que el fenómeno aparece en forma incipiente en el corredor Norte en la década de los 80.

Recién hacia finales del siglo XX, se replica la extensión del mismo en otras zonas de la región, y lleva a explicarlo como la emergencia de nuevas áreas de centralidad, no necesariamente complementarias de los centros tradicionales. Este nuevo formato de centralidad se desarrolla de acuerdo con una lógica propia en cuanto a morfología y funcionalidad:

La lógica de este formato se fundamenta en la estructura de vinculaciones basada en el automotor privado, la alta segmentación de la oferta (dirigida a población de niveles socio-económico altos y medio-altos), el menor costo del suelo suburbano y la mayor rentabilidad de las actividades localizadas. El cambio pareciera originarse en el tipo de relación espacial con la demanda: los nuevos lugares centrales no se apoyan en una demanda fijada a un territorio, sino que se trata de una demanda ligada a flujos masivos de agentes poseedores de automóvil particular que circulan por las nuevas redes de movilidad (autopistas) (Abba, 2010:69).

Cabe señalar que las centralidades concebidas de esta manera no aumentan las superficies destinadas a espacios públicos, porque si bien han sido diseñadas para el uso de los ciudadanos, son espacios gestionados y explotados por actores privados; y en consecuencia, en las mismas se ejercen ciertas formas de selectividad.

En estos espacios resulta poco factible concebir otro tipo de actividades que no sean las vinculadas al consumo y las amenidades. Aún reconociendo que están integrados a las prácticas cotidianas de la población urbana, como nuevos espacios para el encuentro y para canalizar el tiempo de ocio, en ningún caso pueden reemplazar o emular la complejidad de funciones de los centros urbanos.

Las mutaciones de los escenarios metropolitanos ponen al descubierto una complejidad que representa un fuerte desafío para el ordenamiento territorial; puesto que subyacen diferentes lógicas en forma sincrónica. Sintéticamente podrían definirse de la siguiente manera:

- a) La urbanización privada donde sobresalen los emprendimientos de gran envergadura que concentran importantes inversiones en las cuñas urbanas desarrolladas a lo largo de los corredores viales.
- b) El tejido urbano en mancha de aceite en el que se insertan los centros y subcentros “tradicionales”, poco abastecidos por infraestructuras de servicio y sistemas de transporte público.
- c) El crecimiento de asentamientos informales, desabastecidos por completo de servicios básicos y equipamientos, ubicados en los territorios intersticiales que dejan los dos modelos de urbanización citados precedentemente.

Estas tres lógicas co-existen en los territorios de la periferia metropolitana conformando un modelo fragmentado que se consolida aún más con formas de accesibilidad y transporte diferenciadas.

La movilidad urbana en la región se traduce en circuitos diferentes según se trate de la suburbanización espontánea o de la suburbanización producida por agentes privados, evidenciando la condición de multi-territorialidad de la periferia metropolitana.

La situación descrita marca una ruptura tanto en lo territorial como en lo social. En este sentido, hay que señalar que sólo una parte de la comunidad puede desplazarse con movilidad propia hacia cualquier área de centralidad, dentro del municipio o fuera de él; mientras que otra sólo puede acceder a algunos lugares mediante el transporte público.

La falta de proximidad entre los centros de comerciales y de servicios, y la carencia de transporte público para llegar a los mismos, confirma la presencia de una estructura reticular, que liga urbanizaciones cerradas y nodos de actividad, y que prescinde de los flujos de personas generados desde las localidades abiertas.

De tal manera que la fragmentación se asociaría directamente con la mayor o menor movilidad y accesibilidad; y ésta, a su vez, con los distintos segmentos de población, según una división en términos socio-económicos.

Sobre lo expuesto se podría inferir, que estamos en presencia de un nuevo ordenamiento del territorio que marca una tajante diferencia entre áreas “luminosas y opacas” (Santos, 2004), y entre la heterogeneidad propia de la ciudad tradicional y la homogeneidad de usos del suelo y de segmentos de población alojados en los conjuntos residenciales cerrados.

Sin lugar a dudas, el suburbio insular demanda espacios que permitan complementarlo recreando la imagen urbana. Las nuevas centralidades estarían apuntando a estos requerimientos de espacio público, pero con una propuesta diferente: el “aparente” espacio de encuentro ya no es totalmente abierto, queda estructurado en base a la seguridad privada y a las condiciones de accesibilidad.

Asimismo no resulta evidente que los equipamientos (cines, comercios minoristas, locales gastronómicos, etc.) en las áreas periféricas de nueva centralidad, hayan sido proyectados como usos del suelo complementarios de los se encuentran en la ciudad abierta. Probablemente, su localización ha sido pensada en función de acercar un conjunto de amenidades a los residentes de los barrios cerrados, para animar la vida cotidiana de estas urbanizaciones.

Si el objetivo de las ciudades intermedias fuera que las nuevas centralidades conformen con ellas un sistema articulado, sería necesario pensar en una gestión del espacio abarcadora, que contemple conjuntamente los sistemas de comunicaciones y las cuestiones de re-zonificación; concibiendo en forma integrada la planificación de usos del suelo con el sistema de transporte.

Entre tanto, estas ciudades de tamaño medio, sus suburbios empobrecidos, sus urbanizaciones privadas de lujo y las áreas de nueva centralidad constituyen una superposición de tramas y escalas diferenciadas y presentan distintos grados de desarrollo urbano.

Las zonas periféricas semi-rurales concentran los nuevos flujos de inversiones mientras van adquiriendo una imagen que podría definirse como post-urbana o post-moderna. Paralelamente, la falta de redistribución de las rentas municipales en obras públicas, deja de lado los centros urbanos tradicionales, aumentando los problemas de baja cobertura de servicios de infraestructura y de deterioro y obsolescencia del patrimonio edilicio.

En consecuencia, el desafío del ordenamiento urbano-territorial no consistirá sólo en abocarse a la elaboración de normas que mediante sucesivas re-zonificaciones vayan dando cabida a los nuevos emprendimientos; sino que el énfasis debería estar puesto en los modos de articular los diferentes espacios y escalas, y de lograr la máxima inclusión de la población en los mismos. Resumiendo, los pasos a seguir tendrían que intentar, en primer término, integrar los espacios dispersos, a través de políticas urbanas y sectoriales de conectividad entre áreas y de real acceso para todos los ciudadanos; y en segundo lugar, buscar la revitalización de los centros tradicionales para generar complementariedad y no competencia con los nuevos emprendimientos.

## Bibliografía

- Abba, Artemio (2010). *Metrópolis Argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Buenos Aires: Ed. Café de las Ciudades.
- Ascher, François (2004). *Nuevos principios de Urbanismo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco, Jorge (2005). Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automóvil-intensivo. *Anais do X Encontro de Geógrafos de América Latina*. Sao Paulo: X EGAL, CD-Rom.
- Blanco, Jorge y San Cristóbal, Darío (2011). Reestructuración de la red de autopistas y metropolización de Buenos Aires, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 73-88.
- Ciccolella, Pablo (2011) *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización (1ª Edición)*. Quito: OLACCHI -Municipio Metropolitano de Quito.
- Chiozza, Elena (2000) “La expansión del área metropolitana de Buenos Aires”, en Romero, J.L. y Romero L.A. (Compiladores) *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*, Buenos Aires: Editorial Altamira.
- De Mattos, Carlos (2015) *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*, Santiago de Chile: RiL Editores.
- Duhau, Emilio y Giglia, Angela (2008) *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México: Siglo XXI.
- Haesbaert, Rogerio (2004). *O mito da desterritorialização*, Sao Paulo: Bertrand Brazil.
- Harvey, David (2007). *Urbanismo y desigualdad social*. 7ª. Ed. En español, Madrid: Siglo XXI.

- Nel-lo, Oriol (1998). "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa". En Monclús, F. (Comp.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (1ª Ed., pp. 35-58), Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Randle, Patricio (1977). *La ciudad pampeana*, Buenos Aires: EUDEBA.
- República Argentina, Ministerio de Economía de la Nación, INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Buenos Aires: Autor.
- República Argentina, Ministerio Federal de Planificación, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial (2005). *Plan Estratégico territorial*. Buenos Aires: Autor.
- República Argentina, Provincia de Buenos Aires, Secretaría de Urbanismo y Vivienda (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata: Autor.
- República Argentina, Sistema Metropolitano Bonaerense, SIMEB 2000., Buenos Aires: Autor.
- Santos, Milton (2004). *A Natureza do Espaço* (1ª Ed. Edusp). San Pablo: EDUSP.
- Torres, Horacio (1993). *El mapa social de Buenos Aires 1940-1960*, Buenos Aires: Ediciones FADU-UBA.
- Vecsliir, Lorena (2011). Nuevas centralidades del ocio y del consumo: ámbitos, modalidades e instrumentos de regulación de las grandes superficies comerciales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 31-44.
- Vecsliir, Lorena y Ciccolella, Pablo (2011). Relocalización de las actividades terciarias y cambios en la centralidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Geografía Norte Grande*, (49), 63-78.
- Vidal-Koppmann, Sonia (2010). Nuevas centralidades en la región metropolitana de Buenos Aires ¿complementariedad o competencia con los centros tradicionales vecinos?. En Perahia, R. y Vidal, S. (Comp.) *Cuestiones territoriales en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Ed. Nobuko – Ediciones FADU.
- Vidal-Koppmann, Sonia (2012). "Movilidad y urbanizaciones privadas". En Liberali A., Vidal S. y Orduna M. (Directores) *Movilidad y pobreza. Una prioridad en la agenda metropolitana*, Buenos Aires: Ediciones CETAM/FADU.
- Vidal-Koppmann, Sonia (2014) *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Dunken.
- Vidal-Koppmann, Sonia (2015) *Metrópolis en Mutación*, Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades.

## VII. Gobernanza fragmentada en la “ciudad global” de Santiago de Chile: economía multinacional, política local y concentración del desarrollo

*Jorge Martín González<sup>1</sup>*

### Resumen

En este artículo se muestran distintas evidencias que corroboran que Santiago de Chile se ha convertido en una “ciudad global”, un centro estratégico para la conexión de los flujos de la economía multinacional caracterizado por dinámicas de concentración económica y aglomeración espacial, que surgen como consecuencia de los complejos y veloces intercambios que realizan las empresas multinacionales y el sector de servicios globales especializados, cuyos actores tienden a localizarse en zonas urbanas específicas. Como forma de evaluar los impactos que estas dinámicas pueden generar para el desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe, el presente trabajo analiza los sistemas de gobierno que interactúan en la ciudad y cómo los mismos se relacionan con estas dinámicas económicas multinacionales. Los resultados verifican que la falta de una adecuada “gobernanza multiescalar” en la capital chilena fortalece distintos tipos de desigualdad entre los territorios de la metrópoli. Se demuestra así que el centralismo político-administrativo en el Estado nacional y la apuesta en el desarrollo territorial por una “política local” enfocada en las Municipalidades, si no se acompaña de atribuciones y recursos apropiados para las administraciones intermedias de los Gobiernos Regionales, consolida procesos de concentración del desarrollo y de exclusión socio-espacial.

---

<sup>1</sup> Doctorado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), máster en ciencias políticas de la Universidad Mayor de Chile y psicólogo social de la UCM. Consultor e investigador especializado en tendencias globales y procesos de gobernanza.

## Introducción

En los últimos años, el discurso dominante sobre las ventajas que produce la globalización se ha puesto en entredicho por distintos actores sociales, personeros políticos, investigadores y académicos en distintas partes del mundo. A pesar de que este fenómeno ha producido un aumento de la prosperidad material y un incremento considerable de los índices de desarrollo humano a escala mundial (PNUD, 2017), se destaca que la “globalización está en crisis” (Cordera, 2017), puesto que se ha demostrado que agudiza dinámicas de concentración económica y exclusión social.

En un contexto en que los Estados-Nación pierden capacidades para determinar las acciones de sus ciudadanos y deben prestar mayor atención a los intercambios transnacionales, para así poder influir en estos determinantes flujos globales, su desconexión con la sociedad civil se acrecienta (Castells, 2006). Ante este proceso de deslegitimación de los Estados surgido, en parte, ante las presiones que les genera la globalización, se ha destacado la necesidad de “gobernar” este fenómeno histórico-cultural (Ottone, 2011).

Dentro de las propuestas al respecto, han adquirido importancia las que apuntan a la mejora de la cooperación multilateral y al impulso de acuerdos que comprometan acciones coordinadas, mediante agendas globales de desarrollo que permitan “no dejar a nadie atrás” (Naciones Unidas, 2016). Pero también toman relevancia propuestas que defienden el fortalecimiento de formas de gestión pública que, por un lado, profundicen la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales y, por otro lado, también promocionen una “gobernanza multiescalar” que articule redes de colaboración, en distintos niveles, entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado (Sandoval, Sanhueza & Williner, 2015).

A su vez, cada vez más actores políticos consideran que una descentralización político-administrativa centrada en las comunidades locales puede aportar a la relegitimación de los sistemas de gobierno y, simultáneamente, ser un camino para afrontar las desigualdades existentes, especialmente las de tipo territorial. Sin embargo, en estos debates no se suele considerar la incidencia que podría tener la Nueva Geografía Económica surgida en el periodo de la globalización. En este sentido, el impacto de las “ciudades globales” como territorios estratégicos para los intercambios multinacionales (Sassen, 2009) es relevante y debería incluirse en estas discusiones.

Al respecto, existen evidencias sobre la tendencia a la aglomeración de las empresas multinacionales y de servicios globales. Dada su capacidad de agilizar los intercambios transnacionales, estos actores se convierten en determinantes, transformándose en los protagonistas de las dinámicas que fluyen en (y desde) las ciudades globales. Unido a la escasez de intermediación de los flujos económicos, este proceso fortalece la concentración del desarrollo, profundizando distintos tipos de desigualdad (Sassen, 2009). Sin embargo, a pesar de estas evidencias, se ha prestado poca atención al análisis sobre cómo ciertas políticas de descentralización podrían consolidar estos procesos.

Por lo anterior, el análisis sobre las repercusiones de distintos tipos de gobernanza en las ciudades de América Latina y el Caribe —región en que la concentración urbana y las desigualdades tienen profundas raíces históricas (CEPAL, 2017)— puede ser un aporte al debate internacional sobre las medidas que podrían ser más eficaces para avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

### A. La “ciudad global” de Santiago de Chile: nueva geografía económica y poder de la economía multinacional

Las pasadas décadas se han caracterizado por una importante globalización económica, mediante la cual se ha logrado incrementar el comercio internacional, se han expandido las finanzas transnacionales, y se ha acrecentado el protagonismo de las empresas multinacionales y de servicios especializados que operan globalmente. Todos estos procesos fueron impulsados a través de políticas de liberalización económica, privatización de empresas estatales y de austeridad en el gasto gubernamental en distintas partes del

mundo. Este entramado político-económico generó un aumento de los intercambios transnacionales y una mayor influencia de los flujos globales en las dinámicas de las sociedades. Pero, además, parece haber generado una Nueva Geografía Económica (NGE) alrededor del mundo, donde algunas ciudades se convierten en los centros de coordinación, control y conexión de los intercambios económicos entre países diversos.

Los defensores de la tesis de la NGE parten del supuesto de que el proceso predominante “es hacia la concentración espacial de la actividad económica, en buena medida explicada por las ventajas económicas de la cercanía, una de cuyas expresiones sería la aparición de rendimientos crecientes” (Cuervo, 2003: p.70). Esta tendencia a la aglomeración de la economía se acentuaría cuando existen mayores probabilidades de minimizar costos para acceder a los consumidores, difundir información que permita el aprendizaje y la observación mutua entre empresas, y para abaratar los distintos costos de insumos o de distribución de productos, a través de la cercanía entre actores económicos (Cuervo, 2003).

Hace más de dos décadas, Saskia Sassen (1991) identificó la importancia de las “ciudades globales” como los nuevos territorios estratégicos en la globalización. Esta autora considera que la dispersión geográfica fue fundamental para el crecimiento de las grandes empresas, pero también las obligó a externalizar parte de sus funciones centrales de coordinación, gestión y financiamiento, actividades que se vuelven cada vez más estratégicas y complejas cuando sus operaciones adquieren carácter multinacional. Así, las “grandes empresas globales empiezan a exteriorizarlas, es decir, a contratar una parte de sus funciones centrales con empresas de servicios altamente especializadas: contabilidad, asesoría legal, relaciones públicas, programación informática, telecomunicaciones, etc.” (Sassen, 2009: p. 51-52). Por este motivo surgiría una nueva base de operaciones para la economía multinacional mediante las empresas de servicios especializados, que se coordinarían con los centros de control de las empresas multinacionales en sus sedes centrales (*headquarters*). Ante la creciente complejidad y velocidad de los intercambios transnacionales, las empresas de servicios producirían dinámicas de aglomeración en ciertos centros urbanos, puesto que “la mezcla de empresas, talento y pericia en una amplia variedad de campos especializados hace que un determinado tipo de entorno urbano funcione como centro de información”, siendo este centro la “ciudad global” (Sassen, 2009: p.52). Además, las empresas de servicios especializados tendrían la necesidad de contar con una red de clientes y asociados alrededor del mundo, lo que produciría una expansión de las redes transnacionales entre distintas ciudades.

Una de las investigaciones que analiza estas redes interurbanas es la desarrollada por el grupo *Globalization and World Cities Research Network* (GaWC). Este grupo de investigadores analizó la red de intercambios (flujos de información) que se conectan en 525 ciudades (los nodos de la red) por parte de las 2.000 empresas más grandes del mundo, evaluando también la conectividad de esta red con subnodos que son representados por las 75 firmas más importantes del mundo en servicios especializados, tanto financieros como legales, contables o de publicidad (Taylor y otros, 2012). Con los datos recolectados en esta investigación, se han categorizado los centros urbanos mediante un “índice de ciudades globalizadas” (*Globalizing Cities Index*, GCI), que contiene dos medidas: “poder espacial de la ciudad” (*City Place Power*, CPP) y “poder de conexión de la ciudad” (*City Network Power*, CNP). En el listado del índice GCI aparecen cuatro ciudades de América Latina y el Caribe entre las 50 más globalizadas del mundo (Taylor y otros, 2012): Sao Paulo (puesto 25), Ciudad de México (puesto 31), Buenos Aires (puesto 35) y Santiago de Chile (puesto 50). En el caso de la capital chilena, no aparece entre las 50 ciudades con mayor CPP, pero se sitúa en el puesto 41 en el índice CNP. Esto muestra que la ciudad cuenta con una importante conectividad por la presencia en su territorio de empresas de servicios financieros y de consultoría, y de ciertas industrias culturales de comunicación y entretenimiento (*global media*).

En definitiva, como muestra la investigación GaWC (Taylor y otros, 2012), Santiago se ha convertido en uno de los centros estratégicos, de información y coordinación, desde donde se dinamizan los intercambios multinacionales de la economía, logrando un importante poder de conexión gracias a la presencia de ciertos actores globales en la ciudad.

Por su lado, un análisis que permite evaluar el poder económico de este tipo de actores globales es el realizado por Parnreiter (2015), quien muestra el volumen de ventas y ganancias de las 2.000 empresas más grandes del mundo, que aparecen en el listado Forbes, en distintas ciudades de América Latina y el Caribe, identificando también el valor que generan las empresas de servicios en estas metrópolis latinoamericanas. En el caso de Santiago, las empresas multinacionales que cuentan con sede central en la ciudad (siendo las mismas Falabella, AntarChile, Quiñenco, Cencosud, BCI, Latam Airlines, Corpbanca y CMPC) obtuvieron ventas en 2014 por un total de 87.500 millones de dólares en el mundo y obtuvieron ganancias por 3.200 millones (Parnreiter, 2015). También se muestra que, entre 2006 y 2014, el porcentaje de crecimiento de las ventas de estas empresas aumentó en un 387,35% y el de ganancias en un 115,77%. Por su lado, el sector de servicios financieros, inmobiliarios y empresariales —que provee en buena medida a las empresas multinacionales— alcanzó un valor de 52.292 millones de dólares en la capital en 2014, aunque representando un escaso 0,77% del total global (Parnreiter, 2015). Igualmente, los volúmenes obtenidos por las empresas multinacionales especificadas representan un bajo porcentaje del total de ventas (0,23%) y ganancias (0,11%) que las 2.000 empresas del listado Forbes logran conjuntamente a escala mundial (Parnreiter, 2015).

Sin embargo, estos cálculos sólo visualizan el rol que tienen algunas empresas multinacionales chilenas en el mundo, pero no muestran cuál es el poder económico con el que cuentan gracias al control de otras corporaciones chilenas. Tampoco los datos especificados muestran la importancia de otras empresas multinacionales, con sedes centrales en otros países, que también controlan grandes empresas chilenas. Aunque existe escasa información al respecto, el último ranking realizado por América Economía (2014), sobre las 500 mayores empresas de Chile, permite obtener algunas cifras al respecto. Como evaluación preliminar, al analizar el 10% superior de las empresas que aparecen liderando este ranking, se observa que, entre las 50 mayores corporaciones chilenas, aquellas que son controladas por empresas multinacionales extranjeras (que aparecen en el listado Forbes y tienen sus sedes centrales en otros países) obtienen ventas por un total de 69.050 millones de dólares. Para tener una base con la que comparar esta cifra con la actividad económica de la ciudad, se realizó un cálculo en base al tipo de cambio observado en diciembre de 2014 (SII, 2014) y se utilizaron los datos a precios corrientes del PIB Regional que especifica el Banco Central de Chile (2016). El resultado de este cálculo muestra que el PIB de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) en 2014 fue de 100.611 millones de dólares. Este dato permite visualizar que catorce empresas multinacionales extranjeras (Enel, BHP Billiton, Antofagasta Minerals, Walmart, Gas Natural Fenosa, Glencore, Mitsubishi, Anglo American, AES Corp, Banco Santander, Coca-cola, Telefónica, Caterpillar y Samsung) controlan algunas de las mayores empresas de Chile que lideraron el ranking de América Economía (2014), logrando ventas en conjunto equivalentes al 68,63% del PIB de la RMS y al 26,46% del PIB de Chile para ese año, calculando esta última proporción en base a los datos del Banco Mundial (2017).

Hay que destacar que el análisis del ranking América Economía (2014), sobre las mayores empresas de Chile, también permite observar que las corporaciones multinacionales chilenas son controladoras de otras empresas que aparecen liderando las 50 primeras posiciones del ranking. En total, tan solo seis de las empresas multinacionales especificadas previamente (AntarChile, Cencosud, Falabella, Quiñenco, Latam Airlines y CMPC) obtienen ventas netas por un valor de 115.569 millones de dólares, lo que muestra que las empresas multinacionales de origen chileno, que forman parte de listados globales como el de Forbes, tuvieron ventas equivalentes al 114,87% del PIB de la RMS y al 44,28% del PIB de Chile en 2014. Es importante destacar que estos cálculos consideraron otras corporaciones chilenas controladas por estas seis empresas multinacionales especificadas. Por ejemplo, para calcular el volumen de ventas netas de Quiñenco se añadieron las ventas de CSVA, CCU, Banco de Chile y Shell Chile, que también aparecen como parte de las 50 mayores empresas de Chile y son controladas por la primera. Esto mismo se aplicó para AntarChile (que controla empresas Copec y Arauco), Falabella (que controla otras empresas líderes en el ranking como Mall Plaza y Sodimac) y Cencosud (que controla los supermercados Jumbo y Santa Isabel).

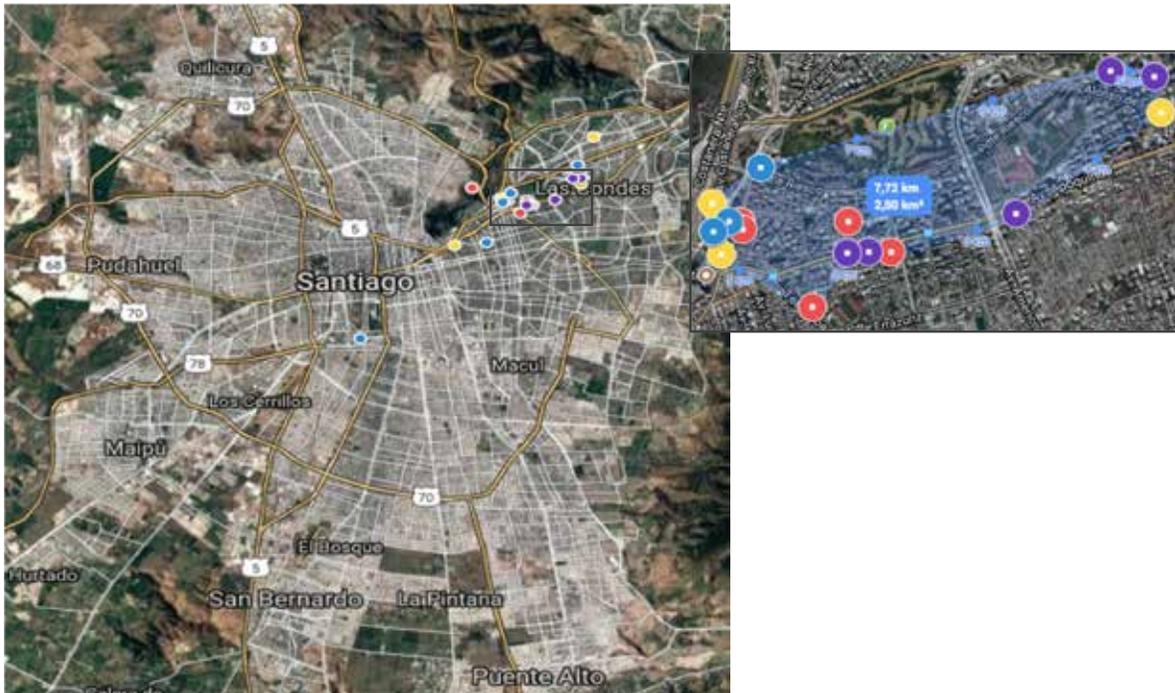
En síntesis, los datos especificados ponen de manifiesto la concentración económica en empresas multinacionales que ubican sus sedes de gestión —global, regional o nacional— en la capital del país. Estos datos demuestran que 20 empresas multinacionales (seis empresas chilenas y 14 con origen en otros países) logran controlar desde Santiago corporaciones chilenas que obtienen ventas en el mundo por un total de 184.619 millones de dólares, cifra que se acerca a duplicar el PIB de la RMS y que corresponde al 70,74% del PIB de Chile en 2014. Esta concentración también se observa, aunque en menor medida, en empresas de servicios financieros, inmobiliarios y empresariales en la ciudad (Parnreiter, 2015), cuyo valor corresponde a un 51,97% del PIB de la RMS y a un 20,03 % del PIB de Chile.

Las evidencias plasmadas corroboran, en parte, lo planteado por Sassen (2009), por lo que Santiago podría ser considerada como una “ciudad global”. En primer lugar, se debe destacar que, de las 20 empresas multinacionales identificadas previamente, el 65% tienen sus oficinas centrales en Chile en la comuna de Las Condes. Al respecto, para cumplir con los supuestos de la NGE y de las ciudades globales, es necesario identificar si realmente la concentración económica observada es producto de un proceso de aglomeración espacial. Algunos autores especifican que “si las fuerzas de aglomeración operan primariamente al interior de sectores particulares y si la mayoría de los factores son móviles, entonces el resultado más esperable es la aglomeración de industrias en lugares especializados” (Henderson y otros, 2000, citado en Cuervo, 2003: p.71). Por su lado, Sassen (2009, 2015) considera que, en el entramado económico de la globalización, el sector más relevante es el de servicios altamente especializados, que facilitaría una economía de aglomeración. Por lo especificado, en Santiago se debería observar una aglomeración territorial de empresas de servicios globales. Es decir, se debería visualizar una cercanía entre empresas de servicios especializados dedicadas, por ejemplo, a actividades como las finanzas (que acceden a capitales procedentes de todo el mundo), la consultoría (de asesoría legal o que realizan auditorías de contabilidad en distintos países del mundo), las tecnologías de información (TI), o vinculadas con industrias culturales que articulan medios de comunicación y de entretenimiento (*global media*), que permiten canalizar campañas de publicidad que pueden alcanzar a un público masivo.

Para corroborar esta hipótesis, se utilizó el ranking de empresas con mayor facturación del mundo del Global 500 de Fortune (2017), identificando las seis empresas de servicios que aparecen mejor posicionadas en el listado y que se ubican en la ciudad, en cada una de las cuatro categorías de servicios globales. Como resultado del análisis (véase el mapa VII.1), dentro de la categoría “servicios financieros” (puntos rojos) se identificaron a AXA, China Construction Bank, Allianz, BNP Paribas, JP Morgan Chase y Wells Fargo como las seis mayores empresas del mundo en el sector, y que cuentan con presencia en la ciudad. En “servicios de consultoría” (puntos morados) se identificaron dos, Adecco y Randstad, pero también se localizaron otras cuatro empresas globales del sector que, a pesar de no aparecer oficialmente en el ranking, por su volumen de facturación deberían encontrarse entre los puestos 284 y 432 del listado: Deloitte, PwC, Ernst & Young y KPMG. En “servicios TI” (puntos amarillos) se incluyeron aquellas seis que aparecen liderando el listado en este sector, pero que a su vez otorgan servicios directos a otras empresas: Google, Microsoft, IBM, Cysco Systems, Oracle y SAP. Dentro de los “servicios Global Media” (puntos azules) se identificaron en Santiago empresas que realizan operaciones de distribución o son dueñas de importantes medios de comunicación y de entretenimiento, y que forman parte de las industrias culturales más importantes del mundo (Arsenault & Castells, 2008).

En el listado aparecen empresas del sector *global media* como Disney, Fox Entertainment y Time Warner. También se añadieron al análisis, por su importancia en los flujos mediáticos globales (Arsenault & Castells, 2008; Taylor y otros, 2012), una empresa perteneciente al conglomerado cultural Bertelsmann (Sony Music), la agencia de noticias, publicaciones y gestión del conocimiento Thomson Reuters, y el Grupo PRISA, dueño de nueve de las radios más escuchadas en Chile.

**Mapa VII.1**  
**Localización de empresas de servicios globales especializados en Santiago de Chile, 2017**



Fuente: Elaboración propia mediante software libre Google Maps, en base al listado Global 500 de Fortune (2017) e información disponible de las oficinas empresariales ubicadas en Santiago de Chile.

De las 24 empresas de servicios globales analizadas en la ciudad, 19 se ubican en Las Condes, tres en Providencia, una en Vitacura y una en la comuna de Santiago Centro. Estos resultados muestran que el 79,1% de las mayores empresas de servicios especializados del mundo tienen sus sedes de gestión, coordinación o distribución en una sola comuna de la ciudad. Más clarificador aún es que 17 de estas empresas, que se ubican en la comuna Las Condes, se concentran en un área de 2,5 Km<sup>2</sup> (véase el mapa VII.1). Es decir, más del 70% de las empresas globales analizadas que se dedican a servicios especializados, se concentran en un 2,51% del territorio de Las Condes (que tiene una extensión total de 99,4 km<sup>2</sup>) o en el equivalente al 0,39% del área urbana de toda la ciudad, denominada como el Gran Santiago (cuya extensión es de 641 km<sup>2</sup>). Con este análisis adicional sobre la localización de los actores más importantes del mundo en servicios especializados, considerados críticos en las dinámicas de concentración que conlleva la globalización, se verifica cómo la Nueva Geografía Económica (NGE), surgida en las últimas décadas, ha impactado en Santiago de Chile. Como consecuencia, se ha generado una concentración espacial de la economía en ciertos territorios (especialmente en Las Condes), puesto que las fuerzas que influyen en esta aglomeración operan primordialmente en un sector particular (los servicios especializados de carácter global) y sus factores son altamente móviles, cómo es el caso de la información o el capital. Por tanto, con poco margen de duda, se puede defender que Santiago de Chile se ha convertido en un caso prototípico de "ciudad global".

## **B. La gestión urbana fragmentada en el Gran Santiago: recursos y atribuciones para la política local**

Una vez verificado que Santiago opera como una ciudad global, es importante analizar los sistemas de gobierno que confluyen en la gestión de esta metrópoli, evaluando cómo podrían influir en los procesos de concentración y exclusión, que se han conceptualizado como propios de este tipo de territorios estratégicos para la economía multinacional.

La ciudad de Santiago de Chile, además de ser la capital del país y dónde se concentra gran parte del poder político nacional, pertenece administrativamente a la Región Metropolitana de Santiago (RMS), región compuesta por cinco provincias que se subdividen en 52 comunas. El área urbana del Gran Santiago (véase delimitación de la zona urbana en el mapa VII.2) contiene 37 comunas, casi todas pertenecientes a las 32 que componen la Provincia de Santiago, pero también a otras zonas periféricas situadas en comunas como Puente Alto (Provincia de Cordillera), San Bernardo (Provincia de Maipo) o Padre Hurtado (Provincia de Talagante). Por tanto, dada su composición territorial, la gestión urbana depende de tres entidades político-administrativas: el Gobierno Regional Metropolitano, las Gobernaciones de las Provincias de Santiago, Cordillera, Maipo y Talagante, y las Municipalidades de las 37 comunas que pertenecen al área urbana. Sin embargo, las atribuciones dadas a cada una de estas entidades son dispares.

Por un lado, según estipula la Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (BCN, 2017), las funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales (GORE) se enfocan, esencialmente, en la elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo regional, ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo socio-cultural. Los GORE también tienen injerencia en determinar la inversión de los recursos que provienen del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), articulan los proyectos específicos que permiten poner en marcha los programas de inversión sectorial (programas que son asignados y ejecutados por distintos Ministerios del gobierno central), o adoptar medidas ante emergencias o catástrofes que se producen en su territorio.

El gobierno de los GORE, en cada región, reside en el Intendente, que es el representante del Presidente de la República en el territorio y que, según estipula la Ley, es un cargo de confianza nombrado directamente por la máxima autoridad del Estado en el Gobierno de Chile. Como primera función estipulada por la Ley 19.175, el Intendente debe:

“Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior” (art. 1º).

Esto muestra que los GORE e Intendentes se encargan, en buena medida, de implementar en la región las políticas que se deciden en el gobierno nacional, en el cuál su centralismo y la concentración de poder político por parte del Presidente de la República ha sido denominado, incluso, como propio de un “presidencialismo exagerado” (Siavelis, 2002). A su vez, los Intendentes se encargan de delegar tareas a los Gobernadores de cada una de las provincias que conforman su territorio.

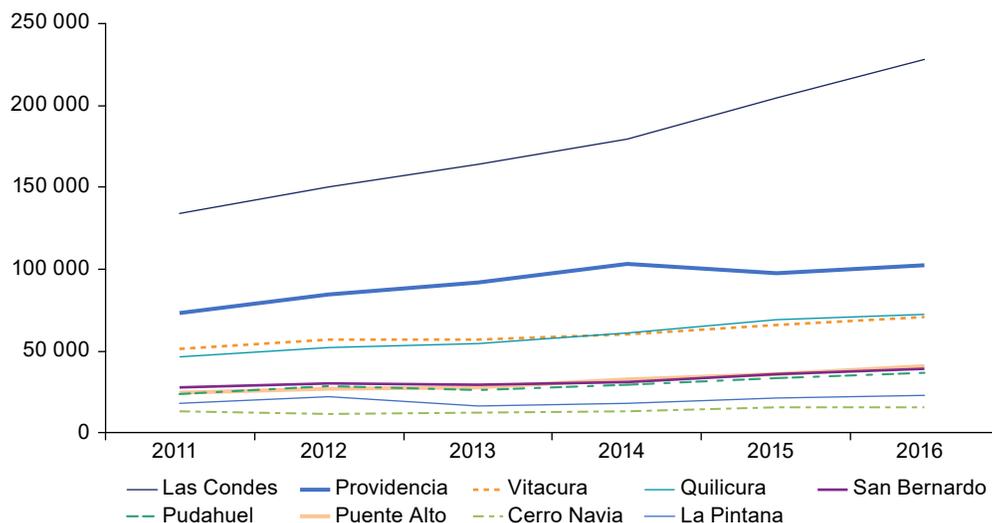
Por su lado, el gobernador de cada Provincia tiene funciones relacionadas con la vigilancia de los servicios y bienes públicos en su territorio, la autorización de reuniones en plazas o calles, o la aplicación de medidas en catástrofes y emergencias (obviamente en coordinación con el Intendente, quien tiene esta función para las distintas provincias que componen el conjunto del territorio de la región). Todo ello muestra que los Gobernadores de Provincias tienen funciones vinculadas con las directrices dadas por el Intendente correspondiente y, por tanto, sus tareas también están determinadas por las instrucciones dadas al respecto por el Presidente de la República (BCN, 2017).

Por su lado, la Ley 18.695 sobre Municipalidades (BCN, 2016) estipula que estas “corporaciones autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propio” (art. 1º) tienen ciertas funciones privativas, propias y exclusivas de estas entidades político-administrativas, siendo las mismas la elaboración, aprobación y modificación del Plan Comunal (aunque el mismo debe armonizarse con los planes regionales y nacionales), la planificación y regulación de la comuna junto a la confección del Plan Regulador Comunal, la promoción del desarrollo comunitario, la aplicación de disposiciones sobre transporte, tránsito, construcción y urbanización, y la función de aseo y ornato. Además, la Ley 18.695 especifica que las Municipalidades podrán desarrollar directamente funciones relacionadas con: educación y cultura; salud pública y protección del medio ambiente; asistencia social y jurídica; capacitación, promoción del empleo y fomento productivo; turismo, deporte y recreación; urbanización y vialidad urbana y rural; construcción de viviendas sociales; promoción de la igualdad entre hombres y mujeres; prevención de

riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia; o adopción de medidas de seguridad pública. Además, dentro de sus atribuciones, destaca la administración de “bienes municipales y nacionales de uso público, incluido el subsuelo, existente en la comuna”, por lo que se les atribuye la potestad “de asignar y cambiar la denominación de tales bienes” y poder “hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración” (Ley 18.695, art.5°).

En definitiva, las Municipalidades y sus alcaldes, elegidos por sufragio universal, cuentan con funciones más amplias que los GORE a los que pertenecen. Estas entidades locales cuentan con recursos propios autónomos y pueden realizar acciones en un abanico amplio de ámbitos de desarrollo social, y también deciden sobre terrenos de uso público y privado. Como se mostrará a continuación, dada la influencia que tiene la economía multinacional en Santiago, esta concentración de atribuciones tiene importantes repercusiones en los recursos con los que cuentan distintos territorios en el Gran Santiago. Al respecto, el análisis de los datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM, 2017) muestra que las Municipalidades cercanas a la aglomeración espacial de la economía multinacional son las que perciben mayores ingresos (véase el gráfico VII.1). Esto se observa particularmente en Las Condes, pero también en Providencia y Vitacura. Cabe destacar que los ingresos municipales de las comunas provienen, en buena medida, de distintos Ingresos Propios Permanentes (IPP), como el Impuesto Territorial sobre bienes raíces (que aumenta contra mayor es la tasación de los inmuebles), las Patentes de Beneficio Municipal (entre el 2,5 y el 5 por mil del capital propio de cada empresa instalada en la comuna), los Permisos de Circulación o los Derechos de Aseo.

**Gráfico VII.1**  
Ingresos municipales en comunas seleccionadas del Gran Santiago, 2011-2016<sup>a</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Nacional de Información Municipal (2017).

<sup>a</sup> Los montos se encuentran en millones de pesos y corresponden a Ingresos Municipales Totales, descontando transferencias.

Para ejemplificar los impactos que produce la economía multinacional en los ingresos municipales, se puede analizar su incidencia en la comuna de Las Condes. En esta comuna se ubica un alto porcentaje de las empresas multinacionales (un 65% de las mismas) y de las empresas globales de servicios especializados (un 79% de las analizadas). Al contar con un mayor capital propio, estas empresas globales permiten que la Municipalidad donde se localizan obtenga importantes ingresos por el concepto de Patentes de Beneficio Municipal. En 2016, la Municipalidad de Las Condes obtuvo 43.977 millones de pesos por este concepto, lo que corresponde al 19,2% del total de sus ingresos para ese año, que fueron de un total de 227.962 millones de pesos (SINIM, 2017). También llama la atención que, en parte del periodo en que las empresas multinacionales chilenas prácticamente cuadruplicaron sus ventas en el mundo (Parreiter, 2015),

los ingresos por patentes comerciales en la comuna aumentaron en un 88% desde 2011, una mayor proporción, incluso, que el incremento que se observa en sus ingresos municipales totales (véase el gráfico VII.1), que crecieron un 69% desde ese año (SINIM, 2017).

A su vez, los tiempos que requiere el transporte en la ciudad, genera mayores necesidades de ubicarse cerca de los lugares de trabajo. Esto incide en que, para los profesionales con mayores salarios, no sea un problema asumir mayores costos para residir cerca de sus oficinas (Glaeser, 2011). Por ello, los precios de las viviendas son mayores en las zonas cercanas a los centros de coordinación y conexión de la economía multinacional. Esta dinámica influye en los impuestos que la Municipalidad de Las Condes recibe mediante el Impuesto Territorial. En 2016, Las Condes obtuvo 48.657 millones de pesos por este concepto, correspondiendo al 21,3% de sus ingresos totales, y también tuvo un crecimiento considerable desde 2011, aumentando el monto obtenido por la Municipalidad por este concepto en un 40,2% (SINIM, 2017).

A nivel comparativo, el nivel de ingresos de Las Condes duplica los recursos en los cuales el GORE de la RMS decide directamente. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de la RMS fue de 114.873 millones de pesos en 2016 y sólo creció un 19,3% desde 2006 (SUBDERE, 2016). Es decir, los ingresos sobre los que puede incidir directamente el GORE de la RMS son equivalentes a tan solo un 50,39% de los ingresos que recibe la comuna de Las Condes, y esta institución debe distribuirlos entre las 52 comunas de la RMS.

El gráfico VII.1, además de plasmar los ingresos de las comunas cercanas al territorio donde se coordinan gran parte de las actividades de las empresas multinacionales en el país (Las Condes, Providencia o Vitacura), muestra los ingresos de las tres comunas con mayor superficie industrial: Quilicura, San Bernardo y Pudahuel (GORE RMS, 2012: p.72-75), y de otras tres comunas alejadas del centro económico multinacional, y que no cuentan con grandes zonas industriales: Puente Alto, CerroNavia y La Pintana.

El gráfico VII.1 demuestra que las Municipalidades con menores ingresos son Cerro Navia y La Pintana. En un lugar intermedio se encuentran las comunas de Quilicura, San Bernardo y Pudahuel, puesto que pueden recaudar más impuestos por la presencia de actividades industriales en sus territorios. Aunque existen mecanismos de redistribución como el Fondo Común Municipal (FCM), se corrobora la escasez de ingresos municipales en las comunas que no cuentan con actividades económicas estratégicas o de carácter industrial. Esto impacta en Cerro Navia y La Pintana, pero también en Puente Alto. A pesar de que esta última tiene mayores ingresos gracias al FCM (Martín, 2016), estas tres Municipalidades no obtienen recursos suficientes que les permitan gastos para afrontar los procesos de exclusión que arrastran históricamente, los cuales son consolidados por la NGE y las dinámicas de la economía multinacional en la ciudad. A su vez, estas dinámicas de concentración son reforzadas por una gestión urbana fragmentada en Santiago, que como se ha visto tiende a priorizar las atribuciones y recursos para la política local.

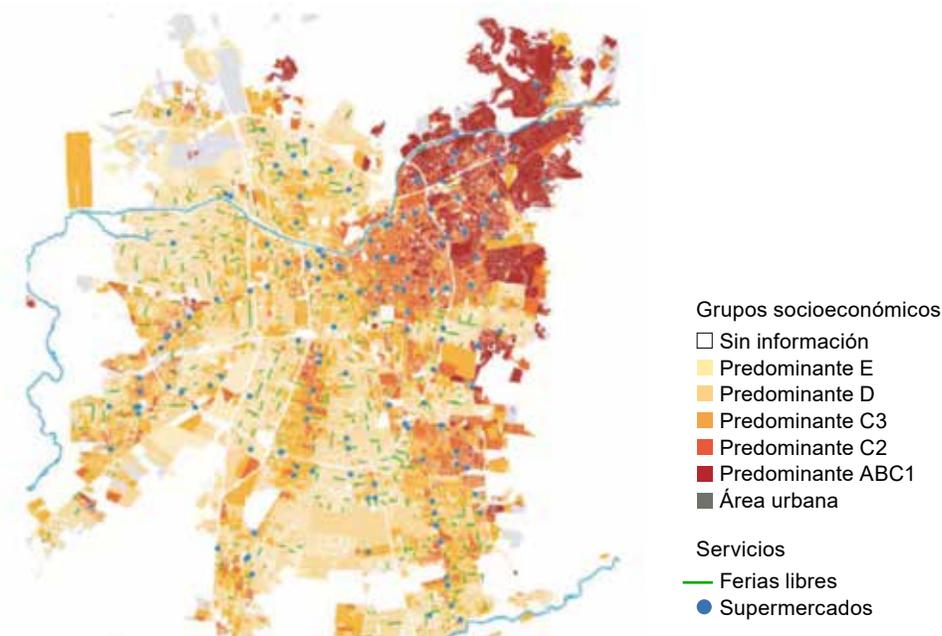
## C. Concentración del desarrollo en el Gran Santiago: repercusiones del poder global y la política local

Como el resto de América Latina y el Caribe (ALC), la ciudad de Santiago de Chile cuenta con procesos históricos de desigualdad económica y concentración de su población en áreas urbanas. En el caso de la capital chilena, donde vive más del 40% de la población del país, los niveles de pobreza disminuyeron de un 33% a un 11,5% desde 1990 a 2009, pero su desigualdad económica aumentó, creciendo su índice de Gini de 0,54 a 0,57 en el periodo (CEPAL, 2017). Una de las razones destacadas por la que se consolidarían estos procesos de interrelación entre las grandes ciudades de ALC, que concentran gran parte de la población, y la desigualdad observada en las mismas, sería:

“...la concentración de actividades y empleo de alto nivel de calificación y especialización en grandes ciudades y megaciudades. Estas actividades emplean solamente a delimitados segmentos de la población y generan ingresos muy superiores al promedio” (CEPAL, 2017: p. 24).

Como se ha corroborado, este sería el caso de Santiago, dada la influencia que las empresas multinacionales y de servicios globales especializados tienen en la ciudad. Como se observa en el mapa VII.2, en las comunas de Las Condes, Providencia y Vitacura predominan los grupos socioeconómicos de mayor ingreso (ABC1 y C2). Esta predominancia corrobora que mientras más cerca se encuentran los barrios de la ciudad del centro de coordinación de la economía multinacional (Las Condes) o de las comunas residenciales aledañas (Providencia y Vitacura), mayor es el nivel de ingresos de sus habitantes. Por el contrario, en Cerro Navia y La Pintana predominan los barrios de menor ingreso (E) y en Puente Alto, San Bernardo, Quilicura y Pudahuel se observa una mezcla de barrios predominantes de ingresos medios y bajos (C3, D y E).

**Mapa VII.2**  
Santiago de Chile: grupos socioeconómicos predominantes y servicios abastecimiento, 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Multidimensional del Desarrollo Urbano en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2017/67), Santiago de Chile, junio de 2017, pág.31.

Sin embargo, es importante reforzar que no son exclusivamente las dinámicas de la economía multinacional las que inciden en la concentración del desarrollo en la ciudad de Santiago de Chile. También las atribuciones otorgadas a las instituciones políticas locales, a diferencia de entidades intermedias como los GORE, genera importantes diferencias en los recursos municipales que obtienen sus comunas y, por tanto, en los gastos que pueden dedicar para hacer frente a las desigualdades económicas, o para superar otros desafíos que permitan un desarrollo urbano inclusivo y sostenible. El cuadro VII.1 corrobora esta hipótesis, puesto que las comunas que cuentan con mayores ingresos municipales per cápita (Vitacura, Las Condes y Providencia) son aquellas que mayores gastos municipales per cápita pueden realizar en distintas actividades vinculadas con su desarrollo social. Por ejemplo, a pesar de ser la segunda comuna con menor nivel de pobreza de las analizadas (sólo un 1,33% de su población se encuentra en esta situación de exclusión social), Las Condes cuenta con el gasto per cápita más alto en Programas Sociales.

Este tipo de gasto municipal en Programas Sociales es utilizado por las Municipalidades para mejorar las condiciones materiales de vida y el bienestar social en sus comunas, a través de subvenciones, asistencia social o iniciativas de fomento productivo y desarrollo económico local (Contraloría General de la República de Chile, 2015). Por el contrario, las comunas que sufren los mayores niveles de pobreza —San Bernardo (17,88%), La Pintana (17,01%) y Cerro Navia (15,38%)— son algunas de las que cuentan con menores niveles de gastos municipales en Programas Sociales.

**Cuadro VII.1**  
**Población comunal, niveles de pobreza, ingresos y gastos municipales per cápita, y contaminación del aire en comunas seleccionadas del Gran Santiago, 2016**

	Población comunal (habitantes)	Nivel pobreza (porcentaje de la población)	Ingreso municipal <sup>a</sup>	Servicios comunidad <sup>a</sup>	Bienes y servicios <sup>a</sup>	Programas sociales <sup>a</sup>	Contaminación MP 2,5 <sup>b</sup>
Las Condes	285 140	1,33	799 473	180 140	145 966	61 370	26,27
Providencia	149 165	3,05	688 757	110 449	157 042	26 758	S.d.
Vitacura	88 548	0,29	804 125	235 217	238 131	5 965	S.d.
Quilicura	216 857	9,24	187 542	63 993	84 820	20 210	28,33
San Bernardo	300 435	17,88	131 258	73 712	53 577	5 584	S.d.
Pudahuel	235 629	9,31	155 361	65 555	66 226	10 889	32,16
Puente Alto	617 914	14,60	117 402	55 632	48 349	26 089	25,96
Cerro Navia	158 506	15,38	98 226	21 796	37 221	7 863	33,42
La Pintana	213 702	17,01	106 414	50 422	38 359	8 471	S.d.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM, 2017) y del Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire (SINCA, 2017).

Nota: S.d.: Sin datos disponibles por no contar estas comunas con estaciones de monitoreo de calidad del aire.

<sup>a</sup> Ingreso Municipal y Gastos Municipales (Servicios Comunidad, Bienes y Servicios, Programas Sociales) corresponden a montos per cápita en pesos chilenos calculados en base a población comunal.

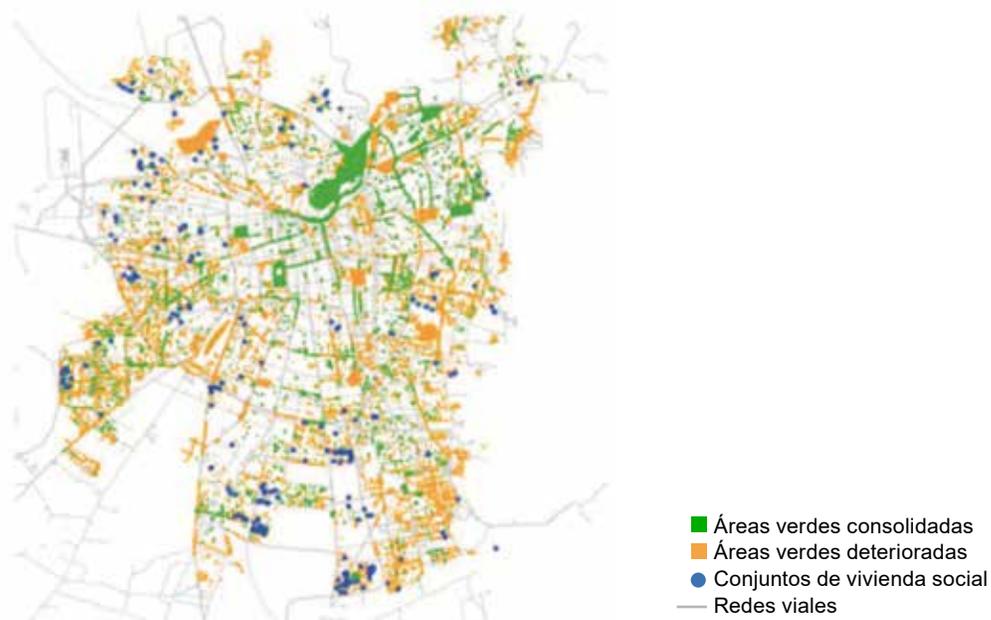
<sup>b</sup> Datos de contaminación del aire muestran promedio anual de MP 2,5 en unidades de medida de  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Por tanto, a pesar de que existe el mecanismo de distribución de recursos municipales del FCM (el cual considera entre sus variables los niveles de pobreza y de IPP), el mismo se muestra insuficiente para las comunas urbanas de Santiago con mayores niveles de pobreza, las cuales, a pesar de recibir altos porcentajes de sus ingresos municipales a través de este instrumento (Martín, 2016), logran ingresos per cápita insuficientes. Esto obliga a sus Municipalidades a elegir entre mayores gastos en Programas Sociales y otros relevantes para el desarrollo social de su población, como aquellos dedicados a las remuneraciones del personal de los Departamentos de Educación o Salud y de los establecimientos pertenecientes a la Municipalidad en estas áreas, o también relacionados con gastos municipales dedicados a Servicios a la Comunidad o para Bienes y Servicios.

Al respecto, destaca que los gastos municipales per cápita en Bienes y Servicios, y en Servicios a la Comunidad, también se vinculan con los niveles de ingresos de las Municipalidades (véase el mapa VII.3). Las comunas que más ingresos reciben, por estar ubicadas alrededor del centro estratégico de la economía multinacional, son las que más gastos per cápita realizan en Servicios a la Comunidad, los cuales se relacionan con los bienes y servicios de uso público que se dedican al aseo y ornato de espacios públicos, a la extracción de basura o al alumbrado público (Contraloría General de la República de Chile, 2015). Las Condes, Vitacura y Providencia son las que mayor gasto dedican a este ítem, lo que permite a sus Municipalidades realizar actividades que mejoran el cuidado, aseo, iluminación y aspecto físico de sus calles y plazas. Cabe destacar que el desorden urbano, la falta de alumbrado público y la presencia de basura desperdigada en los barrios, junto a otros factores como los prejuicios raciales, puede producir sensaciones de angustia y miedo al delito entre sus residentes, y desembocar en el deterioro de la calidad de vida que perciben (Sampson y Raudenbush, 2004).

En relación con lo anterior, las tres comunas destacadas son también las que mayores gastos realizan en Bienes y Servicios, que incluyen actividades como la vigilancia y la seguridad pública, o el mantenimiento de jardines y parques. Los recursos con los que cuentan Las Condes, Vitacura y Providencia, gracias a los IPP que obtienen por los mayores impuestos recolectados en patentes comerciales y tasación de inmuebles, les permiten realizar mayores gastos para el mantenimiento y desarrollo de áreas verdes consolidadas en sus comunas, como muestra el mapa VII.3 (véase también visualización de áreas verdes que se observa en el mapa VII.1).

**Mapa VII.3**  
**Santiago de Chile: viviendas sociales y estado de áreas verdes, 2014**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Multidimensional del Desarrollo Urbano en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2017/67), Santiago de Chile, junio de 2017, pág. 32.

Por el contrario, las comunas periféricas al centro de la economía multinacional, tienen más dificultades para el mantenimiento de sus parques, puesto que tienen menores niveles de gastos municipales en Bienes y Servicios. Esto influye en menores posibilidades de realizar un mantenimiento adecuado de las áreas verdes que se encuentran en sus territorios, lo que se observa en una menor superficie de áreas verdes consolidadas y más zonas verdes deterioradas en estas comunas (véase el mapa VII.3).

De forma añadida, en el mapa VII.3, se observan los conjuntos de viviendas sociales que se distribuyen por toda la zona urbana del Gran Santiago, lo que visibiliza una mayor presencia de este tipo de construcciones en las comunas analizadas de Puente Alto, San Bernardo, Pudahuel y Quilicura, y una prácticamente nula presencia en las comunas de Las Condes, Vitacura y Providencia. Cabe recordar que las Municipalidades tienen potestad legal para realizar directamente en su territorio funciones de urbanización y de construcción de viviendas sociales, y deciden sobre los usos de suelo al interior de sus comunas. Estas atribuciones podrían influir en la distribución que se observa en las viviendas sociales en el Gran Santiago, lo que estaría también vinculado con los recursos con que cuenta cada Municipalidad, su porcentaje de población en situación de pobreza y su interés en ubicar este tipo de conjuntos habitacionales en su territorio.

Por último, en virtud de los datos recolectados, es importante destacar la contaminación del aire como indicador del desarrollo sostenible en la ciudad de Santiago. En el cuadro VII.1 también se muestran cálculos del promedio anual para 2016 de cinco de las nueve comunas analizadas en esta presentación, que son aquellas que cuentan con estaciones de monitoreo de calidad del aire. Este promedio anual se realizó en base a los datos del Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire (SINCA, 2017), utilizando los niveles diarios observados de material particulado fino PM<sub>2,5</sub>. Este contaminante, presente en el aire de la ciudad, tiene mayores riesgos para la salud que otros de sus características, como el PM<sub>10</sub>, puesto que el menor tamaño de sus partículas en el aire genera mayores probabilidades, por ejemplo, de sufrir dificultades respiratorias o de desarrollar cáncer (O’Ryan & Larraguibel, 2000). Las fuentes de origen primario de este material son múltiples, destacándose el “polvo de calles levantado por tráfico, procesos de combustión, motores diésel, procesos industriales, incendios forestales, quema de biomasa y construcción” (O’Ryan & Larraguibel, 2000: p.158).

Las comunas analizadas con mayores promedios de PM<sub>2,5</sub> en 2016 fueron Cerro Navia (33,42 µg/m<sup>3</sup>) y Pudahuel (32,16 µg/m<sup>3</sup>), cuyos niveles se alejaron del valor Guía de Calidad del Aire (GCA) de 10 µg/m<sup>3</sup> estipulado por la OMS (2006), y se acercan peligrosamente a 35 µg/m<sup>3</sup>, nivel asociado “con un riesgo de mortalidad a largo plazo alrededor de un 15% mayor que con el nivel de las GCA” (OMS, 2006: p.12). Pero, también, estas comunas alcanzaron máximos diarios en ciertos momentos del año (SINCA, 2017) que superaron entre seis y siete veces los valores GCA, y que duplican el riesgo de alcanzar 75 µg/m<sup>3</sup> durante 24 horas, lo que implica un “incremento de alrededor del 5% de la mortalidad a corto plazo sobre el valor de las GCA” (OMS, 2006: p.13). El nivel observado en estas comunas puede relacionarse con causas geográficas, puesto que algunos de sus territorios se encuentran en una hondonada, pero también podrían vincularse con la cercanía en las mismas, y en otras como Quilicura (cuyo promedio fue de 28,33 µg/m<sup>3</sup>), del Aeropuerto Internacional de Santiago o de importantes superficies industriales.

Igualmente, se debe especificar que las comunas con menores niveles de PM<sub>2,5</sub>, como Puente Alto (25,96 µg/m<sup>3</sup>) y Las Condes (26,27 µg/m<sup>3</sup>), tampoco tienen valores adecuados de calidad del aire y se alejan de los promedios recomendados por la OMS (2006). Independientemente de lo anterior, no hay que olvidar que, dentro de las funciones que pueden asumir las Municipalidades se incluye la protección del medio ambiente y la salud, por lo que las comunas que cuentan con mayores ingresos municipales, como Las Condes, podrían asignar más recursos a programas que mitiguen o prevengan los efectos nocivos de la contaminación del aire.

Además de las desigualdades corroboradas entre comunas del Gran Santiago en el nivel de ingresos de sus habitantes, en el porcentaje de población en situación de pobreza, en el mantenimiento de sus espacios públicos y áreas verdes, o en los niveles de contaminación del aire, existen otras inequidades que muestran la concentración del desarrollo en ciertos territorios de la ciudad, en ámbitos como la educación o el acceso a Internet. En Las Condes, Vitacura y Providencia el número de usuarios de Internet representa más del 90% de la población, mientras que en Cerro Navia y La Pintana no supera el 60% (Fundación País Digital, 2015). De igual forma, existen brechas en la calidad de la educación básica y media, que genera desigualdades en el acceso a las universidades de mayor reconocimiento, las cuales aumentan las probabilidades de empleabilidad y remuneración para sus futuros egresados (SIES, 2014). Los promedios de comunas como Las Condes, Vitacura y Providencia superan los 286 puntos en educación básica y los 303 en educación media en el Sistema de Medición de Calidad en la Educación (SIMCE), lo que posteriormente incide en el desempeño en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que en estas comunas supera los 583 puntos en promedio. Por su lado, comunas como Cerro Navia, cuyos promedios SIMCE solo alcanzan los 227 puntos en educación básica y los 216 en la educación media, solo llegan a un promedio de 414 puntos en la PSU (AMUCH, 2016). Es decir, las comunas donde se concentra el desarrollo económico y social en Santiago son las que mejor calidad educativa pueden proveer a sus niños y niñas, lo que aumenta sus probabilidades futuras de que obtengan mejores promedios en la PSU, accedan a universidades reconocidas (que exigen mayores puntajes de entrada) y tengan, posteriormente, mayores posibilidades de empleo o niveles de ingreso más altos.

## **D. Conclusiones y discusión: ¿una gobernanza multiescalar para avanzar hacia un desarrollo inclusivo sostenible?**

El análisis de caso en Santiago de Chile sobre la interrelación entre las dinámicas de la economía multinacional y los sistemas de gobierno, en sus distintos niveles, muestra evidencias que permiten fundamentar una hipótesis inicial: en las ciudades globales, cuando las políticas de descentralización político-administrativa se enfocan prioritariamente en las instituciones locales, y las mismas no se acompañan de una adecuada planificación multiescalar (que también considere atribuciones y recursos para instituciones intermedias de carácter regional o urbano) se consolidan procesos de concentración del desarrollo y exclusión socio-espacial.

Como conclusión, a su vez, es importante destacar que el análisis realizado muestra que Santiago de Chile se ha convertido en un caso prototípico de ciudad global. Esto puesto que, tal como conceptualiza Saskia Sassen (2009), en esta metrópoli se localiza uno de los centros estratégicos para la conexión de los intercambios transnacionales que realizan importantes empresas multinacionales. La ciudad cuenta con los headquarters de algunas empresas chilenas que se han transformado en relevantes actores multinacionales, especialmente en América Latina y el Caribe (ALC), pero también en otras partes del mundo. A su vez, otras empresas multinacionales de origen europeo, estadounidense o asiático, han logrado una presencia destacada en Chile y ubican sus sedes nacionales, o de coordinación para otros países de ALC, en la ciudad de Santiago. Igualmente, como postula Sassen (2009), en este tipo de ciudad global toma especial relevancia el sector de servicios de alta especialización, cuyas empresas proveen a otras multinacionales en funciones críticas para sus negocios, produciendo una Nueva Geografía Económica, puesto que gracias a la cercanía espacial consiguen rendimientos económicos crecientes, al ubicarse en ciertos territorios urbanos que concentran el talento especializado y cuentan con infraestructuras punteras. En el caso de Santiago de Chile, la comuna de Las Condes se ha convertido en el centro estratégico de la economía multinacional, por lo que las empresas de servicios especializados más grandes del mundo se ubican en esta comuna y fortalecen una economía de aglomeración espacial, dado que el 70% de las mismas se ubican en 2,5 Km<sup>2</sup>, como se ha demostrado en este análisis, lo que corresponde a tan sólo un 0,39% de todo el territorio urbano que forma parte de la metrópoli. Otro resultado relevante es que tan sólo 20 empresas multinacionales concentraron ventas equivalentes al 70,74% del PIB de Chile en 2014, gracias a su control de algunas de las empresas más grandes del país. Sin embargo, la concentración económica se genera en mayor medida a través de las empresas multinacionales de origen chileno, puesto que sólo seis de las mismas generaron, a través de sus distintas corporaciones, ventas netas equivalentes al 44,28% del PIB del país. Esto demuestra que las dinámicas de la economía multinacional no sólo se vinculan con las operaciones de empresas extranjeras, sino que los capitales nacionales pueden tener un rol preponderante gracias a la misma.

Además de las implicancias que estos procesos pueden tener para otras regiones del país, las mayores atribuciones y recursos con los que cuentan las Municipalidades, en detrimento de instituciones intermedias como los Gobiernos Regionales (GORE), generan mayores ingresos para las comunas donde se concentra la actividad económica multinacional o son aledañas a la misma. Las Condes, Vitacura y Providencia logran importantes Ingresos Propios Permanentes gracias a la presencia de empresas multinacionales en sus territorios, o a que los profesionales que colaboran en las mismas residen en estas comunas. Esto les permite mayores gastos municipales por habitante en ámbitos relacionados con el desarrollo social, el cuidado del medio ambiente, el mantenimiento de espacios públicos, la educación o el acceso a Internet. Por tanto, en estas comunas urbanas se produce una concentración del desarrollo, mientras que las comunas con más problemas de exclusión social en la ciudad, como Cerro Navia o La Pintana, no cuentan con gastos municipales por habitante suficientes, y dependen de las políticas del gobierno central del país, ejecutadas a través de los GORE.

En definitiva, si no se realizan acciones que permitan a los sistemas de gobierno descentralizar la toma de decisiones en distintas escalas institucionales, y contar con atribuciones y recursos adecuados para cada uno de sus niveles, la concentración de las decisiones en el gobierno central y las políticas de descentralización administrativa con foco prioritario en lo local, pueden fortalecer conjuntamente los procesos de concentración del desarrollo y de aglomeración económica característicos de la actual economía multinacional. Cabe recordar, además, que estos procesos son el foco principal de las críticas surgidas en los últimos años frente a la globalización.

En relación con lo anterior, se debe indicar que las potenciales soluciones para que los sistemas de gobierno puedan tener una eficaz intermediación entre la sociedad civil y el sector privado, quizás no sólo debe centrarse en avanzar en una planificación multiescalar entendida como un mero escalamiento de decisiones gubernamentales en distintos niveles. Al respecto, existen experiencias exitosas en el Gobierno de Chile que demuestran cómo ciertos procesos gubernamentales, que crearon espacios de diálogo y

redes de colaboración entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, han logrado desincentivar la concentración económica que se daba en un número limitado de grandes empresas. Por ejemplo, los procesos de gobernanza generados para desarrollar debates pre-legislativos en el mercado energético del país, han logrado reducir los precios de los servicios públicos que regulaban, han fortalecido la legitimidad social de las instituciones públicas que los lideraron (el Ministerio de Energía y la Comisión Nacional de Energía) y han permitido, además, acuerdos más rápidos en la discusión legislativa posterior, entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional (Ensignia y Martín, 2017). Es decir, existen experiencias de políticas públicas en Chile que muestran que es posible desarrollar procesos exitosos de gobernanza en el país, que incentiven el diálogo y la búsqueda de acuerdos entre empresas multinacionales, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

En síntesis, algunos de los desafíos que genera la globalización para los sistemas de gobierno, como la aglomeración económica que produce la economía multinacional en las ciudades globales, podrían ser abordados mediante una gobernanza multiescalar que permita “trabajar en asociación, con una mayor cooperación en proyectos conjuntos, con el propósito de conectar visiones y lograr eficiencia mediante el diálogo” a través del involucramiento de distintos actores en los niveles locales, regionales, nacionales o internacionales (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015: p.10). Esto tiene una importante relevancia en territorios como Santiago de Chile, cuyas dinámicas propias de una ciudad global (Sassen, 2009) generan procesos de concentración económica y exclusión social que alejan a la ciudad, y al resto del país, de un verdadero desarrollo inclusivo y sostenible que “no deje a nadie atrás” (Naciones Unidas, 2016). Esto en la medida en que la inadecuada planificación multiescalar del área urbana del Gran Santiago y la consecuente gobernanza fragmentada que se genera en esta ciudad global (en donde determinadas empresas multinacionales e instituciones locales concentran gran parte del desarrollo socio-económico en contados territorios urbanos), fortalecen desigualdades en el nivel de ingresos, en la población en situación de pobreza, en la calidad de los espacios públicos, en la contaminación del aire, en el acceso a Internet o en la posibilidad de contar con una mejor educación para sus ciudadanos.

## Bibliografía

- América Economía (2014), “Ranking de las 500 empresas más grandes de Chile 2014” [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 05 de noviembre de 2017] [https://rankings.americaeconomia.com/las-500-mayores-empresas-de-chile-2014/ranking-500-chile\\_1\\_50/](https://rankings.americaeconomia.com/las-500-mayores-empresas-de-chile-2014/ranking-500-chile_1_50/).
- Arsenault, Amelia H. y Manuel Castells (2008), “The Structure and Dynamics of Global Multimedia Business Networks”, *International Journal of Communication*, vol. 2.
- Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) (2016), “Calidad de la educación en las comunas de Chile”, Dirección de Estudios AMUCH, marzo de 2016.
- Banco Central de Chile (2016), “Cuentas Nacionales de Chile. PIB Regional 2016” [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 05 de octubre de 2017] <http://www.bcentral.cl/es/faces/estadisticas/CNacionales/PIBRegional>.
- Banco Mundial (2017), “Datos de libre acceso del Banco Mundial” [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 05 de octubre de 2017] <http://datos.bancomundial.org/>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2016) “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.697, orgánica constitucional de Municipalidades” [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 13 de octubre de 2017] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2017) “Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 13 de octubre de 2017] <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/ley-n%C2%BA19175-org%C3%A1nica-constitucional-sobre-gobierno-y-administraci%C3%B3n-regional-actualiza>.
- Castells, Manuel (2006), *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), "Panorama Multidimensional del Desarrollo Urbano en América Latina y el Caribe" (LC/TS.2017/67), Santiago de Chile, junio de 2017.
- Contraloría General de la República de Chile (2015), "Boletín Informativo de Ejecución Presupuestaria del Sector Municipal" [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 16 de octubre de 2017].  
<https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2132612/BOLETIN+BIEP+2015+%281%29.pdf/4dobga6d-8105-e95b-2ee1-64572ca7c477>.
- Cordera, Rolando (2017), "Globalización en crisis; por un desarrollo sostenible", *Economía UNAM*, vol. 14, N° 40.
- Cuervo, Luis Mauricio (2003), "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación", *serie Gestión Pública*, N°41(LC/L.2018-P), Santiago de Chile, Comisión.
- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre 2003.
- Ensignia, André y Jorge Martín (2017), "Modelo de gobernanza colaborativa y participación pública en el desarrollo de cambios regulatorios de la Ley 20.805". En Comisión Nacional de Energía (CNE) *Nueva Ley Chilena de Licitaciones de Suministro Eléctrico para clientes regulados: Un Caso de Éxito*, pág. 123-153. Ministerio de Energía del Gobierno de Chile, junio 2017 [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] <https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2017/08/Libro-Licitaciones-de-Suministro-El%C3%A9ctrico.pdf>.
- Fortune (2017), "Fortune Global 500" [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 5 de octubre de 2017] <http://fortune.com/global500/>.
- Fundación País Digital (2015), "Uso de internet en Chile: la otra brecha que nos divide" [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 23 de octubre de 2017] <http://www.paisdigital.org/mapa-de-usuarios-en-chile/>.
- Glaeser, Edward (2011). *El triunfo de las ciudades*, Madrid, Taurus.
- Gobierno Regional de la Región Metropolitana de Santiago (GORE RMS) (2012), "Actualización Carta de Uso de Suelo en la Región Metropolitana 2012" [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 15 de octubre de 2017] <https://www.gobiernosantiago.cl/informacion-relevante-de-la-region-metropolitana>.
- Martín, Jorge (2016), "Santiago de Chile como ciudad de la globalización. Las repercusiones del poder global frente a la política local", *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, vol. 4, N° 2. [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 15 de octubre de 2017] [http://revistaep.eblogutem.cl/files/2017/01/05\\_rev-estud-polit-estrateg\\_vol4n2\\_2016-gonzalez.pdf](http://revistaep.eblogutem.cl/files/2017/01/05_rev-estud-polit-estrateg_vol4n2_2016-gonzalez.pdf).
- Naciones Unidas (2016), "Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016", Nueva York [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 02 de octubre de 2017] <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/#sdg-goals>.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2006), "Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005" (WHO/SDE/PHE/OEH/06.02), Ginebra, Ediciones de la OMS.
- O'Ryan, Raúl y Luis Larraguibel (2000), "Contaminación del aire en Santiago: ¿Qué es, qué se ha hecho, qué falta?", *Perspectivas*, vol. 4, N° 1.
- Ottone, Ernesto (2011). *Gobernar la globalización*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Parnreiter, Christof (2015), "Las ciudades latinoamericanas en la economía mundial: la geografía de centralidad económica y sus transformaciones recientes", *Economía UNAM*, vol. 12, N° 35.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017), "Human Development Data (1990-2015)" [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 02 de octubre de 2017] <http://hdr.undp.org/en/data>.
- Sampson, Robert J. y Stephen W. Raudenbush (2004), "Seeing Disorder: Neighborhood Stigma and the Social Construction of 'Broken Windows'", *Social Psychology Quarterly*, vol. 67, N°4.
- Sandoval, Carlos, Andrea Sanhueza y Alicia Williner (2015), "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar" (LC/IP/L.342), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City. New York, London, Tokyo*, New Jersey, Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (2009), "La ciudad global: introducción a un concepto" [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 02 de octubre de 2017] <https://www.bbvaopenmind.com/articulo/la-ciudad-global-introduccion-a-un-concepto/>.
- Sassen, Saskia (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.

- Servicio de Impuestos Internos (SII) del Gobierno de Chile (2014), "Dólar Observado" [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 05 de octubre de 2017] [http://www.sii.cl/valores\\_y\\_fechas/dolar/dolar2014.htm](http://www.sii.cl/valores_y_fechas/dolar/dolar2014.htm).
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES) (2014) "Panorama de la Educación Superior en Chile 2014", División de Educación Superior, Ministerio de Educación del Gobierno de Chile.
- Siavelis, Peter (2002), "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive Legislative Relations in Chile", *Legislative Politics in Latin America*, Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) (2017), "Datos Municipales" en Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 10 de octubre de 2017] [http://datos.sinim.gov.cl/datos\\_municipales.php](http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php).
- Sistema Información Nacional de Calidad del Aire (SINCA) (2017). "Región Metropolitana de Santiago. Estaciones de monitoreo de la calidad del aire" en Ministerio del Medio Ambiente [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 15 de octubre de 2017] <http://sinca.mma.gob.cl/index.php/region?id=M&cache=off&>.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional del Gobierno de Chile (SUBDERE) (2016), "Informe de Ejecución Presupuestaria. Programas de Inversión de los Gobiernos Regionales" en Fondo Nacional de Desarrollo Regional [en línea], Santiago de Chile [fecha de consulta: 13 de octubre de 2017] <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>.
- Taylor, Peter J. y otros (2012). *Global Urban Analysis: A survey of cities in globalization*, London, Routledge.



## VIII. Gobierno y financiamiento de la ciudad. Impacto del impuesto territorial en la desigualdad de las finanzas municipales de las comunas de Santiago de Chile

*Luis Bonilla Ortiz-Arrieta<sup>1</sup>*

### Resumen

La reducción de las desigualdades territoriales es uno de los principales desafíos de la Nueva Agenda Urbana y forma parte diversos compromisos establecidos en la Agenda 2030. Para avanzar sobre esa línea en el caso latinoamericano, entre otras cosas, se resalta la necesidad de fortalecer las estrategias de generación de ingresos fiscales con enfoque territorial, entre los que se encuentran los impuestos territoriales. Este estudio busca analizar el funcionamiento y la efectividad de este instrumento orientado a la reducción de las desigualdades entre las finanzas municipales de la capital de Chile y entregar insumos para contribuir al desarrollo de la gobernanza metropolitana en América Latina.

### A. Introducción: descentralización y gobernabilidad de las ciudades

De la misma manera que la temática de la urbanización y las ciudades, el debate sobre la descentralización en América Latina viene de muy atrás. Desde los inicios de la independencia en los países de la región se establecieron intensas disputas entre posiciones centralistas y regionalistas, que generalmente terminaron por resolverse a favor de los primeros.

---

<sup>1</sup> Economista y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Director de Relaciones Institucionales de TECHO Internacional.

En ese sentido, la región se caracteriza por un gobierno territorial centralista con sistemas fuertemente presidencialistas, donde son pocos los países que históricamente fueron capaces de constituir estructuras organizativas con fuertes elementos de gobierno y representación subnacional, entre los que destacan los países federales de la región: México, Argentina, Brasil y Venezuela.

Esta tradición centralista, que fue reforzada por las políticas del período desarrollista del siglo pasado, experimentó una transformación significativa durante la transición hacia la democracia, la implementación del modelo neoliberal y el proceso de modernización del Estado asociado a este período. Dentro de los cambios más importantes que se experimentan en la región durante este período se encuentra el posicionamiento del debate de la descentralización política, como uno de los elementos de mayor importancia para el desarrollo, y la democracia de los países latinoamericanos.

En base a Jordana (2001), se puede definir la descentralización como un proceso de transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos subnacionales, que pueden ser regionales, provinciales y/o municipales. Entre los beneficios que se identifican de la descentralización se encuentran: el mejoramiento de la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público; una mayor estabilidad a las nuevas democracias, en base al aumento de responsabilidades de los gobiernos subnacionales y un mayor control de los ciudadanos sobre estos; y finalmente, un aumento de la capacidad del sector público para adecuarse a la amplitud de diversidades que predominan en los países latinoamericanos.

Por otra parte, la descentralización presenta el riesgo de la inexistencia de un modelo óptimo que se pueda aplicar entre y dentro de los países; a lo que se suma la falta de capacidad de gestión subnacional que puede afectar la provisión de servicios públicos. Asimismo, se puede producir un aumento de las disparidades regionales y locales; y finalmente, existen riesgos de inestabilidad macroeconómica a partir de consecuencias negativas del manejo financiero de los entes subnacionales (Jordana, 2001).

La efectividad de los procesos de descentralización dependerá del fortalecimiento de la gobernabilidad, entendida como la eficiencia administrativa del sector público, así como la capacidad de construir legitimidad y consenso social. Puesto que es en los niveles subnacionales en los cuales tiene lugar el ejercicio de los derechos ciudadanos de forma cotidiana, y donde se constituye la relación directa entre los ciudadanos y la gestión de los bienes y servicios públicos urbanos. Por lo tanto, es en este nivel donde se pone a prueba la democracia territorial y se puede hacer efectiva la incidencia ciudadana en las políticas públicas (Ziccardi, 2009).

En el caso de las ciudades capitales, el desafío de la gobernabilidad va más allá de la alta concentración territorial de la población, pues además de eso, en estas ciudades se superponen con mayor intensidad los diversos niveles de gobierno nacional, regional y municipal. Para el caso de Santiago, al ser la capital del país, la presencia del gobierno estatal es predominante respecto del resto de regiones; asimismo, prácticamente el total de la ciudad está emplazada en la Región Metropolitana de Santiago, por lo que la operación de las limitadas funciones del gobierno regional abarcan la mayor parte del espacio y población de Santiago; y finalmente, la ciudad de Santiago está gobernada localmente a través de un conjunto de más de 30 gobiernos municipales que componen la dimensión territorialmente más pequeña del poder público en la ciudad.

Siguiendo la propuesta de Orellana (2009), es posible argumentar que la gobernabilidad territorial está determinada por tres factores principales. En primer lugar, la autonomía territorial de los gobiernos subnacionales; en segundo lugar, por las capacidades endógenas presentes en dichos gobiernos y territorios; y finalmente, en la disponibilidad de recursos para desarrollar las competencias por parte de los actores públicos en dichas dimensiones de gobiernos. Sobre este último elemento de la gobernabilidad será desarrollado a continuación, a través del estudio del impacto en las finanzas públicas y la desigualdad de los ingresos de las comunas en lo que respecta al impuesto territorial en la ciudad de Santiago, lo cual forma parte de la estrategia de fortalecimiento de los niveles de gobierno subnacional en el proceso de descentralización chileno.

## B. Descentralización fiscal y financiamiento territorial

De la misma manera que en el caso de las políticas de descentralización en general, para el caso de la descentralización fiscal se han identificado diversas ventajas y riesgos que hacen imposible pensar que es automáticamente conveniente o inconveniente avanzar por el camino de la descentralización. Y tampoco permiten definir un modelo homogéneo para llevarlo a cabo entre y dentro de cada uno de los países, puesto que todo este proceso está directamente vinculado con las particularidades sociales, económicas, históricas y territoriales en las que se esté operando.

Entre las principales ventajas teóricas de la descentralización fiscal, Cabrero (2006) identifica: la promoción de la eficiencia económica, puesto que los servicios públicos estarían más relacionados con la realidad de la población para poder responder de manera más eficaz a las demandas; la disminución de los costos de la interacción entre la ciudadanía y el sector público, al generarse una relación más cercana a través de los gobiernos locales; y finalmente, se supone que los gobiernos locales tienen más capacidades para gravar diversos impuestos debido a su mayor conocimiento de la realidad del territorio y la población donde gobiernan.

Asimismo, el autor plantea algunas dudas sobre la descentralización fiscal, tales como que, en el caso de países en desarrollo, la autonomía económica de los gobiernos subnacionales puede producir riesgos macroeconómicos, la existencia de una tendencia de los gobiernos subnacionales a la dependencia de las transferencias del gobierno nacional, el debilitamiento de la capacidad de los presupuestos nacionales de reducir las disparidades en los niveles locales y la posibilidad de que existan mayores niveles de corrupción debido a la colusión entre intereses de grupos y los gobiernos locales (Cabrero, 2006).

Para el caso específico de las ciudades latinoamericanas, un estudio de la Agencia Francesa de Desarrollo, IPEA y Fundación Ciudad Humana (2013) ha logrado identificar las principales palancas sobre las cuales el proceso de descentralización fiscal puede llevar a un fortalecimiento de la gobernabilidad de las ciudades de la región. Estas son las siguientes: subvenciones y transferencias intergubernamentales; movilización de capitales y mercados financieros; fiscalidad y captación de plusvalías prediales e inmobiliarias; impuestos a los usuarios; y asociaciones con el sector privado.

Este estudio está focalizado en lo respectivo a la tercera palanca de financiamiento y específicamente a lo que respecta a los impuestos prediales, que forman parte de lo que se concibe como impuestos territoriales, dentro de los cuales también se incluyen la captación de plusvalías, entre otros. El énfasis en el estudio de los impuestos prediales se debe a que, a diferencia de la captación de plusvalías que es minoritaria en las políticas públicas latinoamericanas, los impuestos prediales (en adelante impuestos territoriales) forman parte de los elementos más importantes de los gobiernos subnacionales y del financiamiento del desarrollo urbano en la región. Entre las principales ventajas que tiene este tipo de impuesto territorial está su capacidad única de vincular la riqueza, el desarrollo social y el uso del suelo en las ciudades (De Cesare, 2007).

Sin embargo, su efectividad también presenta varios obstáculos en las ciudades de latinoamérica. Siguiendo el estudio mencionado anteriormente (De Cesare, 2007), la desigualdad plantea problemáticas para garantizar la equidad del impuesto, la cantidad importante de viviendas informales en las ciudades de la región limitan el carácter universal del impuesto, la heterogeneidad de los regímenes prediales y la forma en que se ocupa el suelo hace que el cálculo del mismo sea política y técnicamente complejo, la falta de información catastral dificulta la presupuestación y gestión de cobro del impuesto y la falta de transparencia en el mercado inmobiliario dificulta la evaluación y tasación de los bienes imponibles.

A manera de cierre de esta aproximación teórica del contexto latinoamericano, es importante resaltar la convergencia de tres características fundamentales de la región que hacen imprescindible el estudio sobre los procesos de democratización de las ciudades: los altos niveles de centralización, urbanización y desigualdad. Esto conduciría a pensar que el fortalecimiento de la gobernabilidad pasa necesariamente por un proceso de descentralización que permita mejorar las capacidades del sector

público para hacer frente a las demandas y necesidades de la población de las ciudades, organizar la institucionalidad capaz de construir legitimidad del sector público a través del acercamiento y la participación ciudadana y el desarrollo de iniciativas que permitan construir un régimen público capaz de avanzar en generar mayores niveles de igualdad entre los habitantes de las ciudades. Dentro de ese proceso, el fortalecimiento económico de las instituciones públicas a cargo del gobierno de las ciudades es uno de los factores determinantes.

## C. Desigualdades urbanas y políticas territoriales: el caso de Santiago de Chile

La ciudad de Santiago tiene una población de más de 6 millones de habitantes, que consiste en aproximadamente el 40% de la población nacional que residen en 34 comunas que conforman la ciudad, la mayoría de estas forman parte de la Provincia de Santiago, que se encuentra dentro de la Región Metropolitana. En términos económicos, la Región Metropolitana representa el 48% del PIB nacional, lo que hace de la ciudad de Santiago el núcleo económico del país (Orellana, 2009).

### 1. Mercado de suelo y desigualdades urbanas

Desigualdad y segregación son dos componentes de la ciudad que están directamente relacionados e institucionalizados desde que en 1979 se comenzó a aplicar la Política Nacional de Desarrollo Urbano, una política de desregulación de mercados de suelo que tuvo un gran impacto en la dinámica de la ciudad. Esta política estaba basada en el paradigma que sostiene que la escasez de la tierra era realmente un resultado artificial de la regulación por parte del Estado y que por lo tanto, al abrirse a las dinámicas del mercado, el proceso de desarrollo de las ciudades sería más eficiente (Sabatini y Smolka, 2007).

Durante ese mismo período, también se llevó a cabo por la dictadura militar un proceso de reubicación de 150.000 habitantes de la ciudad en condiciones de pobreza que residían en la zona nororiente de la ciudad, donde también residen los estratos socioeconómicos más altos, para ubicarlos en el sector surponiente y poniente de la ciudad, donde se desarrollaron proyectos de vivienda social bajo los lineamientos del funcionamiento subsidiario de la política pública. Esto condujo a un proceso de homogeneización dentro de las comunas, así como al aumento de la desigualdad entre las comunas y su respectiva manifestación territorial a partir de la segregación espacial (Garretón, 2017).

Durante la transición a la democracia se mantuvieron altos niveles de desregulación del mercado del suelo, mientras se estableció una fuerte política de fomento del mercado inmobiliario. Esto último, por una parte, a través del desarrollo de una política de vivienda social basada en el subsidio a la demanda, que permitió el acceso a una vivienda social a gran parte de la población que se encontraba en situación de pobreza. Por otra parte, a partir de la ampliación del crédito, también se aumentaron las posibilidades de gran parte de la población para acceder a una vivienda propia, principalmente a través de la compra de departamentos, cuya construcción en edificios de altura se masificó en diversos sectores socioeconómicos que residen en la ciudad.

A manera de esquema general, el concepto de fractal city definido como fenómeno de metro-polarización de las desigualdades territoriales, sociales, económicas y políticas puede ser útil para caracterizar a la ciudad de Santiago (Orellana 2009). En esta ciudad se evidencia la existencia de sectores de la ciudad con características de "ciudad global" (Sasen en Orellana, 2009), como lo es el caso del denominado "Sanhattan" y sectores ubicados al oriente de la ciudad. Así como también, en ese mismo territorio urbano, se encuentran manifestaciones de precariedad como lo son los campamentos en la periferia de la ciudad, la marginación a la que están sometidas las poblaciones en las comunas del sur y el poniente, y las limitaciones económicas que experimenta la población que vive en los nuevos guetos urbanos que se establecen en el centro de la ciudad.

## 2. Fondo Común Municipal (FCM) e impuesto territorial

Como hemos mencionado anteriormente, en la ciudad de Santiago se superponen los distintos niveles de gobierno nacional, regional y municipal. Entre estos, debido a sus competencias, el primero y el último son los de mayor importancia para el análisis sobre el funcionamiento de la gobernabilidad metropolitana actual y los estudios sobre el impacto de la descentralización a nivel nacional. Sin embargo, es importante dejar apuntada la relevancia que debe tener el fortalecimiento de las competencias, capacidades de gestión y presupuesto de los gobiernos regionales para poder avanzar hacia una descentralización efectiva a nivel nacional y fortalecer la gobernanza metropolitana en particular.

Debido a su carácter centralista y la fuerte dinámica de mercado, Orellana (2009) sostiene que las municipalidades de la ciudad se ven en la obligación de competir económicamente en condiciones de desigualdad respecto a la atracción de activos socioterritoriales, cuyo desarrollo no siempre responde a las demandas y necesidades de los habitantes de las comunas. Por ejemplo: localización de viviendas sociales, vertederos, cárceles, autopistas, límites de construcción en altura, densificación inmobiliaria, entre otros.

Como hemos mencionado anteriormente, en el marco de una iniciativa de descentralización, las principales fuentes de financiamiento de las municipalidades en Chile son las transferencias recibidas desde otros actores del sector público, principalmente el gobierno central, y por otra parte, los ingresos propios generados desde las actividades del gobierno municipal.

El Fondo Común Municipal (FCM), está definido por la Constitución de la República en el Artículo 122 y normado en la ley No. 20.237 de 2007 (que modifica el Decreto de Ley de 1979 donde se origina el FCM), y consiste en un "mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país". En específico, está compuesto por contribuciones parciales a partir de ingresos municipales provenientes del impuesto territorial, patentes comerciales, impuesto por transferencias de vehículos, recaudación de multas por infracciones de tránsito, impuesto territorial de inmuebles fiscales y por un aporte fiscal permanente del gobierno central. La contribución de todas las municipalidades conforma el FCM, que luego se distribuye según criterios de clasificación de las necesidades de fortalecimiento presupuestario y condiciones socioeconómicas de la comuna.

En cuanto al impacto redistributivo a nivel nacional, los estudios de Cortés y Paredes (2016), han mostrado que el FCM tiene una capacidad moderada de disminuir los niveles de desigualdad en las finanzas municipales del país. En concreto, la estimación del Índice de Gini para medir las desigualdades en el presupuesto de ingresos municipales antes y después de la recepción de los ingresos por parte del FCM varía en un aproximado de 5 puntos porcentuales anualmente; por ejemplo, durante el año 2011 se observa un Índice de Gini de 0,49 sin la contribución del FCM, que posteriormente se reduce a un 0,44 al incluir la contribución del Fondo.

De los diferentes ingresos municipales que contribuyen al FCM, el ingreso que proviene del impuesto territorial es el mayoritario en términos relativos. En el año 2016, los ingresos por contribuciones de impuesto territorial constituyen el 59% del FCM. Según la normativa del Fondo, este monto está compuesto por el aporte del 60% del total recaudado por el impuesto territorial en cada comuna (65% en los casos de Providencia, Santiago, Vitacura y Las Condes); el restante 40% (o 35% en el segundo caso) se destina directamente como ingreso de la municipalidad donde se recauda.

El impuesto territorial se gestiona de manera centralizada y su cobro y distribución está a cargo del Servicio de Impuestos Internos. Más allá de los objetivos de recaudación tributaria progresiva y de redistribución de ingresos del impuesto territorial, estudios de su aplicación por parte de Daher (1995) revelan algunas características particulares. En primer lugar, una creciente participación absoluta y relativa de las contribuciones urbanas, entre las que destaca el uso habitacional, a pesar de la proporción prácticamente invariable del número de predios agrícolas y urbanos. Lo que puede estar altamente relacionado al proceso de aumento de los precios del suelo en las ciudades, principalmente en la ciudad de Santiago.

**Cuadro VIII.1**  
**Estructura de aportes al Fondo Común Municipal**

Impuesto	Aporte de las cuatro comunas con más ingresos	Comunas restantes
Impuesto territorial	65%	60%
Patentes comerciales	55% Santiago 65% Vitacura, Las Condes y Providencia	0%
Permisos de circulación	62,5%	
Transferencia de vehículos (1,5% de impuesto)	50%	
Recaudación multas JPL por infracciones a las normas de tránsito, detectadas por equipos de registro de infracciones (Ley N° 20.237)	70%	
Impuesto territorial de inmuebles fiscales		100 inmuebles afectados
Aporte fiscal permanente		218.000 UTM

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), *Fondo Común Municipal*, Santiago de Chile, 2009.

Asimismo, existe una fuerte concentración del aporte tributario de ciertas categorías de bienes raíces presumiblemente vinculadas con sectores socioeconómicos de ingresos medios. De ser así, estos sectores estarían contribuyendo con un esfuerzo relativamente mayor a los ingresos generados a partir del impuesto territorial. Esto podría tener un efecto negativo en cuanto al impacto en la reducción de la desigualdad socioeconómica, y el peso del argumento podría verse aumentado si se observa que los predios exentos a nivel nacional no están claramente relacionados con la distribución regional de la pobreza.

Por otra parte, los estudios de De Cesare y Lazo Marín (2008), señalan que las exenciones del impuesto territorial en Chile destacan por sobre el resto de América Latina, específicamente en lo que respecta a exenciones de bienes habitacionales y a exenciones discrecionales. Los datos de este estudio señalan que para el año 2006, del total de inmuebles catastrados, el 66% estaba exento del pago del impuesto territorial. Sin embargo, el peso del impuesto territorial respecto al Producto Interno Bruto (PIB) continúa por encima del promedio latinoamericano.

## D. Impacto del impuesto territorial en la desigualdad de las finanzas municipales de la ciudad de Santiago

En este apartado se exponen los principales hallazgos de la investigación sobre el impacto que tiene el impuesto territorial en las finanzas municipales de las comunas de la ciudad de Santiago. En general, lo que se busca es analizar la redistribución que tiene la transferencia de la recaudación originaria calculada a partir de la base tributaria de cada comuna y las transferencias que tienen lugar según la normativa de las finanzas municipales respectivas al Fondo Común Municipal, tomando como objeto de estudio específicamente el impuesto territorial. Un abordaje metodológico más detallado se puede encontrar en el Anexo 1 y los datos estadísticos desagregados en el Anexo 2, todos los datos corresponden al año 2016 y los valores monetarios están pesos nominales (Miles de pesos cuando se utilice M\$) correspondientes a ese año.

- a) La ciudad de Santiago transfiere ingresos territoriales al resto de las comunas del país.

En la ciudad de Santiago<sup>2</sup> se recaudan M\$ 590.041.558 (miles de pesos chilenos) por concepto de impuesto territorial, esto corresponde al 53% del total del impuesto territorial nacional que asciende a M\$ 1.110.913.008. En ese sentido, es de esperarse que una vez activado el mecanismo de redistribución

<sup>2</sup> Para efectos de la investigación, la ciudad de Santiago es considerada como el conjunto de 37 municipalidades que forman parte del área conocida como Gran Santiago.

establecido por el FCM la ciudad de Santiago transfiera parte de sus ingresos al resto de comunas del país. Para el caso del año 2016, esta transferencia fue de M\$ 195.546.149, reduciéndose la participación de las comunas de la ciudad en el impuesto territorial a 36% del monto total recaudado a nivel nacional.

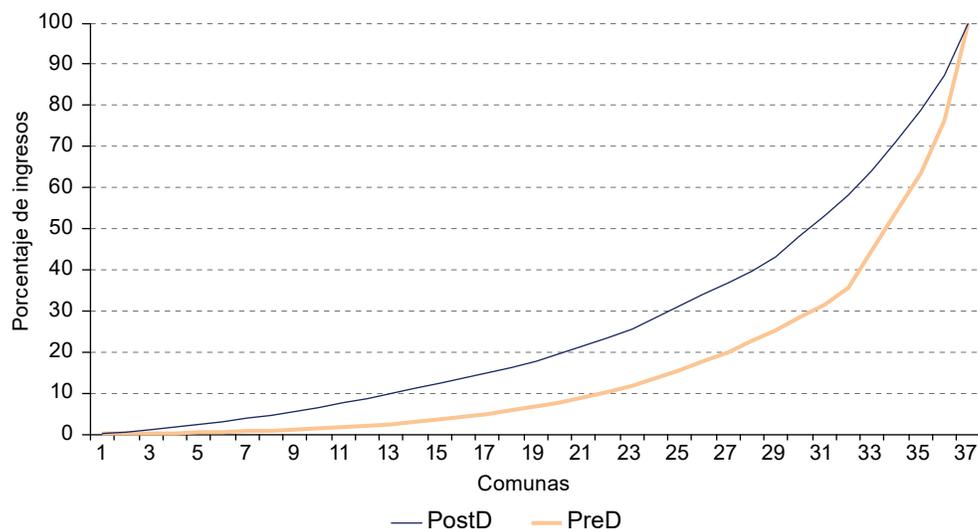
- b) Las comunas del Oriente de Santiago concentran la mayor parte de la base tributaria del impuesto territorial en la ciudad.

Las comunas del Oriente de la ciudad, que corresponden a Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Providencia, a las que se les suma la comuna de Santiago, en conjunto representan el 64% de la base tributaria sobre la que se recauda el impuesto territorial de las comunas de la ciudad. Para ponerlo en perspectiva, las cinco comunas que les siguen en términos de base tributaria (Ñuñoa, Quilicura, Maipú, La Florida y La Reina) representan únicamente el 16% de la recaudación total para las comunas de la ciudad.

- c) La redistribución del impuesto territorial en base a la normativa del FCM tiene un impacto positivo en la desigualdad en las finanzas municipales de las comunas de la ciudad de Santiago.

Una vez operado el mecanismo de redistribución establecido por el FCM, se puede observar una disminución en la desigualdad de las finanzas municipales entre las comunas de la ciudad de Santiago, esta reducción es mayor si se toma en cuenta la población que reside en cada comuna. Como se puede observar en el gráfico VIII.1, la desigualdad entre los ingresos acumulados se ve reducida una vez se aplica la redistribución, esta reducción es mayor en la curva posterior a la distribución del ingreso per cápita de las comunas.

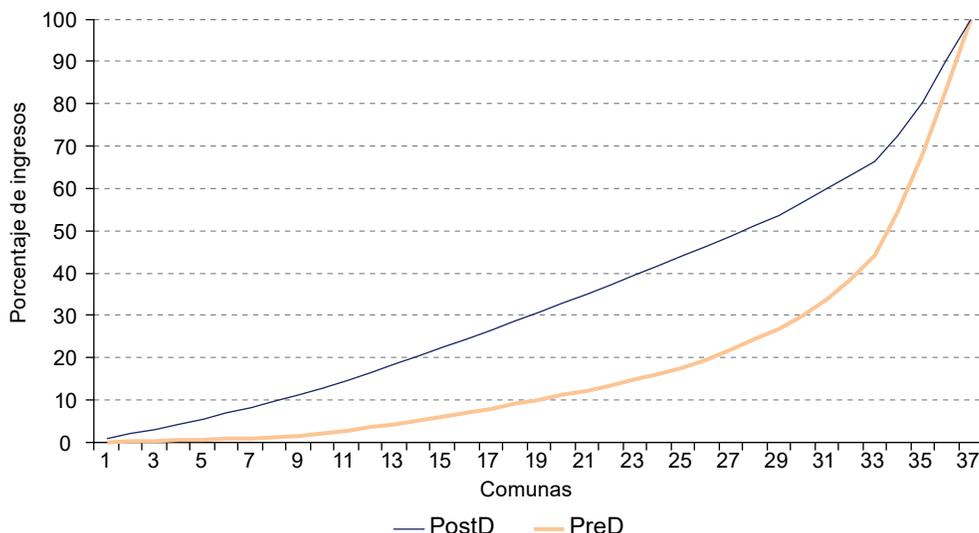
**Gráfico VIII.1**  
**Curva de Lorenz distribución de ingresos totales entre comunas, 2016**



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Sistema Nacional de Información Municipal, 2017.

Para profundizar más en esta dinámica, se calculó el índice de Gini para estimar la desigualdad en dos escenarios: en el primero (Gini Pre Distribución), la desigualdad entre comunas en base a la recaudación del impuesto territorial y el segundo (Gini Post Distribución), a partir del monto final que reciben las comunas en base a las normas del FCM aislando el impacto específico del impuesto territorial (es decir, no tomando en cuenta los montos recibidos por la redistribución de los demás impuestos que componen el FCM).

**Gráfico VIII.2**  
Curva de Lorenz distribución de ingresos per cápita entre comunas, 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Sistema Nacional de Información Municipal, 2017.

Como puede observarse en el cuadro VIII.2, a partir de la aplicación de las normas establecidas por el FCM al impuesto territorial, la desigualdad disminuye tanto para el total del ingreso municipal total entre comunas como para el ingreso per cápita entre las mismas.

**Cuadro VIII.2**  
Índice de Gini previo y posterior a distribución FCM

Ingreso	Gini Pre Distribución	Gini Post Distribución
Ingreso municipal total	0,71	0,5
Ingreso municipal per cápita	0,67	0,34

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Sistema Nacional de Información Municipal, 2017.

En el primer caso, la desigualdad entre ingresos municipales totales, aunque disminuye 0,21 puntos, esta se mantiene todavía en un nivel relativamente alto. Sin embargo, al introducir la variable que corresponde a la población de cada comuna, el índice de Gini original —que tiene un valor parecido al original respectivo al ingreso municipal total—, disminuye en 0,33 puntos, es decir, experimenta una reducción de aproximadamente el 50%. En ese sentido, se puede anticipar la conclusión respecto al impacto positivo de la redistribución del impuesto territorial en los ingresos municipales de las comunas de la ciudad, con un mayor impacto en el caso de los ingresos municipales per cápita.

- a) A pesar de la redistribución, las posiciones más altas en ingresos municipales se mantienen sin variación.

Más allá del impacto positivo en la desigualdad, una vez operado el mecanismo de redistribución del impuesto territorial, las comunas con mayores ingresos en la distribución originaria, mantienen su posición con posterioridad a la redistribución. Es decir, las comunas donde se recaudan más ingresos municipales por el impuesto territorial continúan siendo las comunas que reciben más ingresos a partir de este impuesto a pesar de la redistribución que establece la operación del FCM.

Como queda reflejado en el cuadro VIII.3, las cinco comunas que originalmente se sitúan como las de mayores niveles de recaudación de ingresos per cápita se mantienen como las cinco con ingresos más altos una vez que ha operado la redistribución. Este no es el caso para el resto de comunas, que en general han experimentado variaciones mayores y por lo tanto, el impacto en su posición antes y después, es mayor que respecto a las comunas de Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, Providencia y Santiago.

**Cuadro VIII.3**  
**Posiciones de comunas según ingresos municipales per cápita**

Comunas	Posición Pre Distribución	Posición Post Distribución	Cambio
Vitacura	1	2	-1
Lo Barnechea	2	1	1
Las Condes	3	3	0
Providencia	4	4	0
Santiago	5	5	0
La Reina	6	8	-2
Huechuraba	7	6	1
Ñuñoa	8	15	-7
Quilicura	9	14	-5
Cerrillos	10	11	-1
Pirque	11	20	-9
San Miguel	12	28	-16
Peñalolén	13	17	-4
San José de Maipo	14	7	7
Pudahuel	15	16	-1
Macul	16	32	-16
La Florida	17	13	4
San Bernardo	18	23	-5
Independencia	19	33	-14
Recoleta	20	35	-15
Maipú	21	9	12
Estación Central	22	37	-15
Renca	23	27	-4
San Joaquín	24	31	-7
Quinta Normal	25	34	-9
La Cisterna	26	36	-10
Padre Hurtado	27	26	1
Conchalí	28	29	-1
Puente Alto	29	10	19
Pedro Aguirre Cerda	30	30	0
La Granja	31	22	9
El Bosque	32	21	11
Lo Prado	33	24	9
La Pintana	34	12	22
Lo Espejo	35	25	10
San Ramón	36	19	17
Cerro Navia	37	18	19

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en el Sistema Nacional de Información Municipal, 2017.

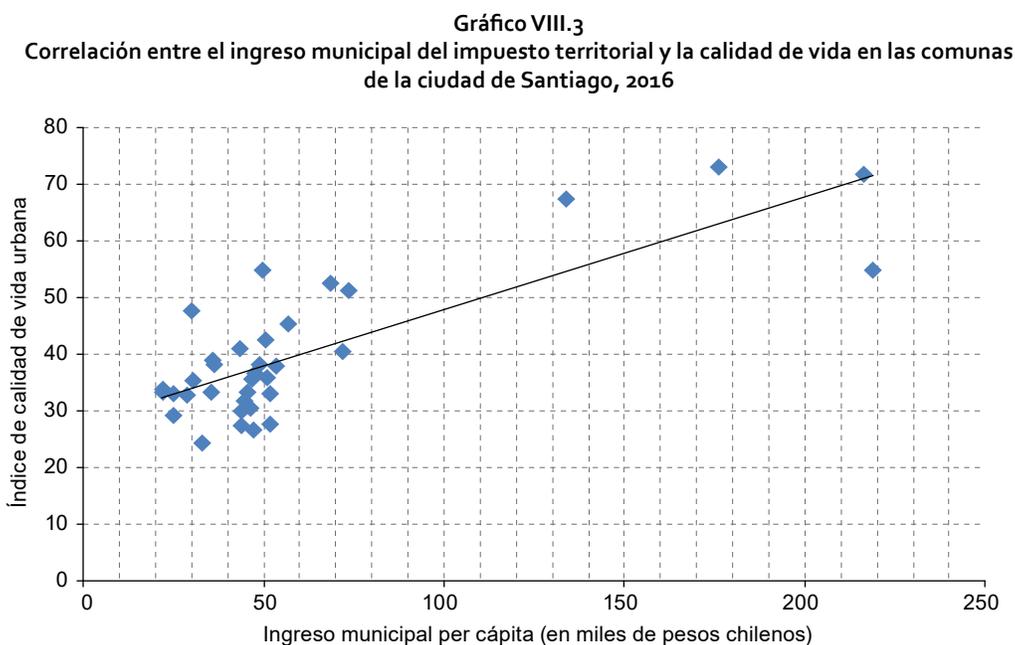
Sin embargo, puesto que se trata de una distribución más equitativa del impuesto territorial recaudado en la ciudad (que además se ve significativamente afectado por la contribución que se hace desde las comunas de la ciudad a las del resto del país), el peso que tienen las cinco comunas con mayores

ingresos disminuye en términos porcentuales. Estas cinco comunas representan originalmente el 62% de la recaudación per cápita del ingreso territorial de la ciudad y una vez finalizada la redistribución, a pesar de mantenerse en las primeras cinco posiciones del listado, su participación en el ingreso respectivo al impuesto territorial es de 37%, es decir, que alrededor del 40% de lo recaudado por el impuesto territorial en estas comunas se redistribuye entre el resto como ingresos municipales a través de lo establecido por el FCM.

b) Las comunas con mayor ingreso per cápita tienen mejores niveles de calidad de vida.

A pesar de la redistribución de los ingresos municipales y en coincidencia con el mantenimiento de la estructura distributiva, es decir, la relativa invariabilidad de las posiciones en el listado de ingresos, las comunas con mayores niveles de ingresos territoriales municipales per cápita son las comunas con mejores niveles de calidad de vida de la ciudad de Santiago. Asimismo, existe una relación positiva entre el monto de ingresos per cápita y los niveles de calidad de vida por comuna.

Como lo muestra el gráfico VIII.3, un análisis de correlación simple muestra que a medida que aumentan los ingresos municipales, se evidencia una mejor calidad de vida en las comunas, medidas a través del Índice de Calidad de Vida de Ciudades Chilenas (2016). Este índice toma en cuenta las variables de vivienda y entorno, salud y medio ambiente, condiciones socioculturales, ambiente de negocios, condiciones laborales y conectividad y movilidad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en el Sistema Nacional de Información Municipal y el Índice de Calidad de Vida de Ciudades Chilenas, ambos para el año 2016.

Según la información disponible, se puede observar que fuera del grupo de las comunas de mayores ingresos (Santiago, Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea), y con excepción de las comunas de La Reina y Ñuñoa, todas las comunas de la ciudad de Santiago se encuentran dentro del rango inferior de calidad de vida a nivel nacional. Y por otra parte, las comunas de mayores ingresos de la ciudad, con excepción de la comuna de Santiago, se ubican en dentro de los primeros diez lugares en cuanto a calidad de vida a nivel nacional.

En ese sentido, a pesar del efecto redistributivo de las políticas del FCM respecto al impuesto territorial, el efecto en cuanto a contribuir a una condición de mayor igualdad entre los gobiernos municipales de la ciudad, se puede decir que la eficacia en términos socioterritoriales y de capacidad de generar mecanismos de compensación frente a los altos niveles de segregación social, son significativamente limitados. Por lo tanto, luego de la distribución de los ingresos territoriales, las políticas públicas redistributivas, aún cuando atenúan los efectos de la aguda desigualdad de ingresos municipales territoriales, no terminan de ser capaces de aportar significativamente a la reconstitución la fragmentación y las amplias diferencias de calidad de vida que coexisten en la ciudad de Santiago.

## E. Conclusiones

De manera general, se puede reafirmar la importancia que tiene el fortalecimiento de la capacidad económica y de las competencias fiscales de los gobiernos subnacionales para los procesos de descentralización. En ese marco, para el fortalecimiento de la gobernabilidad de las ciudades, el impuesto territorial tiene un lugar de gran relevancia, debido al énfasis en la gestión del territorio que deben tener los distintos niveles de gobierno que operan en las ciudades y al peso económico que este tipo de impuesto tiene en sus finanzas públicas.

Para el caso de la ciudad de Santiago, queda en evidencia que el impuesto territorial tiene un efecto positivo en la reducción de la desigualdad entre las comunas, a través de la redistribución de los ingresos de la base tributaria según la normativa del FCM. Esto aporta a la reducir las desigualdades entre las finanzas públicas municipales, en una ciudad donde la base tributaria está concentrada en un sector bastante delimitado.

A pesar de la anterior, el régimen de gestión del impuesto por parte del gobierno central, las limitadas competencias de los niveles municipales y la debilidad e inadecuada ingeniería de los gobiernos regionales, pueden producir distorsiones socioeconómicas que debiliten el impacto del impuesto territorial. Por ejemplo, otros estudios sostienen que la estructura de este impuesto carga en exceso a los sectores de ingresos medios, asimismo en este estudio se puede observar que, a pesar de la redistribución con efectos positivos en la reducción de la desigualdad, el resultado no favorece en gran medida la convergencia de aquellas comunas con índices de calidad de vida y socioeconómicos más bajos con las más altas. Es decir, se reparte más equitativamente en términos de ingresos pero no queda en evidencia la efectividad de los criterios de prioridad adecuados en términos socioeconómicos, que deberían hacer de la aplicación de estas medidas una herramienta eficaz para avanzar a hacia una ciudad más inclusiva y menos fragmentada.

En ese sentido, se considera positivo un proceso de rediseño de los mecanismos redistributivos del FCM, para que estos sean capaces de dar cuenta de la desigualdad socioeconómica entre comunas y permitan que las comunas con poblaciones de mayores ingresos, que concentran la mayoría de los recursos del ingreso territorial y mantienen una mejor calidad de vida, puedan aportar con más recursos y más efectividad al fortalecimiento de las finanzas públicas de las comunas que enfrentan mayores desafíos sociales y económicos. Y en esa misma línea, el desarrollo de otras iniciativa tributarias territoriales que permitan fortalecer las estructuras fiscales nacionales, regionales y locales y funcionen como herramientas con un efecto redistributivo, como son la revisión del carácter progresivo de la forma de gravar el impuesto territorial y la incorporación de impuestos de recuperación de plusvalías.

Para avanzar en el camino planteado anteriormente, es clave el fortalecimiento de las competencias de los gobiernos subnacionales para la tasación, recaudación y gestión del impuesto territorial. Así como enfrentar el desafío pendiente de avanzar a pasos firmes hacia el establecimiento de un sistema de gobernanza de la ciudad, para poder abordar las problemáticas urbanas de manera integral, con participación democrática y orientada a la producción de bienestar común que sea capaz de reducir las desigualdades, potenciar las diversidades y fortalecer la comunidad dentro del espacio urbano.

## Bibliografía

- Agencia Francesa de Desarrollo, IPEA y Fundación Ciudad Humana. (2013). *El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. Herramientas para el desarrollo urbano sostenible*.
- Cabrero, E. (2006). *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*. Toluca, México: CIDE.
- Cortés, Y. y Paredes, D. (2016). *El Fondo Común Municipal ¿Cuál es su rol en la convergencia de los ingresos locales?*. En *Latin American Research Review*, Vol. 51, No. 3.
- Daher, A. (1995). *El impuesto territorial en Chile ¿Descentraliza y desconcentra?*. En *Revista EURE*, Vol. XXI, No. 64. Santiago, Chile.
- De Cesare, C.. (2007). *Impuestos a la propiedad*. En Smolka, M. y Mullahy, L. (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Estados Unidos: Lincoln Institute.
- De Cesare, C. y Lazo Marín, J. (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL
- Garretón, M. (2017). *City Profile: Actually existing neoliberalism in Greater Santiago*. Recuperado el 10 de Marzo de 2017 de <https://authors.elsevier.com/a/1Ugxly5jOVMzi>.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. En *Series de Documentos de Trabajo I-22UE*. Washington, Estados Unidos.
- Orellana, A. (2009). *La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios*. En *Revista EURE* Vol. XXXV, No. 104. Santiago, Chile.
- Orellana, A. (2017). *Índice de Calidad de Vida Urbana en Comunas y Ciudades de Chile (ICVU) 2017*. Santiago, Chile.
- Sabatini, F. y Smolka, M. (2007). *El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile*. En Smolka, M. y Mullahy, L. (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Estados Unidos: Lincoln Institute.
- Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2009). *Fondo Común Municipal*. Santiago, Chile.
- Ziccardi, A. (2009). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito, Ecuador: OLACCHI, MDMQ e INNOVAR.

## Anexo VIII.A1

### Especificaciones metodológicas

Los datos para la estimación de resultados están recopilados en base a la información del Sistema Nacional de Información Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para el año 2016 ([http://datos.sinim.gov.cl/datos\\_municipales.php](http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php)). Los datos poblacionales se extraen de las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística para el año 2016 (<http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales>).

El primer escenario consiste en los niveles de desigualdad que corresponden a las diferencias entre las bases tributarias del impuesto territorial en cada comuna (la variable dependiente se denominará Ingreso comuna PreD). Es decir, a la desigualdad que se presentaría si todo lo recaudado por el impuesto territorial fuese considerado como parte de los ingresos de la comuna donde se recauda. De manera sintética se puede ejemplificar con la siguiente fórmula:

Ingreso comuna preD = (Impuesto territorial de beneficio municipal)/0,4\*

\*0,35 para las comunas de Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura

El segundo escenario consiste en los niveles de desigualdad que corresponde a las diferencias entre los presupuestos municipales una vez aplicada la redistribución del impuesto territorial definida por los lineamientos del Fondo Común Municipal (la variable dependiente se denominará Ingreso comuna PostD).

Ingreso comuna postD =

Impuesto territorial de beneficio municipal + (Ingresos por FCM)x0,59\*

\*0,59 corresponde al porcentaje del FCM que representa el impuesto territorial (base 2016).

Ambos cálculos se presentan para las finanzas de la municipalidad en general y/o per cápita por la cantidad de habitantes en el territorio de cada comuna. En base a la información del presupuesto de cada municipalidad se construyen las Curvas de Lorenz y se calcula el índice sintético de desigualdad de Gini, que permite analizar el impacto en la desigualdad de presupuestos entre ambos escenarios.

## Anexo VIII.A2

### Principales datos estadísticos

**Cuadro VIII.A2.1**  
**Información finanzas municipales para comunas de la Ciudad de Santiago**  
*(En miles de pesos nominales de 2016)*

Comuna	Ingreso Territorial Total Pre Distribución (M\$)	Ingreso Territorial Total Post Distribución (M\$)	Ingreso Territorial Per Cápita Pre Distribución (M\$)	Ingreso Territorial Per Cápita Post Distribución (M\$)
Santiago	76 826 549	27 349 733	206	73
Cerrillos	7 291 393	4 459 088	85	52
Cerro Navia	478 925	7 466 748	3	47
Conchalí	2 189 260	4 959 506	16	35
El Bosque	997 115	8 955 834	5	46
Estación Central	4 849 793	3 194 853	33	22
Huechuraba	14 187 103	6 991 139	146	72
Independencia	3 042 473	2 404 781	36	29
La Cisterna	2 591 030	2 052 191	28	22
La Florida	15 800 888	19 828 075	41	51
La Granja	940 303	6 500 713	7	45
La Pintana	986 028	11 009 258	5	52
La Reina	15 636 083	6 928 992	154	68
Las Condes	139 021 254	50 186 528	488	176
Lo Barnechea	56 065 978	23 238 214	528	219
Lo Espejo	525 655	5 249 651	4	44
Lo Prado	567 020	4 959 945	5	44
Macul	5 326 585	3 712 269	43	30
Maipú	18 511 990	31 467 312	33	57
Ñuñoa	24 215 018	11 128 120	108	49
Pedro Aguirre Cerda	979 853	4 013 278	8	33
Peñalolén	12 177 938	11 573 823	50	47
Providencia	54 542 274	19 966 755	366	134
Pudahuel	10 758 310	11 486 130	46	49
Quilicura	18 613 385	10 923 367	86	50
Quinta Normal	3 233 360	2 877 285	28	25
Recoleta	5 845 585	4 175 265	35	25
Renca	5 044 118	5 489 258	33	36
San Joaquín	3 303 073	3 178 635	32	30
San Miguel	8 342 770	4 033 985	74	36
San Ramón	352 415	4 668 604	4	47
Vitacura	52 672 986	19 127 171	595	216
Puente Alto	8 634 340	33 036 294	14	53
Pirque	1 786 200	1 032 305	80	46
San José de Maipo	694 690	1 061 929	46	70
San Bernardo	11 509 908	13 327 831	38	44
Padre Hurtado	1 499 918	2 480 543	26	43



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Seminarios y Conferencias

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

92. Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/54), 2019.
91. Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/53), 2019.
90. Minería para un futuro bajo en carbono: oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible (LC/TS.2019/19), 2019.
89. Bioeconomía en América Latina y el Caribe, 2018: memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 24 y 25 de enero de 2018, Adrián G. Rodríguez (editor) (LC/TS.2018/87), 2018.
88. Prospectiva en América Latina y el Caribe: aprendizajes a partir de la práctica, Luis Mauricio Cuervo y Francisca Guerrero (editores) (LC/TS.2018/38), 2018.
87. Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición. Memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017, Pablo Villatoro (compilador) (LC/TS.2017/149), 2017.
86. Prospectiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios, Luis Mauricio Cuervo (editor) (LC/L.4194; LC/IP/L.344), 2016.
85. Agrobiodiversidad, agricultura familiar y cambio climático, Adrián G. Rodríguez y Laura E. Meza (editores), (LC/L.4193), 2016.
84. Workshop on public participation in international negotiations on environmental matters. Panel on environmental justice and access rights for sustainable development in Latin America and the Caribbean (LC/L.4158), 2016.
83. Regional implementation meeting on access rights and sustainable development in the Caribbean. Workshop on enhancing access to information on climate change, natural disasters and coastal vulnerability: leaving no one behind. Summary of presentations and discussions (LC/L.4079), 2015.

## SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

### Números publicados:

- 92 Planificación multiescalar  
Las desigualdades territoriales  
Volumen II  
*Luis Mauricio Cuervo*  
*María del Pilar Délano*  
Editores
- 91 Planificación multiescalar,  
regional y local  
Volumen I  
*Luis Mauricio Cuervo*  
*María del Pilar Délano*  
Editores
- 90 Minería para un futuro  
bajo en carbono  
Oportunidades y desafíos para  
el desarrollo sostenible
- 89 Bioeconomía en América Latina  
y el Caribe, 2018  
Memoria del seminario regional realizado  
en Santiago, los días 24 y 25  
de enero de 2018  
*Adrián G. Rodríguez*  
Editor